



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Commission d'étude prospective de la politique en
matière de chômage de longue durée
Kommission zur prospektiven Untersuchung der
Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit

Service de l'action sociale SASoc
Kantonales Sozialamt KSA

Route des Cliniques 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 29 92, F +41 26 305 29 85
sasoc@fr.ch, www.fr.ch/sasoc

Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée

Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques

Rapport à l'attention du Conseil d'Etat

Fribourg, le 14 juin 2013 / Version 022

Commission d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée

- > Jean-Claude Simonet, Président, Conseiller scientifique, Service de l'action sociale
- > Giuliano Bonoli, Expert, Professeur, Institut des Hautes Etudes en Administration Publique (IDHEAP)
- > José Genoud, Chef de service adjoint, Service public de l'emploi
- > Hugues Sautière, Chef de section chômage, Service public de l'emploi, remplacement de J. Genoud
- > Etienne Guerry, Secrétariat scientifique, Collaborateur scientifique, Service de l'action sociale

TABLE DES MATIÈRES

I.	Résumé	6
I.1.	Origine et structure du rapport.....	6
I.2.	Situation du chômage de longue durée : évolution et tendances	6
I.3.	Recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques	7
I.3.1	<i>Clarifier la répartition des compétences et recentrer les responsabilités en rapport avec les missions des organismes impliqués dans l'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée</i>	<i>7</i>
I.3.2	<i>Accélérer la détection des situations à risque dès l'entrée dans le dispositif cantonal pour organiser des interventions adaptées et coordonnées les plus rapide possible.....</i>	<i>8</i>
I.3.3	<i>Systématiser une marche à suivre pour l'ensemble du dispositif permettant à chaque acteur de situer sa contribution et d'anticiper celle des autres dans la réalisation d'une stratégie cantonale coordonnée</i>	<i>8</i>
I.3.4	<i>Mesurer l'évolution de la problématique et contrôler l'efficacité du dispositif par un monitoring du chômage de longue durée</i>	<i>8</i>
I.3.5	<i>Dynamiser les mesures cantonales d'activation de la LASoc et de la LEMT en faveur de solutions innovatrices et diversifiées privilégiant un retour durable sur le marché du travail des chômeurs en fin de droit ou sans droit à l'assurance chômage.....</i>	<i>9</i>
I.3.6	<i>Pérenniser dans les situations de rigueur des mesures favorisant une solution stable et permanente permettant d'éviter l'effet de la « nasse insertionnelle »</i>	<i>9</i>
I.3.7	<i>Prévenir durablement les situations de chômage qui se prolongent par une politique offensive d'investissement social en faveur de la formation</i>	<i>10</i>
II.	Zusammenfassung.....	11
II.1.	Herkunft und Struktur des Berichts	11
II.2.	Situation der Langzeitarbeitslosigkeit: Entwicklung und Tendenzen	11
II.3.	Empfehlungen für neue strategische Leitlinien	12
II.3.1	<i>Klare Verteilung der Kompetenzen und Bündelung der Zuständigkeiten entsprechend der Mission der unterstützenden Instanzen.....</i>	<i>12</i>
II.3.2	<i>Frühere Erkennung von Risikosituationen ab dem ersten Kontakt mit der kantonalen Anlaufstelle führt rascher zu koordinierten und passende Massnahmen</i>	<i>13</i>
II.3.3	<i>Das Vorgehen für sämtliche involvierten Institutionen systematisieren. So sieht jede Akteurin/jeder Akteur, wo ihr/sein Beitrag bei der Realisierung einer koordinierten kantonalen Strategie steht; die Interaktionen der anderen Beteiligten sind einsehbar</i>	<i>13</i>
II.3.4	<i>Die Entwicklung und die Effizienz des Dispositivs mittels eines Monitorings für Langzeitarbeitslosigkeit verfolgen.....</i>	<i>13</i>
II.3.5	<i>Den kantonalen Aktivierungsmassnahmen nach SHG und BAMG ist zu Gunsten neuer und diversifizierter Lösungen mehr Dynamik zu verleihen. Dies erlaubt die dauerhafte Wiedereingliederung von ausgesteuerten Personen oder solchen, die kein Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung haben</i>	<i>14</i>
II.3.6	<i>Härtefälle stabilisieren durch die Förderung tragfähiger Lösungen zur Vermeidung der Endlos-Schleife</i>	<i>14</i>
II.3.7	<i>Langzeitarbeitslosigkeit dauerhaft vermeiden durch offensive soziale Investitionspolitik in die Aus- und Weiterbildung</i>	<i>15</i>
III.	Mandat, méthode et définitions	16
III.1.	Introduction	16
III.2.	Objectif.....	17
III.3.	Méthode.....	17
III.3.1	<i>Démarche</i>	<i>19</i>
III.3.2	<i>Contexte des travaux de la commission.....</i>	<i>19</i>
III.3.3	<i>Principes.....</i>	<i>20</i>
III.4.	Définition et périmètre	21

IV.	Situation du chômage de longue durée : problématique	22
IV.1.	Ampleur du chômage de longue durée	22
IV.2.	Trajectoires des chômeurs de longue durée	24
IV.2.1	<i>Le chômage de longue durée dans le cadre LACI.....</i>	24
IV.2.2	<i>L'arrivée en fin de droit et trajectoires subséquentes</i>	24
IV.2.3	<i>Aide sociale et chômage de longue durée.....</i>	25
IV.3.	Facteurs individuels de risque de chômage de longue durée	26
IV.3.1	<i>Âge et difficultés de retour en emploi</i>	27
IV.3.2	<i>La durée du chômage comme facteur déterminant de la désinsertion.....</i>	27
IV.3.3	<i>La formation comme facteur de protection et de réinsertion.....</i>	28
IV.3.4	<i>Le facteur migration : des évidences trompeuses</i>	28
IV.3.5	<i>Santé et facteurs subjectifs</i>	29
IV.4.	Facteurs environnementaux de risque de chômage de longue durée	30
IV.4.1	<i>Déséquilibres sur le marché de l'emploi et difficultés d'appariement</i>	30
IV.4.2	<i>Segmentation des dispositifs de réinsertion socioprofessionnelle</i>	32
V.	Recommandations : lignes stratégiques	33
V.1.	Lignes stratégiques	35
V.1.1	<i>Clarifier</i>	35
V.1.2	<i>Accélérer</i>	40
V.1.3	<i>Systématiser</i>	44
V.1.4	<i>Mesurer</i>	48
V.1.5	<i>Dynamiser</i>	50
V.1.6	<i>Pérenniser</i>	55
V.1.7	<i>Prévenir.....</i>	57
V.2.	Niveaux d'intervention : récapitulation des mesures	63
V.3.	Priorisation opérationnelle	65
V.3.1	<i>Mesures déjà mises en œuvre ou en cours de réalisation.....</i>	66
V.3.2	<i>Mesures ultérieures de renforcement et de stabilisation</i>	68
V.3.3	<i>Mesures prioritaires à entreprendre</i>	70
VI.	Axes d'intervention : bases conceptuelles et scientifiques	72
VI.1.	Quatre axes complémentaires pour une approche globale	72
VI.1.1	<i>Typologie des mesures d'activation.....</i>	72
VI.1.2	<i>Inventaire des mesures de réinsertion socioprofessionnelle.....</i>	74
VI.2.	Soutien à l'emploi durable	78
VI.2.1	<i>L'orientation vers l'emploi : nécessités et opportunités.....</i>	79
VI.2.2	<i>Soutien à l'emploi : quelle efficacité ?</i>	83
VI.2.3	<i>Perspectives et innovations</i>	87
VI.2.4	<i>Mesures orientées vers le soutien à l'emploi dans le canton de Fribourg</i>	90
VI.2.5	<i>Écarts et besoins : réorientation du dispositif cantonal vers l'emploi</i>	94
VI.3.	Qualification et formation	97
VI.3.1	<i>Enjeux de la formation</i>	97
VI.3.2	<i>Formation et qualification : un champ complexe</i>	99
VI.3.3	<i>Potentialités et innovations dans le domaine de la formation</i>	105
VI.3.4	<i>État des lieux dans le canton de Fribourg.....</i>	108
VI.3.5	<i>La formation comme solution pour la réinsertion : écarts et besoins</i>	110
VI.4.	Marchés du travail	114
VI.4.1	<i>Argumentaire.....</i>	114
VI.4.2	<i>État de la question.....</i>	116
VI.4.3	<i>Placements, subsides à l'embauche et entreprises sociales : nouvelles pistes</i>	127
VI.4.4	<i>État des lieux dans le canton de Fribourg.....</i>	132
VI.4.5	<i>Écarts et besoins.....</i>	134

VI.5.	Dispositif organisationnel.....	136
VI.5.1	<i>Sens de l'intervention</i>	136
VI.5.2	<i>Dimensions fondamentales</i>	138
VI.5.3	<i>Nouvelles perspectives et réflexions en la matière</i>	144
VI.5.4	<i>Dispositif organisationnel dans le canton de Fribourg</i>	149
VI.5.5	<i>Ecart et besoins</i>	153
VII.	Table des abréviations	156
VIII.	Littérature et documentation	157
VIII.1.	Bibliographie	157
VIII.2.	Annexes.....	166
VIII.2.1	<i>Annexe 1 : Scénarios démographiques cantonaux 2010-2035</i>	166
VIII.2.2	<i>Annexe 2 : Processus du supported employment</i>	166
VIII.2.3	<i>Annexe 3 : Modèle de Storstrøm et Sønderjylland</i>	167
VIII.2.4	<i>Annexe 4 : Modèle de Hambourg</i>	168
VIII.2.5	<i>Annexe 5 : Les emplois de solidarité (EdS)</i>	169
VIII.2.6	<i>Annexe 6 : Les deux faces de l'activation</i>	171

I. RÉSUMÉ

I.1. Origine et structure du rapport

A la fin des années 90, les difficultés rencontrées par les chômeurs et chômeuses en fin de droit et les bénéficiaires de l'aide sociale pour se réinsérer dans le marché du travail ont été le déclencheur dans le canton de Fribourg d'une vaste réflexion. Au début des années 2000, un nouveau dispositif a été mis sur pied afin de lutter contre le chômage de longue durée et prévenir l'exclusion sociale grâce à des mesures de réinsertion professionnelle (mesures LEAC) et d'insertion sociale (MIS LASoc). Toutefois, l'évaluation de ces mesures publiée en 2008 par les Professeurs Flückiger et Bonoli montre que ce dispositif n'est plus à même de contenir les situations de chômage de longue durée, en particulier celles qui n'ont pas ou plus droit aux prestations de l'assurance chômage (LACI). Ces situations risquent de se prolonger et de prendre de l'ampleur avec pour conséquence d'augmenter en particulier les charges de l'aide sociale.

Le Conseil d'Etat s'est prononcé, suite à cette évaluation, sur la manière de remédier à cette problématique, en suivant les recommandations des Professeurs Flückiger et Bonoli, et a instauré les bases d'un nouveau dispositif dans la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) dont le règlement d'application est entré en vigueur le 1er août 2012. Simultanément, le Conseil d'Etat a aussi voulu vérifier l'ensemble de l'édifice. Il a nommé une Commission d'étude prospective sur les politiques menées en matière de chômage de longue durée chargée d'**analyser globalement les différentes aides apportées aux chômeurs et chômeuses de longue durée en considérant leurs difficultés et de leurs besoins, les contextes dans lesquels ils évoluent et les processus qui les concernent. Elle a également reçu le mandat de formuler des recommandations visant à renforcer l'articulation, la cohérence et l'efficacité durable des politiques mises en œuvre.**

La Commission a mené cette analyse en suivant quatre axes correspondant à la marge de manœuvre disponible face à cette problématique : le soutien à l'emploi, la formation, les actions en relation avec le marché du travail et les actions sur le dispositif organisationnel. Ces quatre axes ont été examinés en fonction de la cible de l'intervention (individu ou environnement) et des facteurs de risque ou de protection susceptibles d'influencer l'évolution des situations de chômage de longue durée. L'ensemble du rapport se subdivise en deux parties. La première dresse sous forme de lignes stratégiques sept recommandations avec 28 propositions de mesures. La seconde récapitule l'analyse menée sur les quatre axes avec les arguments sur lesquels s'appuient les recommandations.

I.2. Situation du chômage de longue durée : évolution et tendances

Au cours des dix dernières années, le nombre de personnes arrivées en fin de droit dans le canton de Fribourg en 2011 n'a jamais été aussi élevé et la tendance à la hausse se confirme depuis ces trois dernières années.

La Suisse a la proportion de chômeurs et chômeuses de longue durée la plus élevée d'Europe en comparaison avec d'autre pays ayant un taux de chômage similaire. Guère plus de la moitié des chômeurs de longue durée retrouve un emploi (46 %) et près de deux chômeurs ou chômeuses de longue durée sur cinq (41%) arrivent en fin de droit. La moitié des personnes arrivées en fin de droit depuis deux ans ne retrouvent pas d'emploi (52 %). Un sixième de tous les chômeurs arrivés en fin de droit et n'ayant pas retrouvé d'emploi après deux ans ont recours à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins de base. Au total, 10 % des chômeurs et chômeuses émargent à l'aide sociale.

La durée moyenne d'octroi de l'aide sociale dans le canton de Fribourg est de 15% supérieur à la moyenne suisse et plus du tiers des situations qui accèdent à cette prestation reste durablement dépendant de l'aide sociale. Du côté des sorties de l'aide sociale, en l'espace de cinq ans, les dossiers d'assistance clos en raison de l'amélioration de la situation économique sont passés dans le canton de Fribourg de 38.8 % en 2006 à 34.5 % en 2010. En outre, dans près d'un tiers des cas, les dossiers fermés en 2007 ont été rouverts pendant les trois années suivantes.

Autrement dit, la part de la population entièrement ou partiellement tributaire de l'aide sociale tend à augmenter, lentement mais continuellement, depuis des années. En outre, même en période de forte croissance économique, les bénéficiaires de l'aide sociale ont du mal à retrouver un emploi et à recouvrer leur indépendance financière. En raison des changements sociaux et économiques, l'aide sociale est accordée de plus en plus souvent. Ce chiffre reflète l'afflux toujours plus fréquent de situations auxquelles sont accordées des prestations sur une longue durée, et plus seulement pour garantir passagèrement le minimum vital, ce qui était pourtant la fonction originelle de l'aide sociale.

Le chômage de longue durée est dû à une conjonction de facteurs conjoncturels, structurels et personnels. Sur le plan individuel, le chômage de longue durée est le résultat d'une problématique multiple. Les risques majeurs au plan individuel sont aujourd'hui associés aux facteurs suivants : être durablement inactif, âgé de 45 ans et plus, ne pas avoir achevé une formation du niveau secondaire II, être issu d'un contexte migratoire, et être le ou la chef-fe d'une famille monoparentale. La santé joue aussi un rôle important, mais selon les études les plus récentes, les problèmes rencontrés à ce niveau semblent être davantage la conséquence d'une détérioration de la situation personnelle.

Ces risques sont accrus lorsque, au plan de l'environnement, la situation conjoncturelle est défavorable. Les meilleurs remèdes contre le chômage de longue durée ne parviennent que difficilement à contrer ce facteur. Toutefois, l'écart entre le taux de chômage des personnes peu qualifiées et celui des très qualifiées, qui est en augmentation constante depuis 20 ans en Suisse dans des proportions inégalées en comparaison avec tous les pays de l'OCDE, indique aussi que de facteurs structurels pèsent lourdement sur cette problématique. Les plus importants parmi ces facteurs sont naturellement le marché de l'emploi et les dispositifs organisationnels censés remédier à ces situations.

I.3. Recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques

Les recommandations de la Commission sont présentées sous la forme de sept pistes d'actions récapitulant l'ensemble des propositions de développement de la politique fribourgeoise, sur différents niveaux, pour prévenir et surmonter les situations de chômage de longue durée

I.3.1 Clarifier la répartition des compétences et recentrer les responsabilités en rapport avec les missions des organismes impliqués dans l'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée

Le redimensionnement du système assurantiel fédéral amorcé depuis quelques années engendre un mouvement de reterritorialisation des compétences au plan cantonal. Ces transformations structurelles s'illustrent par le traitement sédimentaire, séquentiel et toujours plus cloisonné des situations de chômage risquant même de provoquer un nombre accru de situations de chômage de longue durée. L'inversion de cette tendance exige d'établir une claire répartition des responsabilités, en rapport avec les missions de base de chacune des organisations concernées, et de renforcer les complémentarités dans le traitement des situations de chômage. Pour prévenir le chômage de longue durée, l'articulation des compétences devrait être renforcée par un repositionnement et une intervention précoce de la collaboration interinstitutionnelle (CII) plus en amont dans la

trajectoire du chômage. L'optimisation de l'insertion professionnelle des personnes en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI peut être améliorée grâce à la mise en place des structures particulières de prise en charge définies à l'article 86 LEMT dont la conception paraît judicieuse et pertinente dans cette reconfiguration des forces.

I.3.2 Accélérer la détection des situations à risque dès l'entrée dans le dispositif cantonal pour organiser des interventions adaptées et coordonnées les plus rapide possible

La lutte contre le chômage de longue durée est une lutte contre le temps. Dès le début du chômage, plus les interventions sont précoces et plus le demandeur ou la demandeuse d'emploi a des chances de se réinsérer parce que les facteurs de protection demeurent encore stables. Toutefois, les logiques organisationnelles privilégient actuellement un traitement séquentiel des situations. Un renforcement des systèmes de détection des situations à risques dès l'entrée dans le dispositif est à même d'inverser cette tendance. L'enclenchement précoce des interventions est la meilleure façon d'enrayer le développement de facteurs préjudiciables. La coordination rapide des interventions au moyen de la CII permet une conjugaison des compétences propice à une prise en charge globale. En outre, l'élargissement et la régulation des fonctionnalités de la collaboration entre SSR et ORP est de nature à soutenir le développement d'actions préventives plus rapides.

I.3.3 Systématiser une marche à suivre pour l'ensemble du dispositif permettant à chaque acteur de situer sa contribution et d'anticiper celle des autres dans la réalisation d'une stratégie cantonale coordonnée

Il n'y a actuellement aucune garantie de constituer et mettre en œuvre une stratégie coordonnée à même d'empêcher les trajectoires de chômage de se prolonger. Par conséquent, un nouvel aménagement du dispositif cantonal nécessite également de convenir des modalités d'intervention. L'objectif de l'insertion socioprofessionnelle est poursuivi à la fois par la collaboration interinstitutionnelle (CII), le dispositif d'aide aux jeunes en difficultés et la nouvelle structure particulière définie à l'article 86 LEMT. Divers chevauchement sont susceptibles de se produire entre ces dispositifs et leur articulation ne va pas de soi. Il est indispensable de déterminer les responsabilités qu'ils assument chacun et de définir pour les professionnels les collaborations aux interfaces. Une articulation des compétences au plan cantonal a aussi besoin d'un catalogue général des mesures disponibles dans le canton pour soutenir l'insertion socioprofessionnelle. Il permet la mobilisation des mesures pertinentes quel que soit le statut des bénéficiaires, à condition que les modalités de financement soient réglées, au besoin par la constitution d'un fonds cantonal.

I.3.4 Mesurer l'évolution de la problématique et contrôler l'efficacité du dispositif par un monitoring du chômage de longue durée

Une stratégie cantonale coordonnée basée sur une répartition des responsabilités a besoin d'une vision d'ensemble et de pouvoir vérifier le développement de la problématique du chômage de longue durée, les performances du dispositif et les potentialités du marché du travail. Un monitoring devrait permettre de suivre en permanence les trajectoires et de vérifier l'état de situation des demandeurs et demandeuses d'emploi depuis l'entrée du dispositif jusqu'à leur sortie. Il s'agirait aussi de pouvoir vérifier le fonctionnement du dispositif, de contrôler son efficacité et d'instaurer une veille des ajustements nécessaires en rapport avec les risques de chômage de longue durée. Enfin, pour apprécier l'efficacité du système, il faut prendre en compte également le contexte, en particulier les potentialités du marché de l'emploi dont il est préconisé d'étudier des solutions de veille en la matière.

I.3.5 Dynamiser les mesures cantonales d'activation de la LASoc et de la LEMT en faveur de solutions innovatrices et diversifiées privilégiant un retour durable sur le marché du travail des chômeurs en fin de droit ou sans droit à l'assurance chômage

Parallèlement aux ajustements organisationnels du dispositif cantonal, un nouveau dynamisme doit aussi être apporté dans le soutien procuré au plan individuel au travers de mesures actives. L'objectif de cette recommandation est de recentrer d'abord les mesures actuelles du catalogue en développant des mesures d'insertion sociale (MIS) d'évaluation, en recentrant les MIS par rapport à la mission spécifique des SSR, en renforçant les MIS par rapport aux besoins de prise en charge des problématique sociale et en développant davantage les programmes qualifiants au sens de l'art. 84 al. 1 let. b LEMT auprès des entreprises. L'objectif de cette recommandation est aussi de compléter le soutien à l'emploi par de nouvelles mesures actives dans le dispositif cantonal. L'efficacité des programmes de qualification réalisés auprès de collectivités publiques ou d'associations à but non lucratif a largement été mise en cause. Il est recommandé de miser davantage sur des programmes d'emploi qualifié en entreprise avec notamment des solutions de subsides à l'embauche. Le rapport présente une mesure innovatrice et originale qui a fait ses preuves en Allemagne et consiste à encourager employeurs et employés à enclencher une collaboration par une allocation incitative mensuelle fixe accordée paritairement (mesure de Hambourg). Il y aurait aussi des moyens de renforcer le placement auprès des entreprises en intervenant à la fois sur l'offre et la demande par des prestations de conseils aux employeurs. Enfin, il est préconisé de développer des mesures déjà connues telles que les emplois accompagnés ou le job coaching. Parmi les incitations positives, il conviendrait aussi de réévaluer la franchise sur le revenu appliquée dans le cadre de l'aide sociale et de contrôler les effets de seuil qui peuvent dissuader les personnes de reprendre un emploi.

I.3.6 Pérenniser dans les situations de rigueur des mesures favorisant une solution stable et permanente permettant d'éviter l'effet de la « nasse insertionnelle »

En dépit des efforts pour augmenter les performances de notre dispositif cantonal, un certain nombre de situations de chômage de longue durée ne trouveront pas de solution d'insertion professionnelle. Au-delà de 55 ans, le taux de retour en emploi diminue sérieusement. La santé est un autre facteur de risque. Lorsqu'elle est affectée au point de rendre difficile la reprise d'un emploi, mais insuffisamment pour obtenir une rente de l'assurance invalidité, les personnes se trouvent dans une impasse. Des mesures telles que celles pour les « 55+ », récemment adoptées par le Conseil d'Etat, offrent de judicieuses solutions précisément pour ce type de situations. Toutefois, la Commission a voulu également examiner des solutions durables pour les personnes dont la reprise d'un emploi paraît très difficile, notamment par le biais d'entreprises sociales. Une première piste novatrice visant à préserver le lien à l'emploi consiste dans le développement d'un concept d'emplois « fermeture éclair ». Cette solution, tout en évitant le piège des emplois dits « solidaires », propose une activité subventionnée couplée à une location de service selon des conditions conformes au nouveau paradigme introduit par l'article 23 al. 3 bis LACI lors de la 4ème révision de cette loi. Pour les personnes déjà écartées durablement du marché de travail, la Commission a examiné deux propositions, l'une en rapport avec la nouvelle législation sur la personne en situation de handicap et, l'autre, sous la forme de rente-pont.

I.3.7 Prévenir durablement les situations de chômage qui se prolongent par une politique offensive d'investissement social en faveur de la formation

La formation est le principal facteur de protection contre le chômage de longue durée. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a parfaitement cerné cet enjeu en décidant d'amener un plus grand nombre de jeunes d'ici à l'année 2015 à décrocher un diplôme au degré secondaire II. Les demandeurs et demandeuses d'emploi faiblement qualifié-e-s pose un dilemme pour la collectivité : soit ces situations forment un volant de main-d'œuvre précaire durablement dépendantes de l'aide sociale, soit elles bénéficient de formation les aidant à s'adapter aux exigences du marché. Dans les deux cas, elles représentent une charge financière importante pour la collectivité. Toutefois, dans le premier cas, le facteur temps joue en défaveur des personnes, puisque l'éloignement prolongé du marché du travail engendre la prudence des employeurs. Dans le second cas, une personne nouvellement formée suscite au contraire de l'intérêt pour les employeurs. Cette deuxième voie constitue ainsi une forme d'investissement social pour la collectivité. Ce rapport dresse un bilan détaillé de notre système cantonal de formation et préconise neuf mesures visant à renforcer la formation professionnelle, notamment : étendre les allocations de formations (AFo) et les subides de formation (prêts ou bourses), élargir la validation des acquis pour les personnes en difficulté de réinsertion, étendre le périmètre d'action des réseaux d'entreprises formatrices, opter pour une réduction résolue de l'illettrisme dans notre canton. L'enjeu est considérable et c'est la raison pour laquelle la Commission préconise qu'un effort particulier soit réalisé dans ce domaine en faisant de cette recommandation un objectif gouvernemental.

II. ZUSAMMENFASSUNG

II.1. Herkunft und Struktur des Berichts

Ende der neunziger Jahre veranlassten die Schwierigkeiten, denen ausgesteuerte Personen sowie Leistungsempfängerinnen und -empfänger von Sozialhilfe bei der Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt gegenüber stehen, den Kanton Freiburg, sich eingehend mit der Problematik der Langzeitarbeitslosigkeit zu befassen. Zu Beginn der 2000-er Jahre wurde ein neues Dispositiv für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung geschaffen (BAHG- und SHG-Massnahmen). Dessen 2008 von den Professoren Flückiger und Bonoli publizierte Auswertung hat gezeigt, dass die Regelung den heutigen Fällen von Langzeitarbeitslosigkeit nicht mehr gerecht wird, insbesondere jenen ohne Anspruch auf Leistungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG). Das Risiko besteht, dass diese Fälle sich in die Länge ziehen und so die Belastung der Sozialhilfe weiter erhöhen.

Auf Grund dieser Resultate sprach sich der Staatsrat für die von den Professoren Flückiger und Bonoli empfohlenen Lösungsansätze aus und schuf die Basis für neue gesetzliche Massnahmen betreffend Beschäftigung und Arbeitsmarkt (BAMG). Deren Ausführungsreglement trat am 1. August 2012 in Kraft. Gleichzeitig wollte der Staatsrat das gesamte Konzept prüfen. Daher gründete er eine Kommission für eine prospektive Untersuchung der Massnahmen im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit. Die Untersuchung hat zur Aufgabe, die verschiedenen Unterstützungsformen für Langzeitarbeitslose zu prüfen unter Berücksichtigung ihrer Schwierigkeiten und Bedürfnisse sowie ihres Umfelds und der Abläufe, von denen sie betroffen sind. **Dabei sollen auch Empfehlungen für eine genauere Beschreibung der Arbeitslosenunterstützung und Nachhaltigkeit in deren Kohärenz und Effizienz formuliert werden.**

Im Rahmen des gegebenen Handlungsspielraums verfolgte die Kommission bei dieser Analyse vier Stossrichtungen: Unterstützung bei der Stellensuche, Aus- und Weiterbildung, Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Arbeitsmarkt sowie organisatorische Massnahmen. Diese Stossrichtungen wurden entsprechend des Interventionsziels (Person oder Umfeld) und der Risikofaktoren bzw. des Schutzbedürfnisses, welche die Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit beeinflussen können, bestimmt. Der Bericht gliedert sich in zwei Teile. Der erste Teil zeigt die strategischen Leitlinien auf mit sieben Empfehlungen und 28 Massnahmenvorschlägen. Der zweite Teil rekapituliert die Analyse der vier Stossrichtungen mit den Argumenten, auf denen sich die Empfehlungen abstützen.

II.2. Situation der Langzeitarbeitslosigkeit: Entwicklung und Tendenzen

Noch nie war in den letzten zehn Jahren die Zahl der ausgesteuerten Personen im Kanton Freiburg so hoch wie 2011, Tendenz in den letzten drei Jahren steigend.

Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern mit ähnlichen Arbeitslosenzahlen, hat unser Land die meisten Langzeitarbeitslosen. Weniger als die Hälfte der Langzeitarbeitslosen findet wieder Arbeit (46 %) und nahezu zwei von fünf werden ausgesteuert (41 %). Die Hälfte der Ausgesteuerten hat nach zwei Jahren noch keine Stelle gefunden (52 %). Ein Sechstel der ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen, die nach zwei Jahren noch keine Arbeit gefunden haben, wenden sich an die Sozialhilfe, um ihre Grundbedürfnisse abzudecken. Gesamthaft beantragen 10 % der Langzeitarbeitslosen schliesslich Sozialhilfe.

Die durchschnittliche Dauer des Sozialhilfebezugs im Kanton Freiburg liegt um 15 % über dem Schweizer Durchschnitt, und mehr als ein Drittel aller Bezügerinnen und Bezüger bleibt dauerhaft unterstützungsab-

hängig. Bei den Ablösungen von der Sozialhilfe sind die Unterstützungsdossiers, die auf Grund einer Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Lage innerhalb von fünf Jahren *ad acta* gelegt werden konnten, im Kanton Freiburg von 38,8 % im 2006 auf 34,5 % im 2010 gesunken. Darüber hinaus musste knapp ein Drittel der 2007 abgeschlossenen Fälle in den drei darauf folgenden Jahren wieder eröffnet werden.

Mit anderen Worten: Der Anteil der Bevölkerung, der ganz oder teilweise von der Sozialhilfe abhängig ist, nimmt seit Jahren langsam, aber stetig zu. Leistungsempfängerinnen und Leistungsempfänger haben auch in Zeiten des wirtschaftlichen Aufschwungs Mühe, eine Stelle zu finden und ihre finanzielle Unabhängigkeit wiederzuerlangen. Sozialhilfe wird zunehmend auf Grund sozialer und wirtschaftlicher Veränderungen gewährt. Darin widerspiegelt sich die Häufung von Situationen, die eine langfristige Unterstützung erfordern – im Gegensatz zu früher, wo die Sozialhilfe nur als vorübergehende Sicherung des Existenzminimums gedacht war.

Der Langzeitarbeitslosigkeit liegen konjunkturelle, strukturelle und persönliche Faktoren zugrunde. Auf individueller Ebene entsteht Langzeitarbeitslosigkeit häufig aus einer facettenreichen Problematik, die zumeist auf folgenden Faktoren basiert: Die Leistungsempfängerin/der Leistungsempfänger war über längere Zeit nicht in den Arbeitsprozess eingebunden, ist 45 Jahre alt oder älter, hat weder Berufsabschluss noch Maturität, hat Migrationshintergrund, ist allein erziehend. Die Gesundheit spielt auch eine wichtige Rolle, doch gemäss den neusten Studien sind diese Probleme eher die Folge einer Verschlechterung der persönlichen Situation.

Diese Risiken werden weiter erhöht, wenn sich die konjunkturelle Situation verschlechtert. Auch der beste Ansatz zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit kommt kaum gegen diese Tatsache an. Die Diskrepanz der Arbeitslosenquote zwischen unqualifizierten und überqualifizierten Personen hat seit 20 Jahren ständig zugenommen, und zwar disproportional im Vergleich mit allen OECD Ländern. Dies ist ein weiterer Hinweis darauf, dass strukturelle Faktoren in diesem Zusammenhang starkes Gewicht haben. Die Hauptfaktoren sind natürlich der Arbeitsmarkt und die organisatorischen Massnahmen, welche die Situation entschärfen sollten.

II.3. Empfehlungen für neue strategische Leitlinien

Die Empfehlungen der Kommission teilen sich in sieben Aktionsbereiche auf. Sie rekapitulieren auf verschiedenen Ebenen sämtliche Entwicklungsvorschläge der Freiburger Politik und zielen darauf ab, Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern oder zu überwinden.

II.3.1 Klare Verteilung der Kompetenzen und Bündelung der Zuständigkeiten entsprechend der Mission der unterstützenden Instanzen

Die vor einigen Jahren begonnene Neudimensionierung des eidgenössischen Versicherungssystems bringt eine Neuaufteilung der Kompetenzen auf kantonaler Ebene mit sich. Diese strukturellen Veränderungen zeigen sich insbesondere in der sesshaften, sequentiellen und immer mehr in sich geschlossenen Berücksichtigung der Lebensumstände der Betroffenen, welche sogar weitere Situationen der Langzeitarbeitslosigkeit verursachen kann. Die Umkehrung dieser Tendenz erfordert eine klare Aufgabenverteilung. Diese soll im Zusammenhang mit dem Hauptauftrag der betroffenen Instanzen erfolgen und auf eine verbesserte Komplexität bei der Behandlung der Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit basieren. Um dieser entgegenzuwirken, gilt es, die Ausformulierung der Kompetenzen durch eine Neuausrichtung und frühzeitige Intervention der Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) zu untermauern. Die berufliche Wiedereingliederung von ausgesetzten Arbeitslosen oder Personen, die keinen Anspruch auf AVIG-Leistungen haben, kann durch den

Einsatz spezieller Betreuungsstrukturen verbessert werden (s. Art. 86 BAMG), dessen Konzeption durch die aktuelle Umgestaltung der Massnahmen unerlässlich geworden ist.

II.3.2 Frühere Erkennung von Risikosituationen ab dem ersten Kontakt mit der kantonalen Anlaufstelle führt rascher zu koordinierten und passende Massnahmen

Der Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit ist auch ein Kampf gegen die Zeit. Je früher Interventionen bei Arbeitslosigkeit erfolgen, desto wirksamer erweisen sie sich für die Wiedereingliederung ins Erwerbsleben, da die soziale Absicherung noch vorhanden ist. Die Massnahmen der Institutionen erfolgen jedoch zu meist noch sequentiell. Ein besseres Frühwarnsystem für Risikosituationen ab dem ersten Kontakt kann helfen, diese Tendenz umzukehren. So erweist sich eine frühzeitige Intervention als beste Lösung, um drohende negative Folgen zu vermeiden. Die rasche Koordination der Interventionen durch die IIZ erlaubt eine Kompetenzenbündelung, die ein ganzheitliches Eingehen auf die Situationsproblematik erlaubt. Zudem fördern die Erweiterung und Abstimmung der Zusammenarbeit zwischen den regionalen Sozialdiensten (RSD) und den regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) frühzeitige Präventionsmassnahmen.

II.3.3 Das Vorgehen für sämtliche involvierten Institutionen systematisieren. So sieht jede Akteurin/jeder Akteur, wo ihr/sein Beitrag bei der Realisierung einer koordinierten kantonalen Strategie steht; die Interaktionen der anderen Beteiligten sind einsehbar

Heutzutage ist eine koordinierte Strategie, die verhindern soll, dass sich die Perioden der Arbeitslosigkeit verlängern, noch nicht in Sicht. Daher braucht es für die Neubildung des kantonalen Dispositivs harmonisierte Interventionsverfahren. Das Ziel der sozioprofessionellen Eingliederung wird einerseits von der IIZ, der Kommission für Jugendliche mit Schwierigkeiten und der neuen, in Art. 86 BAMG definierten Einzelstruktur, weiterverfolgt. Zwischen den verschiedenen Dispositiven wird es Überschneidungen geben, und die Ausformulierung wird nicht einfach sein. Die Verantwortlichkeiten sowie die Zusammenarbeit zwischen den Akteurinnen und Akteuren an den Schnittstellen sind klar zu definieren. Für die Ausformulierung der Kompetenzen auf kantonaler Ebene sind Leitlinien, mit den im Kanton verfügbaren Massnahmen zu Gunsten der beruflichen Wiedereingliederung, erforderlich. Dies erlaubt die Einführung der wichtigsten Massnahmen, ungeachtet des Status des Leistungsempfangenden, unter der Bedingung, dass die Finanzierung geregelt ist, wenn nötig durch die Öffnung eines kantonalen Fonds.

II.3.4 Die Entwicklung und die Effizienz des Dispositivs mittels eines Monitorings für Langzeitarbeitslosigkeit verfolgen

Für die Umsetzung einer koordinierten kantonalen Strategie, die auf der Neuaufteilung der Zuständigkeiten basiert, braucht es einen Gesamtüberblick, um die Entwicklung der Problematik Langzeitarbeitslosigkeit, die Resultate des Dispositivs und das Potential des Arbeitsmarktes zu erfassen. Sobald das Dispositiv greift, soll ein Monitoring, bis zur erfolgreichen Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit, laufend die Entwicklung der Situation der Leistungsempfängerin/des Leistungsempfängers prüfen. Gleichzeitig ist die Effizienz des Dispositivs zu prüfen und ein entsprechender Überwachungsmechanismus einzurichten, damit die nötigen Massnahmen im Verhältnis zum Risiko einer Langzeitarbeitslosigkeit ergriffen werden können. Um die Effizienz des Systems einschätzen zu können, ist auch der Kontext zu berücksichtigen, insbesondere das Potential des Arbeitsmarktes und die entsprechenden Überwachungsmechanismen.

II.3.5 Den kantonalen Aktivierungsmassnahmen nach SHG und BAMG ist zu Gunsten neuer und diversifizierter Lösungen mehr Dynamik zu verleihen. Dies erlaubt die dauerhafte Wiedereingliederung von ausgesteuerten Personen oder solchen, die kein Anrecht auf Arbeitslosenunterstützung haben

Parallel zu den organisatorischen Anpassungen des kantonalen Dispositivs braucht auch die auf individueller Ebene, mit den heute üblichen Massnahmen erbrachte Unterstützung, neuen Schub. Diese Empfehlung dient vorab einer Neuausrichtung der aktuellen Massnahmen des Katalogs, und zwar sollen die Beurteilungsmassnahmen zur sozialen Eingliederung (SEM) auf den besonderen Auftrag der RSD ausgerichtet werden. Die SEM werden bezüglich der Notwendigkeit, sich mit der sozialen Problematik zu befassen, verstärkt und die Qualifizierungsprogramme im Sinne von Art. 84 Abs. 1 Bst. b BAMG noch weiter ausgebaut. Diese Empfehlung zielt auch darauf ab, die Unterstützung der Stellensuchenden durch neu einzusetzende Massnahmen auf kantonaler Ebene auszubauen. Die Effizienz der Qualifizierungsprogramme bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften und nicht gewinnorientierten Institutionen wurde allgemein in Frage gestellt. Qualifizierungsprogramme bei Unternehmen, wo eine konkrete Chancen auf eine Einstellung besteht, sind zu bevorzugen. Der vorliegende Bericht präsentiert eine innovative Methode, die sich in Deutschland bewährt hat. Dabei erhalten Arbeitgebende und -nehmende monatlich zu gleichen Teilen eine Prämie als Anreiz für eine Zusammenarbeit (Hamburger Modell). Die Platzierung der Arbeitsuchenden kann bei den Unternehmen auch gefördert werden, indem man Letztere beratend unterstützt. Die bisher bekannten Massnahmen wie die betreute Beschäftigung oder das Job Coaching sind weiter auszubauen. Zu den positiven Bestärkungen gehört auch, den Freibetrag auf der materiellen Sozialhilfe zu prüfen, um einen allfällig entstehenden Schwelleneffekt zu vermeiden, der die Leistungsempfängerin oder den Leistungsempfänger davon abhält, eine Arbeit anzunehmen.

II.3.6 Härtefälle stabilisieren durch die Förderung tragfähiger Lösungen zur Vermeidung der Endlos-Schleufe

Trotz der im Rahmen des kantonalen Dispositivs durchgeführten Massnahmen lassen sich einige Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit nicht lösen. Ab dem Alter von 55 Jahren verringern sich die Chancen auf eine Wiedereingliederung signifikant. Ein weiterer Risikofaktor ist die Gesundheit. Ist der Gesundheitszustand der Leistungsbezügerin oder des Leistungsbezügers so beeinträchtigt, dass die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit zusätzlich erschwert wird, aber nicht schlecht genug, um IV-Leistungen zu beziehen, befindet sie/er sich in einer Sackgasse. Massnahmen wie das kürzlich vom Staatsrat genehmigte Programm «55+» bieten oft gute Lösungen in Situationen wie dieser. Doch die Kommission wollte auch dauerhafte Lösungen prüfen für Personen, für die ein Wiedereinstieg ins Erwerbsleben sehr schwierig scheint, und zwar mit Hilfe von sozialen Unternehmen. Ein neuer Weg, damit die Leistungsempfängerin oder der Leistungsempfänger den Kontakt zur Arbeitswelt behält, ist die Schaffung so genannter «Reissverschluss-Stellen». Diese Lösung vermeidet, dass die in den Arbeitsmarkt zu integrierende Person im Rahmen der Integrationsmassnahmen in eine Endlos-Schleufe gerät: Sie wird vorübergehend an eine subventionierte Stelle vermittelt (gemäss der neuen Regelung in Art. 23 Abs. 3 ff BAMG nach der 4. Gesetzesrevision). Für Personen, die seit längerer Zeit nicht mehr im Erwerbsleben stehen, hat die Kommission zwei Vorschläge geprüft: Die eine im Zusammenhang mit der neuen Gesetzgebung bezüglich Personen mit einer Behinderung, die andere in Form einer Brückenrente.

II.3.7 Langzeitarbeitslosigkeit dauerhaft vermeiden durch offensive soziale Investitionspolitik in die Aus- und Weiterbildung

Aus- und Weiterbildung ist die beste Vorbeugung gegen Langzeitarbeitslosigkeit. Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK hat dieses Thema bereits scharf umrissen: Bis ins Jahr 2015 soll ein Maximum junger Menschen zu einem Abschluss auf Sekundarstufe II geführt werden. Schlecht qualifizierte Arbeitsuchende sind für die Gesellschaft ein Problem: Die Langzeitarbeitslosigkeit legt ein ganzes Kontingent an Arbeitskräften still: Entweder bleiben diese dauerhaft von der Sozialhilfe abhängig, oder sie kommen in den Genuss marktgerechter Aus- oder Weiterbildungen, dank derer sie sich den Bedingungen des Arbeitsmarktes besser anpassen können. In beiden Fällen erwachsen der Gemeinschaft erhebliche Kosten. Im ersten Fall spielt der Faktor Zeit gegen diese Personen – je länger jemand nicht mehr im Arbeitsprozess steht, desto misstrauischer werden die Arbeitgeber. Im zweiten Fall hingegen weckt eine frisch ausgebildete Person das Interesse des Arbeitgebers. Deshalb ist die zweite Möglichkeit eine wichtige soziale Investition für die Gemeinschaft. Der vorliegende Bericht zeigt eine detaillierte Bilanz unseres kantonalen Bildungssystems. Er stellt neun Massnahmen vor zur Förderung der Berufsbildung: grosszügigere Handhabung von Ausbildungszuschüssen (AZ) und –beiträgen (Stipendien oder Darlehen); den betroffenen Personen die Gelegenheit geben, das neu Erlernte zu vertiefen; das Netz von ausbildenden Unternehmen erweitern; den Analphabetismus in unserem Kanton bekämpfen. Die Kommission drängt nun auf besonderes Engagement in der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit; deshalb soll die vorliegende Empfehlung zum Regierungsziel werden. Es steht viel auf dem Spiel.

III. MANDAT, MÉTHODE ET DÉFINITIONS

III.1. Introduction

A la fin des années 90, les difficultés rencontrées par les chômeurs en fin de droit et les bénéficiaires de l'aide sociale pour se réinsérer dans le marché du travail ont été le déclencheur dans le canton de Fribourg d'une vaste réflexion. Dès le 1er janvier 2000, un nouveau dispositif a été mis sur pied afin de lutter contre le chômage de longue durée et prévenir l'exclusion sociale grâce à des mesures de réinsertion professionnelle et d'insertion sociale. Ce dispositif est basé sur une répartition des tâches et des responsabilités entre les services chargés de sa mise en œuvre, à savoir les offices régionaux de placement (ORP, pour les mesures LEMT, anciennement LEAC) et les services sociaux régionaux (SSR, pour les mesures LASoc). En janvier 2008, ce dispositif a fait l'objet d'une évaluation menée par les Professeurs Flückiger et Bonoli.

Cette évaluation a abouti aux conclusions suivantes :

- > Le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle accuse un défaut de coordination entre les services impliqués, les mesures mobilisées et dans le suivi des personnes à faible employabilité;
- > Les mesures LEAC sont performantes, essentiellement lorsqu'elles peuvent se dérouler en entreprises, tandis que les mesures LASoc s'avèrent surtout pertinentes pour renforcer, dynamiser et stabiliser des situations sociales fragiles. Au-delà, ces mesures n'ont guère d'efficacité et ont même un effet contreproductif d'enfermement.
- > Les caractéristiques des individus ayant suivi les mesures de réinsertion s'avèrent être en décalage avec les besoins du marché et leurs chances de réinsertion demeurent faibles.

En d'autres termes, le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle actuel n'est pas en mesure de contenir les situations de chômage de longue durée, en particulier celles qui n'ont pas ou plus droit aux prestations de l'assurance chômage (LACI). Ces situations risquent de se prolonger et de prendre de l'ampleur avec pour conséquence d'augmenter les charges de l'aide sociale. Dans ce contexte, le canton de Fribourg se doit d'étudier les solutions pour faire face à cette difficulté, suivant les recommandations des Professeurs Flückiger et Bonoli.

A cet effet, le Conseil d'Etat a nommé, le 15 juillet 2009, une Commission d'étude prospective sur la politique en matière de chômage de longue durée. Cette Commission, accompagnée scientifiquement, a été chargée d'analyser les différentes solutions de prise en charge des chômeurs de longue durée en tenant compte non seulement de leurs difficultés et de leurs besoins, mais également de l'ensemble du contexte dans lequel ils évoluent et d'amener de nouvelles pistes de réflexion.

Le présent rapport est l'aboutissement des travaux de cette commission qui s'est réunie dès le 14 septembre 2009. Elle a mené ses travaux selon le mandat qui lui a été confié, mais en tenant compte également de la conjoncture particulièrement dense qui a émaillé jusqu'à récemment la problématique du chômage de longue durée. Considérant l'objectif prospectif de ce rapport, il est apparu indispensable pour parvenir à des recommandations pertinentes, et bien que cela ait engendré un délai supplémentaire, d'y intégrer les développements importants les plus récents, à savoir la transition de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) vers celle sur l'emploi et le marché du travail (LEMT), la quatrième révision de la loi sur l'assurance chômage (LACI), la mise en place du dispositif d'aide aux jeunes en difficultés d'insertion professionnelle ou l'instauration de la nouvelle structure de prise en charge des chômeurs en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI (art. 86 LEMT).

Mode d'emploi. Afin de permettre une lecture ciblée, **la structure du rapport est formée de quatre parties** complémentaires, mais qui peuvent être appréhendées indépendamment l'une de l'autre. Ce rapport est basé sur une analyse de la situation du chômage de longue durée. Une vue d'ensemble des lignes stratégiques proposées pour remédier à cette problématique figure dans la partie des recommandations. L'analyse et l'argumentation justifiant ces propositions sont réunies dans la partie consacrée aux axes d'intervention. En préambule une partie rend compte des aspects méthodologiques du travail effectué. En résumé, les quatre parties du rapport sont les suivantes:

- > **Mandat, méthode et définitions** : Ce chapitre délimite l'objet du mandat, établit la marge de manœuvre et explicite la démarche empruntée par la commission pour parvenir aux recommandations.
- > **Situation du chômage de longue durée** : Ce chapitre rappelle et précise les principales dimensions de cette problématique et en dresse un état pour le canton de Fribourg.
- > **Recommandations** : Ce chapitre réunit sous formes de lignes stratégiques des propositions de développement de la politique fribourgeoise, sur différents niveaux, pour prévenir et surmonter les situations de chômage de longue durée. Ces propositions sont étayées sur une synthèse des arguments dont on peut lire en détail le développement dans la quatrième partie du rapport.
- > **Axes d'intervention** : subdivisé en 4 parties (qualification et formation, soutien à l'emploi, dispositif organisationnel et marché du travail), ce chapitre reproduit l'analyse du dispositif actuel et des solutions à venir tenant compte des caractéristiques de la problématique et des connaissances récentes à son sujet. Ce chapitre évalue la marge de manœuvre de notre canton par rapport aux principaux leviers disponibles face au chômage de longue durée. Il récapitule également de manière synthétique les mesures déjà existantes dans le canton de Fribourg pouvant aider à prévenir et surmonter le chômage de longue durée.

III.2. Objectif

Conformément à l'arrêté du Conseil d'Etat du 15 juillet 2009, la Commission d'étude prospective sur la politique en matière de chômage de longue durée a rempli son mandat en visant le résultat suivant :

Répertorier des solutions de prise en charge des chômeurs de longue durée en tenant compte non seulement de leurs difficultés et de leurs besoins, mais également de l'ensemble du contexte dans lequel ils évoluent et d'amener de nouvelles pistes de réflexion.

III.3. Méthode

Pour atteindre cet objectif, l'approche adoptée par la Commission consiste à examiner les différents facteurs de risque ou de protection aux plans individuel et social par rapport à la problématique du chômage de longue durée. Cette méthode vise à répertorier, vérifier et préciser la manière dont ces facteurs contribuent à la désinsertion socioprofessionnelle ou, au contraire, soutiennent l'insertion professionnelle. Elle s'attache aussi à questionner les programmes ciblés sur les facteurs de risque ou destinés à renforcer les facteurs de protection et oriente le développement de nouvelles mesures. Cette approche a l'avantage d'ouvrir la réflexion non seulement sur les interventions traitant les situations de chômage de longue durée, mais aussi sur des perspectives de prévention. Cette approche intégrée est ainsi adéquate pour le développement de solutions durables à cette problématique.

Différents facteurs de risque de désinsertion socioprofessionnelle sont passés en revue dans le chapitre dédié aux situations du chômage de longue durée (chapitre IV). Les facteurs de protection correspondent à des leviers permettant de prévenir et surmonter les situations de chômage de longue durée. La Commission a retenu quatre axes d'intervention définissant la marge de manœuvre face à cette problématique :

- > **Soutien à l'emploi - mesures visant à favoriser le retour sur le marché du travail** : Atelier de techniques de recherche d'emploi (TRE), entraînement à la recherche d'emploi, emploi subventionné, programme d'emploi temporaire, etc. (p. 78).
- > **Formation - mesures visant à renforcer la qualification et les compétences professionnelles** : formation de base, allocation de formation (AFO), accompagnement en entreprise, etc. (p. 97).
- > **Actions en relation avec le marché du travail** : sensibilisation, guichet unique, connaissance et maîtrise du tissu socioéconomique, entreprises sociales, etc. (p. 114).
- > **Actions sur le dispositif organisationnel** : stratégie cantonale, répartition des tâches et responsabilité, organisation de l'intervention (vitesse d'intervention, profilage, etc.), travail interdisciplinaire - interinstitutionnel, monitoring transversal, etc. (p. 136).

Les deux premiers types d'interventions se situent au plan individuel puisqu'elles agissent sur la situation des personnes qui demandent un emploi. Ces deux types d'intervention font écho à une discussion devenue classique entre deux traditions d'approche généralement observées dans les pays anglo-saxons et le reste de l'Europe. Le premier type d'intervention privilégie le retour direct à l'emploi et fait référence dans la littérature spécialisée à une approche *work first* ou *workfare*. Le second met la priorité sur la formation et la qualification des personnes demandeuses d'emploi suivant une logique de préparation ou de réentraînement au travail. Dans tous les cas, ces deux logiques s'inscrivent dans des politiques de l'emploi et sociales actives inaugurées dès la moitié des années 1990 par opposition aux politiques passives.

Les deux derniers types d'intervention ciblant respectivement le marché du travail et le dispositif organisationnel, partent du principe que les personnes demandeuses d'emploi interagissent dans des contextes déterminés qui ont une influence importante sur leurs trajectoires de réinsertion. Ces facteurs environnementaux présentent généralement des opportunités à exploiter et des contraintes à surmonter.

Le schéma suivant récapitule les quatre axes articulés en fonction de la cible de l'intervention et des facteurs de risque ou de protection susceptibles d'influencer l'évolution d'une situation de chômage de longue durée.

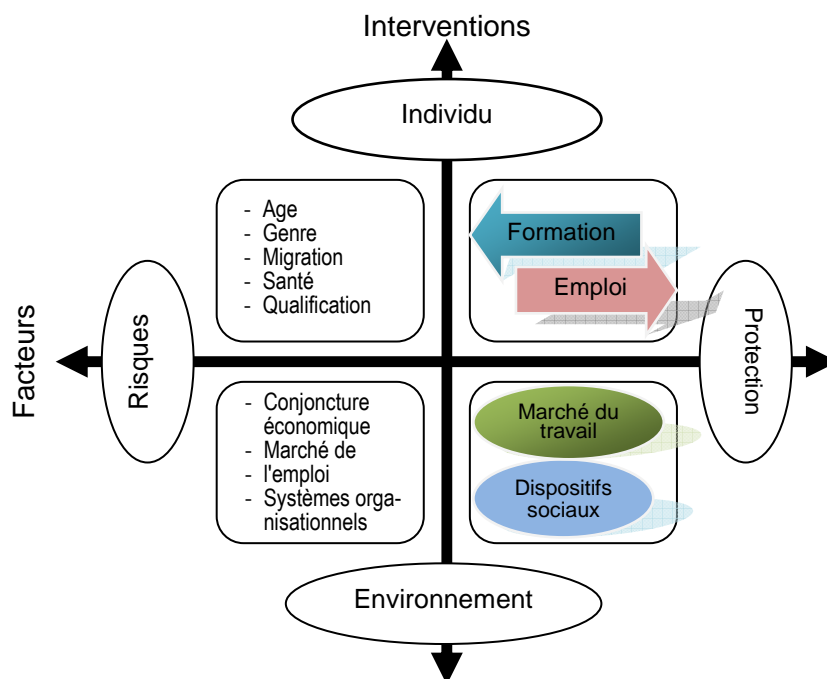


Figure 1 : Axes d'interventions sur le chômage de longue durée

III.3.1 Démarche

La démarche découlant de cette approche a consisté à estimer le panorama des mesures existantes et à questionner ce qui serait souhaitable de développer dans ces quatre domaines d'intervention. La commission les a passés en revue en auditionnant différents experts, soit scientifiques, soit responsables à Fribourg ou dans d'autres cantons, d'organismes intervenant dans ces domaines :

Nadia Lamamra,	Collaboratrice scientifique	Institut fédéral des hautes études en formation professionnelle (IFFP)
Marc Chassot	Chef de service	Service de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA)
Beat Schneuwly	Chef de service	Service des subsides de formation (SSF)
Fritz Winkelmann	Chef de service	Service de la formation professionnelle
Eric Etienne	Directeur	Service des emplois de solidarité (SEdS) du canton de Genève
Marc Känzig	Responsable des mesures de formation	Développement et contrôle de qualité MMT, Service public de l'emploi (SPE)
Viviane Collaud	Directrice (ad interim)	Chambre de commerce de Fribourg
Matthias Kuert	Leiter Sozialpolitik	Travail Suisse
Laura Besana Uwera	Collaboratrice scientifique	Section chômage, Service public de l'emploi (SPE)
Nicolas Dietrich	Coordinateur cantonal CII	Office Assurance-invalidité du canton de Fribourg
Marco Lepori	Adjoint du Chef de service à l'OAI Fribourg	Président de la Commission cantonale de collaboration interinstitutionnelle (CII)

III.3.2 Contexte des travaux de la commission

La Commission a également pris en compte dans la définition de ses travaux les éléments suivants :

- > En se référant à la réponse du Conseil d'Etat au **postulat N° 272.05 concernant le degré de pauvreté dans le canton de Fribourg**, qui traite notamment de la problématique du chômage de longue durée, la Commission a constaté l'étendue des mesures déjà disponibles pour répondre aux situations de précarité et même les prévenir. Elle observe par ailleurs que les autres mesures annoncées dans ce rapport, datant de 2005, sont quasiment toutes réalisées, en particulier celles concernant la **collaboration interinstitutionnelle (CII)** dont la mise en œuvre est effective depuis septembre 2008 et dont les premiers résultats sont prometteurs. Une Commission cantonale a été désignée pour assurer la coordination de la CII.
- > Sur la base de l'évaluation du dispositif cantonal d'insertion socioprofessionnelle des Professeurs Flückiger et Bonoli, la DEE et la DSAS ont conçu un dispositif visant à améliorer la coordination des interventions entre les organes du chômage et de l'aide sociale. La **nouvelle loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT)**, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, en fixe les modalités. La consultation sur ce pro-

jet de loi a eu lieu parallèlement aux travaux de la commission qui ont intégré l'examen de ce nouveau dispositif.

- > La situation des jeunes confrontés à des difficultés d'insertion socioprofessionnelle représente également un risque susceptible à terme de grossir le rang des chômeurs de longue durée. Le Conseil d'Etat a confié à la **Commission cantonale pour les jeunes en difficulté d'insertion (CJD)** la tâche de coordonner et de consolider le dispositif dédié à cette problématique. Ce dispositif est actuellement en cours de déploiement.
- > Dans le cadre de la mise en œuvre du projet constitutionnel No 52, la DSAS a confié à l'Université de Fribourg un mandat **concernant la situation des personnes dites vulnérables dans le canton de Fribourg**. Ce mandat consiste en une évaluation de la situation des personnes qui, sortant de tout dispositif, risquent au même titre que les chômeurs de longue durée d'être durablement dépendantes de l'aide sociale. La Commission s'est informée sur cette étude dont les résultats sont attendus pour l'automne 2012.
- > Dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Conseil fédéral a publié le 31 mars 2010 son **Rapport sur la stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté** en réponse à la motion (06.3001) de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006. Ce rapport consacre un chapitre spécifique au chômage de longue durée, parmi les facteurs de pauvreté, et formule des recommandations à l'attention des cantons et des communes. En novembre 2010, la Confédération a organisé une Conférence nationale sur la pauvreté afin de présenter sa stratégie de lutte contre la pauvreté. Cette conférence a permis de discuter de la mise en œuvre et du développement des priorités fixées par la Confédération.
- > L'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a publié **un rapport sur les politiques d'activation mises en œuvre en Suisse** examinant la performance des services publics de l'emploi et l'efficacité des stratégies en matière de réinsertion professionnelle. Le dispositif est évalué positivement mais les auteurs concluent, par contre, que « la mise en œuvre de mesures actives pour les chômeurs de longue durée, les chômeurs en fin de droits et les prestataires de l'aide sociale pose encore un certain nombre de problèmes, ce qui est dû aux différentes structures des prestations et à des stratégies de suivi inégales d'un canton à l'autre » (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010, p. 7).
- > Le Conseil fédéral a publié le 15 mai 2011 le **Rapport social statistique suisse** en réponse au postulat (2002 P 01.3788) intitulé « Législature. Rapport social ». Cette ultime documentation de la situation sociale de la population suisse comporte plusieurs analyses sur l'emploi, le chômage et l'incidence de ce dernier sur l'aide sociale.

III.3.3 Principes

Considérant ce contexte et les débats suscités par les études les plus récentes en matière de chômage de longue durée, la commission s'est également fixée les lignes directrices suivantes pour mener ses travaux :

- > le retour à l'emploi sur le premier marché du travail est un objectif prioritaire ;
- > les solutions alternatives devraient rester subsidiaires ;
- > les effets des mesures qui seront mises en œuvre doivent être durables, c'est-à-dire qu'ils doivent être ressentis au-delà de situations de crise.

La Commission a parcouru les quatre axes d'intervention en considérant simultanément pour chacun d'eux : la situation actuelle, les difficultés/besoins rencontrés et les solutions ou perspectives envisageables.

III.4. Définition et périmètre

Le champ d'activité de la commission se réfère à un ensemble de situations circonscrit généralement de deux manières différentes :

- > d'une part, *les chômeurs de longue durée*, à savoir les personnes inscrites au chômage et touchant des indemnités de chômage depuis plus de 365 jours et, d'autre part,
- > *les chômeurs en fin de droit*, soit les personnes qui ont épuisé leur droit maximum aux indemnités journalières ou dont le droit aux indemnités journalières s'est éteint à l'expiration du délai-cadre sans qu'elles aient pu ouvrir un nouveau délai-cadre d'indemnisation.

Considérant les objectifs visés par la Commission, la nécessité d'assurer des solutions globales au chômage de longue durée, la continuité des situations, l'homogénéité des caractéristiques de ces deux populations, les membres de la Commission ont décidé d'opter pour une définition étendue du chômage de longue durée :

Est entendu comme chômage de longue durée, une situation où une personne est inscrite au chômage depuis plus d'une année, ou qu'elle ne peut pas prétendre à une prise en charge LACI, ni prétendre à des indemnités de l'assurance chômage, et que cette situation est susceptible d'entraîner une intervention cantonale pour assurer l'entretien de la personne.

Le phénomène du chômage de longue durée et des personnes en fin de droit LACI est apparu de manière marquée durant les années nonante en Suisse. En 2008, le nombre de chômeurs de longue durée a diminué par rapport à l'année précédente, toutefois, la crise financière actuelle laisse présager des augmentations notables et durables pour les années à venir. Partant de l'une ou l'autre des définitions mentionnées, le chapitre suivant est en mesure de cerner les principales caractéristiques de cette problématique dans le canton de Fribourg.

IV. SITUATION DU CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE : PROBLÉMATIQUE

IV.1. Ampleur du chômage de longue durée

Les *chômeurs de longue durée*, au sens de la LACI, sont inscrits auprès des offices régionaux de placement (ORP). Leur nombre est recensé dans les statistiques du chômage. Selon celles-ci, la part des chômeurs de longue durée évolue quasiment de la même manière que l'ensemble des chômeurs inscrits, voire des demandeurs d'emploi, quoique avec un décalage de quatre à dix mois. En 2011, selon les données du SECO, le taux de chômage de longue durée, soit le nombre de chômeurs de longue durée sur l'ensemble des chômeurs inscrits, s'élevait à 20.1 % en Suisse et à 14.1% à Fribourg. Après une augmentation importante dans le courant 2011, phénomène corollaire à la montée du chômage à la fin 2009, la tendance est plutôt à la baisse en 2012, bien que la conjoncture actuelle exige de la prudence pour des prévisions à plus long terme.

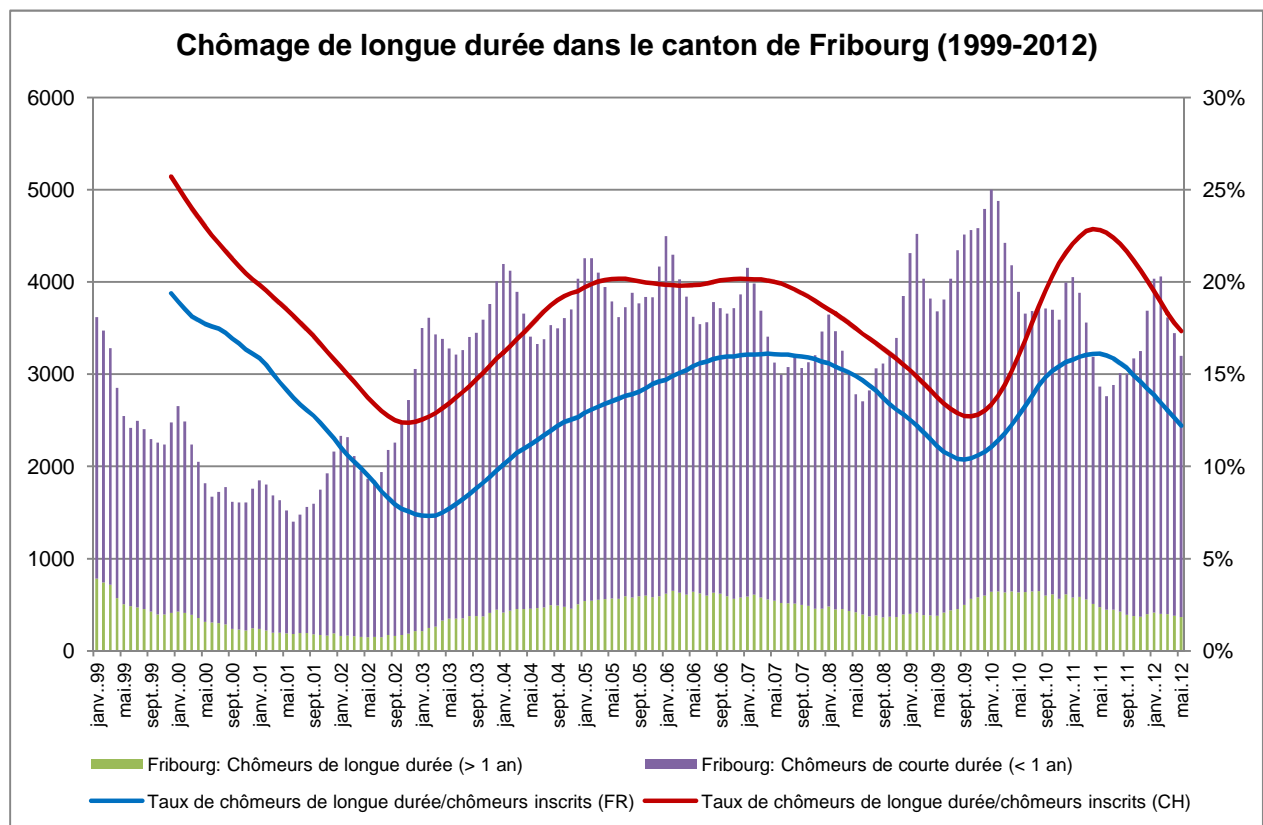


Figure 2: Evolution du chômage de longue durée

Le phénomène des *chômeurs en fin de droit* aux prestations de l'assurance chômage est plus difficile à appréhender car ces personnes s'éloignent progressivement des ORP. Selon l'OFS, moins d'une année après l'arrivée en fin de droit, 30 % des personnes restent inscrites auprès d'un ORP et ce taux diminue encore avec le temps (OFS, 2009). Par ailleurs, les personnes arrivées en fin de droit ne font pas forcément appel au dispositif d'aide sociale, leur trajectoire n'étant pas linéaire. Toutefois, grâce aux résultats concernant la quantification des passages entre systèmes de sécurité sociale, il apparaît qu'entre 2004 et 2006 environ 400'000 personnes ont fait recours à l'assurance-chômage et 106'000 sont arrivées en fin de droit, soit un peu plus de 25 % (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Selon les données du SECO et de l'OFS, entre janvier et décembre 2011, 47'249 personnes sont arrivées en fin de droit en Suisse, soit environ 4'000 personnes par mois. A titre de comparaison, depuis 1999, environ 2'300 personnes arrivent en moyenne chaque mois en fin de droit en Suisse. L'importante augmentation qui a eu lieu en 2011 s'élève donc à un taux de plus de 70 %. Cette tendance a bien entendu des répercussions sur le canton de Fribourg puisque 1'400 personnes sont arrivées en fin de droit en 2011. **Au cours des dix dernières années, le nombre de personnes arrivées en fin de droit dans le canton de Fribourg en 2011 n'a jamais été aussi élevé et la tendance à la hausse se confirme depuis ces trois dernières années** (cf. tableau de gauche ci-dessous). Que représente cette évolution proportionnellement au nombre de chômeurs inscrits (proportion de chômeurs arrivés en fin de droit par rapport à tous les chômeurs sortant de l'assurance-chômage lors d'un mois donné, cf. tableau de droite ci-dessous) ? Après une nette diminution de cette proportion jusqu'en 2004, celle-ci se stabilise avant de repartir à la hausse dès 2011 avec une tendance moins marquée dans le canton de Fribourg par rapport à la moyenne Suisse.

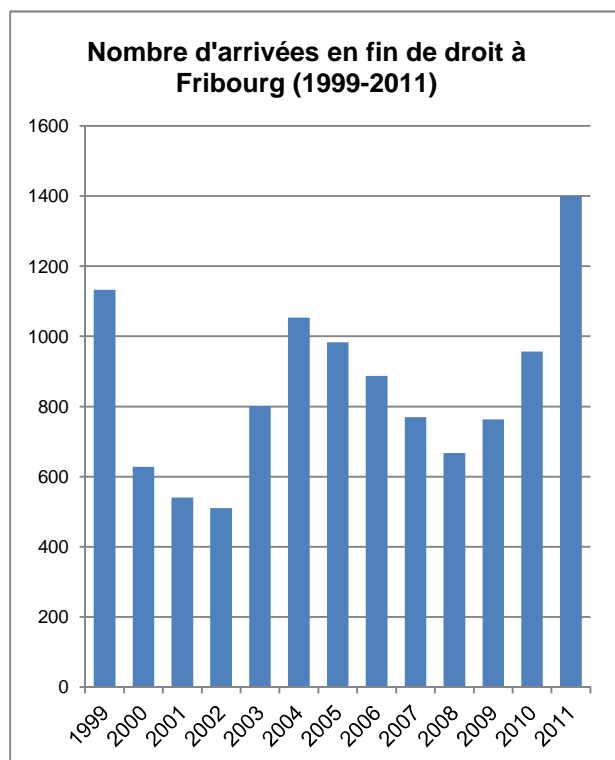


Figure 3 : Evolution des situations en fin de droit aux prestations de l'assurance chômage

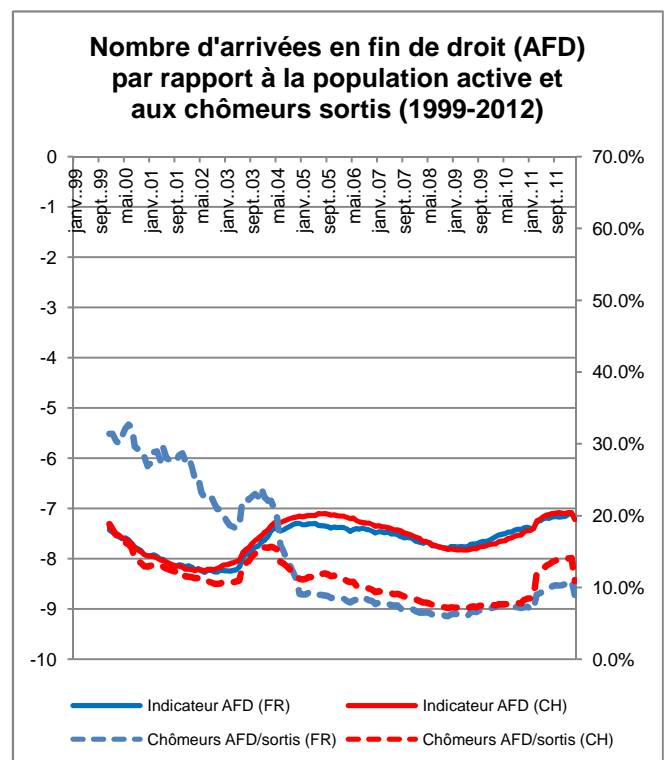


Figure 4 : Evolution des situations en fin de droit LACI par rapport à la population active

Depuis 2009, le nombre de personnes arrivées en fin de droit est en constante augmentation par rapport à l'ensemble de la population active. L'évolution du nombre de personnes arrivées en fin de droit peut être appréciée encore plus précisément en l'isolant des variables associées aux flux de l'assurance-chômage. Il faut pour cela se référer à un indicateur basé sur une variable stable, à savoir la population active (logarithme naturel). On constate ainsi que le nombre d'arrivées en fin de droit en Suisse subit une progression dès 2004, se stabilise puis diminue progressivement jusqu'en 2008. A partir de ce point, ce nombre subit une forte progression sous l'effet combiné de la crise financière et de la 4^{ème} révision de la LACI, comme le montre le tableau ci-dessus. En répétant l'exercice pour le canton de Fribourg, on constate que le taux d'AFD avoisine le taux suisse. Au vu des effets d'hystérèse connus en matière de chômage, il est probable que les nouvelles arrivées en fin de droit dépassent les taux maximaux observés de 2004 à 2006 et forment un palier supérieur lors des années à venir, soit entre 2013-2014 en tenant compte de l'effet de décalage d'environ 2 ans (SECO, 2011).

IV.2. Trajectoires des chômeurs de longue durée

Comme le montre la définition du chômage de longue durée adoptée dans ce rapport (cf. III.4), elle est formulée en fonction de la durée de l'octroi d'indemnités de l'assurance-chômage de plus 12 mois mais également au-delà de la fin de droit aux dites indemnités, voire dans le cadre de l'aide sociale. Par conséquent, connaître et comprendre les parcours des personnes à l'intérieur et entre les systèmes de protection sociale est essentiel pour ajuster ces derniers en conséquence. En Suisse, la connaissance scientifique en la matière est relativement récente et elle permet désormais d'éclairer les trajectoires des chômeurs de longue durée qui apparaissent d'emblée comme non linéaires (Aeppli, 2006; Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009; Ritschard, Bigotta, Losa, & Stephani, 2011; Fluder, Fritschi, & Salzberger, 2011).

IV.2.1 Le chômage de longue durée dans le cadre LACI

En se référant aux statistiques présentées dans la section précédente, il apparaît clairement que le chômage de longue durée au sens de la LACI est conjoncturel puisqu'il évolue dans une proportion qui suit le taux de chômage avec un décalage d'environ une année. Toutefois, il ne faut pas confondre le taux de chômeurs de longue durée au cours d'un mois donné avec le risque de survenance de ce phénomène. Celui-ci peut être estimé en se basant sur les résultats dérivés de la quantification des passages entre les systèmes suisses de protection sociale. **Plus de deux cinquièmes des chômeurs et chômeuses sont concernés par cette problématique.** En effet, sur les 50'000 bénéficiaires d'indemnités de chômage recensés entre 2004 et 2006, 44.2 % ont été touchés par cette situation au moins une fois (Fluder, Fritschi, & Salzberger, 2011).

Outre les facteurs individuels et environnementaux qui ont une influence sur la survenance d'une situation de chômage de longue durée (cf. IV.3 et IV.4), les phases répétées de chômage de courte durée ont une incidence forte : dans plus d'un quart des cas (28 %), l'évolution du chômage à répétition débouche sur une situation de chômage de longue durée (AMOS, 2010).

IV.2.2 L'arrivée en fin de droit et trajectoires subséquentes

Selon l'étude de l'Observatoire du marché du travail de Suisse occidentale (AMOS) consacrée au chômage de longue durée (2007), **guère plus de la moitié des chômeurs de longue durée retrouve un emploi (46 %)**, malgré l'augmentation de leur flexibilité et de leur mobilité qui s'accroît à mesure que la durée de chômage s'allonge. Parmi ceux qui ne trouvent pas de place de travail, 15 % renoncent volontairement à leurs indemnités en raison, d'une part, d'un sentiment de frustration à l'égard du marché du travail et des

exigences fixées par les ORP et, d'autre part, d'autres sources de revenus disponibles pour subvenir à leurs besoins.

Après le chômage de longue durée, les risques d'arriver en fin de droit aux prestations de l'assurance chômage sont donc élevés. Selon l'étude précitée, **41 % des chômeurs de longue durée, au sens de la LACI, arrivent en fin de droit.** Les données longitudinales en la matière affinent ces résultats : 36 % des personnes salariées, 12 mois avant la période de chômage de longue durée, demeurent sans emploi ou inactives 12 mois après la fin de ce dernier (Ritschard, Bigotta, Losa, & Stephani, 2011). Ce taux s'élève même à 44 % si on prend en compte les personnes qui étaient déjà inactives avant la période de chômage de longue durée, ce qui signifie que le passage du statut d'actif à inactif est le plus courant parmi les évolutions possibles des trajectoires en cas de chômage prolongé.

Aeppli (2006) relève que **52 % des personnes arrivées en fin de droit depuis deux ans ne retrouvent pas d'emploi.** Taglang observe pour sa part que, sur une période plus longue (cinq ans), les personnes arrivées en fin de droit sont près de 65 % à avoir retrouvé un emploi, mais la qualité de celui-ci est affectée : le nombre d'emplois à temps partiel est deux fois supérieur à la proportion observée dans la population active totale, et l'arrivée en fin de droit a également un fort impact sur les salaires (OFS, 2009).

IV.2.3 Aide sociale et chômage de longue durée

L'examen des parcours-types et des profils de risques montre que plus **de 10 % des chômeurs et chômeuses émargent à l'aide sociale** alors qu'ils bénéficient ou ont bénéficié d'indemnités de l'assurance-chômage et, parmi eux, un peu plus de la moitié (53 %) sollicitent simultanément les prestations de chômage et d'aide sociale. En comparant les chômeurs de courte durée aux chômeurs de longue durée, il apparaît que dans plus de 75 % des cas, ce sont les derniers qui ont recours aux prestations d'aide sociale (Fluder, Fritschi, & Salzberger, 2011).

Depuis les recherches longitudinales effectuées par Aeppli (2006), on sait que 29 % des personnes arrivées en fin de droit et n'ayant pas retrouvé d'emploi après deux ans ont recours à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins de base, soit environ un sixième de tous les chômeurs arrivés en fin de droit. L'étude sur la quantification des passages entre système de protection sociale révèle que près d'un tiers des chômeurs et chômeuses arrivés en fin de droit a eu recours à l'aide sociale (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009). Selon ces travaux, cela signifie qu'**entre un à deux chômeurs arrivés en fin de droit sur six requièrent des prestations d'aide sociale.**

Les personnes arrivées en fin de droit qui n'ont pas retrouvé d'emploi utilisent prioritairement leurs ressources personnelles (fortune, réseau familial ou social, etc.) jusqu'à leur épuisement. A ce titre, la durée moyenne entre l'arrivée en fin de droit et le recours à l'aide sociale est de 3.5 mois avec une concentration des demandes d'aide sociale directement après l'arrivée en fin de droit ou environ une année après cet événement (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Aucune donnée longitudinale systématique n'est disponible pour établir la proportion exacte de chômeurs et chômeuses de longue durée ayant recours à l'aide sociale, à l'exception d'une étude dans le canton de Genève menée entre 2003 et 2005 (Mouzoune, 2009). Par conséquent, seule une estimation peut être effectuée : **entre 6 à 12 % des chômeurs et chômeuses de longue durée ont recours à l'aide sociale** (c'est-à-dire 30 % de 40 % selon les études précitées). En revanche, la statistique de l'aide sociale dans le canton de Fribourg (OFS, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011) indique que **le tiers des dossiers d'aide sociale est composé de chômeurs (1171 en 2007, 1474 en 2010), la moitié d'entre eux étant inscrite à l'ORP et l'autre moitié n'ayant plus de contact avec cet organisme.**

Structurellement, l'aide sociale est une prestation conçue pour fournir une aide individuelle passagère en cas de situation de détresse et, subsidiairement, doit être remplacée en principe par d'autres ressources. En Suisse, selon les données statistiques en la matière, **la durée moyenne d'octroi de l'aide sociale pour les dossiers clos en 2010 avait été de vingt mois**, soit à peu près de deux ans (OFS, 2012). Dans le canton de Fribourg, cette durée est supérieure de 15 % à la moyenne suisse, soit 23 mois et elle est de 39 mois pour les dossiers encore ouverts (OFS, 2011). En termes de durée d'octroi de l'aide sociale, l'étude de la cohorte des personnes ayant obtenu pour la première fois une aide sociale en 2005 permet de distinguer **quatre types de parcours au sein de l'aide sociale** : 34.2 % sont des bénéficiaires de courte durée (moins de 12 mois), 17.1 % de longue durée (12 à 24 mois), 11.5 % présentent des situations d'aide sociale à répétition et **36.8 % sont durablement dépendants de l'aide sociale** (OFS, 2011).

En ce qui concerne les sorties du dispositif d'aide sociale, on constate que le motif de la fin du versement des prestations d'assistance évolue. Dans les mêmes proportions qu'au niveau national, dans le canton de Fribourg, en l'espace de cinq ans, **les dossiers clos en raison de l'amélioration de la situation économique sont passés de 38.8 % en 2006 à 34.5 % en 2010** (OFS, 2007; 2011). En outre, dans près d'un tiers des cas, les dossiers fermés en 2007 ont été rouverts pendant les trois années suivantes (OFS, 2012). En revanche, le versement d'autres prestations sociales augmente mais dans des proportions moindres. L'assurance invalidité joue le rôle de relais le plus significatif mais il convient d'être attentif au fait qu'un peu plus de 20 % des refus d'octroi des prestations de l'assurance invalidité (AI) concernent des bénéficiaires de l'aide sociale (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Par conséquent, **la part de la population entièrement ou partiellement tributaire de l'aide sociale tend à augmenter, lentement mais continuellement, depuis des années**. En outre, **même en période de forte croissance économique, les bénéficiaires de cette prestation ont du mal à retrouver un emploi** et à recouvrer leur indépendance financière. En raison des changements sociaux et économiques, l'aide sociale doit être accordée de plus en plus souvent. Ce chiffre reflète l'afflux toujours plus fréquent de situations, avec celles du chômage, auxquelles sont accordées des prestations sur une longue durée, et plus seulement pour garantir passagèrement le minimum vital, ce qui était pourtant la fonction originelle de l'aide sociale.

Finalement, les études précitées ne renseignent pas sur les prestations octroyées à l'intérieur des systèmes de protection sociale comme les mesures d'insertion socioprofessionnelle. En ce qui concerne l'aide sociale, les experts supposent néanmoins que **le taux d'application de ces mesures est faible et que leur mise en œuvre n'est pas systématique** (Gärtner & Flückiger, 2006; Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010).

IV.3. Facteurs individuels de risque de chômage de longue durée

Le chômage de longue durée est dû à une conjonction de facteurs conjoncturels, structurels et personnels, non hiérarchisés, sans relation systématique de causes à effets et résultant souvent de liens de causalité indirects (AMOS, 2007). De manière générale, on constate que les changements durables affectant le marché du travail, la crise économique ou certaines caractéristiques sociodémographiques augmentent le risque de désinsertion.

Sur le plan individuel, le chômage de longue durée est le résultat d'une problématique multiple associée à des circonstances complexes. Les statistiques descriptives du chômage de longue durée, des arrivées en fin de droit et de l'aide sociale, même si elles présentent des convergences, ne sont pas suffisantes, car elles ne prennent pas en compte simultanément l'ensemble des variables explicatives, ni les caractéristiques subjectives comme l'état de santé ou l'espoir subjectif d'un avenir professionnel. Les récentes recherches en la ma-

tière ont mesuré l'impact spécifique et réel de chaque caractéristique et identifié le ou les déterminants du chômage de longue durée à l'aide de modèles économétriques de régression logistique. Par ailleurs, elles ont également relevé le ou les déterminants de l'arrivée en fin de droit LACI, du recours à l'aide sociale et les facteurs influençant le retour en emploi.

Dans toutes les études recensées (Oegerli & Morlok, 2007; OFS, 2009; Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008; Aeppli & Ragni, 2009), **les variables individuelles suivantes ont été identifiées comme significatives :**

- > **être âgé de 45 ans et plus ;**
- > **ne pas avoir achevé une formation du niveau secondaire II ;**
- > **être issu d'un contexte migratoire ;**
- > **être le ou la chef-fe d'une famille monoparentale ;**
- > **être inactif.**

A celles-ci s'ajoutent également des facteurs dits subjectifs dont l'état de santé est le plus significatif. Les facteurs ayant une incidence spécifique sont présentés ci-après.

IV.3.1 Âge et difficultés de retour en emploi

Au niveau Suisse, comme dans l'Espace Mitteland¹, les personnes âgées de plus de 40 ans représentent près de 55 % des actifs occupés alors qu'ils représentent moins de 45 % des chômeurs. Les salariés âgés sont donc moins fréquemment touchés par le chômage que les jeunes mais, lorsqu'ils le sont, leur risque de chômage de longue durée est élevé. Le phénomène est particulièrement marqué dans le canton de Fribourg. En se basant sur les statistiques moyennes 2011 de l'assurance-chômage, **les chômeurs inscrits âgés entre 40 et 54 ans ainsi que ceux âgés de 55 à 64 ans étaient surreprésentés dans la population des chômeurs de longue durée** par rapport aux chômeurs inscrits depuis moins de 12 mois, respectivement +9.2 % et +22.0 %. Par conséquent, 70.2 % des chômeurs et chômeuses de longue durée ont plus de 40 ans, tandis qu'ils ne sont que 41 % parmi les chômeurs et chômeuses de courte durée.

Au-delà du délai-cadre LACI, les données disponibles en la matière montrent clairement que les personnes arrivées en fin de droit âgées entre 45 et 64 ans ont nettement moins de chances que les plus jeunes de retrouver un emploi (Aeppli, 2006; OFS, 2009). En outre, les personnes de plus de 50 ans ne bénéficient manifestement pas des tendances conjoncturelles favorables. Ce constat est confirmé par les résultats d'Aeppli et Ragni concernant les chances de retour en emploi des bénéficiaires de l'aide sociale (2009). Dans le canton de Fribourg, **les statistiques de l'aide sociale montrent en effet que les personnes âgées de plus de 45 ans ont clairement moins de chances de se réinsérer** : le taux d'aide sociale de cette catégorie de bénéficiaires de l'aide sociale est relativement constant depuis 2005 alors que celui des bénéficiaires plus jeunes a diminué significativement sur la même période (données OFS).

IV.3.2 La durée du chômage comme facteur déterminant de la désinsertion

L'impact de la durée du chômage (*duration effect*), à savoir le temps écoulé depuis la perte d'un emploi, est un facteur déterminant de désinsertion en raison de la méfiance des employeurs vis-à-vis des chômeurs de longue durée, de l'effet de sélection dû aux qualifications supérieures d'une partie des chômeurs et des effets négatifs sur le plan motivationnel et sanitaire dus à l'inactivité. **Lorsque la durée du chômage augmente,**

¹ Les données de l'Enquête Suisse sur la population active ne sont pas densifiées pour le canton de Fribourg. Les données se réfèrent donc dans la mesure du possible à l'unité territoriale la plus proche, à savoir l'Espace Mitteland dont fait partie le canton de Fribourg.

les seuls effets de dépendance à la durée sont responsables, en moyenne, de la diminution d'environ un tiers du taux de réinsertion (Dantan & Murtin, 2011). Le chômage de longue durée, voire de très longue durée est le facteur le plus déterminant du recours à l'aide sociale, y compris dans le canton de Fribourg (Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008).

IV.3.3 La formation comme facteur de protection et de réinsertion

En Suisse, le principal mécanisme d'intégration au marché du travail est le système de formation (Lindenmeyer & Walker, 2010). En d'autres termes, la formation de degré secondaire ou tertiaire est le meilleur moyen de limiter le recours à l'assurance-chômage, d'éviter le chômage « à récidive » et le chômage de longue durée ainsi que de prévenir l'intervention de l'aide sociale.

Dans le canton de Fribourg, 42.7 % des chômeurs et chômeuses (moyenne annuelle 2011 selon le SECO) n'ont pas achevé une formation de degré secondaire II, contre 35.7 % et 13.6 % pour les personnes ayant achevé respectivement une formation de degré secondaire II ou tertiaire. Ce phénomène est particulièrement important pour le canton de Fribourg puisque, pour la même période, la moyenne suisse est de 32.0 %, soit un peu plus de 10 points de différence.

Après 12 mois de chômage, la part des chômeurs de longue durée n'ayant pas accompli de formation secondaire II s'accroît (47.1 %) mais l'écart avec les chômeurs de courte durée est restreint (42.0 %). En revanche, à plus long terme, les publics faiblement qualifiés ont de très grandes difficultés à retrouver un emploi : les résultats de la quatrième étude longitudinale suisse consacrée aux chômeurs en fin de droit révèle qu'au moment de l'enquête, seules 37 % des personnes en fin de droit sans formation avaient retrouvé un travail contre 41 % pour les semi-qualifiées et 54 % pour celles bénéficiant d'une formation (Aeppli, 2006). L'OFS arrive à la même conclusion mais dans une moindre mesure par rapport au facteur âge (OFS, 2009). En effet, en phase de croissance économique, **plus le niveau d'éducation est bas et plus les probabilités de devoir recourir à l'aide sociale sont importantes**, toutes choses étant égales par ailleurs. Toutefois, cette caractéristique semble jouer un rôle moins sensible que l'âge ou la durée de l'inactivité (Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008). Le recours à l'aide sociale constitue cependant le plus souvent un piège pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui n'ont pas achevé une scolarisation du niveau secondaire II puisqu'ils ont nettement moins de chance de se réinsérer que celles qui détiennent un diplôme. **Dans le canton de Fribourg en 2010, plus de 70 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont considérés comme n'ayant accompli aucune formation professionnelle** (OFS, 2010).

A noter enfin qu'il existe une corrélation positive entre la formation et l'âge qui s'explique par le fait que les générations plus anciennes accomplissaient généralement moins de formation équivalente au niveau secondaire II. Ce phénomène concerne, notamment les femmes, mais aussi les personnes issues des premières vagues de migration vers la Suisse, à savoir des travailleurs essentiellement peu qualifiés (CSRE, 2010).

IV.3.4 Le facteur migration : des évidences trompeuses

Les statistiques concernant l'influence du contexte de migration sur le chômage de longue durée doivent être considérées avec précaution. Tout d'abord, il y a lieu de relever que les statistiques suisses prennent généralement en compte le statut administratif des personnes migrantes plutôt que leur lieu de naissance². Par exemple, une femme non-européenne issue de la migration de la 1^{ère} génération multiplie le risque par deux

² L'OFS a récemment publié certaines statistiques en matière de « Migration et Intégration ». La distinction entre population issue ou non de la migration y est définie selon les recommandations de l'ONU (<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07/blank/dos/02.html>).

d'être affectée par le chômage de longue durée par rapport à une personne étrangère non issue de la migration (OFS, 2011).

Ensuite, il faut noter que pendant plusieurs décennies, plus de 50 % des travailleurs migrants étaient des employés à plein temps ayant peu ou pas de formation professionnelle. Ce rapport s'est diamétralement inversé vers la moitié des années nonante, 50 % possédant un titre de haute école et 20 % étant peu qualifiés (Sheldon, 2010; CSRE, 2010). Conséquence d'une longue politique de recrutement de main d'œuvre étrangère faiblement qualifiée, la majorité de la population étrangère vivant actuellement en Suisse et dépendant des systèmes de protection sociale n'a que peu de qualification, ce qui explique qu'elle soit particulièrement touchée par le recul de la demande en personnel peu qualifié (Sheldon, 2010).

En Suisse comme dans le canton de Fribourg, en moyenne 2011, les personnes migrantes représentent entre 40 et 45 % de l'ensemble des chômeurs et chômeuses et des chômeurs et chômeuses de longue durée. Toutefois, en comparaison avec la part d'étrangers au sein de la population active (23.2 %), cette population est surreprésentée. Ce constat est également valable en ce qui concerne l'aide sociale puisqu'en 2010, 45.7 % des bénéficiaires de l'aide sociale sont étrangers et le taux d'aide sociale de cette population est de 4 points supérieur à celui de la population suisse (OFS, 2012). Dans le canton de Fribourg, les personnes migrantes sont également surreprésentées dans des proportions analogues aux moyennes suisses considérées (OFS, 2011).

Toutefois, lorsqu'on étudie toutes les caractéristiques simultanément, toutes choses étant égales par ailleurs, **le contexte migratoire n'est pas déterminant en ce qui concerne le risque de chômage de longue durée ou le recours à l'aide sociale** (Oegerli & Morlok, 2007; Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008; Aepli & Ragni, 2009). Il y a lieu de considérer la situation globale des personnes migrantes appelées plus souvent à travailler dans des branches et métiers pour lesquels le risque de chômage est élevé, à exercer des emplois dits atypiques. Ces personnes maîtrisent moins bien l'une des langues nationales, disposent de réseaux sociaux moins étendus et possèdent moins souvent un diplôme reconnu de niveau secondaire II. En outre, les mesures d'activation proposées par le système de sécurité sociale ne sont pas ciblées de manière optimale pour cette catégorie de chômeurs ou chômeuses puisqu'elles se concentrent quasi uniquement sur des cours de base d'acquisition de langue et pas sur des perfectionnements, requalification ou soutien à l'insertion directe (Egger & Spycher, 2007).

IV.3.5 Santé et facteurs subjectifs

L'étude AMOSA (2007) sur le chômage de longue durée répertorie **dix caractéristiques subjectives relatives à la personnalité d'un individu, ou facteurs « mous », jouant un rôle prépondérant en matière de recherche d'emploi. La santé physique et la santé psychique y occupent respectivement les 1^{er} et 4^{ème} rangs des caractéristiques les plus importantes**. En corrélation avec ce résultat, les données préoccupantes de l'Enquête suisse sur la santé indiquent que l'état de santé des demandeurs et demandeuses d'emploi est nettement moins bon que celui des personnes actives occupées (Marquis, 2010).

A la question de savoir si l'aggravation de l'état de santé est une cause ou une conséquence du chômage, une méta-recherche portant sur 104 études empiriques a déterminé qu'il s'agit d'une conséquence (McKee-Ryan, Kinicki, Song, & Wanberg, 2005). Une atteinte à la santé peut dès lors être un facteur aggravant, à plus forte raison si le chômage est persistant.

Le récent rapport à propos de la santé dans le canton de Fribourg montre que les valeurs relatives à l'activité professionnelle sont relativement constantes depuis 2002 et plus ou moins équivalentes à la moyenne Suisse. La crainte de perdre son emploi n'y est pas très répandue mais quelque 60 % des personnes interrogées for-

mulent des craintes quant à retrouver une place comparable après une période de chômage. Dans ce contexte, il existe également une corrélation entre âge, sexe, niveau de qualification et catégorie socioprofessionnelle. Par ailleurs, l'assurance de trouver un emploi comparable est d'autant plus faible que l'individu juge que sa place est précaire : parmi les personnes qui craignent de perdre leur emploi, la part de celles qui pensent pouvoir retrouver un emploi comparable ne s'élève qu'à 14.1 % (Obsan, 2010). Or, comme le montrent Ragni et Aeppli (2009), le facteur subjectif lié à la perception de l'avenir professionnel est déterminant et, s'il elle est positive, permet de réduire l'influence d'autres caractéristiques objectives, telles que l'âge.

IV.4. Facteurs environnementaux de risque de chômage de longue durée

Depuis 1973, le chômage incompressible tend à augmenter. En d'autres termes, « à la fin de chaque reprise conjoncturelle, le chômage se stabilise à un niveau supérieur à celui qu'il avait avant la dernière chute de l'emploi » (Sheldon, 2010). Ce résultat s'explique par l'extension des prestations de l'assurance-chômage mais aussi par la transformation de la demande de personnel. Pendant le dernier cycle du marché du travail, alors que l'emploi a progressé à un rythme supérieur à 1.3 % par année (85'000 nouveaux emplois par année – principalement à temps partiels, dans le secteur tertiaire), le socle incompressible du chômage n'a cessé d'augmenter (OFS, 2011; Sheldon, 2010; Baumberger & Gaillard, 2010).

Cette situation est caractéristique d'une inadéquation croissante entre les qualifications demandées et celles offertes par les demandeurs et demandeuses d'emploi. Quatre tendances longues marquant actuellement les marchés du travail des États industrialisés modernes expliquent cela :

- > la mondialisation et l'internationalisation croissante de la division du travail qui délocalise les tâches simples et répétitives pour laisser sur place une proportion grandissante d'emplois plus exigeants en termes de qualifications ;
- > le progrès technologique qui accroît la demande de personnes hautement qualifiées au détriment de la main d'œuvre peu ou pas qualifiée ;
- > la tertiarisation du monde du travail ou, en d'autres termes, le transfert encore à l'œuvre de l'emploi des activités artisanales et industrielles vers les services (Sheldon, 2010) ;
- > le phénomène d'hystérèse, c'est-à-dire le fait que, lorsque le chômage croît dans l'économie, il a tendance par la suite à se perpétuer en raison de l'accroissement du chômage de longue durée associé aux périodes de fléchissement conjoncturel (Gärtner & Flückiger, 2006).

Concernant la mondialisation, une étude relève que la situation relative des travailleurs peu qualifiés s'est détériorée en termes de chômage et non pas en termes de salaire, comme c'est le cas généralement dans les pays de l'OCDE. En revanche, avec **un écart des taux de chômage entre travailleurs peu et très qualifiés se creusant de 3.5 % en moyenne annuelle depuis 1991, aucun autre desdits pays n'a vu ce rapport se détériorer aussi vite qu'en Suisse** (Weder & Wyss, 2010).

IV.4.1 Déséquilibres sur le marché de l'emploi et difficultés d'appariement

L'efficacité de l'appariement (matching) entre les offres d'emploi et les demandes émanant des chômeurs n'est pas directement observable et il convient de considérer ce risque de désinsertion avec prudence. En effet, si les chômeurs et chômeuses de longue durée faiblement qualifiés ont statistiquement moins de chance de retourner en emploi, plusieurs indicateurs montrent que le volume des emplois faiblement qualifiés (activités simples et répétitives) est relativement stable depuis une décennie, voire en augmentation dans certains segments du secteur tertiaire (données OFS).

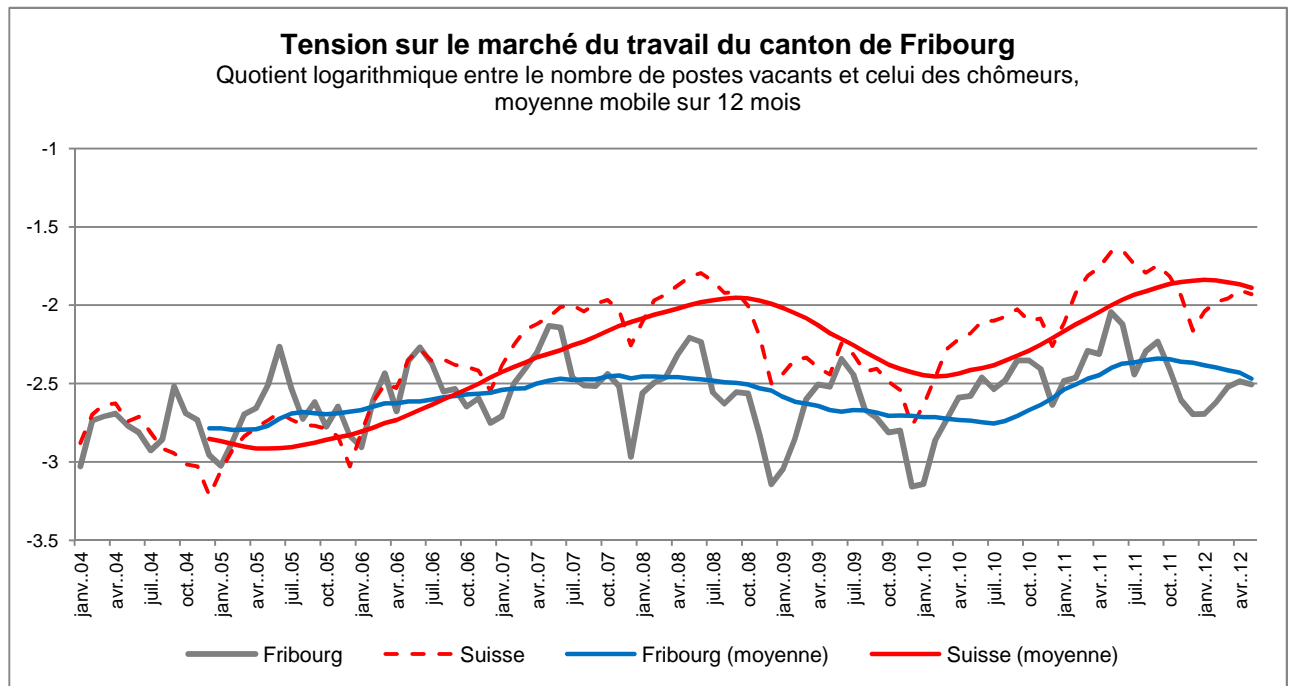


Figure 5 : Adéquation du marché de l'emploi

A propos des tensions sur le marché de l'emploi, c'est-à-dire le degré de difficulté rencontré par les entreprises lors de la recherche de collaborateurs ou collaboratrices, un sondage réalisé auprès de plus de 750 entreprises suisses révèle que 46 % d'entre-elles sont affectées par la pénurie de personnel adéquat, une tendance plutôt en hausse, et 70 % jugent que cette pénurie a un impact sur leurs activités. Les difficultés évoquées sont en premier lieu des lacunes quant au capital humain des potentiels employés (compétences, formation, expérience) mais les facteurs conjoncturels ont une forte influence. Si les stratégies mises en œuvre diffèrent, il est étonnant de constater que plus d'un quart des entreprises affectées n'ont pas d'opinion sur la question (Manpower, 2011).

A l'aide d'un indicateur pertinent, il est possible de mesurer et comparer la tension sur le marché du travail dans le canton de Fribourg³. Par rapport à la valeur nationale, celle du canton suit un rythme cyclique également observé dans l'ensemble de la Suisse (Credit Suisse, 2010). Toutefois, on enregistre actuellement une tension nettement moins élevée qui peut représenter un risque en matière de réinsertion. Après une progression entre 2010 et 2011, la tension du marché du travail dans le canton de Fribourg affiche une tendance légèrement à la baisse (cf. Figure 5).

³ L'indicateur de tension sur le marché du travail se définit comme le logarithme naturel du quotient entre emplois vacants à plein temps et chômeurs à temps complet (Bauer, 2007). Une tension élevée (nombreux postes vacants et peu de chômeurs) est favorable pour les employés et les demandeurs et demandeuses d'emploi, en revanche, une faible tension du marché du travail favorise les employeurs qui profitent d'une meilleure disponibilité de main d'œuvre adéquate et d'une pression à la hausse des salaires moins fortes (Credit Suisse, 2010).

IV.4.2 Segmentation des dispositifs de réinsertion socioprofessionnelle

En Suisse, l'intégration socioprofessionnelle dépend de quatre différents mécanismes, le principal étant la formation qui garantit habituellement un accès optimal au marché du travail (Lindenmeyer & Walker, 2010). Le second est mobilisé en cas d'atteinte à la santé (assurance-invalidité), le troisième en cas de raisons économiques (assurance-chômage) et le dernier en cas de nécessité (l'aide sociale – dernier filet du système). La notion de segmentation renvoie aux difficultés de mobilité des individus entre les systèmes et de coordination des politiques sociales. En ce sens, la segmentation est verticale puisque lesdits éléments du système dépendent de niveaux de décision différents avec des compétences variables (fédérales, cantonales, communales), mais aussi horizontale du fait des obstacles à la synchronisation adéquate, voire à l'attribution claire des rôles entre les partenaires institutionnels qui se chargent de l'intégration socioprofessionnelle. Cette situation produit un système complexe, caractérisé par des parallèles, des recouvrements et des lacunes.

Cette configuration présente un risque pour les chômeurs, notamment de longue durée, car la prise en charge de leur situation est axée en premier lieu sur la couverture d'un risque et pas sur les besoins réels. Par ailleurs, la rapidité insuffisante des systèmes eu égard aux conséquences de la persistance du chômage, les mesures de prévention tardives et le manque en termes d'imputabilité des situations problématiques, dont celles des chômeurs en fin de droit, ont pour effet une augmentation du risque de désinsertion. Concernant ce dernier point, la récente étude de l'OCDE à propos des politiques d'activation de la Suisse indique que 40 % des personnes arrivées en fin de droit n'ont toujours pas réintégré le marché du travail après 5 ans. L'activation de ces personnes est donc une priorité. Néanmoins, un suivi par les ORP ne semble pas être une solution adéquate puisque ces personnes ne comptent pas dans leurs indicateurs de performance (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Par ailleurs, il n'existe pas de suivi systématique des situations entre les systèmes, ce qui complique la coordination mais aussi l'aiguillage des bénéficiaires vers les solutions les plus appropriées. Ce constat a d'ailleurs été attesté pour le canton de Fribourg (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008).

V. RECOMMANDATIONS : LIGNES STRATÉGIQUES

Les recommandations de la Commission sont présentées sous formes de lignes stratégiques récapitulant l'ensemble des propositions de développement de la politique fribourgeoise, sur différents niveaux, pour prévenir et surmonter les situations de chômage de longue durée.

Ces propositions sont étayées sur une synthèse des arguments dont on peut lire en détail le développement dans la quatrième partie du rapport. Les lignes stratégiques qui suivent recommandent de suivre sept pistes d'actions. Elles sont récapitulées dans un tableau d'ensemble à la fin de ce chapitre (cf. p. 63). Ces recommandations se réfèrent en outre à une appréciation de la situation fribourgeoise réalisée notamment au travers des auditions auxquelles a procédé la Commission et qui peut être résumée de la manière suivante, en quatre points :

- > Le canton de Fribourg est déjà doté de nombreux moyens utiles pour prévenir et lutter contre le chômage de longue durée. Toutefois, à l'instar des autres cantons, **ces moyens sont essentiellement mis à contribution pour traiter les situations les plus avantageées.** Les chômeurs de longue durée représentent 34 % des chômeurs, ce qui est important par rapport aux autres pays ayant un taux de chômage similaire à la Suisse tels que l'Autriche, le Danemark et la Norvège (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Parmi les situations de chômage de longue durée, plus de 40 % des personnes sortent ensuite de l'assurance chômage en étant parvenu au terme de leur droit aux prestations (cf. rapport AMOSA cité p. 24). Ces situations se prolongent au-delà du droit aux prestations LACI parce qu'elles sont certes complexes, mais surtout parce que notre système n'est pas en mesure de les résoudre plus tôt (cf. segmentation des dispositifs, p. 32). **Nous sommes dans une logique sédimentaire.** Le dispositif LACI est conçu pour les situations qui n'ont qu'un problème de chômage, momentané et qui se situent proche du marché du travail. Ce dispositif applique la stratégie de l'insertion la plus rapide au plus grand nombre. Elle est invariablement appliquée tout au long de la trajectoire des chômeurs et chômeuses. Au fil des mois, les situations pour lesquelles cette stratégie s'avère insuffisante s'accumulent et viennent grossir le rang des chômeurs de longue durée jusqu'à la fin du droit aux prestations de l'assurance chômage. Cette logique « du reste » qui consiste à s'occuper d'abord des situations les moins problématiques implique une prise en charge tardive des situations les plus difficiles pour lesquelles il serait nécessaire de disposer de plus de temps. Cette stratégie laisse toutefois en définitive sur le carreau 25 % des personnes inscrites à l'assurance chômage, comme le montre les récentes études de flux (cf. Etude OFS citée p. 22).
- > **Le dispositif cantonal travaille de façon séquentielle et relativement cloisonnée.** Ce constat est un résultat de l'étude des Professeurs Bonoli et Flückiger concernant le fonctionnement des organes du chômage et de l'aide sociale. Il peut également être étendu aux rapports de ces organes avec l'Office cantonal AI (p. ex. la faible proportion de détections précoces annoncées). Ce constat est toujours valable aujourd'hui en dépit de la mise en place de la collaboration interinstitutionnelle (CII) dans le canton de Fribourg depuis l'automne 2008. Cette situation résulte d'une évolution similaire à celle observable dans d'autres cantons. La logique sédimentaire, décrite ci-dessus, accroît le risque de transfert des situations les plus difficiles d'un dispositif à l'autre. L'assurance invalidité est sollicitée pour reprendre les situations de chômage dans lesquelles apparaît un problème de santé. En définitive toutefois, lorsque ni le chômage ni l'AI ne peuvent accorder de prestations, l'aide sociale est tenue d'intervenir à titre subsidiaire. **Cette dynamique favorise une « séquentialisation » du traitement des situations de chômage de longue durée.** Pour chaque nouvelle situation prise en charge, les dispositifs recommencent généralement un processus d'insertion, voire de réadaptation professionnelle. L'aide sociale s'est peu à peu équi-

pée de mesures adaptées pour mener ce processus. Jusqu'à récemment, ces mesures étaient complétées, si besoin est, par des programmes d'emploi servant à renouveler le droit aux prestations de l'assurance chômage, d'où l'expression d'effet « porte tournante ». Depuis l'introduction de la 4^{ème} révision LACI, il n'est plus possible de reconstituer un nouveau droit à l'assurance chômage par des mesures actives. L'aide sociale tend ainsi à mobiliser toujours plus de mesures d'insertion pour contenir les nouvelles situations en fin de droit aux prestations LACI. Cette tendance a même déjà été amorcée dans le canton de Fribourg, il y a trois ou quatre ans, lorsque l'application des mesures actives de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) est devenue plus restrictive. La statistique montre du reste depuis cette période une forte augmentation de l'application des mesures d'insertion sociale (MIS) LASoc, en particulier celles qui s'apparentent aux mesures d'insertion professionnelles de la LEAC (cf. analyse et tableau ci-après p. 92). Progressivement, les organes du chômage, de l'AI et de l'aide sociale ont donc développé en parallèle des activités et des instruments similaires en matière d'insertion professionnelle. Cette évolution est mise en exergue dans le rapport réalisé par Lindenmeyer et Walker (2010) à la demande du SECO sur la collaboration entre le chômage et l'aide sociale. La collaboration interinstitutionnelle (CII) ne tire-t-elle toutefois pas sa raison d'être de la complémentarité des acteurs qui y participent ? Bien amorcée et avec des résultats prometteurs, la collaboration interinstitutionnelle n'est pas encore parvenue jusqu'ici à remplir les fortes attentes placées en elle. L'évaluation d' Egger, Merckx & Wüthrich (2010) effectuée pour le compte de l'OFAS sur la CII au plan national en souligne les limites. Le rapport 2010 de la Commission cantonale CII fait état d'une stagnation du nombre de situations prises en charge dans ce cadre. Ainsi, l'activité des services demeure bel et bien relativement cloisonnée parce que le besoin d'articuler les compétences ne se fait pas sentir. La séquentialisation des interventions est paradoxalement une importante limite de la CII que celle-ci est supposée surmonter.

- > **Le dispositif est trop lent.** Les logiques sédimentaires et de séquentialisation des interventions ont pour corollaire la lenteur. L'analyse des processus présente de nombreuses inerties. Le chômage doit agir vite (contrainte du délai cadre) et ne met pas la priorité sur les situations les plus délicates. Celles-ci ne se révèlent qu'avec le chômage de longue durée lors des pointages effectués au-delà d'une année. La détection précoce, disponible depuis la 5^{ème} révision de l'AI, est effectivement un moyen d'accélérer l'intervention de l'AI, mais qui reste encore trop rarement sollicité (cf. rapport d'activité ECAS, 2010). Les problématiques de santé tendent à se multiplier avec le prolongement du chômage et c'est seulement lorsqu'elles prennent une certaine ampleur que la situation est transmise à l'AI. Enfin, l'intervention de l'aide sociale en amont du chômage de longue durée, à titre préventif, est généralement impensée et lorsque les personnes sollicitent cette prestation, il est souvent déjà trop tard. Du fait de l'aménagement organisationnel des dispositifs du chômage, de l'assurance invalidité ou de l'aide sociale, la prise en considération des situations qui vont constituer le chômage de longue durée n'intervient que tardivement dans la trajectoire des personnes concernées.
- > **Ce dispositif est redondant.** Tout le monde organise en parallèle des interventions et des mesures très similaires les unes des autres en faveur de l'insertion professionnelle. Chômage, assurance invalidité et aide sociale évaluent, calculent et attribuent des ressources financières destinées à couvrir le minimum vital. Tous les trois fournissent des conseils pour soutenir un retour sur le marché du travail. Les trois disposent d'une batterie de mesures plus ou moins étendue pour encourager l'insertion professionnelle. Mesures d'insertion sociale LASoc et mesures LEAC sont venues avec le temps à se confondre. L'incursion de l'aide sociale dans le domaine de l'insertion professionnelle est devenue toujours plus forte depuis quelques années. Mais il faudrait que cet ultime filet de la sécurité sociale se dote de mesures et d'un système de prestations auprès des entreprises aussi sophistiqués et coûteux que ceux de l'AI ou de la LACI pour avoir des chances de réussir l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires avec un

niveau de performance semblable. Certains développements récents, telle que l'agence de placement TRT à Genève⁴, montrent que cette tendance est bel et bien amorcée, mais ils révèlent aussi ses limites. De nombreux bénéficiaires de l'aide sociale se trouvent ainsi prisonniers de ce que l'on appelle la nasse insertionnelle parce que les mesures auxquelles ils doivent prendre part ne débouchent sur aucune insertion professionnelle.

V.1. Lignes stratégiques

Les lignes stratégiques qui suivent s'articulent toutes les unes avec les autres. Elles sont présentées successivement sous la forme de sept pistes d'actions. L'ordre de présentation découle de l'analyse qui précède. Un tableau récapitulatif à la fin de ce chapitre (p. 65) fixe les priorités opérationnelles en fonction desquelles il est recommandé de mettre en œuvre ces lignes stratégiques. Pour chaque ligne stratégique, l'objectif général est introduit par une brève analyse suivi d'une présentation des objectifs spécifiques qui en découlent.

V.1.1 Clarifier

Objectif : les organisations impliquées dans les traitements du chômage misent sur une complémentarité efficace des compétences basée sur un partage et un recentrage des responsabilités en rapport avec les missions de base des organismes concernés.

Le redimensionnement du système assurantiel fédéral amorcé depuis quelques années accélère et accroît les demandes à l'aide sociale avec le transfert de charges financières que cela implique en direction du canton et des communes. Ce glissement s'accompagne d'un mouvement de reterritorialisation des compétences dans lequel les niveaux décentralisés acquièrent une importance croissante au détriment de l'Etat central (cf. analyse p. 136). Ces transformations structurelles s'illustrent par le traitement sédimentaire, séquentiel et toujours plus cloisonné des situations de chômeurs qui risque même de provoquer un nombre accru de situations de chômage de longue durée, ceci sans compter les effets de crises économiques et financières. Dans cette situation, toutes les organisations aux différents niveaux fédéral, cantonal et communal s'organisent chacune évidemment en conséquence selon sa mission. Les interdépendances sont de plus en plus considérées comme des contraintes préjudiciables et la complémentarité des acteurs n'est plus perçue comme besoin. La collaboration interinstitutionnelle (CII), mobilisée pour soutenir les efforts de coordination, peine à relever le défi comme l'attestent les dernières évaluations.

Cette évolution a de multiples conséquences :

- > Une **confusion croissante des rôles et des responsabilités** est à noter entre les ORP, l'OAI, les SSR et même d'autres organismes publics ou privés également impliqués dans le traitement du chômage. Ce constat a déjà été établi par les professeurs Flückiger et Bonoli, lors de l'évaluation menée en 2009. Que ce soit par rapport aux différentes mesures d'activation, au financement des moyens d'entretien ou par rapport aux compétences d'intervention ou financières, les recoupements sont multiples et engendrent entre les organisations des situations de concurrence dans lesquelles les responsabilités sont renvoyées. L'évaluation a montré la mauvaise correspondance des compétences disponibles entre les ORP et les SSR par rapport à la prise en charge des demandeurs et demandeuses d'emploi ne relevant pas de la LA-CI. Le manque de clarté entre ces organismes dans l'attribution de la responsabilité de la réinsertion professionnelle met en faillite la logique du continuum souhaité par le législateur. Les MIS sont dans

⁴ L'Agence de placement TRT ou le dernier kilomètre pour une réinsertion professionnelle durable. Dossier ARTIAS préparé par: Jean-Louis Pieraggi, Directeur et l'équipe de l'Agence-TRT http://www.artias.ch/media/DossierMois/2010/Dossier_Nov_10.pdf

l'impasse et les mesures relevant anciennement de la LEAC n'ont plus de finalité claire. L'évolution récente de ces mesures montre qu'une certaine confusion s'est installée (cf. analyse p. 149).

- > **Les interventions perdent de leur efficacité. L'enchaînement des mesures manque de pertinence.** Cet aspect joue un rôle prépondérant dans le traitement du chômage. Sa durée et la qualité de l'insertion professionnelle sont en effet tributaires, notamment, de la synchronisation des mesures (cf. analyse p. 144). La pratique montre souvent que, lorsque les situations passent d'un dispositif à l'autre, chacun remet l'ouvrage sur le métier. Les considérations organisationnelles tendent à primer sur l'évolution des situations individuelles.
- > Les centres de décision se dispersent et **le risque d'inégalité de traitement se renforce**. Ceci est évidemment problématique pour les bénéficiaires des mesures auxquelles l'équité des services ne peut être garantie, mais aussi pour les organismes et les professionnels qui y travaillent. Ces derniers se trouvent en effet au prise avec de multiples référentiels et sont pratiquement contraints de traiter au cas par cas chaque situation en fonction de l'interlocuteur ou de l'interlocutrice avec lequel il compose.
- > Finalement, **le système cantonal est opaque** et son pilotage est quasiment impossible. Non seulement il est difficile de vérifier la cohérence des interventions, mais il n'est surtout pas possible d'en démontrer les performances.

Au vu de ce constat, une amélioration de la prise en charge du chômage de longue durée passe nécessairement par un **ajustement organisationnel**. Les aménagements concrètement préconisés sont les suivants :

V.1.1.1 Optimiser l'insertion professionnelle des personnes en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI et articuler les compétences en matière de placement et d'action sociale (art. 86 LEMT)

L'optimisation de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI passe par une intervention conjointe et intensive de spécialistes du placement et de l'action sociale intégrant simultanément les risques et les opportunités caractérisant ces situations aussi bien au plan social que professionnel et par la mobilisation coordonnée de solutions sur mesure, rapides et finalisées.

Les ORP et les SSR sont intervenus jusqu'ici en suivant une logique de transfert. Cette logique instaurée par le législateur à la fin des années nonante était basée sur l'idée d'une prise en charge séquentielle des situations. Les SSR entament des démarches d'insertion sociale en vue de préparer l'insertion professionnelle, puis transfèrent les dossiers vers les ORP sensés finaliser le retour en emploi. Au terme de l'évaluation des professeurs Flückiger et Bonoli, cette séquentialisation des interventions s'est avérée être un frein à l'insertion professionnelle. La distance avec le marché du travail est parfois telle, que pour certains bénéficiaires de l'aide sociale, une préparation au retour en emploi justifie effectivement ces étapes. Mais l'expérience montre que dans bon nombre de situations, il est nécessaire de considérer simultanément les volets sociaux et professionnels dans l'accompagnement d'une reprise d'emploi. Or, les ORP ne sont pas dotés des compétences nécessaires sur le plan de l'action sociale et ils ne sont pas non plus incités à conseiller et placer les personnes qui ne sont pas à l'assurance chômage. Lindenmeyer et Walker (La Vie économique, 9-2010, p. 49) ont montré que les ORP tendent à traiter les bénéficiaires de l'aide sociale derrière les demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage. Bien que tous aient droit au conseil et au placement des ORP, en vertu de l'art. 26 LSE, cette discrimination découle du fait que les ORP appliquent des indicateurs d'efficacité basés sur la perception d'indemnisation journalière à l'assurance chômage. Les SSR ont remarqué depuis longtemps cette discrimination et doutent de l'utilité de cette colla-

laboration. Ils mènent eux-mêmes directement les projets d'insertion professionnelle. Toutefois, les SSR n'ont évidemment pas les mêmes atouts que les ORP en matière de placement et des moyens beaucoup plus réduits. Cette situation mène bon nombre de projets d'insertion professionnelle dans l'impasse.

Désormais, en s'appuyant sur une claire répartition des responsabilités, la solution préconisée consiste dans l'articulation de compétences multiples au sein d'une **structure intermédiaire** assurant le lien avec les ORP comme avec les SSR (cf. analyse au Chapitre VI, p. 138). Au plan opérationnel, cette solution pourrait être déléguée à un organisme indépendant, ce qui se pratique d'ailleurs opportunément. Toutefois, une solution uniforme est disponible depuis le 1er janvier 2011, avec la nouvelle loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) qui instaure précisément dans cette optique une **structure particulière de prise en charge défini à l'article 86 LEMT** (cf. Figure 6 ci-dessous). Cette solution rejoint les recommandations des Professeurs Bonoli et Flückiger.

Les travaux de mise en place de cette structure ont débuté en mai 2011 pour une ouverture qui pourrait avoir lieu à la fin 2012 ou au début 2013. Telle que dotée, cette structure aura une capacité de 200 à 300 situations / année, ce qui correspond au flux des personnes en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI qui convergent chaque année vers l'aide sociale.

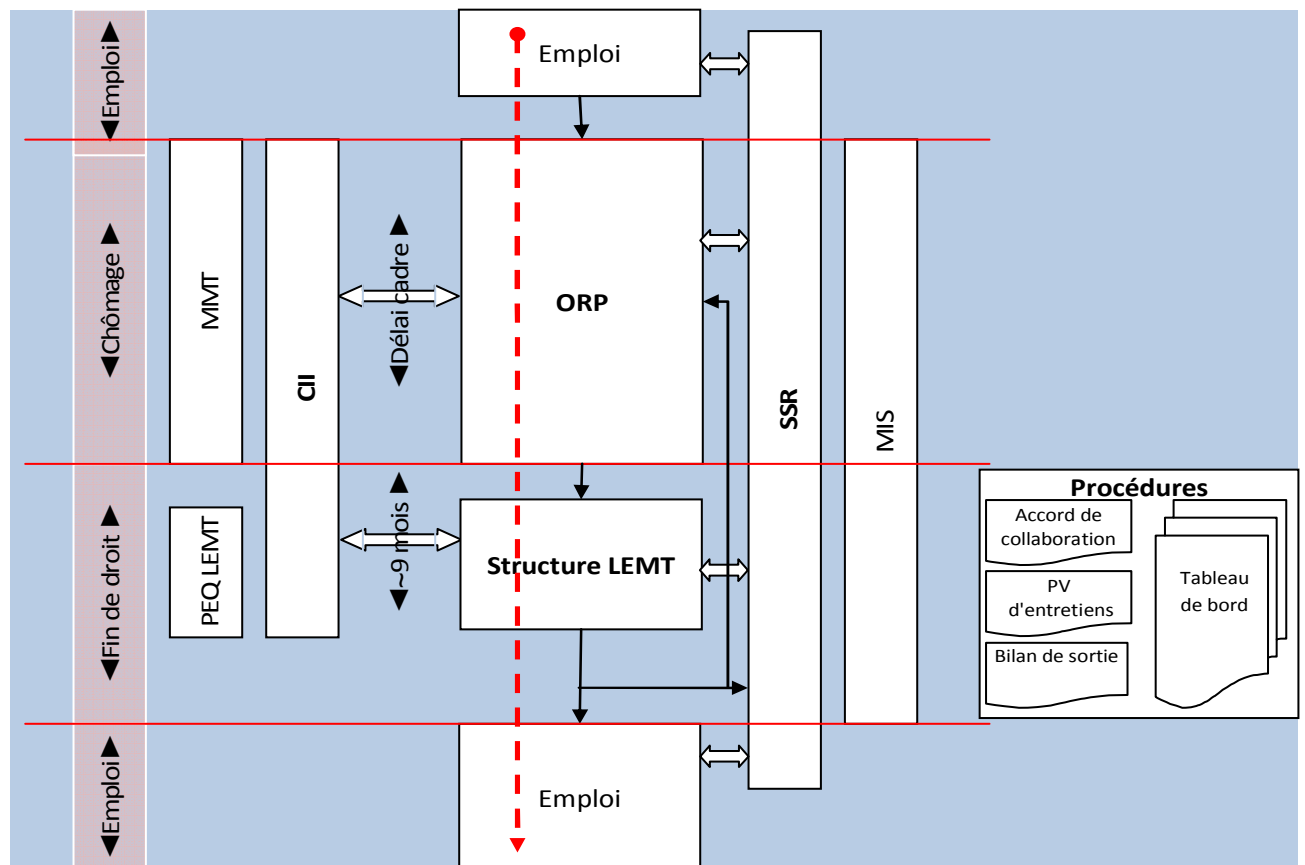


Figure 6 : Place de la structure particulière LEMT dans le dispositif cantonal

Pour les ORP, cette structure permet de déléguer à des spécialistes les situations dont le placement nécessite la prise en charge conjointe de problématiques au plan social. Pour les SSR, cette structure permet de déléguer gratuitement la conduite du processus d'insertion professionnelle à une équipe d'intervention dotée de compétences multiples pour assurer une prise en charge globale personnalisée ainsi que la mobilisation coor-

donnée de mesures spécialisées, en particulier celles définies par la LEMT. Au bout du compte, cette structure renforce les moyens d'intervention des ORP et des SSR et les décharge.

La mise en place et le fonctionnement de cette structure sont déjà inscrits au plan financier.

V.1.1.2 Consolider et étendre la collaboration interinstitutionnelle (CII) plus en amont dans la trajectoire du chômage pour prévenir le chômage de longue durée

Le meilleur remède est évidemment d'éviter l'afflux de chômeurs et chômeuses en fin de droit à l'aide sociale. La prévention du chômage de longue durée, aujourd'hui encore largement en friche, peut être développée par la collaboration interinstitutionnelle (CII) qui est l'instrument de coordination le plus propice pour cela et dont les potentialités dans ce domaine lui recommandent d'en faire son objectif principal.

Actuellement, aucune stratégie ni action spécifique n'est déployée pour prévenir le chômage de longue durée dans le canton, hormis les modestes moyens prévus par la LACI⁵. Le canton de Fribourg dispose depuis 2008 d'une collaboration interinstitutionnelle aujourd'hui bien organisée. Etablie dans tout le canton, la CII a d'abord développé une coordination des interventions pour les situations complexes et engrange dans ce domaine des résultats significatifs. Ceux-ci témoignent de l'expérience acquise en matière de coordination. La CII met parallèlement à disposition des professionnels son infrastructure pour faciliter leurs interventions dans les situations simples qui nécessitent également une coordination. Après un démarrage prometteur, la CII connaît toutefois aujourd'hui une stagnation. Cette situation est probablement en rapport avec l'évolution du dispositif. Celui-ci est de plus en plus redondant et, comme l'observe de manière générale Lindenmeyer et Walker (2010) dans leur étude, les professionnels ont de moins en moins intérêt à collaborer. A cet égard, il apparaît illusoire de rendre obligatoire la CII pour contrer sa stagnation actuelle. En outre, la CII s'est de plus en plus concentrée sur les situations en aval dans la trajectoire du chômage lorsque les personnes sont parvenues à l'aide sociale. Les rapports d'activité de la CII montre que plus de la moitié des situations sont annoncées par les SSR.

L'objectif de prévention du chômage de longue durée s'intègre parfaitement avec l'ajustement organisationnel du dispositif cantonal d'insertion socioprofessionnelle et la CII peut assurer la mise en œuvre de cet objectif. En clarifiant la répartition des responsabilités en matière de placement et sur le plan de l'action sociale, les besoins de collaboration vont s'intensifier. Cette répartition des responsabilités signifie que les tâches d'insertion professionnelle sont conduites par les ORP ou l'OAI, tandis que les SSR interviennent sur les problématiques sociales. Avec cette nouvelle répartition, les interventions des services concernés deviendront moins redondantes et les professionnels miseront davantage sur la complémentarité de leurs compétences. Ils auront intérêt à se forger une appréciation concertée des situations et à définir ensemble des stratégies d'intervention coordonnées. Ils chercheront à agencer des mesures adaptées et à assurer un suivi conjoint des situations. La CII a l'expérience de la coordination et dispose des instruments pour la réguler (espaces de coordination, case net, médecins conseils, etc.). Son intervention a couvert jusqu'ici l'insertion professionnelle dans n'importe quelle phase des trajectoires de chômage. **Il est recommandé de concentrer à l'avenir les efforts de la CII le plus en amont possible de la trajectoire de chômage pour prévenir le développement de situations de chômage de longue durée.**

⁵ Factsheet : Chômage de longue durée: ce que fait l'assurance-chômage, 4e révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage, SECO, 05.08.2010.

Ce repositionnement de la CII est d'autant plus logique que les situations en fin de droit et sans droit seront prises en charge par la structure particulière définie à l'art. 86 LEMT. Grâce à cette structure, les ORP et les SSR auront par ailleurs de nouvelles disponibilités pour intervenir plus en amont, le plus tôt possible au début du chômage, sur les situations qui présentent des difficultés multiples. Lindenmeyer et Walker (2010) proposent une typologie à cet égard. L'OAI a déjà pour vocation d'intervenir précocement, notamment avec les outils de la détection en vigueur depuis la 5ème révision LAI. Ainsi, l'activité de la CII peut se recentrer sur la phase initiale de chômage dans un but préventif. Cette activité ne concerne évidemment pas les situations ordinaires traitées par chacun des organismes. Elle vise les situations problématiques dont la prise en charge est actuellement différée (logique sédimentaire) et qui viennent grossir les rangs du chômage de longue durée.

Ce repositionnement de la CII, pour aboutir, implique quelques mesures d'accompagnement, dont notamment :

- > Une **articulation claire entre la CII, dans sa nouvelle position, et la structure définie à l'art. 86 LEMT**, en particulier dans les situations en fin de droit ou sans droit LACI qui présentent des difficultés de santé (convenir des processus aux interfaces) ;
- > Une **convention-cadre CII** réglant en particulier les principes de collaboration et la question du financement des mesures. Cette régulation peut être réalisée par le Conseil d'Etat conformément aux compétences que lui confère le nouveau règlement d'application de la loi sur l'emploi et le marché du travail à l'art. 40, al 2 REMT.

Cette recommandation engendre des travaux de définition et d'explication pour la mise en place de nouveaux processus ainsi que pour la concrétisation des mesures d'accompagnement. Ils peuvent être réalisés par le personnel engagé dans les dispositifs et n'entraînent pas de coûts supplémentaires.

V.1.1.3 Adopter une stratégie cantonale commune d'insertion socioprofessionnelle

L'orientation générale des aménagements préconisés jusqu'ici consiste à **établir une claire répartition des responsabilités, en rapport avec les missions de base de chacune des organisations concernées, et à renforcer les complémentarités dans le traitement des situations de chômage**. Un traitement durable du chômage de longue durée n'aboutira pas sans l'adoption d'une stratégie cantonale commune d'insertion socioprofessionnelle.

La gestion de l'activation à l'emploi à l'intersection entre le marché du travail et les politiques sociales a donné lieu à trois principaux modèles illustrés par différentes applications parmi les cantons suisses. Le modèle « articulé », retenu après l'évaluation présentée dans la suite de ce rapport, est celui qui prône le renforcement de la complémentarité des compétences en un lieu ou une institution hybride (cf. p. 138). Il est à l'inverse des solutions misant sur une organisation séquentielle ou une dissociation radicale des dispositifs. Le modèle « articulé » a donné lieu aux meilleures évaluations en Allemagne en matière d'activation et est également recommandé par la récente étude suisse de Lindenmeyer et Walker (2010) sur la collaboration entre les ORP et les services de l'aide sociale.

Le fait de modifier le dispositif institutionnel entraîne nécessairement une redéfinition de certains champs d'action des institutions existantes et un recentrage de leurs activités sur leurs compétences-clés reconnues comme telles. En termes d'analyse organisationnelle, l'articulation signifie aussi une claire répartition des tâches et des responsabilités afin d'accroître l'efficacité des prises en charge respectives. Ce modèle confère aux ORP et à l'OAI toutes les compétences en matière d'insertion ou de réadaptation professionnelle, tandis

que le traitement des problématiques sociales est confié aux services sociaux régionaux. Cette répartition fixe clairement les responsabilités en matière de placement sur le marché du travail. Elle reconnaît également une compétence essentielle aux SSR pour la prise en charge des problématiques sociales.

Au vu des ressources de l'aide sociale, les SSR n'atteindront jamais les niveaux de performance des ORP ou de l'OAI (différences de moyens et de résonance) en matière de placement et s'ils n'interviennent pas dans les problématiques sociales, aucun autre organisme ne le fera à leur place dans le canton. Cette responsabilité ne peut pas être assumée par les ORP ou l'OAI. Cette solution évite le prolongement des logiques sédimentaires et séquentielles ainsi que les interventions redondantes. Elle s'avère aussi moins onéreuse que la dissociation radicale et la spécialisation des dispositifs comme le montre les expériences genevoises et vaudoises. Elle préserve enfin une cohérence des interventions entre les organismes concernés et neutralise les voies parallèles qui affectent négativement les efforts déployés au sein des dispositifs de réinsertion.

En revanche, cette solution diverge du principe de « qui paie commande » qui connaît, d'ailleurs, dans la pratique plusieurs dérogations le concernant. Dans le modèle « articulé », la prise en charge financière de l'entretien et des mesures d'activation peut être dissociée des interventions : les prestations octroyées sont basées sur le besoin plutôt que sur le statut de la personne bénéficiaire. Il se pourrait, par exemple, que l'aide sociale finance le minimum vital et l'ORP assure l'insertion professionnelle, ou que le SSR intervienne auprès d'une personne au chômage alors qu'elle ne bénéficie pas de l'aide matérielle LASoc. Par conséquent, cette solution s'inscrit dans un paradigme où l'imputabilité de la réinsertion, c'est-à-dire la traçabilité des responsabilités, est partagée. Dans celui-ci, les organismes sont en interdépendance et les instruments de collaboration et de coordination ainsi que de pilotage prennent tout leur sens. Les SSR ont besoin des ORP pour prévenir le chômage de longue durée et éviter l'afflux de personnes arrivées en fin de droit à l'aide sociale. Les ORP ont besoin des SSR pour surmonter les problématiques sociales auxquelles sont acculées certaines situations complexes. L'OAI a besoin des ORP comme des SSR pour soutenir la détection précoce et le travail qui s'ensuit afin d'éviter le développement de problématiques complexes sur le plan de la santé. Le canton de Fribourg dispose déjà des instruments nécessaires et de l'expérience dans la collaboration; la concrétisation de ce modèle ne nécessite donc pas de moyens supplémentaires au plan organisationnel, mais plutôt un recentrage de ces instruments selon ce nouveau paradigme.

Cette recommandation exige des travaux de redéfinition globale des processus et d'explication large pour consolider une stratégie cantonale commune entre tous les acteurs impliqués au plan cantonal et communal ainsi qu'avec les fournisseurs de diverses mesures. Ils peuvent être réalisés par le personnel engagé dans les dispositifs et n'entraînent pas de coûts supplémentaires.

V.1.2 Accélérer

Objectif : les situations à risques sont appréhendées dès l'entrée dans le dispositif cantonal pour organiser des interventions adaptées et coordonnées les plus rapides possibles.

La lutte contre le chômage de longue durée est une lutte contre le temps. Pour les demandeurs et demandeuses d'emploi, dès le début du chômage, l'insertion socioprofessionnelle devient une course contre la montre. Durant la période de chômage, l'accès aux prestations de l'assurance chômage est tributaire d'un délai cadre qui fixe d'emblée un horizon temporel. Cet horizon a d'ailleurs été réduit pour certaines catégories de chômeurs avec la 4^{ème} révision de la LACI. Dès le début du chômage, plus les interventions sont précoces et plus le demandeur ou la demandeuse d'emploi a des chances de se réinsérer parce que les facteurs de protection demeurent encore stables (rythme, réseau, qualification, etc.). Les ORP s'efforcent de combattre le chômage par une réinsertion rapide et durable en suivant le principe d'une réduction du dommage à l'assurance.

Toutefois, les situations pour lesquelles cette stratégie s'avère insuffisante s'accumulent et viennent grossir le groupe des chômeurs de longue durée.

L'objectif de cette recommandation est de gérer le temps de façon plus efficace et d'accélérer le processus d'intervention pour les situations à risques. Cette recommandation se concentre par conséquent sur la prévention du chômage de longue durée dont les principaux leviers sont les suivants:

V.1.2.1 Systématiser une détection des situations à risques dès leur entrée dans le dispositif cantonal

Avant que les personnes parviennent au stade du chômage de longue durée, voire en fin de droit aux prestations LACI, il est recommandé d'ajuster les interventions dans les situations à risques le plus tôt possible afin d'éviter leur péjoration. Le repérage de ces situations dès leur entrée dans le dispositif cantonal est la condition sine qua non d'une prévention efficace. Pour réaliser cette détection, différents moyens ont été passés en revue dans l'analyse des axes d'intervention.

En général, les personnes entrent dans le dispositif cantonal par l'assurance chômage. C'est dans le processus des ORP qu'il conviendrait donc d'implanter un système d'alerte par rapport aux situations de chômage risquant de se prolonger. Pour opérer un tri des situations à risques, la solution préconisée consiste à effectuer un **profilage** (cf. détail ci-après p. 142). Cette technique de prédiction vise à évaluer la distance des chômeurs par rapport au marché du travail et de les classer dans différents groupes à risques. Cette catégorisation permet de repérer les situations nécessitant une aide intensive et d'organiser les interventions en conséquence. Le profilage atteint son but dans la mesure où il est appliqué le plus tôt possible à l'entrée du dispositif. Il est impératif de réaliser ce profilage le plus rapidement possible, mais au plus tard avant la fin des 6 premiers mois de chômage.

Cette technique a été mise en œuvre avec succès dans d'autres pays. Elle est recommandée notamment par l'OCDE et a été testée il y a quelques années par le SECO qui en a constaté la délicate implémentation (cf. détails ci-après p. 140). Le profilage est en effet parfois perçu comme une forme de concurrence par les conseillers et conseillères en placement. Il n'est en fait qu'un instrument d'aide à la décision qui ne saurait se substituer à leur expertise. Il a la fonction d'un signal d'alarme. Son implémentation doit donc être réalisée en étroite collaboration avec les conseillers et conseillères en placement. Le SECO ne devrait probablement pas s'y opposer au vu des expériences réalisées.

Outre les bénéfices qu'il procure dans l'accélération de la prise en charge des situations à risques, le profilage peut s'avérer être aussi un moyen de sélection des mesures. Les informations du profil peuvent servir à orienter le choix des mesures. Enfin, l'utilisation systématique du profilage en fait progressivement un instrument de coordination entre les différentes instances concernées. Il participe à la constitution d'un langage commun facilitant le développement de stratégies d'intervention coordonnée. En ce sens, le profilage s'accorde parfaitement avec une répartition des responsabilités entre les acteurs du dispositif cantonal telle que proposée.

Cette recommandation exige des travaux de développement d'outils de profilage et pour leur implémentation dans les processus. Le coût des outils doit être évalué et peut varier selon le degré de sophistication. Les ajustements organisationnels et l'implémentation peuvent être réalisés par le personnel engagé dans les dispositifs et n'entraînent pas de coûts supplémentaires.

V.1.2.2 Enclencher les collaborations dès l'identification des situations à risques

Lorsque les situations à risques sont détectées, les collaborations doivent être enclenchées dans les meilleurs délais. La conjugaison des compétences et des mesures actives ainsi que la coordination des interventions est le seul moyen d'éviter le traitement séquentiel et chronophage des situations à risques.

Les modes de fonctionnement des organismes à l'égard des situations les plus difficiles risquent de différer la prise en charge de leur problématique. L'expérience montre que durant ce laps de temps, les personnes s'adaptent à leur situation et empruntent différentes solutions dont certaines risquent de péjorer leur état. L'enclenchement rapide des interventions est recommandé et facilement réalisable par les moyens suivants :

- > Une utilisation systématique des outils de **détection précoce** disponibles dans la LAI. Dans les situations comportant une problématique de santé, les organismes du chômage comme de l'aide sociale peuvent faire appel aux ressources préventives de l'AI. Les statistiques actuelles de la détection précoce montrent une faible utilisation de ces moyens, en particulier par les ORP. Les conseillers et conseillères en placement comme les assistants sociaux et les assistantes sociales ne sont naturellement pas qualifiés pour poser un diagnostic médical. Toutefois, les orientations adoptées avec la 5ème révision AI ne leur demandent pas de remplir ce rôle et des explications ainsi que des consignes claires doivent être rappelées afin de pouvoir enclencher les actions préventives nécessaires dans les situations risquant de se transformer en chômage de longue durée.
- > Une mobilisation systématique des partenaires au travers de la **collaboration interinstitutionnelle (CII)**. Les instruments de la CII, tels que Case Net, ont montré avec l'expérience les potentialités de la collaboration interinstitutionnelle et la simplicité avec laquelle elle peut enclencher cette démarche. La CII permet une gestion du temps optimale dans les situations à risques en élaborant directement une compréhension commune des situations par le biais de l'**assessment**. Ensuite, elle permet facilement de déterminer les **stratégies d'intervention** et de convenir des modalités de réalisation. Mais surtout, la CII favorise l'**ordonnement adéquat des séquences d'intervention**. L'analyse des axes d'intervention rapporte en effet les résultats d'étude montrant que la durée du chômage est en corrélation avec la rapidité et la synchronisation des interventions (cf. détails ci-après p. 144). Enfin, la CII peut produire un effet compulsif, également décrit dans l'analyse qui suit, en ce sens qu'elle canalise les efforts d'adaptation des personnes et évite qu'elles suivent des voies risquant de péjorer leur situation.

Pour améliorer la rapidité d'intervention, la mise sur pied d'un guichet unique a été adoptée par certains cantons alémaniques, notamment Bâle et Soleure. Cette solution, plus radicale encore, à l'avantage de trier les situations dès leur entrée dans le dispositif. Elle est appliquée avec succès dans ces cantons déjà depuis quelques années. Mais l'implantation de telle solution dépend aussi du contexte spécifique. L'évaluation de cette solution représente un pas supplémentaire dans le traitement et la prévention du chômage de longue durée et nécessite une confirmation des autorités pour mener un tel mandat. C'est la raison pour laquelle, sous forme de recommandation, il est proposé de procéder à une **étude des potentialités et de la faisabilité d'un guichet unique pour l'insertion socioprofessionnelle** dans le canton de Fribourg.

Cette recommandation exige uniquement des travaux d'information et la distribution de consignes avec d'éventuels ajustements des cahiers des charges. Elle n'entraîne aucun coût supplémentaire. Seule l'étude de faisabilité précitée nécessiterait un devis. Cette étude devrait comporter notamment une évaluation coût-bénéfice.

V.1.2.3 Elargir les fonctionnalités de la collaboration entre SSR et ORP pour permettre une action préventive plus rapide

Le déploiement d'une stratégie cantonale coordonnée basée sur une clarification des responsabilités ouvre de nouvelles possibilités d'échanges entre les SSR et les ORP en faveur d'une prévention du chômage de longue durée. Cette stratégie coïncide avec la nécessité de **conjuguer les compétences nécessaires pour agir rapidement** dès le début du chômage dans les situations à risques.

Les ORP et SSR ont actuellement l'expérience d'une collaboration incertaine. Le suivi des demandeurs et demandeuses d'emploi par les SSR ne répond par forcément aux attentes des ORP et, inversement, l'intervention de ces derniers paraît aléatoire aux yeux des SSR. L'analyse a mis en évidence différents facteurs structurels expliquant cette situation. Le CII n'est pas encore apparu en mesure de rendre fiable cette collaboration.

Une distribution claire des responsabilités entre ORP et SSR leur apporte de nouvelles ressources et motive de nouveaux échanges. Les SSR peuvent fournir aux ORP leur conseil social dans les situations de chômage qui présentent des problématiques sociales particulières. A l'inverse, les SSR peuvent dégager de nouvelles disponibilités en confiant les projets d'insertion professionnelle aux ORP ou à la structure particulière définie à l'art. 86 LEMT. Ces nouvelles ressources permettent de développer la prévention du chômage de longue durée. ORP et SSR peuvent conjuguer leurs efforts en amont des trajectoires de chômage pour traiter les situations à risques.

Cette répartition développe une complémentarité, mais engendre également une interdépendance. Il est nécessaire de stabiliser ces échanges en réglant de manière opérationnelle l'articulation entre ORP et SSR. Cette régulation doit notamment prendre en compte les points suivants :

- > **l'intervention des SSR, au titre de la prévention** selon art. 4 al. 2 LASoc, peut s'effectuer dans des situations ne bénéficiant pas de prestations d'aide matérielle LASoc ;
- > les **situations cibles** sont en rapport avec l'objectif de la prévention du chômage de longue durée ;
- > les **procédures de collaborations** permettent à chaque organisme d'anticiper l'intervention des autres et renforce la fiabilité des échanges ;
- > **l'échange d'informations** est adapté aux besoins des organismes et systématisé avec, le cas échéant, une définition des conditions d'accès au système d'information PLASTA.
- > les **articulations avec la structure particulière définie à l'art. 86 LEMT et la CII**, en particulier par rapport aux collaborations avec l'OAI, voire d'autres organismes pertinents, sont précisément identifiées et réglées par des procédures.

La base formelle pour établir cette régulation pourrait s'appuyer sur l'art. 33 al. 1 LEMT consacré précisément à la coordination entre les ORP et SSR et qui prévoient l'instauration d'une convention.

Cette recommandation exige des travaux de redéfinition des processus et d'explication large pour consolider la stratégie cantonale commune adoptée entre tous les acteurs impliqués au plan cantonal et communal. Elle peut être réalisée par le personnel engagé dans les dispositifs et n'entraînent pas de coûts supplémentaires.

V.1.3 Systématiser

Objectif : expliciter une marche à suivre pour l'ensemble du dispositif permettant à chaque acteur de situer sa contribution et d'anticiper celle des autres dans la réalisation d'une stratégie cantonale coordonnée.

Avec le développement de la CII, une culture de collaboration se constitue progressivement entre les organismes du chômage, de l'assurance invalidité et de l'aide sociale. Des conventions, formations ou systèmes d'échange d'informations contribuent à instaurer des habitudes de collaboration. Mais ces habitudes sont loin d'être systématiques et fiables ; chaque organisme, voire professionnel, agit selon ses propres références. Il n'y a actuellement aucune garantie de constituer et mettre en œuvre une stratégie coordonnée à même d'empêcher des trajectoires de chômage de se prolonger. D'autre part, un nouvel aménagement du dispositif cantonal basé sur une clarification des responsabilités et une répartition des compétences nécessitent également de convenir des modalités d'intervention.

L'objectif de cette recommandation est de stabiliser une stratégie cantonale commune d'insertion socioprofessionnelle. Pour y parvenir, cinq mesures sont préconisées.

V.1.3.1 Articuler les trois dispositifs de coordination de l'insertion socioprofessionnelle en vigueur dans le canton

L'objectif de l'insertion socioprofessionnelle est poursuivi à la fois par la collaboration interinstitutionnelle (CII), le dispositif d'aide aux jeunes en difficultés et la nouvelle structure particulière définie à l'art. 86 LEMT. Divers chevauchements sont susceptibles de se produire entre ces dispositifs et leur articulation ne va pas de soi. Il est indispensable de déterminer les responsabilités qu'ils assument chacun et de définir pour les professionnels les procédures de collaboration aux interfaces.

Il n'y a pas de redondances entre ces trois dispositifs conçus pour couvrir une large palette de situations. Le dispositif d'aide aux jeunes en difficultés gère les transitions 1 et 2, soit depuis la fin de l'école obligatoire jusqu'au primo demandeurs. La CII prend le relais pour toutes les situations jusqu'à la fin de la vie active. Sauf pour les personnes en fin de droit ou sans droit LACI qui sont pris en charge par la structure particulière (art. 86 LEMT). **Cet agencement devrait toutefois être confirmé, par rapport à la CII, depuis l'introduction de la structure particulière et être explicité pour orienter correctement les professionnels par rapport au rôle de chaque dispositif. Par ailleurs, à l'interface entre ces dispositifs, il y a lieu de régler les procédures d'intervention en cas de recoupements.**

Actuellement, trois entités différentes ont été désignées pour assurer le pilotage de ces dispositifs. A côté de la définition opérationnelle de leur articulation (interfaces et définition des responsabilités), plusieurs questions transversales sont susceptibles d'être échangées au niveau de la conduite des dispositifs : financement, communication, problèmes et outils de collaboration, monitoring. L'enjeu de ces échanges est la garantie qu'aucune faille ne subsiste au risque de laisser des situations s'installer dans un chômage de longue durée. Il y a lieu **d'examiner la réunion à terme de ces trois entités en une seule sous la forme d'une commission cantonale permanente**, chargée de veiller à la cohérence de l'ensemble du dispositif cantonal, ou du moins d'effectuer des échanges réguliers pour vérifier la cohérence de l'ensemble du dispositif.

Cette recommandation exige des travaux de clarification et de définition des responsabilités (notamment aux interfaces) et des potentielles synergies, mais n'entraîne pas de coûts supplémentaires.

V.1.3.2 Etablir des procédures d'intervention et de collaboration garantissant la marche à suivre

La réussite d'une stratégie cantonale visant à prévenir et résoudre les situations de chômage de longue durée dépend aussi de la convergence et de l'homogénéité des interventions professionnelles. C'est en se fiant tous à la même partition que la musique a des chances d'être harmonieuse.

Aujourd'hui, la stratégie de l'insertion professionnelle la plus rapide est appliquée rigoureusement avec succès pour la plupart des situations de chômage. Avec une systématique appropriée, il s'agit maintenant de répondre avec la même rigueur aux situations les plus difficiles. Pour y parvenir, les conditions suivantes sont requises :

- > Etablir des procédures d'intervention indiquant clairement aux professionnels les **modalités de traitement et la marche à suivre dans les situations difficiles** ;
- > Etablir les procédures de collaboration aux **interfaces des dispositifs** afin de déterminer les tâches et les attributions de chacun ainsi que la synchronisation des actions ;
- > Rendre ces **procédures contraignantes** pour les services et les faire respecter. La cohérence des interventions, jusqu'à la définition coordonnée de l'application des sanctions, est reconnue comme un moyen efficace de renforcement des incitations à l'emploi ;
- > Les **évaluer** et, le cas échéant, les améliorer.

Ce travail systématique ne doit pas être confondu avec une gestion mécanique des situations. Il n'est pas nécessaire chaque fois de réinventer la manière de mobiliser les ressources permettant d'obtenir les meilleurs résultats. Des protocoles élaborés et régulièrement vérifiés sont plus efficaces. En revanche, un savoir spécifique demeure nécessaire pour apprécier les situations et amorcer les transformations. Cette systématique renforce la fiabilité des interventions, ce qui est d'autant plus nécessaire dans un dispositif basé sur la complémentarité des compétences. L'égalité de traitement est aussi mieux garantie de cette façon. Mais l'application des procédures dans ces conditions ne peut être facultative.

Ces procédures transforment la pratique des professionnels, mais la facilitent aussi. Elles doivent paraître pertinentes à leur yeux et applicables par rapport, notamment, à leur charge de travail. Une bonne implémentation de ces procédures implique la participation de professionnels dans leur élaboration.

Cette recommandation exige des travaux de redéfinition des processus et d'explication large pour consolider la stratégie cantonale commune, mais n'entraînent pas de coûts supplémentaires.

V.1.3.3 Constituer un catalogue général des mesures

Une stratégie cantonale coordonnée basée sur une répartition des responsabilités a besoin d'un **catalogue général des mesures disponibles dans le canton pour soutenir l'insertion socioprofessionnelle**. Dans ce nouveau paradigme, le choix des mesures s'effectue en fonction des besoins des bénéficiaires et non pas d'après les disponibilités de l'organisation dont ils dépendent momentanément. L'articulation des compétences implique que la mobilisation des mesures adéquates doit pouvoir se faire par rapport à l'ensemble des mesures existantes dans le dispositif cantonal. Afin d'assurer une bonne lisibilité de ces instruments, il y a lieu de constituer un catalogue structuré des mesures détaillées de façon systématique avec une indication précise de leur utilité et des objectifs qu'elles poursuivent. Elles font l'objet d'une coordination et peuvent être sollicitée par tous les partenaires sans remettre en question les compétences décisionnelles et les procédures d'attribution.

Il n'existe actuellement aucune vue d'ensemble des différentes mesures d'insertion professionnelle disponible dans le canton. Entre l'Office AI, les services du chômage, ceux de l'aide sociale, sans oublier les organisations impliquées dans l'aide aux jeunes en difficulté d'insertion socioprofessionnelle, il existe des dizaines d'activités au titre de mesures d'insertion et un grand nombre d'organisations qui fournissent ces mesures. L'absence de transparence dans ce secteur est susceptible de provoquer à la fois des doublons et des lacunes, elle n'est pas rationnelle au plan économique, rend compliquée la tâche des professionnels du dispositif et compromet l'efficacité des mesures. La CII a une bonne expérience des difficultés soulevées par ce foisonnement de mesures et a déjà inscrit à son agenda l'élaboration d'un inventaire cantonal des mesures d'insertion professionnelle. Toutefois, pour aboutir dans ce projet, il est nécessaire qu'une volonté soit clairement affichée dans ce sens.

Cette situation est le résultat logique de l'évolution de notre dispositif cantonal, telle que décrite précédemment. Elle indique qu'un nouveau palier doit être franchi dans l'organisation des solutions d'activation. La constitution d'un répertoire des mesures ne se borne toutefois pas à un simple inventaire. Cette opération comporte des enjeux délicats. D'abord au plan financier, les mesures d'insertion relèvent de cadres légaux et administratifs différents. Au plan institutionnel ensuite, ces mesures relèvent de différentes autorités et les compétences décisionnelles, comme les financements d'ailleurs, sont distribués à différents échelons cantonaux et communaux, voire de la Confédération. Enfin, les mesures d'insertion sont aussi assimilables à une sorte de marché dans lequel se manifeste une certaine concurrence entre les organisations, notamment lorsque les places sont parfois comptées.

Un catalogue coordonné est aussi avantageux pour les entreprises. Celles-ci sont sollicitées de façon itérative par de multiples interlocuteurs issus de systèmes différents pour l'organisation de mesures, par exemple les stages. La coordination d'un catalogue général dotée d'une sorte de guichet unique pour la prospection, la sollicitation et le suivi des mesures rendrait probablement encore plus attractive la participation des entreprises dans les mesures actives.

Cette recommandation exige des travaux de classification, de clarification et de coordination puis d'information, mais sans que cela n'entraîne de coûts supplémentaires ; sauf en ce qui concerne le projet précité de guichet unique pour les entreprises dont la réalisation devrait faire l'objet d'un devis spécifique.

V.1.3.4 Etablir la prise en charge financière des mesures d'insertion professionnelle et constituer un fonds cantonal d'insertion

La mobilisation des mesures pertinentes ne concorde pas forcément avec le statut des bénéficiaires. Le catalogue de mesures dont est responsable l'organisation de laquelle dépendent les bénéficiaires ne comporte par forcément les mesures adéquates. La constitution d'un catalogue général facilite la recherche des mesures appropriées. Toutefois, il convient de **régler parallèlement les modalités de financement de ces mesures**. En principe, les dispositifs pourraient convenir de prendre en charge les mesures dont ils sont responsables pour les personnes bénéficiant de leurs prestations respectives. Cette solution correspond au statut quo et n'exige qu'une convention pour en régler la réalisation.

Il arrive cependant que des personnes n'aient formellement accès à aucune mesure quel que soit le dispositif qui les suit. Ces situations sont probablement peu fréquentes, mais n'ont jamais été recensées parce qu'il n'existe aucune solution. Elles surgissent en particulier dans le processus CII, lors de la constitution de plans d'intervention quand les professionnels s'aperçoivent que la mesure pertinente n'est pas accessible parce que la personne n'est pas suivie par le dispositif correspondant. La **constitution d'un fonds cantonal d'insertion** pour ces situations permettrait de mobiliser les mesures adéquates. Ce fonds aurait un impact

certain en termes de prévention. La pratique montre souvent que seule la péjoration des situations et l'intervention de nouveaux dispositifs, telle que l'aide sociale, permet d'accéder aux mesures souhaitables.

Cette recommandation exige encore une évaluation approfondie pour déterminer le cadre de réalisation et les aspects financiers de ce projet. Cette évaluation devrait également prendre en compte les expériences de projets similaires réalisés dans d'autres cantons.

V.1.3.5 Cibler l'utilisation des mesures

Les mesures d'activation remplissent différents rôles et poursuivent chacune des objectifs spécifiques. Leur utilisation peut être systématisée et finalisée afin d'en tirer tous les avantages. La connaissance des parcours des chômeurs et chômeuses de longue durée permet en effet de cibler le choix des mesures d'insertion socio-professionnelle et de déterminer les situations pour lesquelles elles sont indiquées.

L'aiguillage et la coordination des moyens d'intervention est tributaire de la connaissance qu'ont les professionnels des mesures d'activation. Les professeurs Flückiger et Bonoli ont déjà signalé dans leur évaluation l'intérêt d'élaborer des solutions, comme le catalogue des mesures, pour renforcer cette connaissance. Mais la séquentialisation des interventions et la charge de travail des professionnels constituent aussi un obstacle à une connaissance approfondie des mesures d'activation. La pratique montre en effet que le cercle des mesures régulièrement utilisées est finalement restreint. C'est comme si l'on utilisait le même remède pour une grande variété de maux.

Le **ciblage** ou *targeting* est l'une des solutions présentées dans la suite de ce rapport qui est un bon **outil d'aide à la décision pour les professionnels afin d'identifier les mesures pertinentes dans une situation données** (cf. détails ci-après p. 142). Le ciblage permet de prévoir, pour une personne spécifique, les résultats potentiels de sa réinsertion sur le marché du travail en fonction des mesures empruntées. En suivant cette méthode, il est préconisé de doter les professionnels des instruments leur permettant d'évaluer la mesure adéquate selon les caractéristiques des situations.

Le même instrument est également à même d'éclairer la composition du train de mesures adapté pour parvenir à l'objectif de l'insertion professionnelle. Il s'agit d'une aide à l'élaboration de la stratégie appliquée dans les situations de chômage selon les caractéristiques individuelles. La qualité du train de mesures préconisé est un facteur de réussite du projet d'insertion professionnelle.

Bien que ces prévisions puissent être basées sur des éléments statistiques, cet instrument ne peut remplacer l'intuition et l'expérience des professionnels de la réinsertion mais constitue pour eux un appui. L'implémentation de tels moyens doit donc être réalisée en étroite collaboration avec lesdits professionnels afin d'assurer dans la pratique une intégration adéquate de cette aide à la décision.

Le corollaire d'une application systématique des mesures par ce moyen, qui plus est, en lien avec la constitution d'un catalogue de mesures, est le renforcement de la définition des cahiers des charges des mesures auprès des fournisseurs. Pour une application plus ciblée et systématique des mesures, il importe que leur mise en œuvre soit bien structurée pour obtenir le résultat escompté.

Profilage et ciblage contribuent ensemble à accélérer et canaliser les interventions et à donner à celles-ci un caractère compulsif en ce sens qu'elles balisent ou canalisent mieux les trajectoires pour mieux les infléchir. Ce n'est pas seulement la nature des mesures qui est déterminant, mais également leur agencement. Appliquer des mesures sans finalité précise, seulement pour occuper une personne, est un gaspillage.

Cette recommandation, pour être applicable, exige encore une évaluation approfondie des solutions adéquates de ciblage et l'élaboration d'un outil adapté. Un devis financier devrait déterminer le coût d'un tel instrument et sa mise en œuvre devrait faire l'objet d'une soigneuse implémentation.

V.1.4 Mesurer

Objectif : assurer un monitoring permanent du chômage de longue durée pour vérifier l'évolution de la problématique et contrôler l'efficacité du dispositif.

La mise en place de solutions durables pour enrayer et prévenir une exclusion permanente du marché du travail consiste dans l'aménagement de tableaux de bord permettant à tout moment de vérifier l'état de la problématique et l'efficacité du dispositif. Ces instruments de pilotage sont décisifs pour contrôler le fonctionnement du dispositif et le perfectionner dans les limites des possibilités réservées par le marché du travail aux demandeurs et demandeuses d'emploi. Ce monitoring permet de s'assurer des efforts consentis tout en étant conscient des potentialités du marché du travail. Autrement dit, ce monitoring procède à une triple vérification : développement de la problématique du chômage de longue durée, performance du dispositif et potentialités du marché du travail.

V.1.4.1 Suivre en permanence les trajectoires et vérifier l'état de situation des demandeurs et demandeuses d'emploi depuis l'entrée du dispositif jusqu'à leur sortie

Une appréciation et une anticipation précise de la problématique du chômage de longue durée consiste dans l'aménagement d'un monitoring de toutes les situations des demandeurs et demandeuses d'emploi. Ce monitoring permet de **suivre l'ensemble des flux de l'entrée à la sortie en passant par les différentes étapes et de les documenter**, y compris au-delà de la fin de droit aux prestations LACI dans le dispositif cantonal. Cette observation systématique porte sur la vitesse de circulation des individus et vise à repérer les situations dont les temps de parcours s'allongent. Avec des fonctions d'alarme, ce tableau de bord permet de détecter les risques et de prendre des mesures.

Actuellement, nous n'avons que des statistiques ponctuelles et séquentielles, réalisées sans coordination par les différents dispositifs. Nous ne disposons donc que de données partielles pour le pilotage du dispositif. L'expérience réalisée dans le cadre de la commission pour les jeunes en difficultés d'insertion socioprofessionnelle (CJD) a montré la portée de tels instruments de pilotage. Le recoupement par la CJD des données de toutes les organisations impliquées dans le suivi des jeunes entre 15 et 25 ans permet de dresser un état de situation précis de tous les jeunes et de mener des actions ciblées.

Ce tableau de bord doit intégrer toutes les données d'entrées et de sorties dans les différents dispositifs du système cantonal ainsi que les indications quant aux flux. Il doit également inclure parmi les entrées, outre celles du chômage et de l'aide sociale, toutes les demandes à l'AI dont celles qui font l'objet d'une « non-entrée en matière » et qui ne sont pas répertoriées dans la statistique de l'OAI. Ces demandes absentes du rapport d'activité de l'ECAS et dont l'ampleur est difficile à estimer sont néanmoins susceptibles de se répercuter sur les autres dispositifs du système cantonal.

Un tel tableau de bord est la seule manière de vérifier systématiquement l'efficacité de notre dispositif et de s'assurer qu'aucune situation ne passe entre les mailles du filet. Sa mise en place nécessite des aménagements techniques dont les coûts doivent être évalués et pour lesquels les précautions en matière de protection des données doivent être vérifiées.

Cette recommandation exige la disponibilité pour une durée déterminée d'une ressource pour mettre en place le dispositif de suivi, puis l'attribution d'une dotation restreinte dans le service assumant la responsabilité de ce monitoring pour effectuer les pointages réguliers utiles pour l'ensemble des services concernés. L'évaluation d'une solution informatique simplifiant et automatisant ces opérations pourrait entraîner des coûts supplémentaires au départ, mais permettre ultérieurement des économies sur la dotation.

V.1.4.2 Vérifier le fonctionnement du dispositif, contrôler ses performances et instaurer une veille des ajustements nécessaires en rapport avec les risques de chômage de longue durée

Le tableau de bord ci-dessus peut être aménagé et complété de manière à **vérifier les performances de la stratégie mise en place et des moyens investis**. La vitesse d'intervention, la réalisation des collaborations et la portée de cette dernière ou l'impact des mesures actives en fonction des objectifs poursuivis sont parmi les indicateurs utiles pour observer la mise en œuvre du dispositif. Parallèlement, l'analyse de ces données fournit les enseignements à l'aide desquels ce dispositif peut être ajusté.

Les vérifications et, le cas échéant les transformations des dispositifs une fois par législature, comme le prévoit par exemple la loi sur l'aide sociale, sont des impulsions judicieuses mais dont la réalisation est encore trop lourde. Convenir d'une évaluation, en attribuer le mandat, attendre les résultats, tirer les enseignements, échafauder des ajustements, les expliquer aux acteurs concernés et les mettre en œuvre sont les opérations successives classiques dans ce type d'évaluation qui représentent une forte inertie pour l'adaptation des systèmes et pendant lesquelles les problématiques ne cessent d'évoluer. C'est la raison pour laquelle il est préconisé d'instrumenter une veille du dispositif de façon à pouvoir le soumettre à une évaluation continue et systématique.

L'évaluation des implications financières de cette recommandation est déjà mentionnée au point précédent.

V.1.4.3 Observer systématiquement les potentialités et limites du marché du travail en rapport avec les caractéristiques structurelles du chômage de longue durée

Le monitoring du dispositif vérifie parallèlement la situation du marché de l'emploi et ses potentialités du point de vue de l'insertion professionnelle. Il utilise les bases de données disponibles pour évaluer la correspondance entre la structure du chômage de longue durée et les profils des emplois sur le marché du travail. Il vérifie également, dans la mesure du possible, les disponibilités.

Pour véritablement apprécier l'efficacité et l'efficacé du système, il faut prendre en compte également le contexte, en particulier le marché de l'emploi. Les efforts d'insertion peuvent être d'un bon niveau, mais les faibles potentialités du marché de l'emploi, en raison par exemple de la conjoncture, peuvent en réduire la portée.

C'est la raison pour laquelle il est préconisé, en rapport avec la mise en place d'un monitoring du dispositif, **d'étudier des solutions de veille permettant de suivre l'évolution des potentialités du marché de l'emploi** (densification de la statistique de l'emploi, STATEM, pour le canton de Fribourg ?).

L'évaluation des implications financières de cette recommandation est déjà prévue dans le point cité précédemment.

V.1.5 Dynamiser

Objectif : ajuster et compléter les mesures cantonales d'activation de la LASoc et de la LEMT en faveur de solutions innovatrices et diversifiées privilégiant un retour durable sur le marché du travail des chômeurs en fin de droit ou sans droit à l'assurance chômage.

Cette recommandation figure parmi les plus importantes de ce rapport. Le soutien aux personnes en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI nécessite un nouvel élan pour améliorer de manière significative leurs perspectives de réinsertion socioprofessionnelle. Parallèlement aux ajustements organisationnels de notre dispositif, un nouveau dynamisme doit aussi être apporté dans le soutien procuré au plan individuel au travers de mesures actives. L'objectif de cette recommandation est de recentrer les mesures actuelles du catalogue et d'en instaurer de nouvelles résolument orientées vers la réinsertion sur le marché du travail. Ce rapport dresse, dans la partie qui suit, un état des mesures cantonales actuellement disponibles avec leurs limites et potentialités, fait le point des évaluations menées à ce sujet en Suisse et au plan international et argumente en faveur de nouvelles mesures (cf. ci-après p. et 78ss). A l'issue de cette analyse, la présente recommandation s'appuie en particulier sur les considérations suivantes :

- > L'efficacité des mesures actuelles est insuffisante. Les professeurs Flückiger et Bonoli ont relevé dans leur évaluation que : « *Le fait de participer à des mesures cantonales de réinsertion professionnelle (PEQ) ou d'insertion sociale (MIS) n'améliore pas significativement le sort des individus d'un point de vue de leur retour en emploi. Au contraire, dans certains cas, elle diminue les probabilités de sortie du chômage et prolonge la durée passée au chômage* » (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008, p. 56).
- > En regard des instruments préconisés pour la lutte contre le chômage de longue durée, et dont les évaluations ont montré les avantages, notre dispositif cantonal est insuffisamment doté. Notre dispositif a besoin d'autres instruments privilégiant un retour en emploi.
- > Le nouvel article 23 al. 3bis LACI, en vigueur depuis le 1er avril 2011, confirme l'orientation adoptée dans le canton concernant les programmes d'emplois au bénéfice de financements des pouvoirs publics qui, tout en maintenant la cotisation AC, ne permettent plus le renouvellement de délai cadre et d'accéder à de nouvelles indemnités de chômage. Cette nouvelle disposition exige une redéfinition rigoureuse de toutes les mesures actives utilisées au plan cantonal. Elle est une opportunité de réorienter les mesures actuelles davantage en direction du marché du travail et de nouer des rapports plus étroits avec les employeurs.
- > La consultation des milieux économiques, lors des auditions menées par la commission, a mis en évidence le besoin de développer un meilleur soutien des employeurs pour favoriser l'engagement de personnes durablement écartées du marché du travail. La collaboration avec les entreprises peut être encore renforcée.
- > Le volume d'emplois faiblement qualifiés reste stable dans le canton depuis 10 ans (cf. ci-après p. 80). L'analyse montre que les perspectives d'emploi pour les personnes faiblement qualifiées se maintiennent et qu'elles ne devraient pas diminuer (cf. ci-après p. 82) pour autant qu'une politique de réinsertion professionnelle forte orientée vers l'emploi et la plus proche possible du premier marché du travail soit mise en œuvre (cf. ci-après p. 83).

Au vu de ces considérations, l'amélioration des mesures cantonales en faveur d'un traitement du chômage de longue durée emprunte les deux voies suivantes.

V.1.5.1 Recentrer les mesures actives cantonales relevant de la loi sur l'aide sociale (les mesures d'insertion sociale - MIS LASoc) et de la loi sur l'emploi et le marché du travail (mesures cantonales d'insertion professionnelle - MIP LEMT)

Plusieurs motifs recommandent un tel recentrage :

- > La nouvelle répartition des responsabilités dans le dispositif cantonal, telle que préconisée, implique un ajustement des mesures actives qui soutient et renforce les SSR et les ORP dans leur mission respective.
- > L'évaluation des professeurs Fluckiger et Bonoli indique clairement que les programmes d'emploi qualifiant (PEQ) auprès des collectivités publiques ou d'associations à but non lucratif, tels que définis et appliqués dans l'ancienne LEAC, nécessitent d'être réorientés et leur importance devrait être réduite. Ces mesures sont peu orientées vers la réinsertion professionnelle et peuvent même être contre-productives (cf. à ce propos p. 86).
- > Le nouvel article 23 al. 3bis LACI renforce encore la priorité à l'insertion professionnelle sur le marché de l'emploi en excluant le renouvellement de délais cadre LACI à partir de mesures dans lesquelles l'emploi salarié est subventionné. Néanmoins, ces mesures restent finalisées par rapport au revenu qu'elles procurent et sont d'ailleurs toujours soumises à l'obligation de cotiser à l'assurance chômage. Ces mesures peuvent se justifier en regard de l'autonomie qu'elles permettent vis-à-vis de l'aide sociale, mais paraissent peut légitime du point de vue de la protection contre le chômage puisqu'elles ne permettent plus le renouvellement du délai cadre LACI. Toutes les autres mesures actives qui ne sont pas rémunérées doivent par conséquent trouver une justification très précise du point de vue de l'insertion professionnelle.

Les mesures concrètement préconisées sont donc les suivantes :

- > **Introduire une MIS d'évaluation** destinée à vérifier l'employabilité et la situation des personnes en vue d'une insertion professionnelle. Cette mesure d'insertion est corollaire à l'introduction de la structure particulière définie à l'art. 86 LEMT. Elle sert d'instrument aux SSR pour contrôler les conditions d'accès à cette structure et débouche sur un bilan dont peuvent se servir les SSR pour organiser leur stratégie avec les bénéficiaires concernés. Elle est très rapidement mobilisable dès qu'une personne en fin de droit ou sans droit LACI s'adresse à l'aide sociale. Elle pourrait contribuer également à contrôler l'accès aux prestations de l'aide sociale (*gate-keeping*) par l'application des mesures de contraintes définies à l'art. 4a al.2 LASoc (réduction de l'aide matérielle). Cette MIS d'évaluation remplirait ainsi plusieurs rôles à la fois en servant à documenter les situations, préparer les interventions des SSR tout en ayant une fonction compulsive. Elle a été introduite sous différentes formes dans plusieurs cantons, parfois même de façon obligatoire. Cette solution présente des avantages supérieurs à celle orientée vers le tri, telle que *Passage* à Winterthur, qui écarte des situations dont le besoin d'aide matérielle a été attesté.
- > **Recentrer les MIS en rapport avec la mission spécifique des SSR** en distinguant l'insertion sociale de la préparation à l'intégration professionnelle et, pour cette dernière, définir précisément les catégories d'objectifs poursuivis en rapport avec la finalité de l'insertion professionnelle, telle que par exemple : évaluation et formation ou resocialisation à l'emploi. Les activités du type de celles effectuées dans les programmes d'occupation sont vivement déconseillées et devraient être autant que possible transformées (Cornut, 2011).
- > Les MIS centrées sur l'insertion sociale sont étoffées pour répondre aux besoins d'intervention dans la **prise en charge des problématiques sociales** en rapport par exemple avec la gestion du logement, l'endettement, la gestion de budget et administrative. Il existe déjà bon nombre de mesures de ce type dans le catalogue MIS. Ces activités ne sont pas directement liées à l'insertion professionnelle et passent

parfois pour des mesures dérisoires. Le faible taux d'application de ces mesures indique soit que les situations qui en ont besoin ne sont pas traitées, soit que ces situations sont soumises à des mesures trop exigeantes, soit que les mesures disponibles ne correspondent pas aux besoins (cf. ci-après p. 153ss). Quoi qu'il en soit, ce volet des mesures d'insertion nécessite d'être développé en étroite collaboration avec les professionnels des SSR au vu de l'évolution des situations de grande précarité dépendant de l'aide sociale.

- > Il existe une variété de MIS ; il faut cependant distinguer leur fonction et clarifier leur utilisation pour mieux les finaliser. Les résultats obtenus par ces mesures sont définis et vérifiés dans les **mandats de prestations** conclus avec les fournisseurs.
- > La mise en œuvre des **programmes qualifiants, au sens de l'art. 84 al. 1 let. b LEMT se recentre sur les placements en entreprise**. Les solutions recherchées auprès de collectivités publiques ou d'associations à but non lucratif, comme forme de soutien à l'emploi, sont en principe déconseillées au vu des évaluations citées précédemment.

Cette recommandation exige d'importants travaux dans les services concernés pour redéfinir ou préciser l'orientation des mesures existantes ou pour les compléter le cas échéant, mais elle n'entraîne pas de coûts supplémentaires.

V.1.5.2 Compléter le soutien à l'emploi par de nouvelles mesures actives dans le dispositif cantonal

Les principales mesures d'insertion professionnelle du dispositif cantonal sont répertoriées à l'art. 84 LEMT. Parmi elles figurent en bonne place les programmes de qualification réalisés essentiellement auprès de collectivités publiques ou d'associations à but non lucratif. Leur efficacité a largement été mise en cause. Le dispositif cantonal a besoin de solutions plus offensives pour soutenir l'emploi des personnes risquant d'être durablement écartées du marché du travail. Une revue des principales mesures qui ont été déployées dans cette politique préconise les développements suivants :

- > Les programmes d'emploi qualifié en entreprise, prévus à l'art. 84 LEMT, sont réputés parmi les **subsidés à l'embauche** comme l'une des solutions les plus avantageuses. Toutefois, il est difficile de trouver des places en entreprise. Une allocation visant à prendre en charge momentanément une part de la participation aux frais de la LPP pour une catégorie de demandeurs et demandeuses d'emploi dès 55 ans, telle qu'initiée récemment par le Conseil d'Etat, est un excellent moyen pour diminuer le coût de l'emploi et encourager des employeurs ou employeuses à embaucher des personnes exposées au risque de chômage de longue durée. L'attention de la Commission a été particulièrement attirée par une mesure originale et innovante développée par la ville de Hambourg, qui encourage employeurs et employés à enclencher une collaboration (cf. détails ci-après p. 129). L'originalité de ce soutien à l'emploi est d'octroyer durant 6 à 10 mois une allocation incitative mensuelle fixe à l'employeur et à l'employé afin de créer un point de contact autour d'un intérêt commun. La mesure cible les chômeurs de longue durée peu ou pas qualifiés en octroyant une allocation uniquement pour les emplois à bas salaire. Chaque employeur impliqué dans le programme bénéficie également d'une prestation complémentaire sous la forme d'un bon permettant de financer une formation continue ou une mesure de qualification spécifique à l'attention de l'employé bénéficiaire et de renforcer simultanément son employabilité. Selon les études régulières dont ce programme a fait l'objet ces cinq dernières années, il s'agit d'une mesure efficace en termes de réinsertion (53.9 % de retour en emploi) et dont le rendement est par conséquent excellent comparé à d'autres formes de subvention à l'embauche.

- > La **combinaison de l'entraînement à la recherche d'emploi avec le placement** est encore une autre solution efficace préconisée pour augmenter les chances des situations de chômage de longue durée (cf. détails ci-après p. 89). L'entraînement à la recherche d'emploi se base essentiellement sur un suivi rapproché des bénéficiaires, en plusieurs étapes si nécessaire, généralement en groupe doté des prestations théoriques (technique de recherche d'emploi) et des entraînements pratiques (élaboration de CV, simulation d'entretiens d'embauche, etc.). Cette combinaison est également insérée dans les processus de la structure définie à l'art. 86 LEMT. La méthode du coaching social préconisée pour cette structure convient parfaitement pour mettre en œuvre ce type de combinaison. Elle pourrait même être appliquée également avec efficacité plus en amont dans la trajectoire des demandeurs et demandeuses d'emploi par les ORP. Les évaluations montrent que cette combinaison produit à ce moment-là ses meilleurs effets, couplée avec les techniques du profilage et du ciblage. La méthode de Daniel Porot, conseiller en gestion de carrière à Genève, s'inscrit dans le même registre en mettant notamment l'accent, avec succès, sur l'investigation du marché caché de l'emploi.
- > Les milieux économiques ont rappelé lors de leur audition par la Commission que les employeurs apprécient une gestion du risque partagée ainsi que des aides financières pour des périodes de tests sans obligation d'embauche. Le subside à l'embauche à l'avantage de créer une passerelle d'intérêt entre employeur et candidat. Mais parfois, en cas de difficulté, l'employeur souhaiterait également pouvoir recourir à un interlocuteur après l'embauche. Cette attente peut être satisfaite par les solutions d'**emploi accompagné** (*supported employment*). Cette approche est développée en détail dans la seconde partie de ce rapport (cf. détails ci-après p. 85). Il s'agit d'un processus dans lequel la préparation au retour en emploi jusqu'à l'intégration durable dans l'entreprise est accompagnée de conseils spécifiques et de techniques de stimulation, de mise en situation, de coévaluations et de réajustement à la manière du coaching social. Cette démarche s'inscrit précisément dans la ligne de la nouvelle structure particulière définie à l'article 86 LEMT. Cette pratique a l'avantage à la fois de préparer au mieux l'employé et de réduire les craintes de l'employeur au moment de l'embauche. Mais elle nécessite parfois d'être prolongée au-delà, durant les premiers temps de l'emploi. Il est recommandé dans ce cas de prévoir une mesure de **Job coaching** en complément de mesures prévues à l'article 84 LEMT, afin d'assurer une bonne intégration dans l'entreprise. Elle correspond aux yeux des employeurs aux garanties dont ils ont besoin pour ne pas avoir à se préoccuper des éventuels ajustements nécessaires après l'embauche. Cette solution pourrait avantageusement être combinée avec d'autres prestations auprès des entreprises servant d'incitation à l'embauche.
- > Un modèle alternatif ou complémentaire et novateur du job coaching, expérimenté avec succès au Canada et en France, réside dans **l'intervention sur l'offre et la demande** (abrégié IOD en France). Cette approche ne vise pas seulement l'investissement dans le capital humain de la personne et les besoins en personnel des employeurs, mais comporte également un soutien aux employeurs en matière de gestion des ressources humaines (cf. détails ci-après p.127). Les Pôles placements récemment constitués dans les ORP, bénéficiant déjà de relations privilégiées avec les entreprises, pourraient combiner leur action avec d'autres prestations mises gratuitement à disposition, en particulier des petites et moyennes entreprises, dans le domaine de la gestion des ressources humaines. Ce travail de réseautage s'inscrit dans une optique win-win contribuant dans la durée à renforcer les liens avec les entreprises en leur apportant de nouvelles ressources et à améliorer le potentiel de placement. Les résultats d'expériences d'IOD indiquent de surcroît une réduction du taux de rupture de contrat de l'ordre 20 à 40 %.
- > Les mesures d'insertion professionnelle auprès des entreprises sont les solutions les plus prometteuses. Parmi celles que les employeurs apprécient également figurent encore les **stages** (cf. détails ci-après p. 108). Ils permettent de bien connaître les employés avant de les engager et de minimiser ainsi les risques à l'embauche. Il est préconisé par conséquent d'explicitier cette solution parmi les mesures

d'insertion du dispositif cantonal répertoriées à l'art. 86 LEMT. Les stages constituent un marché très convoité et la coordination des places disponibles est préférable, comme le demande la recommandation précédente (V.1.3.3) relative à la constitution d'un catalogue général des mesures d'insertion professionnelle. La coordination des stages répond du reste aux attentes et suggestions des milieux économiques telles que l'ont exprimé les députés Jean-Daniel Wicht et Christian Ducotterd dans leur postulat récemment transmis au Conseil d'Etat. (Postulat P2040.08, stages en entreprises pour la réinsertion professionnelle).

- > Différentes **incitations positives** contribuent aussi à maintenir un intérêt pour la reprise d'emploi. Le **gain intermédiaire** remplit ce rôle au plan fédéral dans l'assurance chômage (cf. ci-après p. 87). Au plan cantonal, la **franchise sur le revenu** accordée dans le cadre de l'aide sociale a une fonction similaire. Il est préconisé d'abord d'appliquer systématiquement cette mesure à laquelle plus du tiers des bénéficiaires de l'aide sociale actifs n'accéderait toujours pas selon la statistique de l'OFS (cf. p. 93). Il y aurait lieu ensuite d'effectuer une évaluation de celle-ci afin de vérifier le niveau des montants laissés à la libre disposition. D'une façon plus large, il y aurait lieu de **contrôler également les effets de seuil** par rapport aux différentes prestations octroyées (cf. détails ci-après p. 87). La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) propose des instruments de mesure pour cela. Enfin, une solution devrait résoudre l'inégalité de traitement subi par les migrants soumis à l'impôt à la source et bénéficiant de l'aide sociale au titre de complément de budget, par rapport aux migrants ne travaillant pas. Environ 500 personnes salariées et dépendantes de l'aide sociale sont concernées par cette problématique.
- > Parmi les **incitations astreignantes ou dites compulsives**, celles qui consistent à intensifier les contrôles des démarches menées par les demandeurs et demandeuses d'emploi s'avèrent efficaces notamment pour les situations de chômage de longue durée (cf. détails ci-après p. 84). Dans le dispositif cantonal, cette tâche devrait également être intégrée au processus de la structure particulière défini à l'art. 86 LEMT dont la méthode consiste précisément à intensifier l'accompagnement de telle situation. Ces incitations sont par ailleurs d'autant plus efficaces lorsqu'elles s'insèrent dans un dispositif cohérent. La coordination entre cette structure, les ORP et les SSR jouent un rôle important aussi de ce point de vue. Il conviendra à ce sujet, dans le cadre de cette coordination, de définir en particulier les modalités d'application des sanctions, notamment financières. La convention entre les ORP et les SSR prévue à l'art. 33 LEMT pourrait abriter le règlement de cette question.

Il est à noter, pour conclure cette recommandation, que d'autres solutions également examinées par la Commission n'ont pas été retenues pour les motifs développés dans l'évaluation qui se trouve à la suite de ces lignes stratégiques. Il s'agit notamment des emplois à salaire partiel ou des incitations au placement en collaboration avec des services de placement privés. Ces solutions ont en particulier l'inconvénient, respectivement, d'engendrer une augmentation des working poor dépendants de l'aide sociale et des effets d'aubaine ou de sélection (cf. détails ci-après p. 116).

Parmi ces recommandations en faveur du soutien à l'emploi, certaines consistent uniquement dans une réorientation ou extension des mesures actuelles (ex. incitations compulsives) et n'entraînent aucun coût supplémentaire, d'autres engendrent au contraire de nouveaux développements. Ces recommandations évaluent la pertinence et l'efficacité de ces développements, elles devront naturellement être complétées par des évaluations financières en temps voulu.

V.1.6 Pérenniser

Objectif : éviter la « nasse insertionnelle » par l'instauration de mesures favorisant une solution stable et permanente pour des situations de rigueur.

En dépit des efforts pour augmenter les performances de notre dispositif cantonal, un certain nombre de situations de chômage de longue durée ne trouveront pas de solution d'insertion professionnelle, du moins pas dans la période moyenne des 12 mois pendant laquelle 50 % des personnes parvenues en fin de droit LACI (OFS, 2009) retrouvent un emploi. Hormis les aspects conjoncturels, plusieurs facteurs peuvent expliquer cet état de fait. Les statistiques montrent que l'âge en est un. Au-delà de 55 ans, le taux de retour en emploi diminue sérieusement. La santé est un autre facteur. Lorsqu'elle est affectée au point de rendre difficile la reprise d'un emploi, mais insuffisamment pour obtenir une rente de l'assurance invalidité, les personnes se trouvent dans une impasse. D'autres explications sont encore développées plus loin dans ce rapport.

Toutefois, notre système de sécurité sociale, greffé sur le régime de l'emploi, ne prévoit aucune autre alternative, hormis la solution subsidiaire de l'aide sociale. Et cette solution ne correspond pas à un statut d'autonomie ; l'aide sociale est soumise à l'obligation de remboursement. Dans ces conditions, l'insertion peut se transformer en une véritable nasse et retenir durablement enfermées des personnes dans une sorte de *no man's land*. D'un autre côté, accepter que ces personnes s'établissent définitivement à l'aide sociale s'avère problématique. C'est prendre le risque d'engendrer un statut de citoyenneté à deux vitesses, avec d'un côté ceux et celles qui peuvent s'assumer par leurs propres ressources et, de l'autre, ceux ou celles qui dépendent des autres pour subvenir à leurs besoins. Le statu quo représenterait un impact financier considérable. La charge financière globale de l'aide sociale a déjà plus que doublé au cours des 15 dernières années et les infrastructures (dotation, équipement et cadres légaux) nécessitent des aménagements conséquents pour supporter cette évolution. Cette question a déjà été largement documentée dans la littérature et la marge de manœuvre est étroite. Les recommandations qui suivent visent l'instauration de mesures favorisant une solution stable et permanente pour des situations de rigueur.

V.1.6.1 Développer un concept d'emplois « fermeture-éclair »

La prolongation indéfinie du chômage péjore toujours plus les chances de réinsertion des demandeurs et demandeuses d'emploi. Par ailleurs, les mesures activantes des dispositifs sociaux les mobilisent toujours plus afin de réduire le temps d'inactivité. La situation est donc particulièrement délicate lorsque les personnes ont reconstitué et renforcé leurs ressources, grâce à de telles mesures, pour se présenter dans un emploi sans qu'aucune offre ne se réalise. C'est ce qu'il est commun d'appeler le revers de la médaille des politiques d'activation.

Dès lors, on observe que de nouvelles prestations sous forme d'emplois se développent en Suisse ou ailleurs pour combler ce gap inquiétant entre dispositifs sociaux et premier marché de l'emploi. Ces emplois s'apparentent à un marché secondaire du travail issu de l'activité d'entreprises dites sociales en raison des subventionnements publics dont elles disposent. La création d'emplois solidaires tels que proposés dans le canton de Genève est un exemple illustratif et apparaît comme une solution intéressante. La recommandation qui suit propose de développer un concept global permettant de remédier à cette situation et de mener une étude de faisabilité rigoureuse sur son éventuelle implémentation.

Les travaux de la Commission à propos de ce type d'activité ont délimité trois champs de tension dans le domaine du développement des entreprises sociales : la délimitation entre premier marché de l'emploi et marché complémentaire, le rôle de ce type d'activité dans le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle et le modèle de financement acceptable pour tous les milieux concernés.

Le premier champ de tension est développé en détail dans la suite de ce rapport (cf. détails ci-après p. 116). L'enjeu de cette délimitation est triple. Premièrement, pour les bénéficiaires de mesures actives ne trouvant pas d'emploi, l'engagement dans des activités proches du marché du travail évite de perdre les investissements concédés par les collectivités publiques en matière d'activation. Deuxièmement, maintenir durablement une activité préservant l'employabilité des personnes permet de différer leur réintégration sur le marché du travail et de saisir les opportunités qui se présentent ultérieurement. En effet, si les personnes sont découragées et restent inactives, leur chance de trouver un emploi lorsqu'il se présente s'amenuise. Inversement, du point de vue des employeurs, les garanties sont bien meilleures lors de l'engagement d'une personne dont l'activité montre qu'elle correspond aux exigences de base d'un emploi, que d'une personne qui est restée longtemps sans emploi. Troisièmement, la nature des activités issues de ce marché peut s'avérer complémentaire du premier marché, voire des activités déployées par les collectivités publiques, notamment en lien avec le développement durable ou l'aide à la personne.

Concernant le second champ de tension, il convient de le rapprocher de la 4^{ème} révision de la LACI et préciser en premier lieu qu'il est nullement question ici de proposer la prolongation de programmes d'occupation, ni même le développement d'activités qui s'apparentent à celles visées par l'article 23 al. 3bis LACI. La recommandation est d'appuyer la **mise sur pied d'activités reposant sur une double articulation** : ce que l'on pourrait appeler les emplois « fermeture-éclair ». Il s'agit, d'une part, de soutenir financièrement l'activité d'entreprises dans des secteurs de niche qui engagent des personnes en situation de chômage de longue durée pour des activités correspondant à un besoin réel sur le marché, avec un contrat à durée indéterminée, rétribuées au niveau qui s'apparente aux conventions dans la branche. D'autre part, afin de réguler le taux de rotation du personnel de ces entreprises et de jouer pleinement le rôle de passerelle vers l'emploi, ces entreprises seraient toutes reliées à des activités de location de services. Comme exposé dans la seconde partie de ce rapport, les collaborations avec des services de placement représentent un potentiel particulièrement intéressant à la fois pour les employeurs et la réinsertion professionnelle. Il existe du reste déjà des exemples qui le confirment. Tout au plus, faudrait-il développer dans notre canton la location de services dans des secteurs correspondant au profil des situations de chômage de longue durée et pour lequel une offre suffisante existe. Un tel dispositif permet ensuite d'actionner la fermeture-éclair reliant marché secondaire et primaire. La personne engagée à durée indéterminée dans une entreprise peut être momentanément employée par une autre entreprise qui rétribue cette location et diminue ainsi les charges pour la première. Au terme de la période convenue, la personne réintègre son entreprise, toujours dans le même contrat, ou sera peut-être engagée par l'entreprise intérimaire. Dans ce cas, la transition vers le marché primaire aura abouti.

Enfin, cette solution, dont il existe déjà quelques ébauches, est avantageuse aussi bien pour les employeurs, les milieux économiques, les personnes en situation de chômage de longue durée, que les collectivités publiques qui voient leurs charges diminuées en même temps qu'elles bénéficient, le cas échéant, de solutions de sous-traitance pour certaines de leurs tâches. Si un certain risque de concurrence existe, elle est sans doute acceptable par les avantages qu'elle comporte pour les milieux économiques et au vu de la dimension restreinte de ce marché secondaire. Les milieux économiques auditionnés par la Commission l'ont du reste confirmé. Il est vrai, d'autre part, qu'un financement public est nécessaire pour le démarrage de ce type d'activité, mais il existe déjà d'autres formes de maintien ou de soutien à l'emploi reconnu. Le signal donné avec l'introduction de l'article 23 al. 3bis dans la LACI indique du reste clairement un changement de paradigme et l'encouragement à la mise en place de solutions durables par la création de véritables emplois pour surmonter les problèmes de chômage de longue durée avant qu'ils ne deviennent inextricables. Dès lors, il apparaît que ces questions dont les ramifications sont nombreuses doivent faire l'objet d'un consensus entre les partenaires susmentionnés afin que le concept soit viable et efficient.

Cette recommandation est tout à fait novatrice, mais d'un point de vue financier, elle ne coûte pas plus cher que les programmes d'occupation entretenus jusqu'ici. L'effort le plus important consiste surtout à développer ce type de dispositif puis à évaluer sa faisabilité, notamment en consultant largement les partenaires concernés. La mobilisation de ressources pour initialiser le projet serait ainsi judicieuse.

V.1.6.2 Accompagner les sorties du marché du travail

Pour d'autres situations, la perspective d'un retour sur le marché du travail paraît largement compromise. Le maintien indéfini de ces situations à l'aide sociale, conçu en principe comme un régime transitoire, pose également des problèmes. Pour deux types de situations, en particulier, les conditions sur le marché du travail ne laissent plus aucune chance à l'aide sociale d'obtenir une réinsertion professionnelle. Il s'agit, d'une part, de situations durablement dépendantes de l'aide sociale et dont l'état de santé est précaire et, d'autre part, de personnes qui se trouvent à quelques mois de l'âge AVS pour prendre leur retraite. Dans ces deux cas, les mesures suivantes sont préconisées :

a. Intégration dans la législation sur la personne en situation de handicap
Pour les personnes dépendantes de l'aide sociale depuis de nombreuses années, pour lesquelles plusieurs tentatives de réinsertion professionnelle ont échoué en raison de leur état de santé qui restreint par ailleurs leur autonomie et demande des prestations institutionnelles, il est recommandé de les inclure dans le cercle des bénéficiaires de la nouvelle loi sur la personne en situation de handicap. Le plan stratégique pour la promotion de l'intégration des personnes en situation de handicap prévoit d'étendre l'application de cette loi au-delà des « personnes au bénéfice d'une rente AI » à toutes celles qui se trouvent en situation de handicap. Dans la mesure où des personnes sont dépendantes de l'aide sociale depuis de nombreuses années et que leur état de santé, sans pouvoir bénéficier de prestations AI, nécessite des prestations institutionnelles, il semblerait que la situation de handicap soit réalisée au sens du plan stratégique.

b. Rente-pont
La prise en charge par l'aide sociale des personnes proches de l'âge de la retraite n'ayant pas droit ou plus droit aux indemnités de chômage est relativement importante sans qu'aucune solution d'insertion professionnelle ne puisse être dégagée. Pour cette raison, il est préconisé d'écarter ces risques de l'aide sociale par l'instauration d'une « rente pont » selon le modèle en vigueur dans le canton de Vaud. Cette prestation financière permet d'atteindre l'âge de la retraite AVS sans avoir à recourir à l'aide sociale ou à une retraite anticipée. La prestation financière annuelle de la rente-pont est calculée selon les mêmes critères que les PC à l'AVS/AI. Son montant ne peut toutefois dépasser la somme des rentes AVS et LPP anticipées auxquelles l'ayant droit pourrait prétendre.

Ces deux mesures n'ont pas fait l'objet d'évaluation financière, mais consiste essentiellement en transferts afin d'optimiser les prises en charges. Lors de la mise en œuvre de cette mesure, il convient de délimiter précisément le cercle des ayants-droit afin d'éviter les effets d'appel et de substitution.

V.1.7 Prévenir

Objectif : instaurer une politique offensive d'investissement social en faveur de la formation.

La formation est le principal facteur de protection contre le chômage de longue durée. Toutes les études confirment qu'à long terme le manque de qualification est la principale difficulté qui empêche un retour sur le marché du travail. Un tiers des demandeurs ou demandeuses d'emploi en fin de droit LACI retrouve un emploi, alors qu'au même moment plus de la moitié des personnes qualifiées est embauchée.

La formation est la meilleure prévention contre le chômage de longue durée. La Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) a parfaitement cerné cet enjeu en décidant d'amener un plus grand nombre de jeunes (actuellement 90 % environ) à décrocher un diplôme au degré secondaire II. La CDIP, en collaboration avec les organisations du monde du travail et la Confédération, a fixé l'objectif, d'ici à l'année 2015, d'amener à 95 % le pourcentage des jeunes titulaires d'un diplôme du degré secondaire II.

Ce rapport dresse, dans la partie qui suit, un bilan détaillé de notre système cantonal de formation (cf. détails ci-après p. 97 et ss). Les travaux de la Commission consacrés à ce volet ont permis d'apprécier la densité et la qualité des offres dans notre canton. Les données recueillies confirment en effet que cette offre est solide et généralement supérieure par rapport aux indicateurs retenus en Suisse. Il y a lieu de relever également l'effort particulier consenti pour venir en aide aux jeunes en difficultés d'insertion professionnelle à travers la Commission cantonale (CJD) mise en place à cet effet par le Conseil d'Etat. L'ensemble des mesures coordonnées par cette commission, notamment la plateforme jeunes, les case managements 1+2 et les mesures transitoires (SEMO, PréFO, Job Factory et autres mesures particulières) est une importante contribution à la réalisation de l'objectif fixé par la CDIP.

Toutefois, les professionnels constatent sur le terrain qu'il subsiste encore des failles et des études confirment leurs observations. Une proportion persistante de jeunes termine l'école obligatoire sans avoir le niveau scolaire suffisant pour entamer une formation professionnelle. L'illettrisme demeure une préoccupation qui affecte environ 15 % des personnes dans la population en général, et les mesures réitérées de ce phénomène détectent régulièrement un taux d'illettrisme de l'ordre de 28 % parmi les personnes dépendantes de l'aide sociale. Plus des deux tiers des demandeurs et demandeuses d'emploi dépendant de l'aide sociale dans le canton de Fribourg sont considérés sans qualification (OFS, 2010). Il faut aussi prendre en compte la situation des migrants faiblement qualifiés qui arrivent dans le canton de Fribourg ou dont les diplômes ne sont pas reconnus.

C'est la raison pour laquelle la Commission recommande qu'un effort particulier soit réalisé dans ce domaine. Elle propose même d'en faire un **objectif gouvernemental**. L'investissement dans le capital humain est une forme de prévention durable du chômage de longue durée. Cet investissement est une intervention sur le long terme, particulièrement propice en période de crise économique lorsque le marché du travail est moins accessible, qui prépare la reprise conjoncturelle et la main-d'œuvre dont les employeurs ont à ce moment à nouveau plus largement besoin. Certes, il subsiste toujours des poches d'emplois qui ne requièrent aucune qualification et qui attirent de la main-d'œuvre sans formation et peu onéreuse. C'est le jeu des marchés dont l'ouverture a été délibérément orchestrée et qui permet de préserver une concurrence dans certains secteurs. Cette main-d'œuvre est en partie issue de la migration, mais aussi de trajectoires de ruptures avec la formation professionnelle. Cette main-d'œuvre n'a donc pas accédé à une qualification reconnue et lorsque l'emploi se tarit, ces situations sont fortement exposées au risque de chômage de longue durée. Ces situations font apparaître un dilemme pour la collectivité : soit ces situations forment un volant de main-d'œuvre précaire qui en restant bon marché retrouve à terme un emploi, soit ces situations bénéficient de formation les aidant à s'adapter aux exigences du marché et à retrouver un emploi. Dans les deux cas, ces situations représentent une charge financière importante pour la collectivité. Mais dans le premier cas, le facteur temps joue en défaveur des personnes, puisque l'éloignement prolongé du marché du travail engendre la prudence des employeurs. Dans le second cas, une personne nouvellement formée suscite au contraire de l'intérêt pour les employeurs. Cette deuxième voie constitue ainsi une forme d'investissement social pour la collectivité.

Les améliorations préconisées dans le système de formation fribourgeois ne sont pas une exclusivité cantonale mais concernent le territoire national de façon générale. La formation formelle est le sésame pour accéder au marché du travail mais elle se concilie souvent difficilement avec la problématique des chômeurs et chô-

meuses de longue durée dont on vise d'une part une réinsertion professionnelle rapide et, d'autre part, une limitation des dépenses publiques du système de sécurité sociale. Les recommandations vont donc dans le sens, soit d'une meilleure utilisation des moyens actuels, soit du développement de nouvelles solutions.

V.1.7.1 Utiliser et étendre les allocations de formations (AFo)

- > Dans le cadre LACI, les bénéficiaires d'indemnité de chômage peuvent accéder à des allocations de formation à partir de 30 ans, voire 25 ans en cas de dérogation. En dépit du principe de réduction du dommage à l'assurance, il est préconisé d'examiner systématiquement pour les profils à risques l'opportunité d'accéder à une telle allocation de formation. Cette formation doit être effectuée en entreprise et sanctionnée par un CFC, voire une AFP.
- > Dans le cadre de la LEMT, pour les personnes parvenues en fin de droit LACI ou sans droit LACI, pour lesquelles aucune solution de formation n'a été tentée antérieurement et que celle-ci serait pertinente, il est préconisé d'inscrire parmi les principales mesures d'insertion professionnelle du dispositif cantonal définies à l'art. 84 LEMT la prise en charge des frais de formation pour accéder au moins au niveau de l'AFP.
- > Dans le cadre de la LASoc, il est rappelé que les frais pour une formation initiale de personnes majeures, voire exceptionnellement une seconde formation (si revenus insuffisants), font partie des prestations d'aide sociale (CSIAS H6) sous réserve du principe de subsidiarité.

Pour ces recommandations, les bases légales assurant le financement des mesures préconisées sont réglées, sauf en ce qui concerne l'extension des mesures de formation dans le cadre de l'art. 84 LEMT. Pour celles-ci une évaluation complémentaire est encore nécessaire pour déterminer les priorités et l'impact financier.

V.1.7.2 Etendre les subsides de formation (prêts ou bourses)

Les subsides de formation ont bénéficié avec la nouvelle loi de 2008 d'aménagements favorables pour la coordination des prestations avec l'aide sociale.

- > Toutefois, pour achever l'articulation de ces dispositifs, il y aurait lieu encore de dé plafonner les bourses dans les situations d'indigence, afin de permettre aux personnes en formation de sortir complètement de l'aide sociale.
- > Par ailleurs, les subsides de formation dans le canton de Fribourg sont avant tout conçus pour les besoins d'enfants en formation et non pour couvrir les besoins d'une charge familiale. Le système des bourses cantonales devrait être ajusté pour correspondre aux besoins de formation d'adultes dans le courant de leur vie active. Ils devraient assurer les compléments de ressources nécessaires tenant compte de leurs charges familiales éventuelles.
- > En outre, un suivi coordonné des situations les plus précaires devrait être assuré conjointement avec l'octroi d'un subside de formation.
- > Enfin, il y aurait lieu d'harmoniser les critères de définition des formations initiales employées par les services en charge des différentes prestations sous condition de ressources délivrées dans le canton (notamment entre bourses, aide sociale et avances et recouvrements de pensions alimentaires).

Ces recommandations représentent des leviers importants. La détermination à les mettre en œuvre s'appuiera notamment sur une appréciation financière complémentaire.

V.1.7.3 Examiner les solutions facilitant l'accès aux formations formelles

Il n'existe pas de limitations légales à l'accès à une formation formelle, mais les conditions d'accès à celles-ci, même pour les AFP, font qu'il n'est pas facile pour une personne désavantagée sous l'angle de la qualification d'accomplir une formation formelle certifiée. Parmi les freins, il est à noter les représentations tant des employeurs que des jeunes apprentis qui sortent de l'école obligatoire.

- > Il est recommandé d'examiner, dans l'esprit des dispositions de l'article 23 de la loi cantonale sur la formation professionnelle, avec les partenaires concernés, toutes les solutions à même de favoriser l'accès à la formation professionnelle en particulier pour les personnes plus âgées ayant déjà accompli un parcours professionnel.

Cette recommandation exige d'intensifier les efforts déjà menés dans ce domaine, et les éventuels financements supplémentaires nécessaires devraient être encore évalués, hormis les aides financières déjà prévues dans la loi cantonale sur la formation professionnelle (art. 23 al. 3).

V.1.7.4 Encourager et soutenir l'élargissement de la validation des acquis

La certification formelle de l'expérience est une excellente alternative dans les formations formelles pour améliorer la qualification des personnes. Différents cantons ont montré le potentiel de développement dans ce domaine. Grâce à cette procédure, il est possible d'obtenir non seulement une certification formelle fédérale, mais aussi une attestation cantonale de qualification dans un domaine professionnel. Cette certification est organisée pour trois professions dans le canton de Fribourg (maçon, assistant en logistique et assistant en soin et santé communautaire). Il est recommandé, pour soutenir cette certification formelle des expériences professionnelles de :

- > renforcer la coordination entre les partenaires institutionnels (SFP, SPFA, les organisations du travail),
- > intensifier l'information auprès des professionnels et du public en général sur les moyens de formation à travers la validation des acquis et
- > étendre les champs professionnels dans lesquels il est possible d'être certifié.

Cette recommandation exige d'intensifier les efforts déjà menés dans ce domaine, et les éventuels financements supplémentaires nécessaires devraient être encore évalués.

V.1.7.5 Assurer un suivi individualisé dans les situations les plus précaires

La reprise d'une formation est exigeante et les professionnels constatent sur le terrain combien l'engagement de personnes sans qualification sur cette voie est fragile. En référence à des expériences déjà réalisées, il est recommandé de :

- > mettre sur pied des suivis individualisés (sous forme de coaching) dans les situations les plus précaires pour assurer une bonne adéquation avec la formation et soutenir les efforts de formations. Cette solution devrait être rendue accessible dans le cadre d'un catalogue général des mesures d'insertion professionnelle à l'ensemble des organismes concernés, en particulier ceux de l'AI, du chômage et de l'aide sociale.

Cette recommandation est vivement sollicitée notamment dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle et l'estimation de son coût devrait être réalisée à partir d'une évaluation des besoins. Des solutions de financement existent déjà au travers des mesures de l'assurance invalidité, du chômage ou de l'aide sociale.

V.1.7.6 Etendre le périmètre d'action des réseaux d'entreprises formatrices

Le réseau d'entreprises formatrices représente une forme particulière d'organisation de la formation professionnelle initiale. Lorsqu'une entreprise ne couvre pas ou plus l'ensemble du programme de la pratique professionnelle, deux ou plusieurs entreprises aux activités complémentaires peuvent se constituer en réseau et former ensemble les apprenti-e-s. Leur collaboration a pour but de dispenser une formation conforme aux prescriptions en tirant profit de leurs ressources communes.

- > Face à la spécialisation croissante observée dans les entreprises, il est recommandé de soutenir l'extension du périmètre d'action des réseaux d'entreprises formatrices aux principaux domaines professionnels. Cette solution renforce les capacités de formation des entreprises, soutient l'augmentation du nombre de places d'apprentissage et améliore par conséquent l'accès à la qualification.

Cette recommandation exige d'intensifier les efforts déjà menés dans ce domaine, et les éventuels financements supplémentaires nécessaires devraient être encore évalués.

V.1.7.7 Faciliter l'accès aux mesures de formation non-formelle

Parallèlement aux formations formelles et au système de formation ordinaire des degrés primaires, secondaires I et II et tertiaires, il existe une vaste offre de formations qui ne débouchent sur aucun diplôme, mais peuvent être utiles pour rejoindre une formation formelle ou, tout simplement, pour améliorer son bagage professionnel (cours de langue, d'informatique, d'administration, etc.). Parmi ces formations figure d'ailleurs un certain nombre de mesures d'insertion professionnelle mandatées par l'un ou l'autre dispositif, que ce soit l'AI, le chômage ou l'aide sociale. Suite à l'évaluation de cette offre dans la seconde partie de ce rapport, il est recommandé de :

- > rendre plus facilement accessible l'offre de formation en la répertoriant à l'attention de l'ensemble du public (hormis le catalogue général de mesures destinés aux professionnels),
- > encourager une décentralisation de l'offre dans les principales régions du canton, de généraliser l'octroi de « chèque-formation » pour les personnes disposant de faibles ressources,
- > informer largement sur les possibilités de financement de ces formations en adaptant, le cas échéant, les niveaux de financement,
- > conseiller, encourager et utiliser ces formations pour les personnes qui en ont le plus besoin, celles qui précisément ont un faible niveau de qualification. Cette dernière recommandation s'adresse en particulier à l'aide sociale dont le taux d'application de mesures de formation de ce type est très faible en dépit du nombre particulièrement élevé de personnes sans qualification dépendantes de l'aide sociale.

Cette recommandation exige d'intensifier les efforts déjà menés dans ce domaine, et les éventuels financements supplémentaires nécessaires devraient être encore évalués.

V.1.7.8 Organiser et instrumenter une évaluation permanente des mesures du dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion.

En regard des objectifs de prévention poursuivis par un tel dispositif, il est recommandé de :

- > mettre sur pied un monitoring de l'ensemble du dispositif et effectuer régulièrement, mais au moins une fois par année, une vérification des performances des mesures mises en place.

Cette recommandation exige d'intensifier les efforts déjà menés dans ce domaine, et les éventuels financements supplémentaires nécessaires devraient être encore évalués.

V.1.7.9 Opter pour une réduction résolue de l'illettrisme dans notre canton

Considérant l'ampleur de cette problématique partout en Suisse et sachant que ce phénomène interfère également avec l'insertion professionnelle, il est recommandé de susciter une attention soutenue des professionnels à son égard pour encourager les personnes concernées à rejoindre les programmes prévus. Plus concrètement, il est préconisé de :

- > organiser une formation pour sensibiliser les professionnels et les orienter sur les stratégies à suivre (Vérification et consolidation des compétences de base),
- > effectuer des campagnes de sensibilisation dans le public,
- > renforcer l'offre de programmes et les solutions de financement pour les personnes qui en ont besoin,
- > fixer des objectifs et les mesurer régulièrement.

Cette recommandation exige d'intensifier les efforts déjà menés dans ce domaine, et les éventuels financements supplémentaires nécessaires devraient être encore évalués.

L'ensemble des recommandations qui viennent d'être énumérées visent à renforcer la rapidité d'intervention et l'intégration des ressources de notre dispositif cantonal pour améliorer son efficacité et son efficience. Elles ont également pour but de renforcer la prévention à quelque niveau que ce soit, comme le récapitule le tableau ci-dessous. Elles mettent enfin en place des solutions de longue haleine pour un traitement global de la problématique du chômage de longue durée. Ces recommandations n'apportent peut-être pas encore toutes les réponses aux situations les plus vulnérables dépendantes de l'aide sociale depuis de nombreuses années et face auxquelles les services sociaux régionaux se trouvent parfois démunis. Une évaluation prospective à ce sujet a d'ailleurs été demandée à l'Université de Fribourg qui s'apprête à rendre ses conclusions dans le courant du second semestre 2012. Au vu des résultats, d'autres stratégies centrées sur cette réalité compléteront peut-être encore celles qui viennent d'être répertoriées.

V.2. Niveaux d'intervention : récapitulation des mesures

Niveaux	Lignes stratégiques	Actions / mesures
<p>Prévention primaire : → avant le chômage</p>	<p>7. PRÉVENIR : <i>Instaurer une politique offensive d'investissement social en faveur de la formation</i></p>	<p>7.1 Utiliser et étendre les allocations de formations (AFo)</p> <p>7.2 Etendre les subsides de formation (prêts ou bourses)</p> <p>7.3 Examiner les solutions facilitant l'accès aux formations formelles</p> <p>7.4 Encourager et soutenir l'élargissement de la validation des acquis</p> <p>7.5 Assurer un suivi individualisé dans les situations les plus précaires</p> <p>7.6 Etendre le périmètre d'action des réseaux d'entreprises formatrices</p> <p>7.7 Faciliter l'accès aux mesures de formation non-formelle</p> <p>7.8 Organiser et instrumenter une évaluation permanente des mesures du dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion</p> <p>7.9 Opter pour une réduction résolue de l'illettrisme dans notre canton</p>
<p>Prévention secondaire : → dès le début du chômage</p>	<p>1. CLARIFIER : <i>Les organisations impliquées dans les traitements du chômage mettent sur une complémentarité efficace des compétences par un partage et un recentrage des responsabilités en rapport avec les missions de base des organismes concernés</i></p>	<p>1.1 Optimiser l'insertion professionnelle des personnes en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI, en articulant les compétences en matière de placement et d'action sociale (art. 86 LEMT)</p> <p>1.2 Consolider et étendre la collaboration interinstitutionnelle (CII) plus en amont dans la trajectoire du chômage pour prévenir le chômage de longue durée</p> <p>1.3 Adopter une stratégie cantonale commune d'insertion socioprofessionnelle</p>
	<p>2. ACCÉLÉRER : <i>Les situations à risques sont appréhendées dès l'entrée dans le dispositif cantonal pour organiser des interventions adaptées et coordonnées les plus rapides possibles.</i></p>	<p>2.1 Systématiser une détection des situations à risques dès leur entrée dans le dispositif cantonal</p> <p>2.2 Enclencher les collaborations dès l'identification des situations à risques</p> <p>2.3 Elargir les fonctionnalités de la collaboration entre SSR et ORP pour permettre une action préventive plus rapide</p>

Niveaux	Lignes stratégiques	Actions / mesures
	<p>3. SYSTÉMATISER : <i>Expliciter une marche à suivre pour l'ensemble du dispositif permettant à chaque acteur de situer sa contribution et d'anticiper celle des autres dans la réalisation d'une stratégie cantonale coordonnée.</i></p>	<p>3.1 Articuler les trois dispositifs de coordination de l'insertion socioprofessionnelle en vigueur dans le canton</p> <p>3.2 Etablir des procédures d'intervention et de collaboration garantissant la marche à suivre</p> <p>3.3 Constituer un catalogue général des mesures</p> <p>3.4 Etablir la prise en charge financière des mesures d'insertion professionnelle et constituer un fonds cantonal d'insertion</p> <p>3.5 Cibler l'utilisation des mesures</p>
	<p>4. MESURER : <i>Assurer un monitoring permanent du chômage de longue durée pour vérifier l'évolution de la problématique et contrôler l'efficacité du dispositif</i></p>	<p>4.1 Suivre en permanence les trajectoires et vérifier l'état de situation des demandeurs et demandeuses d'emploi depuis l'entrée du dispositif jusqu'à leur sortie</p> <p>4.2 Vérifier le fonctionnement du dispositif, contrôler ses performances et instaurer une veille des ajustements nécessaires en rapport avec les risques de chômage de longue durée</p> <p>4.3 Observer systématiquement les potentialités et limites du marché du travail en rapport avec les caractéristiques structurelles du chômage de longue durée</p>
<p>Intervention primaire : → <i>sur les situations de chômage de longue durée</i></p>	<p>5. DYNAMISER : <i>Ajuster et compléter les mesures cantonales d'activation de la LASoc et de la LEMT en faveur de solutions innovatrices et diversifiées privilégiant un retour durable sur le marché du travail des chômeurs en fin de droit ou sans droit à l'assurance chômage</i></p>	<p>5.1 Recentrer les mesures actives cantonales relevant de la loi sur l'aide sociale (les mesures d'insertion sociale - MIS LASoc) et de la loi sur l'emploi et le marché du travail (mesures cantonales d'insertion professionnelle - MIP LEMT)</p> <p>5.2 Compléter le soutien à l'emploi par de nouvelles mesures actives dans le dispositif cantonal</p>
<p>Intervention secondaire : → <i>sur les plus anciennes situations de fin de droit</i></p>	<p>6. PÉRENNISER : <i>Eviter la « nasse insertionnelle » par l'instauration de mesures favorisant une solution stable et permanente pour des situations de rigueur</i></p>	<p>6.1 Développer un concept d'emplois « fermeture-éclair »</p>

Niveaux	Lignes stratégiques	Actions / mesures
<p>Postvention :</p> <p>→ <i>sur les situations pour lesquelles un retour sur le marché du travail est très improbable</i></p>	<p>6. PÉRENNISER :</p> <p><i>Eviter la « nasse insertionnelle » par l'instauration de mesures favorisant une solution stable et permanente pour des situations de rigueur</i></p>	<p>6.2 Accompagner les sorties du marché du travail</p> <p>a) Intégration dans la législation sur la personne en situation de handicap</p> <p>b) Rente-pont</p>

V.3. Priorisation opérationnelle

Les recommandations présentées ci-dessous sont priorisées par rapport à leur caractère impératif, leur mise en œuvre stratégique et leur faisabilité. Par conséquent, au niveau opérationnel, les 28 recommandations peuvent être classées en trois catégories :

1. les mesures déjà mises en œuvre ou en cours de réalisation ;
2. les mesures ultérieures de renforcement et de stabilisation ;
3. les mesures prioritaires à entreprendre.

La première catégorie fait état des mesures qui ont été entreprises déjà durant la rédaction du Rapport. La seconde énumère les recommandations qui découlent de la mise en œuvre des précédentes à moyen ou long termes. Elles constituent en ce sens des mesures de renforcement et de stabilisation qui sont susceptibles d'être entreprises ultérieurement, en fonction de l'impact des mesures préalablement mises en œuvre. Enfin, les recommandations la troisième catégorie doivent en revanche être encore réalisées et sont maintenant prioritaires. Elles représentent des modifications d'ampleur qui nécessitent, d'une part, le concours du Conseil d'Etat et, d'autre part, l'allocation de nouvelles ressources.

La Commission a procédé à une évaluation financière détaillée de ces 28 recommandations. La Direction des finances de l'Etat de Fribourg (DFIN) a pris connaissance du tableau ci-dessous et l'a minutieusement examiné le 28 mai 2013 avec la Commission qui a apporté toutes les clarifications et les précisions souhaitées. Ce tableau détaille le contenu des catégories, définit les recommandations en termes financiers et informe sur la manière dont elles pourraient être financées. Les recommandations de la première et de la troisième catégorie peuvent être chiffrées. Celles de la seconde catégorie doivent naturellement faire l'objet d'un chiffrage basé sur une évaluation de faisabilité adéquate.

V.3.1 Mesures déjà mises en œuvre ou en cours de réalisation

Service(s) concerné(s)	Recommandations	Commentaires	Position budget Etat	Inscription au plan financier 2013-2016	Estimation financière (budget annuel ou projet)
SPE	1.1 Optimiser l'insertion professionnelle des personnes en fin de droit ou sans droit aux prestations LACI en articulant les compétences en matière de placement et d'action sociale (art. 86 LEMT)	Les Pôles insertion+ ouverts le 1er mars 2013 sur la base de l'art. 86 LEMT répondent à cette recommandation. Dotation : 6 EPT	3010.100 Centre de charge : 4515	Oui	600'000.- Frs/an
SPE	2.1 Systématiser une détection des situations à risque, dès leur entrée dans le dispositif cantonal	Le projet pilote initié par le SECO en collaboration avec le SPE (Baromètre de réinsertion : oct. 2012-fév. 2014) répond à cette recommandation. Aucune incidence sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an
SASoc, SPE, OAI, SSR	2.2 Enclencher les collaborations dès l'identification des situations à risque	L'intensification de la détection précoce par un ajustement des processus de travail au sein de la CII satisfait cette recommandation. Aucune incidence sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an
SASoc, SPE, SSR	2.3 Elargir les fonctionnalités de la collaboration entre SSR et ORP pour permettre une action préventive plus rapide	La convention de collaboration en cours d'élaboration établie sur la base de l'art. 33 LEMT répond à cette recommandation. Aucune incidence sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an
SASoc, SPE, OAI, SSR	3.2 Etablir des procédures d'intervention et de collaboration garantissant la marche à suivre	L'ajustement des processus de travail au sein de la CII répond à cette recommandation. Aucune incidence sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an

Service(s) concerné(s)	Recommandations	Commentaires	Position budget Etat	Inscription au plan financier 2013-2016	Estimation financière (budget annuel ou projet)
SPE	4.3 Observer systématiquement les potentialités et limites du marché du travail en rapport avec les caractéristiques structurelles du chômage de longue durée	Les données utiles sont déjà disponibles. Un ajustement de leur exploitation satisfait cette recommandation. Aucune incidence sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an
SPS	6.2 Accompagner les sorties du marché du travail : Intégration dans la législation sur la personne en situation de handicap	Cette recommandation est intégrée dans le projet législatif RPT actuellement en cours et l'évaluation de l'incidence financière est réalisée dans ce cadre		Non	Montant selon cadre législatif à venir
SPE	7.1 Utiliser et étendre les allocations de formations (AFo) [dans le cadre LACI]	La promotion et l'utilisation actuelles de cette mesure LACI satisfont à cette recommandation. Aucune incidence sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an
SFP	7.3 Examiner les solutions facilitant l'accès aux formations formelles	Poursuivre et étendre art. 23 al. 3 LFP. A noter que la somme au budget doit aussi soutenir d'autres projets conformément à l'art.4 (promotion de la formation professionnelle ou mandat de prestation avec un tiers)	3636.000	Oui	25'000.- Frs
SPE	7.5 Assurer un suivi individualisé dans les situations les plus précaires	Le projet Avenir 20-25 basé sur le rapport de la CJD adopté par le CE répond à cette recommandation	3130.007	Oui	200'000.- Frs/an sur 2 ans
SFP	7.8 Organiser et instrumenter une évaluation permanente des mesures du dispositif d'aide aux jeunes en difficulté d'insertion	L'évaluation du case management jeune entreprise récemment sur la base du rapport de la CJD répond à cette recommandation. Le coût de 130.000 Fr. est financé par la confédération (50%) et l'Université de Fribourg (50%) : pas de financement spécifique de l'Etat		Non	0.- Frs/an

Service(s) concerné(s)	Recommandations	Commentaires	Position budget Etat	Inscription au plan financier 2013-2016	Estimation financière (budget annuel ou projet)
SPE, SASoc	7.9 Opter pour une réduction résolue de l'illettrisme dans notre canton	Les mesures de sensibilisation organisées dans le projet soutenu par la Confédération avec Lire et Ecrire satisfont à cette recommandation. Aucune incidence sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an

V.3.2 Mesures ultérieures de renforcement et de stabilisation

Service(s) concerné(s)	Recommandations	Commentaires	Position budget Etat	Inscription au plan financier 2013-2016	Estimation financière (budget annuel ou projet)
SPE, SASoc, OAI, SSR	3.1 Articuler les trois dispositifs de coordination de l'insertion socioprofessionnelle en vigueur dans le canton	L'ajustement des processus de travail entre la CII, la CJD (Plate-forme jeunes) et les Pôles Insertion+ répond à cette recommandation. Aucune incidence sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an
SPE, SASoc, OAI, SSR	3.3 Constituer un catalogue général des mesures	Cette recommandation a été prise en compte par la CII et sera examinée dans ce cadre pour un éventuel ajustement des processus de travail sans incidence financière sur le budget de l'Etat		Non	0.- Frs/an
SPE, SASoc, OAI	3.4 Etablir la prise en charge financière des mesures d'insertion professionnelle et constituer un fonds cantonal d'insertion	Cette recommandation a été prise en compte par la CII qui procédera à une évaluation du besoin dans le cours de cette législature		Non	Montant selon évaluation des besoins et cadre législatif à venir
SPE, SASoc	3.5 Cibler l'utilisation des mesures	Cette recommandation est intégrée dans le projet pilote initié par le SECO en collaboration avec le SPE (Baromètre de réinsertion : oct. 2012-fév. 2014) qui permettra d'évaluer les besoins d'adaptation des stratégies d'octroi et des catalogues de		Non	0.- Frs/an

Service(s) concerné(s)	Recommandations	Commentaires	Position budget Etat	Inscription au plan financier 2013-2016	Estimation financière (budget annuel ou projet)
		mesures à disposition. Aucune incidence sur le budget de l'Etat			
SASoc	6.2 Accompagner les sorties du marché du travail : Rente-pont	Cette recommandation doit être évaluée en regard de l'impact des mesures déjà mises en œuvre et au vue des expériences réalisées par d'autres cantons. Etude de faisabilité enclenchée par le CoPil.		Non	Montant selon évaluation des besoins et cadre législatif à venir
SPE, SASoc	7.1 Utiliser et étendre les allocations de formations (AFo) [hors cadre LACI]	Cette recommandation doit être évaluée sur la base d'une vérification préalable de l'effet des AFO dans le cadre LACI. Etude de faisabilité enclenchée par le CoPil.		Non	Montant selon évaluation des besoins et cadre législatif à venir
SSF	7.2 Etendre les subsides de formation (prêts ou bourses)	Cette recommandation doit être évaluée par rapport à la question du déplafonnement des bourses. Etude de faisabilité enclenchée par le CoPil.		Non	Montant selon évaluation des besoins et cadre législatif à venir
SFP, SOPFA	7.4 Encourager et soutenir l'élargissement de la validation des acquis	Cette recommandation doit être évaluée par rapport aux récents développements au niveau fédéral visant une harmonisation des processus. Etude de faisabilité enclenchée par le CoPil.		Non	Montant selon évaluation des besoins et cadre législatif à venir
SFP	7.6 Etendre le périmètre d'action des réseaux d'entreprises formatrices	Cette recommandation doit être évaluée sur la base des réseaux existants. Etude de faisabilité enclenchée par le CoPil.		Non	Montant selon évaluation des besoins et faisabilité
SOPFA, SASoc, IMR	7.7 Faciliter l'accès aux mesures de formation non-formelle	Cette recommandation doit être évaluée sur la base de l'offre existante. Etude de faisabilité enclenchée par le CoPil.		Non	Montant selon évaluation des besoins et faisabilité

V.3.3 Mesures prioritaires à entreprendre

Service(s) concerné(s)	Recommandations	Commentaires	Position budget Etat	Inscription au plan financier 2013-2016	Estimation financière (budget annuel ou projet)
SPE, SASoc, OAI, SSR	1.2 Consolider et étendre la collaboration interinstitutionnelle (CII) plus en amont dans la trajectoire du chômage pour prévenir le chômage de longue durée	Cette recommandation n'exige qu'une adaptation des processus de travail sans incidence financière sur le budget de l'Etat. Mise en application par la Commission CII et vérifiée par le CoPil		Non	0.- Frs/an
SPE, SASoc, OAI, SSR	1.3 Adopter une stratégie cantonale commune d'insertion socioprofessionnelle	Cette recommandation n'exige qu'une adaptation des processus de travail sans incidence financière sur le budget de l'Etat Mise en application par le SASoc et le SPE en rapport avec l'art. 33 LEMT et vérifiée par le CoPil		Non	0.- Frs/an
SASoc	5.1 Recentrer les mesures actives cantonales relevant de la loi sur l'aide sociale (mesures d'insertion sociale - MIS LASoc) et de la loi sur l'emploi et le marché du travail (mesures cantonales d'insertion professionnelle - MIP LEMT)	Cette recommandation n'exige qu'une adaptation des processus de travail et du catalogue des MIS / LASoc ainsi que de l'utilisation des PEQ LEMT, sans incidence financière sur le budget de l'Etat. Mise en application par le SASoc et le SPE, vérifiée par le CoPil.		Non	0.- Frs/an
SPE	5.2 Compléter le soutien à l'emploi par de nouvelles mesures actives dans le dispositif cantonal	La mise en œuvre de cette recommandation consiste à remplacer des mesures PEQ LEMT en institution par un nouveau modèle de subventionnement comme la mesure de Hambourg.	3010.100	Oui	200'000.- Frs/an

Service(s) concerné(s)	Recommandations	Commentaires	Position budget Etat	Inscription au plan financier 2013-2016	Estimation financière (budget annuel ou projet)
SPE, SASoc	4.1 Suivre en permanence les trajectoires et vérifier l'état de situation des demandeurs et demandeuses d'emploi depuis l'entrée du dispositif jusqu'à leur sortie	Cette recommandation doit être réalisée sur la base d'un mandat d'expertise. Mandat enclenché et suivi par le CoPil.	3636.122 Centre charge : 3650	Non	50'000.- Frs
SPE, SASoc, OAI, SSR	4.2 Vérifier le fonctionnement du dispositif, contrôler ses performances et instaurer une veille des ajustements nécessaires en rapport avec les risques de chômage de longue durée	Cette recommandation doit être réalisée sur la base de l'outil de pilotage relatif à la recommandation 4.1. Le CoPil s'assure que les Services concernés prennent les mesures adéquates.		Non	0.- Frs/an
SPE, SASoc	6.1 Développer un concept d'emplois « fermeture-éclair »	Cette recommandation doit être évaluée en regard de l'impact des mesures déjà mises en œuvre et au vu des expériences réalisées par d'autres cantons. Etude de faisabilité et élaboration d'un modèle menées par le CoPil.		Non	0.- Frs/an

VI. AXES D'INTERVENTION : BASES CONCEPTUELLES ET SCIENTIFIQUES

Ce chapitre constitue le résultat des expertises menées durant les séances de la Commission, de la revue documentaire effectuée dans la littérature spécialisée et, plus généralement, des recherches de bonnes pratiques mises en œuvre dans d'autres contextes cantonaux, nationaux ou internationaux.

Cet ensemble de connaissances organisées constitue la base de l'exploration de nouvelles pistes de réflexion et de l'analyse des différentes solutions de prise en charge des chômeurs et chômeuses de longue durée. Les caractéristiques cantonales fribourgeoises pertinentes en la matière permettent de contraster ces résultats et de tirer les recommandations présentées dans le chapitre V.

La première partie du présent chapitre propose une typologie analytique utile à la conceptualisation de ce champ de recherche. Chaque axe d'intervention retenu par la Commission (cf. III.3, p. 17) est ensuite analysé en profondeur afin de mettre en évidence les enjeux en la matière, les dimensions fondamentales, une vision, les écarts constatés et les bonnes pratiques à retenir.

VI.1. Quatre axes complémentaires pour une approche globale

La vision développée dans le présent rapport se fonde sur ce postulat : la réinsertion socioprofessionnelle des chômeurs et chômeuses de longue durée peut et doit être entreprise sur plusieurs niveaux d'intervention complémentaires selon une logique d'action globale.

Vu l'ampleur des mesures qui peuvent être entreprises dans les axes d'intervention délimités par la Commission, les sections suivantes présentent le résultat du travail de balisage de ce champ d'activité complexe inspiré des nombreuses évaluations effectuées au cours des dernières années dans le canton de Fribourg, en Suisse et dans le contexte international. En effet, en se basant sur ces travaux scientifiques, il est désormais possible d'avoir une vision assez précise des différentes catégories d'intervention et de mesure ainsi que des effets de chacune d'elles en termes de taux de réinsertion, d'efficacité ou d'impact.

VI.1.1 Typologie des mesures d'activation

Au cours de leurs travaux consacrés aux modèles et aux concepts en matière d'insertion professionnelle, les chercheurs Schaufelberger et Mey (2009; 2010) constatent que le manque de balises dans ce champ d'activité est à l'origine d'obstacles à la bonne réalisation des tâches des professionnels de la réinsertion, à savoir les services sociaux et les offices régionaux de placement. Ce manque de visibilité a pour corollaire des difficultés de coordination et une certaine confusion quant aux rôles et responsabilités de chacun. Pour poser les bases d'un classement systématique des mesures, les auteurs proposent de définir deux dimensions principales : la *cible* (*Fokus der Massnahme*) et la *fonction* (*Funktion der Massnahme*) de la mesure.

Au moyen de la première dimension, il est possible de définir le niveau sur lequel la mesure est appliquée afin d'atteindre les objectifs déterminés. Cette dimension décrit ainsi la manière dont les objectifs peuvent être atteints :

- > Ciblée sur l'individu (entraînement, qualification, mesures spécifiques, etc.) ;
- > Ciblée sur l'environnement (adaptation ou optimisation des places de travail ; encouragement et mise à disposition de places de travail adaptées) ;

- > Ciblée sur l'individu et l'environnement (adéquation optimale entre possibilités de l'individu et caractéristiques de l'environnement).

On retrouve dans les premières la distinction opérée également au niveau des axes d'intervention (cf. III.3, p. 17) avec une cible supplémentaire qui se situe à la croisée des chemins.

La dimension relative à la fonction détermine quant à elle l'objectif de la mesure et connaît quatre déclinaisons :

- > Maintien de l'emploi dans le premier marché du travail ;
- > Accès à l'emploi dans le premier marché du travail ;
- > Préparation à l'insertion sur le premier marché du travail ;
- > Participation sociale.

Au sens des objectifs fixés par le rapport, à savoir la réinsertion socioprofessionnelle des chômeurs et chômeuses de longue durée sur le premier marché de l'emploi, seules les deuxième et troisième déclinaisons de la dimension de la fonction sont pertinentes. Par conséquent, cette dimension doit être affinée en fonction des besoins du rapport. Cet exercice est possible avec les quatre types de mesures idéal-typiques définies par Bonoli mettant en exergue les objectifs des mesures et les instruments pour y parvenir (Bonoli, 2008b).

Types de mesures	Objectifs	Instruments
<i>Renforcement des incitations</i>	Renforcer des incitations à l'emploi positives et négatives pour les demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiant de prestations sociales ou de chômage	Crédits d'impôts Limitation de la durée d'octroi des prestations Réduction des prestations Conditionnalité des prestations (compulsion) Sanctions
<i>Soutien à l'emploi</i>	Supprimer les obstacles à l'emploi et faciliter la (ré-)insertion sur le marché de l'emploi	Services de placement Allocations d'initiation au travail Entretiens personnalisés Programmes de recherche d'emploi
<i>Occupation</i>	Maintenir les personnes sans emploi en activité ; limiter la dégradation sociale durant l'inactivité	Création d'emplois dans le secteur public Programmes d'emplois temporaires
<i>Investissement dans le capital humain</i>	Améliorer les chances de trouver un emploi en requalifiant les personnes sans-emploi	Apprentissage des compétences de base Programmes de (re-)qualification

En combinant fonctions des mesures, cibles des mesures et axes d'intervention, on obtient la carte d'analyse ci-dessous. Elle est reprise à la section VI.5.4 (p. 136) consacrée au dispositif organisationnel en vue de compléter l'analyse du dispositif fribourgeois.

Cibles	Individu		Environnement		Individu et environnement
	Axes	Soutien à l'emploi durable	Qualification et formation	Marché du travail	
<i>Renforcement des incitations</i>					
<i>Soutien à l'emploi</i>					
<i>Occupation</i>					
<i>Investissement dans le capital humain</i>					

VI.1.2 Inventaire des mesures de réinsertion socioprofessionnelle

La présente section répertorie tous les types de mesures de réinsertion socioprofessionnelle existants tirés des recherches documentaires. Chaque mesure est classée sous l'angle de sa fonction (Bonoli) et de sa cible (Schaufelberger & Mey). L'objectif de cet inventaire est la mise en perspective globale et interconnectée des éléments constitutifs d'un dispositif de réinsertion socioprofessionnelle.

Dans la dernière colonne du tableau ci-dessous, un état des lieux exhaustif présente les mesures à disposition dans le canton de Fribourg, tout régime assurantiel confondu.

Fonction	Cible ⁶	Mesure de réinsertion	Description	Inventaire dans le canton de Fribourg
Renforcement des incitations	I	Incitations positives	Incitations financières sous la forme de franchises sur le revenu ou de rabais fiscaux soutenant l'activité professionnelle, permettant que « le travail paie »	<ul style="list-style-type: none"> > Prise en considération du gain intermédiaire (art. 24 LACI) > Franchises sur les revenus provenant d'une activité lucrative (art. 22a, al. 1 LASoc, art. 17 OLASoc, art. E.1.2 Normes CSIAS) > Chèque-formation

⁶ « I » : ciblée sur l'individu, « E » : ciblée sur l'environnement, « I&E » : ciblée sur l'individu et l'environnement.

Fonction	Cible ⁶	Mesure de réinsertion	Description	Inventaire dans le canton de Fribourg
	I	Incitations compulsives	Les incitations compulsives sont des conditions imposées par le droit aux prestations ou le suivi d'une mesure afin maintenir une certaine pression sur les personnes qui en bénéficient et d'orienter le comportement dans la direction souhaitée. Il peut s'agir de conditions de participation à une mesure ou un programme de limitation d'accès (<i>gate-keeping</i>).	<ul style="list-style-type: none"> > Délais-cadres (art. 9 LACI) > Devoirs de l'assuré et prescriptions de contrôle, dont entretiens de conseil individualisé (art. 17 LACI) > Limitation de la durée d'octroi des prestations (art. 85, al. 2 et 3 LEMT) > Subsidiarité (art. 5 LASoc) > Remboursement de l'aide sociale (art. 29, al. 1)
	I	Incitations négatives	Les incitations négatives sont des limitations, réductions, suppressions de prestations imposées en cas de non compliance avec les incitations compulsives (effets <i>ex post</i> de la compulsion). Ces mesures visent à maintenir une certaine pression sur les bénéficiaires et à modifier leur comportement.	<ul style="list-style-type: none"> > Sanctions (art. 30 LACI) > Sanctions (art. 7b LAI) > Suspension et exclusion du droit aux prestations (art. 83, LEMT) > Réduction, refus et suppression des prestations d'aide sociale (art. 22a, al. 1 LASoc, art. 10 OLASoc, art. A.8 Normes CSIAS)
Soutien à l'emploi	E	Adaptation de la place de travail	Accommodation, optimisation du poste et de l'environnement de travail existant en fonction des possibilités et de la productivité de la personne concernée.	<ul style="list-style-type: none"> > Contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires (art. 68 LACI) > Mesures d'intervention précoce (art. 7d LAI) > Allocations pour frais de garde et d'assistance (art. 11a LAI) > Mesures médicales (art. 12 ss LAI) > Prise en charge des frais d'acquisition du revenu (art. 22a, al. 1 LASoc, art. 17 OLASoc, art. C.1.2 Normes CSIAS) > Prise en charge des frais de garde d'enfants (art. 22a, al. 1 LASoc, art. 17 OLASoc, art. C.1.3 Normes CSIAS)

Fonction	Cible ⁶	Mesure de réinsertion	Description	Inventaire dans le canton de Fribourg
	I&E	Subsides à l'embauche visant le premier marché du travail	Incitations financières à destination des employeurs ayant pour but d'encourager la disposition de ces derniers à l'engagement ou le maintien en emploi d'un employé avec une productivité réduite et d'atténuer l'éloignement économique de ce dernier.	<ul style="list-style-type: none"> > Allocations d'initiation au travail (art. 65 s LACI et art. 18a LAI) > Allocations de formation (art. 66a LACI) > Indemnités pour augmentation des cotisations (art. 18, al. 3 LAI) > Programmes de qualification en entreprise (art. 84, al. 1 let b LEMT) > Aide financière pour formation de personnes en difficulté majeure ou handicapées (art. 23, al. 3 LFP)
	I	Entraînement à la recherche d'emploi	Prestations spécifiques de conseil et d'entraînement pour l'optimisation des documents de candidature ainsi que des techniques de recherche d'emploi.	<ul style="list-style-type: none"> > Cours collectifs (art. 60, al. 1 LA-CI) > Atelier de techniques de recherche d'emploi (Atelier TRE ; art. 60, al. 1 LACI) > Mesures d'insertion sociale d'utilité sociale (art. 4, al. 5 LA-Soc, art. 2, al. 2 let f RELASoc)
	E	Aide au placement en emploi	Placement direct de demandeurs et demandeuses d'emploi ou par le biais de locataires de service. Les mesures comprennent généralement l'examen et l'optimisation des dossiers de candidature ainsi que la recherche d'emplois réalistes et réalisables.	<ul style="list-style-type: none"> > Aide au placement (art. 85, al. 1 let a LACI) > Aide au placement (art. 18, al. 1 let a LAI) > Programmes organisés sous la forme de location de services (art. 84, al. 1 let c LEMT)
	I&E	Emploi accompagné	Soutien intensif orienté vers l'obtention et la conservation d'un emploi régulier. L'intervention s'effectue auprès des bénéficiaires comme des potentiels employeurs.	<ul style="list-style-type: none"> > Entretiens de conseil individualisés (art. 17 LACI) > Aide au placement (art. 18, al. 1 let b LAI) > Mesures d'insertion sociale d'utilité sociale (art. 4, al. 5 LA-Soc, art. 2, al. 2 let f RELASoc)
	I	Soutien à une activité indépendante	Ce soutien permet au demandeur d'emploi d'entreprendre, de développer, de financer une activité en tant qu'indépendant.	<ul style="list-style-type: none"> > Soutien à une activité indépendante (art. 71a ss LACI) > Aide en capital (art. 18b LAI)

Fonction	Cible ⁶	Mesure de réinsertion	Description	Inventaire dans le canton de Fribourg
Occupation	I	Programmes d'emploi et de réentraînement au travail	Insertion professionnelle de durée limitée (sans engagement) dans les secteurs publics ou associatifs ou dans le second marché du travail. Les participants sont censés y acquérir des expériences de travail concrètes afin de pouvoir entraîner et améliorer leur chance et capacités de réinsertion sur le premier marché de l'emploi. Une partie plus ou moins importante de ces programmes peut être consacrée à la qualification.	<ul style="list-style-type: none"> > Entreprises d'entraînement de pratique commerciale (art. 60, al. 1 LACI) > Programmes d'emploi temporaire (art. 64a, al. 1 let a LACI) > Semestres de motivation (art. 64a, al. 1 let c LACI) > Mesures de réadaptation socioprofessionnelle et d'occupation (art. 14a LAI) > Programmes de qualification auprès de collectivités publiques ou d'association à but non lucratif (art. 84, al. 1 let b LEMT) > Mesures d'insertion sociale d'utilité sociale (art. 4, al. 5 LA-Soc, art. 2, al. 2 let f RELASoc) > Programmes d'emploi temporaire communaux
	I&E	Activités subventionnées de durée longue ou indéterminée	Activités occupationnelles ou complémentaires au marché du travail de durée indéterminée comme les entreprises sociales pour bénéficiaires de l'aide sociale ou ateliers protégés pour personnes handicapées. La participation à ce type de mesure peut être liée à l'octroi d'un salaire. L'objectif premier est d'offrir aux personnes concernées un travail convenable et de leur offrir ainsi une possibilité de participer socialement à la société.	<ul style="list-style-type: none"> > Mesures d'occupation (art. 14a, al. 2 let b LAI)

Fonction	Cible ⁶	Mesure de réinsertion	Description	Inventaire dans le canton de Fribourg
Investissement dans le capital humain	I	Cours de qualification	Pures prestations de formation et de qualification (cours), de rattrapages scolaires (connaissances de base) ou de programmes de formation qui peuvent être couplés avec une activité sur le premier ou le second marché de l'emploi.	<ul style="list-style-type: none"> > Cours individuels et collectifs de reconversion, de perfectionnement ou d'intégration (art. 60, al. 1 LA-CI) > Formations assimilées à la formation initiale (art. 16, al. 2 LAI) > Mesures d'insertion sociale de formation, de développement personnel, de développement du bien-être personnel, d'activités communautaires, de participation sociale et d'utilité sociale (art. 4, al. 5 LASoc, art. 2, al. 2 let a à f RE-LASoc)
	I	Programmes de qualification en entreprise	Insertion professionnelle de durée limitée (sans engagement) dans le premier marché du travail. Les participants sont censés y acquérir des expériences de travail actuelles et concrètes afin de pouvoir entraîner et améliorer leur chance et capacités de réinsertion sur le premier marché de l'emploi. Une partie plus ou moins importante de ces programmes peut être consacrée à la qualification.	<ul style="list-style-type: none"> > Stages de formation (art. 60, al. 1 LACI) > Stages professionnels (art. 64a, al. 1 let b LACI) > Formation professionnelle initiale (art. 16, al. 1 LAI) > Programmes de qualification en entreprise (art. 84, al. 1 let b LEMT)
	I&E	Qualification en cours d'emploi	Mesures qualifiantes dans le cadre d'un emploi dans le premier marché du travail afin de maintenir et améliorer l'aptitude au travail et la productivité.	<ul style="list-style-type: none"> > Perfectionnement durant une réduction d'horaire de travail (art. 41 LACI) > Mesures de réinsertion mises en œuvre dans l'entreprise (art. 14a, al. 5 LAI)

VI.2. Soutien à l'emploi durable

Le présent chapitre se concentre sur les actions et mesures à entreprendre envers les demandeurs et demandeuses d'emploi et plus spécifiquement les chômeurs et chômeuses de longue durée. Cette approche est elle-même subdivisée en deux stratégies différentes : le soutien à l'emploi durable (work-first) et la formation ou qualification. Qu'elles fassent référence à la première stratégie ou à la seconde, on parle généralement de politiques publiques ou de mesures d'activation, définie par la notion d'obligations mutuelles qui supposent de la part des chômeurs et chômeuses indemnisés qu'ils recherchent activement un emploi ou participent à

un programme propre à améliorer leurs perspectives d'insertion socioprofessionnelle (OCDE, 2006; Konle-Seidl & Eichhorst, 2008). C'est actuellement un paradigme dominant en matière de politiques d'emploi et sociales, comme le prouvent, par exemple, les orientations des assurances fédérales de chômage et d'invalidité.

Par soutien à l'emploi durable, on entend les politiques publiques d'activation basées sur la réinsertion professionnelle directe des demandeurs et demandeuses d'emploi. Cette stratégie se base notamment sur des modèles anglo-saxons du *work first* ou *workfare* qui posent comme fondement que tout demandeur d'emploi est en principe en mesure de réintégrer le marché du travail mais c'est ledit marché qui détermine qui est employable et qui ne l'est pas (Bonoli, 2008b). Dans cette section sont présentées les opportunités d'une telle stratégie en fonction du marché du travail actuel et futur, les mesures axées sur les bénéficiaires des systèmes de sécurité sociale qui permettent d'encourager le soutien à l'emploi ainsi que les perspectives en la matière en fonction du contexte national et fribourgeois.

VI.2.1 L'orientation vers l'emploi : nécessités et opportunités

VI.2.1.1 Effets des mesures orientées vers l'emploi et changements institutionnels

L'approche basée sur le *work first* n'est pas nouvelle en soi. Elle a été développée aux Etats-Unis dans le courant des années 90 et a connu des développements ultérieurs au Canada et en Angleterre notamment. En revanche, les pays comme la France, l'Allemagne ou la Suisse ont développé des stratégies d'activation basées sur la qualification et le perfectionnement des demandeurs et demandeuses d'emploi. Après deux décennies de mise en pratique et d'expérimentations, il s'avère que de meilleurs résultats s'obtiennent par des mesures clairement orientées vers la réinsertion professionnelle dans le marché du travail primaire. Les nombreuses évaluations réalisées aux Etats-Unis et en Europe ont montré que l'orientation vers l'emploi est payante (Card, Kluve, & Weber, 2009; Gerfin & Lechner, 2002; Konle-Seidl & Eichhorst, 2008; Martin & Grubb, 2001). Les mesures qui produisent les meilleurs effets en termes de retour à l'emploi sont des prestations qui rapprochent les demandeurs et demandeuses d'emploi du marché du travail tels que des subsides à l'embauche pour les employeurs (privés ou publics) et les mesures de soutien à la recherche d'emploi. L'association de ces prestations avec des incitations négatives (sanctions), compulsives (contrôles) et positives (primes) accroît par ailleurs leur efficacité. Partant de ces constats, de nombreux pays d'Europe redéfinissent leurs dispositifs de réinsertion en les orientant davantage vers le premier marché de l'emploi.

En Suisse, les travaux législatifs en cours relatifs aux assurances sociales reflètent ce changement de paradigme associé à une volonté politique de réduire les dépenses en matière de sécurité sociale. Dans ce sens, les révisions légales successives de l'assurance-invalidité ou de l'assurance-accident sont significatives puisque la réinsertion sur le premier marché de l'emploi en est la pierre angulaire. Sous l'angle des politiques de l'emploi, la 4^{ème} révision de l'assurance-chômage tend à provoquer un changement institutionnel puisque la réduction des prestations concourt notamment à une reterritorialisation de la sécurité sociale et à un déplacement de compétences vers les cantons et les communes. Par ailleurs, il est essentiel que les stratégies mises en œuvre dans les différentes parties du système soient convergentes sous peine de produire des effets indésirables, voire des blocages institutionnels. Actuellement, le fait que les régimes assurantiels fédéraux soient orientés vers l'activation et le retour en emploi rapide en particulier et que les dispositifs cantonaux, notamment celui de l'aide sociale, ne le soient pas (ou que leurs parties soient divergentes) présente le risque d'un transfert de charges important et d'une dépendance durable des bénéficiaires auxdits dispositifs.

VI.2.1.2 Besoins en main d'œuvre faiblement qualifiée sur le marché du travail

L'insertion des chômeurs et chômeuses de longue durée et des personnes faiblement qualifiées en particulier est une tâche ardue. Par ailleurs, vu les mutations rapides du marché de l'emploi, les domaines professionnels de plus en plus spécialisés et l'internationalisation des marchés, il est légitime de douter de la pertinence d'une stratégie axée sur le retour rapide en emploi pour ce type de population.

Les recherches effectuées dans ce domaine montrent que la réalité est plus complexe. En premier lieu, le marché du travail ne doit pas être conçu comme une file d'attente où les personnes s'insèrent uniquement en fonction des prédicateurs du succès de l'insertion : l'engagement se définit comme un processus dynamique d'interactions entre employeurs et demandeurs et demandeuses d'emploi. Par ailleurs, l'évolution stable du volume des emplois nécessitant un niveau de qualification peu élevé peut être observée en se basant sur la méthodologie de l'Observatoire Romand et Tessinois de l'Emploi (ORTE, 2007a; 2007b) et la statistique suisse et fribourgeoise sur la structure des salaires (ESS).

On constate en effet au niveau national, tous domaines d'activité confondus, que la part des activités simples et répétitives (niveau de qualification 4 selon l'ESS) diminue significativement de 1996 à 2002 (-4.2 %) mais que cette part reste stable dès 2002 (-1.1 %). Les résultats sont plus contrastés en termes de domaines d'activité puisque plusieurs d'entre eux, issus du secteur tertiaire, ont vu le nombre des actifs peu qualifiés augmenter dès 2002 (cf. tableau ci-dessous). Ces résultats doivent néanmoins être pondérés en termes de volume d'emploi. En effet, bien que la part des activités simples et répétitives, par exemple, dans le domaine de la sécurité et de la surveillance soit en augmentation exceptionnelle (+31 % de 2004 à 2008), ces emplois ne représentent en 2008 selon l'ESS que 1.7 % des activités de ce genre, tous domaines d'activité confondus. En se concentrant sur les domaines d'activités les plus significatifs (quartile supérieur ; activités représentées par un trait plein, cf. tableau ci-dessous) sans y inclure les domaines de la construction (6 %) et de la fabrication manufacturière (19.5 %), on constate que les domaines de la vente de détail, de transports de personnes,

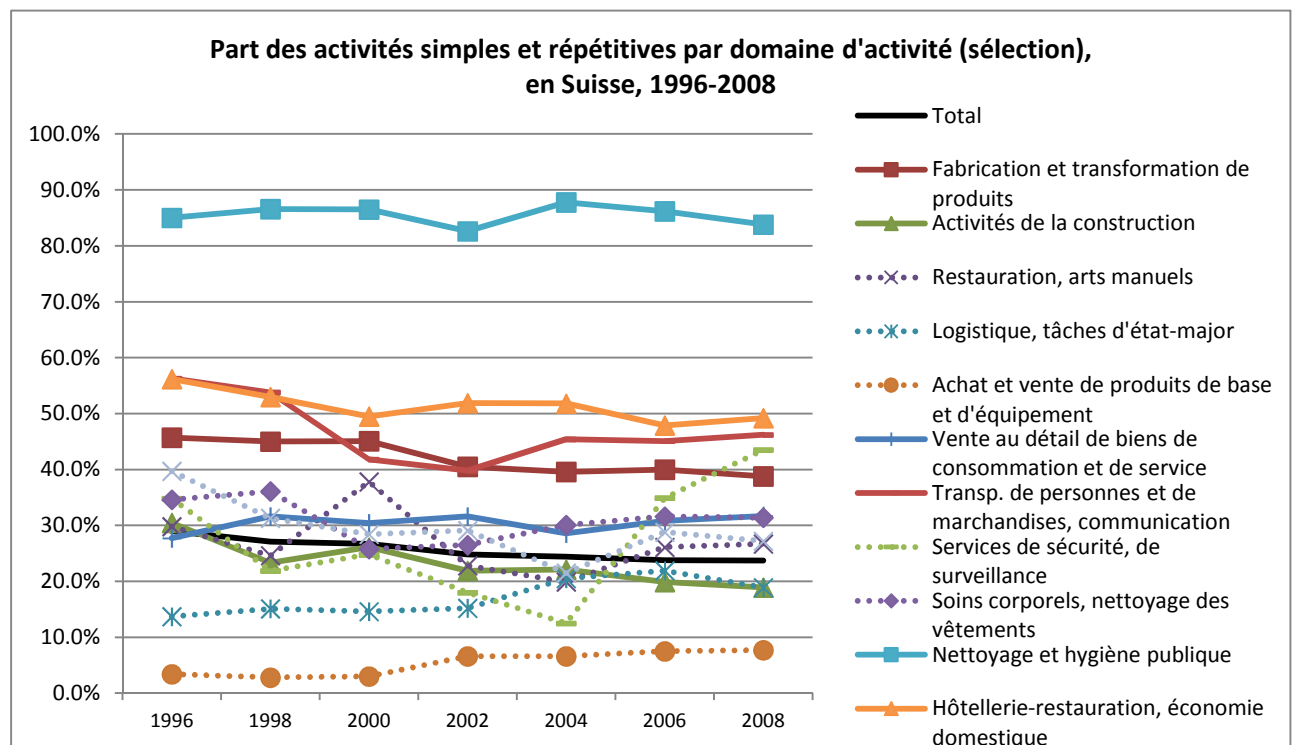


Figure 7 : Evolution des activités simples et répétitives en Suisse

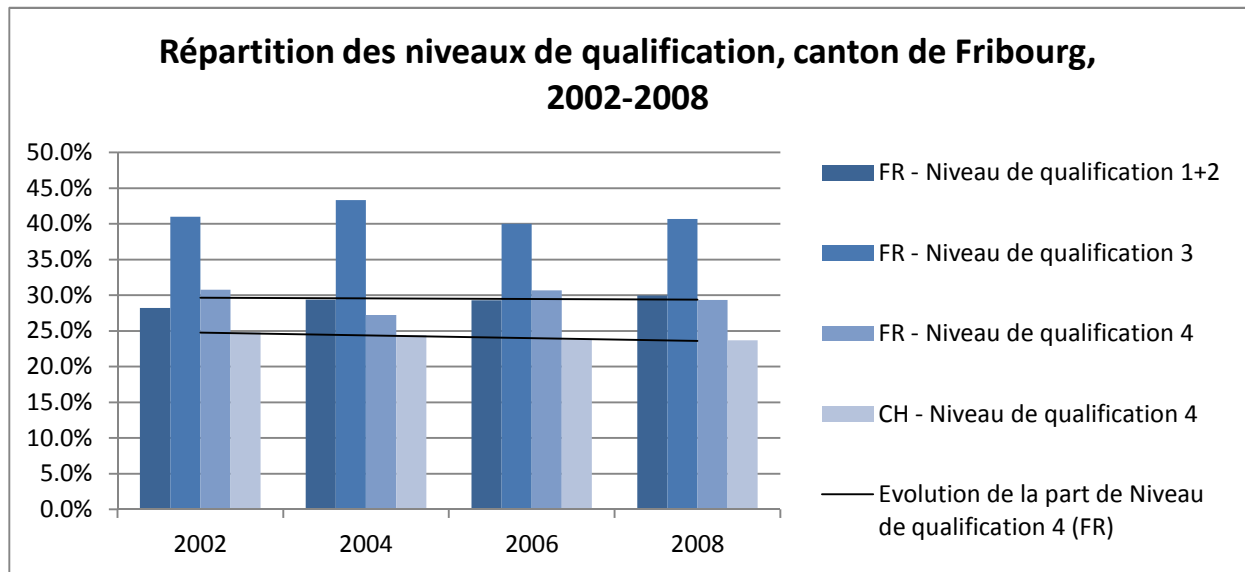


Figure 8 : Répartition des niveaux de qualification

de nettoyage et des activités de l'hôtellerie-restauration représentent la moitié (49.9 %) des activités de ce niveau de qualification et, selon les domaines, entre 32 à 84 % des activités, tous types confondus.

Dans le canton de Fribourg, les résultats se distinguent du niveau national à plusieurs égards. Tout d'abord, la part des activités simples et répétitives (niveau de qualification 4) est supérieure en moyenne de 5.3 % à la moyenne suisse, de 2002 à 2008 (données disponibles pour le canton) et, depuis 2006, on constate plutôt une hausse de cette part (cf. tableau ci-dessus). Par ailleurs, en comparaison avec les données nationales, les domaines de la fabrication manufacturière et de la construction sont stables (voire en légère progression), les domaines de la vente au détail et de l'hôtellerie-restauration comptent un plus grand nombre d'activités simples et répétitives et ceux de la maintenance des machines ainsi que des activités socio-sanitaires sont plus volumineux. Considérant ce dernier point, on constate plutôt une phase de transition puisque ces activités sont de plus en plus spécialisées et régies par un système formel de formation (ORTE, 2007b)⁷. Par contre, d'autres domaines se profilent comme émergents telle la logistique.

A la lecture de ces statistiques, il est possible de poser l'hypothèse que la spécialisation des activités du secteur secondaire se traduit par une augmentation du taux de chômage (ou de sans-emploi) sans que la tertiarisation du marché de l'emploi ne soit en mesure actuellement d'absorber ces demandeurs et demandeuses d'emploi quand bien même de nombreux domaines d'activité du secteur tertiaire sont caractérisés par une augmentation de la part des activités simples et répétitives. En croisant ces observations avec les dernières perspectives économiques favorables dans le canton de Fribourg (2012) pour les branches du commerce, de l'alimentation, de l'hôtellerie-restauration et des services aux entreprises ainsi qu'avec les taux de rotation élevés desdits domaines (OFS, 2003), des solutions d'insertion socioprofessionnelle sont possibles pour les personnes faiblement qualifiées dans les années à venir.

⁷ Cette affirmation doit néanmoins être nuancée au vu des résultats de l'étude AMOSA qui conclut que le potentiel de recrutement des personnes sans qualification particulière dans le domaine de soins pourrait être intéressant en termes de réinsertion professionnelle, notamment en mettant en place une stratégie et un cadre de formation spécifique, par exemple des allocations de formation ciblées (AMOSA, 2011).

VI.2.1.3 Le vieillissement démographique : une opportunité pour la réinsertion

Comme le relève Bonoli (2008b), le problème du vieillissement démographique est souvent présenté comme un défi majeur pour l'Etat social, à cause de son impact sur le financement des assurances sociales. Lorsque l'on réfléchit à la réinsertion professionnelle, par contre, le vieillissement de la population constitue une opportunité exceptionnelle. Au cours des prochaines décennies, année après année, le nombre de départs en retraite va vraisemblablement augmenter. Même si tous les postes ainsi libérés ne seront pas forcément repourvus, il est difficile d'imaginer que l'augmentation du nombre de départs en retraite n'aura pas d'impact sur le nombre de places vacantes. C'est dans cette optique qu'il est important de maintenir actifs les demandeurs et demandeuses d'emploi afin qu'ils puissent remplacer les travailleurs qui partiront en retraite et c'est dans le registre du soutien durable à l'emploi que les perspectives d'atteindre cet objectif sont les meilleures.

Pour le canton de Fribourg, il est possible d'illustrer le propos présenté ci-dessus grâce à une simple analyse inspirée de Bonoli (2008b). En partant du principe, pour simplifier, que tous les départs en retraite se fassent à l'âge de 63 ans, ce qui correspond à peu de choses près à l'âge de la retraite effectif moyen en Suisse. En supposant, dans le même ordre d'idées, que l'entrée dans le marché du travail ait lieu, en moyenne, à 23 ans, il suffit alors de comparer la taille respective des deux groupes de la population (les 23 ans et les 63 ans), pour se rendre compte de l'effet de la démographie sur le jeu de l'offre et de la demande de travail (cf. p. 166, *Annexe 1 : Scénarios démographiques cantonaux 2010-2035*).

Selon les différentes prévisions concernant le canton de Fribourg, l'impact de la démographie sur l'équilibre offre-demande sur le marché du travail est encore négatif jusqu'en 2021, c'est-à-dire qu'au plan strictement démographique le nombre de départs en retraite est inférieur au nombre de nouveaux arrivants. Après cette date, la démographie poussera le marché du travail fortement vers un déséquilibre caractérisé par un excédent de demande. Bien entendu, la démographie n'est de loin pas le seul facteur qui influence l'évolution de l'offre et de la demande de main d'œuvre. Toutes choses étant égales par ailleurs, cette évolution aura néanmoins un impact substantiel. Il faut souligner ici que le canton de Fribourg, dont la moyenne d'âge est plus basse que la moyenne nationale, bénéficiera de cette évolution avec un décalage de cinq ans par rapport à ladite moyenne.

Une pénurie de main d'œuvre ne signifie toutefois pas forcément que les chômeurs et chômeuses de longue durée pourront facilement se réinsérer. Face à un manque de main d'œuvre, un employeur a plusieurs options. Il peut se tourner vers des technologies plus performantes, demander à ses employés de travailler plus, mais surtout, dans le cas de la Suisse, faire appel à la main d'œuvre étrangère, notamment issue de l'Union Européenne. L'option d'engager une personne qui lui est adressée par un organisme de placement d'un système de protection sociale est clairement en concurrence avec d'autres. Il importe alors que les mesures proposées par lesdits organismes soient efficaces, activantes, et qu'elles réduisent les effets d'enfermement (*locking-in effects*) prolongeant la durée du chômage et éloignant encore davantage du marché du travail.

Le vieillissement démographique crée donc des conditions profitables pour résoudre les problèmes d'exclusion que connaît actuellement le marché du travail. L'enjeu est de faire en sorte que les personnes actuellement éloignées du marché du travail puissent profiter de la pénurie de main d'œuvre qui se dessine à l'horizon. Par conséquent, il est indispensable de développer une politique de réinsertion professionnelle forte orientée vers l'emploi et la plus proche possible du premier marché du travail.

VI.2.2 Soutien à l'emploi : quelle efficacité ?

Afin de déterminer l'efficacité des stratégies d'insertion basées sur le soutien à l'emploi durable, il convient avant tout de définir quelles sont les mesures qui constituent cette catégorie. Dans le cadre du présent rapport, lesdites mesures sont :

- > Incitations positives, compulsives et négatives ;
- > Entraînement à la recherche d'emploi ;
- > Emploi accompagné ;
- > Programmes d'emploi et de réentraînement au travail.

A noter que les mesures de type « Subsidés à l'embauche » et « Aide au placement en emploi » sont décrites plus en détail dans la section consacrée à l'axe d'intervention « Marchés du travail », étant entendu que la stratégie d'insertion de ces mesures vise en premier lieu le monde économique.

L'analyse a pour but de savoir ce qui réussit et pour qui. Grâce aux nombreuses recherches scientifiques consacrées aux mesures d'activation et aux politiques publiques de l'emploi, il est désormais possible de tirer un ensemble solide de conclusions des analyses réalisées susceptibles d'être utiles à la pratique de la réinsertion socioprofessionnelle d'un public à faible employabilité. Dans les sections qui suivent, les mesures précitées et leur contenu sont analysés précisément car, d'une part, elles sont potentiellement reproductibles dans le dispositif cantonal fribourgeois et, d'autre part, comme le constate l'OCDE, le rendement de mesures différentes, bien que de même type, varie beaucoup. En effet, il est manifeste que des programmes bien conçus peuvent avoir sur l'emploi des participants des effets positifs d'une ampleur suffisante pour justifier leur coût, mais que beaucoup de ceux actuellement en vigueur n'y sont pas parvenus (OCDE, 2006).

Précisons également qu'il existe d'autres manières d'évaluer les mesures d'activation, notamment par l'étude de leurs effets sur un plan macroéconomique (OCDE, 2006), par le calcul du retour (social) sur investissement ou l'analyse d'impacts sociétaux. Toutefois, vu les objectifs fixés dans le présent rapport et l'intervention résolument orientée vers le soutien à l'emploi, l'efficacité sera prioritairement évaluée sous l'angle des effets sur le taux de réinsertion au plan microéconomique, à savoir le plan individuel.

VI.2.2.1 Incitations positives

Les mesures ayant pour effet, d'une part, la supériorité systématique des revenus du travail en comparaison avec les prestations du système de sécurité sociale et, d'autre part, l'élimination des effets de seuil, sont considérées comme prometteuses et efficaces. Il est constaté que les gains intermédiaires et les franchises sur le revenu sont positifs en termes de réinsertion car ils permettent de conserver un lien avec l'emploi, de maintenir son réseau social, tout en garantissant un revenu de subsistance suffisant et supérieur à des indemnités de chômage ou aux prestations d'aide sociale matérielle. Ces incitations encouragent la prise d'emploi, notamment dans les secteurs d'emploi non qualifiés où la rémunération est basse, tout en permettant la continuation des recherches d'emploi (généralement, il s'agit d'emplois à temps partiel). De plus, le fait de rester partiellement actif dans le premier marché du travail augmente l'attractivité des bénéficiaires vis-à-vis des employeurs. Ces derniers y voient également un signe de motivation (Fröhlich, et al., 2007; Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Cette pratique semble particulièrement adéquate pour les chômeurs et chômeuses de longue durée, les personnes faiblement qualifiées, migrantes ou difficilement insérables. Même si ce n'est pas à proprement parler une « mesure » au sens de la LACI, c'est celle qui est le plus employée au niveau suisse (selon les données de l'OCDE, depuis 2004 en Suisse, entre 20'000 et 25'000 personnes en ont bénéficié, soit 30 % du total des participants aux mesures actives).

Outre les franchises sur le revenu, l'aide sociale octroie également des prestations d'activation en fonction des situations à risques (famille monoparentale) ou de l'investissement des bénéficiaires de l'aide sociale dans une démarche d'intégration (supplément minimal d'intégration et supplément d'intégration pour personne sans activité lucrative). Au sens des Normes d'aide sociale émises par la CSIAS, il s'agit de montants financiers mensuels généralement non remboursables mis en œuvre pour promouvoir l'incitation à l'activité. Il est toutefois impossible de se prononcer sur l'efficacité de tels suppléments car aucune étude ne les a évalués sous l'angle de l'activation. En outre, selon une étude menée par la CSIAS, le taux d'application des prestations d'activation, y compris des franchises sur le revenu, est très inégal et nettement en dessous du nombre des potentiels ayants droit. Ce constat s'explique notamment par la prudence des services sociaux en matière de dépenses, une attitude relativement dubitative concernant ces suppléments et un manque d'informations au niveau des bénéficiaires (Pfister, 2009).

Les bons (*voucher*) peuvent également être classés parmi les incitations positives. Ils visent notamment l'encouragement à l'accès à certaines prestations (formation continue notamment) ou à certaines formes de prise en charge normalement difficilement accessibles (prise en charge par une agence de placement privée par exemple). L'objectif est d'une part de renforcer la capacitation du bénéficiaire (*empowerment*) et d'autre part de retreindre l'effet de stigmatisation induit par le chômage de longue durée (ou par d'autres risques de désinsertion).

VI.2.2.2 Incitations compulsives et négatives

Les recherches effectuées sur les incitations compulsives et négatives ont mis en évidence le fait que l'assignation à une mesure débouche souvent sur une prise d'emploi avant le début de la mesure elle-même. Par ailleurs, une prestation sociale non limitée dans le temps ou qui n'est pas associée à des sanctions en cas de non-compliance aux conditions d'octroi d'une prestation perd de son effet activant.

Cet effet, appelé effet motivationnel (*motivational effect*), semble plus important dans les pays dont le niveau de prestations sociales relativement élevé peut décourager la reprise d'un emploi. Il peut également être maximisé en appliquant une activation systématique à certaines catégories de bénéficiaires desdites prestations (Bonoli, 2009).

Les incitations compulsives peuvent être de plusieurs formes : limitation des prestations d'aide dans le temps, contrôle régulier, assignation à une mesure, etc. Les entretiens de conseil individualisés avec contrôle des démarches d'insertion effectuées peuvent également être classés dans cette catégorie car, bien que les démarches intensives multiplient les chances d'obtenir un emploi, c'est aussi la contrainte produite par ces exigences qui peut avoir pour conséquence l'incitation à la réinsertion (van Ours, 2007).

L'OCDE relève que des exigences trop strictes, telles qu'un nombre minimum élevé de postulations, peuvent générer des effets indésirables comme des plaintes d'employeurs sollicités trop fréquemment ou, précisément, une pression sur les demandeurs et demandeuses d'emploi telle qu'ils sont forcés d'accepter un emploi qui ne maximise pourtant pas leurs capacités (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Van Ours réfute le lien entre incitations compulsives liées à la limitation temporelle des prestations sociales et baisse de la qualité des emplois, notamment temporaires et à bas salaires. En effet, selon de nombreuses études sur ce sujet la réduction de la durée du chômage tend à augmenter le taux de réinsertion et n'a d'effets ni sur la durée de l'emploi post-chômage, ni sur le salaire perçu. (van Ours, 2007).

Les incitations négatives, notamment les sanctions financières, sont également évaluées favorablement. Paradoxalement, l'utilisation de sanctions apparaît assez clairement comme un facteur de réussite des programmes de réinsertion socioprofessionnelle. Ceci dans des contextes différents tels qu'aux USA ou en Eu-

rope (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008). En Suisse, ce résultat est confirmé par les analyses des pratiques des ORP (Fröhlich, et al., 2007). Néanmoins, dans ce contexte, les résultats doivent être nuancés (Arni, Lalive, & van Ours, 2009). Les effets préventifs (*ex ante* ; menace de sanction) sont jugés positifs, alors que les effets répressifs (*ex post* ; application de la sanction) ont des conséquences indésirables en termes de qualité de la réinsertion. En effet, il s'avère que la stabilité et la durée du premier engagement suite à une sanction sont réduits significativement et que la proportion de sorties du chômage vers l'inactivité augmente (mais pour une plus courte durée par rapport à une population n'ayant pas subi de sanctions). Par ailleurs, en termes de rémunération, les auteurs constatent une baisse significative et durable, en tout cas durant plus de deux ans. Il semble même que le gain financier pour les collectivités (réduction financière de l'aide) soit plus bas que la perte salariale subie par la personne sanctionnée (baisse du rendement fiscal). Ces effets sont encore péjorés pour les personnes durablement éloignées du marché de l'emploi, ce qui est le cas de la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale. Ces résultats peuvent être complétés par une étude menée au Danemark en 2002 montrant que les effets compulsifs et négatifs ont moins d'impact sur les bénéficiaires de l'aide sociale, 80 % d'entre eux ne mettant aucune stratégie en œuvre pour éviter lesdits effets (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008). L'usage d'incitations compulsives et négatives dans ce contexte doit donc être réfléchi de manière rigoureuse, ajusté et surveillé afin que l'effet incitatif (et non pas répressif) se produise.

VI.2.2.3 Entraînement à la recherche d'emploi

Les mesures de ce type sont également considérées comme prometteuses par les auteurs les ayant évaluées, surtout à court terme (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008; Card, Kluve, & Weber, 2009). Elles se basent essentiellement sur un suivi rapproché des bénéficiaires, généralement en groupes, avec des prestations théoriques (techniques de recherche d'emploi) et des entraînements pratiques (élaboration de curriculum vitae, simulation d'entretien d'embauche, etc.). Il comporte généralement plusieurs étapes successives de différentes formes. Ce type de mesure peut inclure une composante de placement, un encadrement de l'activité de recherche d'emploi y compris lors de l'entretien d'embauche, voire d'un suivi en entreprise.

Ces mesures ont plusieurs avantages car elles sont généralement peu coûteuses et produisent de bons résultats, y compris pour les publics faiblement qualifiés, notamment les sujets masculins. Selon les résultats des études convergentes réalisées à ce propos, le taux de retour en emploi d'un groupe de participants à ce genre de mesures par rapport à un groupe de contrôle est généralement de l'ordre de 10 %. L'effet est renforcé par l'obligation d'y participer, des recherches d'emploi intensives, un contrôle régulier des démarches et un rythme alternant formation aux techniques de postulation, période de recherches, période d'évaluation des ressources et besoins (Graversen & van Ours, 2006).

VI.2.2.4 Modèles d'intervention basés sur l'emploi accompagné

Le terme d'emploi accompagné, assisté, soutenu ou *supported employment* désigne⁸, « un soutien aux personnes handicapées et à d'autres groupes défavorisés pour les aider à obtenir et à conserver un emploi rémunéré sur le marché libre du travail » (EUSE, 2007). Dans le présent rapport, on entend sous cette terminologie les interventions qui agissent sur au moins deux des trois moments qui constituent l'embauche (avant, pendant et après le recrutement ; cf. Castra, 2003) et qui visent l'insertion en emploi que cela soit en s'adaptant à l'offre d'emploi ou en la faisant évoluer. Ce modèle d'action a été historiquement mis en œuvre auprès des personnes en situation de handicap. L'idée fondamentale peut être résumée par la devise « *first*

⁸ Malgré la terminologie de l'EUSE, nous privilégions la traduction de *supported employment* par emploi « accompagné » compte tenu de la stigmatisation associée à l'usage du terme « assisté ».

place, then train » (« former d'abord, placer ensuite ») usitée aux Etats-Unis, berceau du *supported employment*. A ce titre, il est à noter qu'il constitue une mesure importante des 5^{ème} et 6^{ème} révisions de l'assurance-invalidité (Hoffman, 2005; Herdt, Winckel, & Laskowska, 2010; INSOS, 2010).

Selon les dernières observations de l'EUSE (2010), en Suisse, cette forme de soutien spécifique est difficile à évaluer. En effet, le terme de *supported employment* est très utilisé sans qu'il soit possible de savoir si les standards EUSE sont réellement appliqués. C'est un terme qui n'est pas non plus réglementé par une base légale spécifique alors qu'un nombre important d'organisations prétendent le pratiquer grâce à des fonds publics. Par ailleurs, l'offre est principalement orientée vers les personnes atteintes dans leur santé psychique ou en réadaptation professionnelle. L'objectif est alors moins d'intégrer que de réduire les coûts induits par les prestations d'assurances sociales y relatives (Rüst & Debrunner, 2005; EUSE, 2010).

Néanmoins, comme la stratégie mise en œuvre dans ce type d'intervention n'est pas spécifiquement liée au domaine de la santé et de l'invalidité, l'emploi accompagné s'est progressivement élargi à d'autres populations défavorisées en termes d'accès à l'emploi. Les modèles de l'Intervention sur l'Offre et la Demande (IOD ; Castra & Valls, 2007) et de Job Coaching (Brunner, Lellig, Winistörfer, & Lang, 2008b) sont d'ailleurs spécifiquement destinés à cette population défavorisée en matière d'accès à l'emploi.

L'emploi accompagné part du principe que l'engagement dans un emploi fixe est un continuum qui débute par l'adhésion du demandeur d'emploi au processus et qui se termine par l'intégration durable dans l'entreprise, généralement plusieurs mois après le début formel de l'activité (pour les phases reconnues par l'EUSE, cf. p. 166, *Annexe 2 : Processus du supported employment*). Ce processus est jalonné de phases qu'il s'agit de surmonter comme autant de « victoires d'étapes » (Berclaz, 2010). Tout le processus est en principe accompagné par un professionnel proposant des conseils spécifiques et appliquant des techniques de stimulation, de mises en situation, de coévaluation et de réajustement à la manière du coaching social. Suivant les modèles de prise en charge et les besoins du demandeur d'emploi, les différentes phases se déroulent sur un terme plus ou moins long. La distinction entre qualification et accès direct à l'emploi est également présente dans ce contexte avec des phases d'adhésion et de préparation à l'emploi plus ou moins intenses selon la stratégie observée. (Rüst & Debrunner, 2005; Brunner, Lellig, Winistörfer, & Lang, 2008a; Castra & Valls, 2007).

VI.2.2.5 Programmes d'emploi et de réentraînement au travail

Ces programmes ont la particularité d'être mobilisables dans tous les systèmes de sécurité sociale : assurance-chômage fédérale et cantonale, assurance-invalidité, aide sociale. Une telle transversalité questionne sur l'homogénéité des mesures ainsi classifiées. Elles se rejoignent toutefois sur un point : bien que ces programmes visent l'entraînement des capacités professionnelles, dans les faits, le résultat est plutôt le maintien de l'activité des bénéficiaires. Ceci s'explique notamment par la diminution des recherches actives d'emploi, l'éloignement avec le premier marché du travail et la nature des activités qui y sont pratiquées (Aeppli, Kälin, Ott, & Peters, 2004; Aeppli & Ragni, 2009; Schallberger & Wyer, 2009).

Ces mesures sont unanimement jugées peu efficaces, même à long terme, à savoir même trois ans après le suivi du programme (Card, Kluge, & Weber, 2009; Gerfin & Lechner, 2002). Des forts effets d'enfermement sont constatés (*locking-in effects*) qui ont tendance à accentuer l'éloignement de leur bénéficiaire du monde du travail. En d'autres termes, toutes choses étant égales par ailleurs, la participation à un tel programme diminue les chances de se réinsérer par rapport à quelqu'un qui n'entreprend aucune mesure.

Duell précise toutefois que certains résultats contrastés, notamment obtenus au niveau macroéconomique et dans d'autres pays européens, permettent d'affirmer que les résultats de ces programmes dépendent forte-

ment des groupes-cibles et du séquençage de la trajectoire de réinsertion (*timing*). Les programmes d'emploi temporaire sont peu efficaces pour les jeunes adultes et présentent des effets d'enfermement s'ils sont mis en œuvre trop rapidement ou trop tard, annulant l'effet « couperet » de la fin de droit. A l'inverse, ces programmes de réentraînement montrent de meilleurs effets sur les personnes qui présentent des facteurs de risques de chômage de longue durée, notamment les femmes et les personnes âgées (Gerfin & Lechner, 2002). Par ailleurs, il semble que si ces programmes sont couplés avec un suivi intensif (coaching) et des cours de qualification transférables (connaissances de base, langue et informatique), cela améliore les effets post-programmes.

VI.2.3 Perspectives et innovations

VI.2.3.1 Prévention et élimination des effets de seuil

Du point de vue des incitations positives, il y a un potentiel d'innovation ou de renforcement axé sur les gains intermédiaires et les franchises sur le revenu. En effet, vu les effets positifs constatés, il semble utile de pouvoir octroyer de telles prestations au-delà du délai-cadre fédéral, par ailleurs prolongé en cas de gain intermédiaire. Toutefois, à la connaissance de la commission, aucun canton n'a introduit à ce jour, une prestation cantonale de ce type durant un délai-cadre cantonal ou une coordination particulière avec l'aide sociale.

En se basant sur les conclusions et recommandations de l'OCDE (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010), l'instauration de telles prestations devrait prévoir certaines limitations financières et temporelles, comme pour les compensations de gains intermédiaires fédéraux. Malgré ces restrictions, lesdites indemnités « en emploi » (*In-work benefits*) auraient l'avantage de maintenir l'intérêt d'une prise d'emploi même temporaire ou à temps partiel. Cette mesure pourrait être assortie de conditions similaires à la LACI, voire un taux d'activité minimum et un suivi intensif afin d'obtenir un taux d'activité plus élevé ou un autre emploi. Comme pour d'autres programmes ciblés sur les populations à faible employabilité, il pourrait être indiqué de fixer un gain assuré minimum adapté.

Un tel dispositif pourrait être mis en œuvre dans le cadre de l'aide sociale puisque les chômeurs et chômeuses de longue durée sans indemnités de chômage ont une forte probabilité d'y avoir recours. A ce titre, l'instrument des franchises sur le revenu est indiqué. Le montant des franchises se situe actuellement entre 6 et 9 % du salaire brut mensuel médian suisse. Aucune évaluation n'a toutefois été menée à ce sujet et il serait opportun de procéder à des vérifications scientifiques afin de déterminer sa pertinence, notamment en fonction du salaire médian perçu pour les activités simples et répétitives, et l'impact d'une éventuelle modification sur les effets de seuil (Kupfer, 2007). Il est également important de tenir compte des effets indésirables existants actuellement qui neutralisent l'effet des franchises sur le revenu. En effet, il apparaît dans la pratique que les migrants soumis à l'impôt à la source et bénéficiant de l'aide sociale au titre de complément de budget subissent une inégalité de traitement par rapport aux migrants ne travaillant pas.⁹ Selon les dernières statistiques à disposition dans le canton de Fribourg, cela concerne environ 500 personnes salariées et dépendantes de l'aide sociale.

⁹ Comme l'aide sociale ne finance pas les impôts (art. 14, let c OLASoc), c'est le revenu brut non amputé de l'impôt à la source qui est pris en compte dans le budget d'assistance pour le calcul du complément de budget. Néanmoins, les impôts à la source sont déduits des revenus bruts, ce qui diminue d'autant le montant disponible du ménage. En outre, les remises d'impôt sont difficilement réalisables tous les mois.

En ce qui concerne les bons ou *voucher*, les bénéficiaires directs (ou indirects par exemple dans le cas d'une agence de placement) sont généralement ceux qui ont le moins de difficulté à se réinsérer. Selon certaines évaluations, les prestations visant la réinsertion octroyées sous forme de bon n'ont pas d'effet, voire des effets négatifs sur les populations faiblement qualifiées (Bernhard & Kruppe, 2010; Wolter & Messer, 2009). Par conséquent, l'utilisation de bons comme incitation positive offre des perspectives prometteuses à la seule condition qu'ils soient strictement ciblés : le risque de produire des effets indésirables d'aubaine et de substitution est en effet significatif. Afin de les éviter, les spécialistes recommandent de définir des conditions d'accès basées sur les revenus ou le niveau de qualification, voire de fixer le montant du bon de manière inversement proportionnelle auxdites conditions afin de réduire les effets d'aubaine. La valeur du bon doit également être fixée en tenant compte de l'effet d'incitation qui est de plus en plus important à mesure que celle-ci augmente. Par ailleurs, une certaine liberté au niveau du contenu du bon renforce la dimension de capacitation et de l'encouragement. Afin de maintenir l'effet incitatif, Wolter conseille également d'échelonner dans le temps la remise de bons aux populations concernées, par exemple seulement tous les deux ou trois ans (offres ponctuelles et non pas indéfiniment disponibles). Enfin, la mise en œuvre d'une telle prestation doit être fortement soutenue médiatiquement par les partenaires institutionnels et sociaux ainsi qu'être relayée par les partenaires de référence des potentiels bénéficiaires, tels les employeurs, conseillers en placement, etc. (Wolter & Messer, 2009; Backes-Gellner, Mure, & Tuor, 2007)

VI.2.3.2 Contrôles intensifs des démarches et sanctions proportionnelles

Considérant les études récentes à ce propos, il apparaît qu'un système de sanctions « incitatives » est plus efficace s'il est aisément compréhensible et cohérent : les personnes concernées doivent y voir du sens et pouvoir se l'approprier. En outre, il doit respecter les principes de proportionnalité et de finalité, c'est-à-dire être constitué de paliers successifs en rapport avec la gravité du manquement commis, la persévérance dans un comportement inapproprié et la possibilité de le modifier afin de faire en sorte que la cause de la diminution disparaisse. Dans ce sens, la sanction a une valeur d'éducation à la citoyenneté. Par ailleurs, les sanctions sont plus efficaces si elles sont appliquées tôt dans le parcours du demandeur d'emploi et si elles sont de courtes durées, ceci afin d'éviter d'une part la tolérance à la sanction et d'autre part la sortie du système vers l'inactivité et l'exclusion durable (Svarer, 2007; Lalive, van Ours, & Zweimüller, 2002; van der Klaauw & van Ours, 2010).

Un système adéquat de sanctions ne doit pas *péjorer durablement* les conditions de vie des personnes qui les ont subies, la suppression complète de prestations d'aide réduisant la qualité des emplois trouvés a posteriori. La récente évaluation effectuée en Suisse recommande de développer un système de sanctions fondé sur l'intensification des contrôles des démarches des demandeurs et demandeuses d'emploi (entretiens individualisés) tout en prévoyant des sanctions modérées en cas de non-adhésion au processus d'insertion (Arni, Lalive, & van Ours, 2009). A propos des entretiens intensifs de suivi, ils ont tendance à diminuer les recherches d'emploi informelles et augmenter les postulations formelles. En d'autres termes, les lettres de postulation remplacent les contacts directs, pourtant plus efficaces dans certains secteurs d'activité, notamment les moins qualifiés. Par conséquent, ce type de recherches d'emploi devrait pouvoir être validé dans un système approprié de contrôle (van Ours, 2007).

Dans le contexte de l'aide sociale, un système de sanctions et de réduction des prestations s'oppose par principe à la garantie d'un minimum vital. Dans ce domaine, de telles incitations sont généralement perçues négativement et sont peu conciliables avec la culture institutionnelle de la branche. Un changement est néanmoins à l'œuvre dans ce domaine car la CSIAS a révisé et clarifié en 2011 ses normes notamment en matière d'exigences ainsi que de réduction et de suppression de la prestation.

Un potentiel d'innovation réside également dans la coordination des sanctions entre systèmes de protection sociale, comme l'ont déjà fait certains cantons, afin d'augmenter leur efficacité et réduire le sentiment d'impunité. C'est notamment le cas du canton de Vaud où les conseillers en personnel sont compétents pour sanctionner les bénéficiaires de l'aide sociale inscrits auprès d'un ORP et qui ne respectent pas leur devoir.

VI.2.3.3 Synergies des programmes de recherche d'emploi et de placement en emploi

Dans le registre des perspectives en matière de soutien à l'emploi durable, on constate une tendance au développement des prestations combinant entraînement à la recherche d'emploi et placements (cf. *Placements, subsides à l'embauche et entreprises sociales : nouvelles pistes*, p. 127). Par ailleurs, des modèles institutionnels de prise en charge visant ces deux objectifs sont également testés avec succès, notamment si des incitations compulsives y sont associées.

A ce titre, Graversen et van Ours présentent les résultats d'une mesure danoise obligatoire menée dans les Comtés de Storstrøm et Sønderjylland et constituée de séquences d'entraînement, de mesures d'activation et de recherches d'emploi (cf. *Annexe 3 : Modèle de Storstrøm et Sønderjylland*). Les résultats sont jugés efficaces car, entre le groupe de personnes en mesure et le groupe-test, les auteurs constatent un taux de réinsertion 30 % supérieur et une réduction de la durée des prestations de chômage. Selon leur analyse, il semble que ce soit la composante compulsive (*threat effect*) qui produit cette différence. En résumé, ce projet présente plusieurs synergies, incitations compulsives, entraînement à la recherche d'emploi et profilage (pour les mesures de formation), ce qui le rend efficace en termes d'insertion comme d'organisation.

Déjà mentionné dans le Rapport Bonoli/Flückiger (2008) le projet genevois des Maisons Hestia a fait l'objet d'une analyse approfondie (Flückiger & Kempeneers, 2008) et il apparaît que les activités d'entraînement à la recherche d'emploi se conjuguent efficacement avec les activités de placement, notamment si l'institution se chargeant du programme est active afin de trouver les postes de travail vacants avant qu'ils ne soient médiatisés (pour des informations plus détaillées, cf. *Coopération avec les agences de placement privées*, p. 122). Vu les difficultés de recrutement rencontrées par les chômeurs et chômeuses de longue durée (Castra, 2003), le fait de coupler ce type de mesures avec un suivi intensif pour les publics présentant le plus de risques d'exclusion serait sans doute un atout majeur (cf. *Efficience du supported employment pour les chômeurs et chômeuses de longue durée*, ci-dessous).

VI.2.3.4 Efficience du supported employment pour les chômeurs et chômeuses de longue durée

A propos des différents modèles évoqués dans la section précédente et de leurs implications concernant la phase en amont du contact avec le marché du travail, deux tendances se distinguent : le modèle « Job coaches » (Brunner, Lellig, Winistörfer, & Lang, 2008b) et la méthode novatrice de « l'Intervention sur l'Offre et la Demande (IOD) » (Castra, 2003; Castra & Valls, 2007). Les deux présentent des résultats encourageants même si leurs principes sont fortement divergents. Le premier modèle a une approche intensive centrée sur l'investissement dans le capital humain de la personne. Le contact avec les employeurs est orienté vers leurs besoins en personnel afin de pouvoir leur proposer des candidats préparés et employables (présélection). Le modèle IOD est quant à lui axé sur les employeurs. La majeure partie du travail consiste à créer un réseau solide et mobilisable d'entreprises partenaires afin de répondre à leur demande mais surtout de devenir un partenaire efficace en matière de gestion des ressources humaines. Ces relations permettent de disposer d'un éventail d'emploi à proposer aux bénéficiaires du modèle afin de créer leur adhésion au processus.

Chaque modèle a ses avantages et inconvénients. Le premier s'opère sur une plus longue durée mais devrait augmenter le niveau de qualification des bénéficiaires et améliorer leur employabilité (et l'intérêt des postes). Par contre, l'approche résolument orientée vers la formation peut avoir tendance à se focaliser vers les personnes déjà les plus proches du monde du travail et écarter les publics les plus précaires. Le second ne présente pas ce désavantage mais, vu l'orientation prise, il est possible que les offres se limitent aux emplois faiblement qualifiés du secteur tertiaire et marqués par un fort taux de rotation (*turn over*). Par contre, l'insertion directe et la plus rapide possible permettent d'éviter l'écueil de l'éloignement prolongé du marché du travail, un des obstacles principaux à l'insertion socioprofessionnelle. Même s'il est difficile de concilier en même temps les deux approches, il est envisageable de composer une mesure flexible se basant d'abord sur le premier modèle puis, le réseau d'entreprises étant constitué, tendre vers le second et concentrer l'intervention sur la récolte d'offres d'emploi. L'efficacité de la mesure devrait dès lors se mesurer à sa réactivité par rapport à la conjoncture.

Il est à noter que les deux méthodes se rejoignent sur un point, à savoir la nécessité de l'accompagnement du demandeur d'emploi par le professionnel durant l'entretien d'embauche. Cette pratique consiste à orienter le recrutement vers des thématiques concrètes directement en lien avec l'activité visée, à thématiser une éventuelle procédure d'intégration dans l'entreprise et à déterminer les modalités de la prise en charge post-embauche. Il ne s'agit pas de « vendre » le candidat ou faire l'entretien à sa place mais d'orienter l'entretien vers les aspects positifs d'une candidature plutôt que se concentrer sur les points où les chômeurs et chômeuses de longue durée sont généralement désavantagés (absence de formation, discontinuités dans l'emploi, etc. ; cf. *Formes et modalités de collaboration avec les employeurs*, p. 119).

En matière de perspective et d'innovation, les stratégies basées sur l'emploi accompagné prônent un accompagnement après l'embauche afin de consolider l'intégration des employés dans l'entreprise, ce qui, effectivement, n'est pas systématiquement entrepris pour des raisons organisationnelles et financières. Pourtant, plusieurs études analysant l'efficacité des dispositifs d'insertion constatent souvent un fort taux de rupture de contrat de travail ou de stage quelques mois après le recrutement (30-50 %). Il est intéressant de noter que cet arrêt est autant le fait de l'entreprise que de la personne ayant bénéficié du dispositif (Castra, 2003). Les raisons sont multiples : problèmes logistiques (locomotion, logement, avances financières), contraintes personnelles, sociales, judiciaires, problèmes de santé (dépendance, problèmes psychiques) ou déficits dans la maîtrise des compétences de base (illettrisme, manque de maîtrise de la langue de base, lacunes en numérote). Dans l'idéal, ces difficultés sont détectées et résolues en amont de la prise en charge par le *supported employment* mais il n'est pas rare que l'activité agisse comme révélateur desdites difficultés. Il appartient alors au professionnel encadrant de soutenir la résolution des problèmes et ajuster les conditions d'embauche afin que l'activité puisse être poursuivie le cas échéant. Ce soutien, limité dans le temps, permet de donner des garanties à l'employeur qui s'investit et de participer ainsi à la gestion commune des risques. En ce sens, les résultats de la méthode IOD (qui propose ce suivi post-embauche) sont révélateurs : avec un encadrement en entreprise, le taux de rupture des contrats est réduit de 20 à 40 %.

VI.2.4 Mesures orientées vers le soutien à l'emploi dans le canton de Fribourg

VI.2.4.1 Soutien à l'emploi et incitations dans l'assurance-chômage

D'une manière générale, les prestations de l'assurance-chômage mises en œuvre dans le canton de Fribourg présentent toutes les dimensions répertoriées dans cet axe d'intervention. En référence à la récente étude de l'OCDE sur la politique d'activation de la Suisse (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010), le canton de Fribourg présente une évolution dynamique de la répartition des mesures d'activation (cf. tableau ci-dessous). On constate que les initiations à l'emploi (y compris la moyenne des gains intermédiaires selon les

catégories de l'OCDE) sont en augmentation régulière et remplacent progressivement les emplois temporaires en période conjoncturelle favorable.

Années	Training programmes ¹⁰	Temporary Employment programmes	Employment incentives	Start-up incentives
2006	57.6 %	21.5 %	19.3 %	1.5 %
2007	54.8 %	24.0 %	19.9 %	1.3 %
2008	51.7 %	26.4 %	20.6 %	1.4 %
2009	50.6 %	29.7 %	18.4 %	1.3 %
2010	58.8 %	17.9 %	22.1 %	1.3 %
2011	50.8 %	28.3 %	19.3 %	1.6 %

Figure 9 : évolution de la répartition des mesures d'activation dans le canton de Fribourg

Dans le canton de Fribourg, la prise en compte des gains intermédiaires concerne plus de 35 % des chômeurs et chômeuses, ce qui en fait une mesure largement utilisée et qui correspond à la majorité des « Incitations à l'emploi », soit plus de 75 %. Toutefois, la progression des mesures de ce type doit être portée au crédit des allocations d'initiation au travail qui sont en expansion constante. En ce qui concerne les incitations négatives et compulsives, les ORP pratiquent les contrôles et sanctions en application de la LACI. En 2007, Perret *et alii* écrivaient « la dimension « contrôle/sanction » a eu tendance à prendre plus d'importance au fil du processus de mise en œuvre de la deuxième révision de la LACI. » On ne dispose pas d'informations actuelles dans ce domaine qui permettraient d'évaluer l'évolution en la matière ou la comparaison avec les autres cantons suisses.

En ce qui concerne les mesures d'entraînement à la recherche d'emploi, le Service public de l'emploi met en œuvre un programme spécifique d'entraînement à la recherche d'emploi, « l'Atelier de techniques de recherches d'emploi – TRE » permettant notamment le soutien des participants dans leur prospection du marché du travail et l'optimisation des méthodes de recherche d'emploi des bénéficiaires selon leurs besoins. Cette mesure du marché du travail (MMT) de qualification individuelle est assurée par des coaches individuels et offre les prestations suivantes : accompagnement jusqu'à l'entretien d'embauche, soutien individuel pour la rédaction des dossiers de candidature, préparation des offres d'emploi, simulations des entretiens, mise à disposition de périodiques et de matériel informatique. L'Atelier est également ouvert aux chômeurs et chômeuses ne bénéficiant pas d'indemnités chômage et pourrait être, à termes, accessible à toute personne souhaitant chercher un emploi. A ce jour, le taux de satisfaction tant des demandeurs et demandeuses d'emploi que des partenaires institutionnels est excellent.

¹⁰ Selon l'étude de l'OCDE, les catégories contiennent les mesures suivantes: *Training programmes* (Mesures de formation; cours de perfectionnement individuels et collectifs, stages de formation, entreprises d'entraînement et SeMo), *Temporary employment programmes* (Programmes d'emploi temporaire ; programme d'emploi temporaire et stages professionnels), *Employment incentives* (Incitations à l'emploi ; gains intermédiaires, AIT, AFo et frais de déplacements et de séjours) et *Start-up incentives* (Soutien à l'activité indépendante).

VI.2.4.2 Programmes d'occupation : chevauchement et reconfiguration des systèmes LACI, LEMT et LASoc

Le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle du canton de Fribourg est constitué en majeure partie de mesures de type « programme d'occupation ». On observe à leur encontre un chevauchement des systèmes LACI, LEMT et LASoc : les programmes d'emploi temporaires (LACI), les programmes cantonaux et communaux d'emploi qualifiant (PEQ) dans les secteurs publics et associatifs ainsi que plusieurs mesures d'insertion sociale de participation et d'utilité sociales (MIS / LASoc) ont en effet des objectifs communs et des activités comparables souvent mises en œuvre par les mêmes organisateurs de mesures (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008).

Le canton de Fribourg ne fait pas exception quant à l'évaluation de l'efficacité de ce type de programme. L'évaluation du dispositif cantonal de réinsertion socioprofessionnelle a montré que les programmes les plus proches du premier marché du travail ont les meilleurs effets de traitement et sont revalorisés pour l'effet sur la confiance en soi et la motivation ainsi que la dimension « placement à risques limités » pour l'entreprise. En revanche, les programmes de qualification dans les secteurs publics ou associatifs sont évalués négativement puisqu'ils produisent des effets d'enfermement dommageables pour la réinsertion. Les experts préconisent par conséquent un renforcement des programmes en entreprise et un réajustement des autres, voire leur abandon (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008).

L'évolution des programmes d'occupation depuis 2007 est marquée par trois tendances. Comme le montre la Figure 10, on constate premièrement une forte érosion du nombre de PEQ-LEAC-LEMT (-65 %) qui devrait continuer avec l'entrée en vigueur de la 4^{ème} révision de la LACI. En second lieu, on assiste à une multiplication par deux du nombre de MIS et un remplacement des PEQ par les MIS de participation et d'utilité socia-

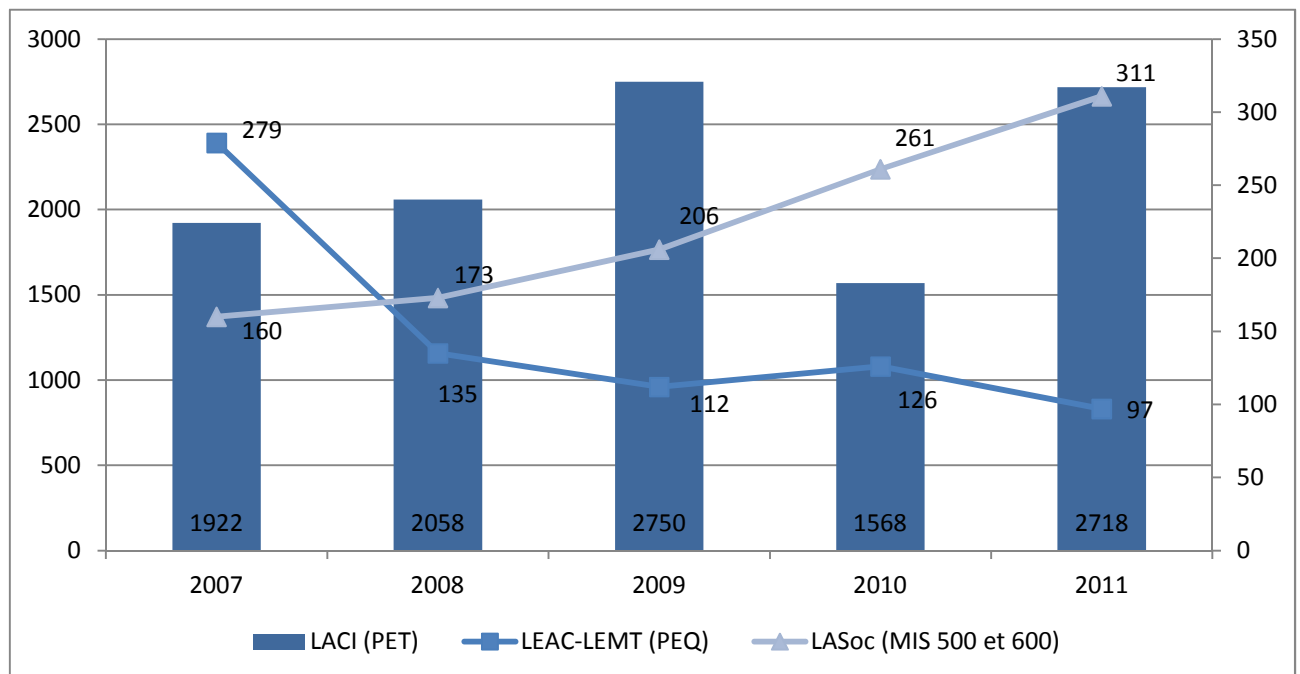


Figure 10 : Evolution des programmes d'emploi dans le canton de Fribourg

les (qui représentent plus de 80 % de l'ensemble des MIS). Enfin, la recommandation des experts mandatés par l'Etat de Fribourg n'est que partiellement accomplie puisque, comme le montre la Figure 11, la part des PEQ organisés en entreprise n'a pas augmenté, voire a diminué. Ces fluctuations sont inversement proportionnelles à la conjoncture économique et montrent les problématiques liées à ce type de mesures.

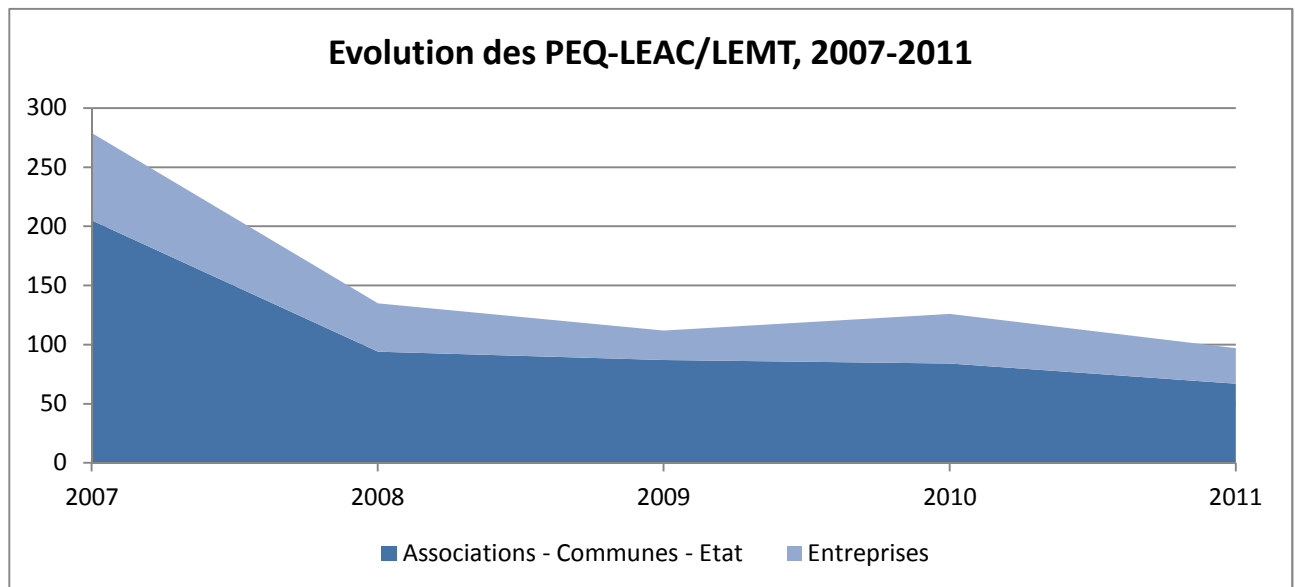


Figure 11 : Evolution des programmes d'emploi qualifiant (PEQ-LEAC/LEMT) dans le canton de Fribourg

VI.2.4.3 Dispositif LEMT et soutien à l'emploi durable

Hors du dispositif fédéral de chômage, les demandeurs et demandeuses d'emploi peuvent s'inscrire dans le dispositif cantonal ou dispositif LEMT. Ils sont inscrits dans un ORP et sont suivis par un conseiller en placement. A ce titre, ils bénéficient des entretiens réguliers de suivi et de conseils et des prestations d'aide au placement. Toutefois, au vu de la définition donnée du supported employment, on ne peut classer ce soutien dans cette catégorie puisque la prise en charge se concentre avant le recrutement. Par ailleurs, l'emploi accompagné suppose un nombre limité de dossiers permettant un encadrement intensif ce qui n'est pas possible avec la charge de travail habituelle des conseillers en placement.

Les sanctions sont bien implantées dans les Offices régionaux de placement avec des résultats positifs (Fröhlich, et al., 2007). Comme les sanctions sont dans ce contexte essentiellement financières, elles sont difficilement transférables sous cette forme hors délai-cadre fédéral car le dispositif cantonal n'est pas toujours assorti d'un revenu de transfert. Dans la situation où une personne est inscrite en tant que simple demandeur d'emploi dans un ORP et qu'elle ne se conforme pas aux exigences de son conseiller en placement, la sanction est généralement l'exclusion de l'ORP. Cette pratique compréhensible sous l'angle organisationnel et administratif est toutefois peu appropriée en termes de réinsertion.

VI.2.4.4 Activation orientée vers l'emploi dans la LASoc

Selon la volonté du législateur, les prestations de la loi sur l'aide sociale et les mesures d'insertion sociale en particulier n'ont pas la vocation de promouvoir directement le soutien à l'emploi durable. Pourtant, à mesure que le dispositif d'aide sociale est confronté à une augmentation des causes d'aide sociale dues au chômage,

on constate un glissement des activités et des mesures orientées vers l'emploi ou du moins l'installation durable d'une délimitation confuse entre réinsertion professionnelle et sociale. Outre les programmes d'occupation, on constate un développement de mesures proposant des modules de formation aux techniques de recherche d'emploi et des stages intégrés. Par ailleurs, ces modules sont associés avec des phases de coaching s'apparentant au *supported employment*. Ces phases se concentrent sur la préparation à l'insertion professionnelle (techniques de recherche d'emploi, stages, soutien aux recherches d'emploi) et la phase de recrutement (simulations d'entretien d'embauche, participation aux entretiens d'embauche). Ces mesures sont relativement nouvelles et leur efficience n'a pas été évaluée.

Au titre des incitations positives, le canton de Fribourg applique les normes CSIAS, notamment les dispositions promouvant l'activation comme les suppléments d'intégration et les franchises sur les revenus. Ces dernières peuvent être certainement comparées avec les gains intermédiaires LACI bien qu'aucune étude scientifique n'ait été conduite à ce sujet. Les franchises sur le revenu s'élèvent actuellement à 400 Frs par mois pour les personnes exerçant une activité lucrative à plein temps. Il faut souligner qu'en cas de travail à temps partiel, la franchise est réduite proportionnellement mais se monte à 200 Frs par mois au minimum. Ce montant se situe au minimum des recommandations de la CSIAS, soit à 400 francs alors que le maximum est fixé à 700 francs (art. 5, al. 1 OLASoc, art. E.1.2 Normes CSIAS). Au vu des statistiques de l'aide sociale de l'OFS pour le canton de Fribourg, on constate que ces normes ne sont pas toujours appliquées puisque sur les 30 % de bénéficiaires de l'aide sociale actifs occupés ayant pour cause d'aide sociale des revenus insuffisants, seuls 66.6 % en 2008, 57.5 % en 2009 et 31.9 % en 2010 (OFS, 2009; 2010; 2011) en ont bénéficié, ce qui corrobore les résultats de Pfister (2009).

Les normes CSIAS et la législation fribourgeoise sur l'aide sociale permettent d'appliquer des incitations compulsives et négatives. Contrairement aux ORP, les services sociaux octroyant une aide matérielle ont la possibilité d'appliquer des sanctions financières en cas de manquements. Il est à noter que cette sanction n'est pourtant pas forcément appliquée pour les demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiaires de l'aide sociale ne se conformant pas aux exigences de l'ORP. Par ailleurs, la statistique sur l'aide sociale ou d'autres sources de données ne permettent pas de témoigner des pratiques, d'exploiter des données en la matière ainsi que le taux d'application et son effet.

VI.2.5 Ecart et besoins : réorientation du dispositif cantonal vers l'emploi

Trois observations découlent de la comparaison entre les prestations possibles en matière de soutien à l'emploi durable et les prestations effectivement disponibles dans le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle du canton de Fribourg. Premièrement, bien que les cadres d'analyses puissent faire apparaître les programmes de qualification en entreprise et un nombre restreint de mesures d'insertion sociale dans la catégorie « Soutien à l'emploi », il apparaît clairement que ledit dispositif dispose de peu d'outils efficaces dans le domaine hors du dispositif LACI. Deuxièmement, les mesures disponibles se concentrent surtout sur les activités d'occupation inefficaces, voire dommageables, qui ont pour résultat des chevauchements entre les systèmes et corollairement des confusions quant aux rôles des professionnels. Enfin, en termes de renforcement des incitations, le dispositif est scindé entre les incitations compulsives et négatives plutôt mises en œuvre pour les demandeurs et demandeuses d'emploi suivis par les ORP et les nombreuses incitations positives de l'aide sociale dont peuvent bénéficier les personnes indigentes sans qu'une coordination formelle entre les deux systèmes ne soit prévue à ce niveau.

VI.2.5.1 Développement de prestations de soutien à l'emploi

L'offre en matière de mesures d'entraînement à la recherche d'emploi est en évolution puisque le nouvel Atelier TRE est opérationnel et que certaines mesures MIS prévoient des modules proches de ces activités. Toutefois, l'assignation à ces programmes hors-LACI n'est pas systématisée alors que des avantages conséquents pourraient en être retirés. La coordination entre les prestations dudit atelier et les bénéficiaires de l'aide sociale suivis par les ORP pourrait être également améliorée.

En termes de supported employment, l'offre existe uniquement pour les bénéficiaires de l'aide sociale alors qu'elle pourrait être utile déjà pour les chômeurs et chômeuses de longue durée bénéficiant encore de prestations LACI. Il n'est pas forcément nécessaire d'extérioriser l'encadrement puisque dans le cadre d'un projet-pilote, le canton d'Argovie a intensifié l'encadrement de clients des ORP de plus de 45 ans (deux entretiens par mois et mesures intensives) avec des résultats positifs en termes de retour à l'emploi, de motivation et d'efficacité des recherches d'emploi (Arni, 2010).¹¹

Il existe toutefois une marge de progression en matière de combinaison de mesures associant entraînement à la recherche d'emploi, emploi accompagné et placement. Les activités sont actuellement réparties entre les institutions et acteurs impliqués dans la réinsertion professionnelle sans qu'il n'existe de coordination particulière ou de structure centralisée, si ce n'est quelques institutions spécialisées dans des problématiques spécifiques (atteinte à la santé par exemple). Enfin, les prestations en matière d'entraînement à la recherche d'emploi et de placement sont plutôt mises en œuvre dans le dispositif chômage alors que les activités proches du *job coaching* – dont le volume est plutôt restreint – sont concentrées au sein de l'aide sociale. Par conséquent, et comme le conseillent différentes études en la matière (Flückiger & Kempeneers, 2008; Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010), il convient d'étudier la pertinence d'une agence spécialisée de placement ou de prestations spécifiques de ce type pour les chômeurs et chômeuses de longue durée et de mettre en œuvre un projet-pilote.

VI.2.5.2 Renforcement des incitations à l'emploi

Outre les salaires octroyés dans le cadre des programmes de qualification (qui ne sont plus cotisants à la LACI pour ceux organisés hors entreprises), la LEMT ne dispose pas d'incitations positives, pourtant nécessaires quant à l'encouragement au retour en emploi, et la LASoc, qui assure un revenu de subsistance, prévoit des sanctions mais a peu de moyens formels de compulsion. Les bases légales actuelles contiennent toutefois tous les instruments pour mettre en œuvre les incitations souhaitées. Il convient plutôt de définir des procédures entre le Service public de l'emploi, respectivement les ORP, et le Service de l'action sociale, respectivement les SSR, pour que le système soit cohérent et correctement articulé.

Pour les chômeurs et chômeuses en fin de droit ou sans droit ne bénéficiant pas de l'aide sociale, il apparaît que les incitations négatives et compulsives ont peu de portée puisque les prestations de l'ORP ne sont pas reliées à un revenu de subsistance. Il serait alors utile de développer d'autres types de sanctions et compulsions, voire des incitations positives, pour que l'efficacité du travail de réinsertion des conseillers en placement soit renforcée pour cette population.

D'une manière générale, la question du montant des franchises sur le revenu devrait également être approfondie car, comme indiqué à plusieurs reprises, il n'existe pas d'évaluation statistique de l'effet sur le retour

¹¹ A propos de l'étude en question, il s'agit d'une mesure intensive mise en œuvre durant les quatre premiers mois de chômage. Les effets positifs significatifs ont été observés pour les chômeurs âgés entre 45 et 55 ans. Aucun effet n'a été constaté parmi les chômeurs plus âgés (Arni, 2010).

à l'emploi durable. Il convient également d'analyser si le montant est pertinent ou s'il devrait être ajusté. Finalement, afin d'inciter à l'utilisation des suppléments d'intégration de tous types, il serait nécessaire de déterminer si les modalités d'application et la question du financement sont adéquates. Cette analyse pourrait, enfin, être l'opportunité de procéder à des vérifications en rapport avec les effets de seuil.

VI.2.5.3 Ajustements des programmes de qualification et des mesures d'insertion sociale

Le rapport d'évaluation du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle dans le canton de Fribourg préconise de procéder à des ajustements des programmes de qualification (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008). Les propositions dudit rapport, non exclusives, sont : l'intensification des programmes en entreprises, la suppression de la soumission à cotisation LACI, corollaire de la recommandation précédente, la transformation de ces mesures en MMT ou en stages, la définition d'un catalogue de mesures commun vu le recouvrement partiel des mesures, notamment des programmes de qualification et des mesures d'insertion sociale d'utilité sociale. En raison de l'entrée en vigueur au 1^{er} avril 2011 de la 4^{ème} révision de la LACI, respectivement de l'OACI, et l'impossibilité de cotiser à l'assurance-chômage par l'intermédiaire de ce type de programme, c'est-à-dire de rouvrir un délai-cadre LACI, la nécessité de l'ajustement de ces mesures est renforcée et doit faire l'objet d'une réflexion de fond, notamment quant à la clarification des responsabilités institutionnelles, des objectifs et des modalités d'accès aux mesures. Une distinction claire des compétences des dispositifs sera à même de préciser également les questions d'imputabilité et de répondre aux attentes des professionnels.

A ce titre, une distinction plus claire devrait être effectuée entre, d'une part, les mesures renforçant la confiance en soi et productrices de reconnaissance sur un plan local (Honneth, 2006) et les programmes de réentraînement progressif au travail avec un accent particulier mis sur la qualification de durée moyenne (6 mois), voire longue (12 à 18 mois) selon la situation. Cette distinction découle de l'évaluation des mesures d'insertion sociale montrant que certains responsables jugeaient qu'il n'était pas nécessaire ou qu'il n'était pas le rôle des mesures d'insertion sociale de développer le bien-être. Il apparaît pourtant que nombre de bénéficiaires de l'aide sociale sont fragilisés et sont en situation de grande précarité. Il s'agit, dans ces conditions, d'un soutien à l'aide personnelle prodiguée par les services sociaux. Malgré leur coût restreint, le nombre de mesures effectuées de développement personnel et du bien-être est extrêmement bas, entre 10 et 15 par année (SASoc, 2012).

VI.3. Qualification et formation

Dans les politiques d'activation, la formation, la qualification ou le développement du capital humain, sont des moyens privilégiés d'intervention axée sur la personne. Cette notion recouvre toutefois plusieurs prestations dont les exigences sont très différentes en termes d'investissement et d'aptitude. Le présent chapitre établit les avantages de politiques d'emploi et sociales visant la qualification, distingue les types de formation et analyse leur pertinence et adaptabilité aux situations des chômeurs et chômeuses de longue durée.

VI.3.1 Enjeux de la formation

La formation fait partie intégrante d'un système régulateur garantissant en principe à ceux qui en bénéficient l'accès au marché de l'emploi. Vu la place centrale de ce système, la formation produit de nombreux effets ou *outcomes* dans plusieurs domaines de la vie. Elle agit notamment sur les chances de participer activement au monde du travail et réduit dans le même temps le risque de se retrouver durablement sans emploi et sans revenu. Cependant, plusieurs facteurs réduisent l'accès à la formation et remettent en question sa pertinence en vue de lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale.

L'enjeu des politiques publiques d'activation orientées vers la formation est, d'une part, une grande disponibilité et adaptabilité des prestations offertes par l'Etat en fonction des besoins des populations visées ainsi que des acteurs économiques (avec pour corollaire des questions de financement) et, d'autre part, des incitations suffisantes pour faire adhérer lesdites populations aux prestations à disposition.

En matière de réinsertion socioprofessionnelle, il convient de s'attarder sur la notion de qualification. Celle-ci peut être abordée de différentes façons car elle se situe en fait sur trois registres : l'emploi, le travail et la personne. Elle spécifie d'abord un emploi et correspond alors à un niveau de classification et à un salaire conventionnel ou non. Elle caractérise ensuite un contenu de travail avec des tâches spécialisées ou, au contraire, simples et répétitives. Enfin, elle détermine une personne en résumant ses connaissances et compétences, certifiées ou non, utilisables en situation de travail. La correspondance entre ces trois dimensions n'est pas systématique (Rose, 2009) bien qu'une corrélation entre celles-ci soit généralement observée.

VI.3.1.1 Effets attendus de la formation

Parmi les effets attendus, on peut distinguer les effets individuels et sociaux, à savoir, respectivement, les *outcomes* ayant des conséquences sur la personne qui s'investit dans une formation et ceux qui désignent l'impact de l'acquisition d'une formation sur l'ensemble de la société (CSRE, 2010). La matrice ci-dessous recense les effets attendus et les domaines concernés (parfois à plusieurs égards).

Effets attendus	Utilité privée de la formation	Utilité sociale de la formation
Economique	Vie active Rendements privés de la formation	Rendements fiscaux de la formation Rendements sociaux de la formation
Participatif	Vie active Transmission intergénérationnelle	Participation à la vie politique
Préventif	Vie active Santé et espérance de vie	Rendements sociaux de la formation Criminalité Comportement écologique

Figure 12 : Effets attendus de la formation

En ce qui concerne la problématique du chômage de longue durée et des politiques publiques y relatives, une intervention basée sur la formation cible avant tout les effets économiques attendus. Le tableau ci-dessus

montre toutefois que l'investissement dans la formation peut avoir des conséquences dans d'autres domaines, notamment d'un point de vue sociétal.

Sur le plan individuel, les effets attendus sont triples. Au titre économique, la formation offre des perspectives d'emploi potentiellement bien rémunéré et producteur de satisfaction. L'effet préventif concerne la diminution du risque de se retrouver sans activité qui s'explique actuellement par les besoins de l'économie en personnel qualifié de plus en plus spécialisé. De manière corollaire, les personnes les moins qualifiées seront plus souvent les premières à être licenciées en cas de situation critique car les entreprises ont généralement peu investi pour ces personnes (notamment en formation continue) et pourront plus facilement les repourvoir lors d'un retour à une situation plus favorable. Ces personnes sont également moins exposées au risque de délocalisation de leur outil de production et par là même aux effets d'une baisse de l'emploi due au partage international du travail. Enfin, l'augmentation de la participation à la vie active se vérifie pour les personnes au bénéfice d'une formation professionnelle ou initiale par un meilleur taux d'insertion et des perspectives d'emploi multiples en comparaison avec les personnes faiblement qualifiées (effet participatif).

Au niveau de la société, les politiques d'activation axées sur la formation visent également en premier lieu des effets économiques. Premièrement, la formation assure un meilleur *rendement fiscal* (calculé simplement en déduisant les dépenses que l'Etat consacre à la formation des recettes fiscales induites par cet investissement). Ce rendement est d'ailleurs plus élevé dans le domaine de la formation duale car, d'une part, une partie des frais de formation est assurée par les entreprises formatrices et, d'autre part, la formation professionnelle supérieure induit des avantages salariaux relativement importants. Par ailleurs, le *rendement social* de la formation détermine les coûts et l'utilité de la formation pour la société. Au sens large, il englobe non seulement le rendement fiscal mais aussi la diminution des dépenses sociales de l'Etat et d'autres retombées dites positives, notamment la croissance de l'économie nationale et de la productivité ainsi que des salaires du personnel travaillant au contact de personnes formées (CSRE, 2010).

VI.3.1.2 Contraintes et limites de la formation

Sur le plan individuel, les personnes qui n'ont pas accès à la formation formelle, notamment les personnes faiblement qualifiées, âgées ou en situation de migration, sont plus souvent en situation de vulnérabilité du fait qu'elles ne peuvent mobiliser les facteurs de protection présentés dans la section précédente. D'un point de vue structurel, il est de l'intérêt de la société que ces personnes y accèdent sous peine de créer des catégories de personnes marginalisées, voire exclues socialement.

Par conséquent, plusieurs politiques publiques visent le raccrochage de ces personnes au système de formation. Toutefois, ces politiques d'activation sont confrontées à un ensemble de contraintes, notamment économiques, légales et sociales. L'offre de formation n'est souvent ni accessible, ni adaptée aux besoins des personnes en difficulté d'insertion. Si l'offre de formation professionnelle est importante et diversifiée pour les jeunes de moins de 25 ans, elle est nettement réduite pour les personnes plus âgées. Les mesures de qualification ont tendance à être longues, coûteuses et elles prolongent la durée de recours aux dispositifs de sécurité sociale. Par ailleurs, elles présupposent généralement un degré préalable de formation les rendant quasi inaccessibles, y compris pour l'apprentissage de compétences de base. Ce seuil s'explique notamment par le marché du travail et les attentes des acteurs économiques envers les compétences de leurs futurs employés.

Au niveau de potentiels bénéficiaires de telles prestations, rappelons que le niveau de formation et les compétences d'apprentissage sont fortement influencés par le niveau de qualification des parents, effet qui se vérifie y compris dans le cadre des mesures de qualification des dispositifs de réinsertion socioprofessionnel-

le (Manfred, 2011)¹². Le système scolaire est marqué par une forte sélectivité socioculturelle qui tend à creuser les écarts sociaux. Par ailleurs, la structuration très rigide de l'enseignement secondaire en Suisse érode l'égalité des chances et détourne les élèves de la formation supérieure (CSST, 2011). En outre, les personnes qui pourraient bénéficier de formation, que cela soit dans le cadre de l'entreprise ou d'un système de sécurité sociale, doivent encore accepter de s'y investir. A ce propos, il est démontré que les personnes faiblement ou non qualifiées (ou qui sont issues d'un tel contexte) ne participent pas à ce type de formation en raison de l'absence d'avantages économiques et n'étaient pas en mesure de prévoir les effets préventifs et participatifs énumérés ci-dessus, en raison notamment de leur caractère temporellement éloigné, voire abstrait (Backes-Gellner, Mure, & Tuor, 2007).

VI.3.2 Formation et qualification : un champ complexe

Comme relevé précédemment, en Suisse, la formation est le système régulateur qui conduit au premier marché de l'emploi. De ce fait, les différents pans de la sécurité sociale octroient notamment des prestations de ce type afin de développer le capital humain de leurs bénéficiaires et encourager leur réinsertion. Par ailleurs, avec le développement du marché de l'emploi et la spécialisation des tâches, une offre abondante est également proposée par des associations professionnelles ou des entreprises privées spécialisées.

Par conséquent, en vertu de l'objectif du présent rapport, il convient de distinguer les prestations de formation adéquates pour les chômeurs et chômeuses de longue durée, celles qui leur sont réellement accessibles et celles qui sont reconnues comme des ressources pouvant favoriser leur réinsertion professionnelle.

VI.3.2.1 Une typologie analytique

Afin de baliser l'axe d'intervention « Qualification et formation », le présent rapport se réfère à la nomenclature européenne en matière d'apprentissage tout au long de la vie (*lifelong learning*) résumée ci-dessous (Commission des communautés européennes, 2001) à laquelle sont joints les effets attendus précités.

Types	Description	Exemples	Effets attendus
Formation formelle	<ul style="list-style-type: none"> - comprend toutes les filières de formation de l'école obligatoire, du degré secondaire II (formation professionnelle initiale ou écoles de culture générale) et du degré tertiaire (formation professionnelle supérieure, titres des hautes écoles) à l'intérieur du système national de la formation ; - les formations de rattrapage qui débouchent sur des diplômes post-obligatoires font partie du domaine formel. 	<ul style="list-style-type: none"> - cursus scolaire obligatoire ; - formation professionnelle duale ; - validation des acquis. 	<ul style="list-style-type: none"> - Economique - Préventif - Participatif

¹² Toutefois, selon une étude réalisée à partir du panel suisse des ménages, la formation des parents aurait de moins en moins d'influence sur celle des enfants : la probabilité d'achever une formation supérieure à celle des parents a plutôt augmenté ces dernières décennies en Suisse (Cattaneo et alii : 2007). Les efforts consentis pour se former ont donc un effet positif sur l'instruction des descendants (« Transmission intergénérationnelle de la formation »).

Types	Description	Exemples	Effets attendus
Formation non formelle	<ul style="list-style-type: none"> - regroupe les activités de formation de culture générale ou à des fins professionnelles prenant la forme d'un enseignement, mais en dehors du système de la formation formelle ; - a lieu dans un cadre organisé, mais n'est en général pas dispensée par le système ordinaire de la formation et ne débouche sur aucun diplôme reconnu par l'Etat. 	<ul style="list-style-type: none"> - cours de formation continue ; - séminaires ; - cours par correspondance ; - enseignement privé. 	<ul style="list-style-type: none"> - Préventif - Participatif
Formation informelle	<ul style="list-style-type: none"> - désigne toutes les activités qui poursuivent un objectif de formation, mais qui se déroulent dans le quotidien en dehors d'une relation maître-élève. 	<ul style="list-style-type: none"> - littérature spécialisée ; - activités de loisirs ; - activités bénévoles ; - utilisation d'appareils techniques ; - formation par l'exemple sur le lieu de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> - Participatif

Figure 13 : Nomenclature européenne en matière d'apprentissage tout au long de la vie (lifelong learning)

Une analyse sommaire de cette nomenclature amène deux observations : d'une part, au vu de la description des types de formation et l'inventaire des mesures (cf. VI.1.2), la lutte contre le chômage de longue durée axée sur la qualification se concentre sur la formation non formelle. D'autre part, il existe une tension entre les objectifs visés par cette stratégie, à savoir l'atteinte d'un niveau de formation comparable au système formel et les moyens à disposition mobilisables issus presque uniquement de la formation non formelle. Ce dernier constat est renforcé par le croisement avec les effets attendus par la formation puisque l'offre de formation non formelle ne peut pas répondre à toutes les attentes recensées.

L'objectif de cette typologie est de fournir un cadre analytique pour calibrer et structurer les politiques d'activation axées sur la qualification. Dans la perspective de la lutte contre le chômage de longue durée, les domaines d'intervention privilégiés sont donc la prévention du chômage de longue durée (effet préventif) et l'aide à la réinsertion. L'amélioration de la condition économique et la réduction des dépenses sociales sont des objectifs à plus long terme et leur effet incitatif en est considérablement diminué.

VI.3.2.2 Adaptation de la formation professionnelle initiale : développements récents

L'adaptation de la formation initiale est un défi complexe. Elle doit répondre aux besoins individuels (plan individuel) des apprenants et aux exigences du marché du travail (plan structurel). Cette tension s'illustre notamment par le fait que les apprenants doivent être suffisamment généralistes pour optimiser leurs chances de s'insérer sur le marché de l'emploi alors que le monde économique nécessite des personnes de plus en plus spécialisées.

En Suisse, la formation professionnelle initiale concerne avant tout les jeunes au sortir de l'école obligatoire. Cette formation, de type formel, est stable, performante, adaptée aux besoins de l'économie et perméable. La proportion des élèves qui choisissent une filière professionnelle (70 %) ou une filière générale (30 %) au secondaire II est relativement constante. Parmi les premiers, ils sont encore 90 % à privilégier une formation duale en entreprise.

Les organisations faïtières syndicales et patronales et les offices fédéraux concernés se sont fixés pour objectif d'élever le nombre de titulaires d'un diplôme du secondaire II à 95 % d'ici 2015 (CDIP, 2009). Actuelle-

ment, cet objectif est atteint pour les jeunes nés en Suisse et y ayant intégralement accompli leur école obligatoire, indépendamment de leur origine. En complément, la loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr) prévoit un instrument spécifique pour atteindre entièrement cet objectif ambitieux : la mise en œuvre d'une formation initiale de deux ans sanctionnée par une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP). Fortement axées sur des activités pratiques, ces formations sont avant tout destinées aux jeunes peu performants sur le plan scolaire qui éprouveraient des difficultés s'ils devaient intégrer directement une formation professionnelle initiale de trois ou quatre ans.

Selon les premières évaluations en la matière, l'introduction des AFP répond aux attentes susmentionnées. Le nombre de contrats de formation AFP en Suisse est en constante augmentation passant de 1'500 en 2005 à 4'500 en 2009. On y constate une surreprésentation de personnes plus âgées, étant passées par les offres transitoires ou spécifiquement proposées aux personnes migrantes, ce qui tend à démontrer la pertinence de la mesure pour des jeunes plus exposés au risque de non-entrée en formation. En ce qui concerne la transition II, soit le passage de la formation au monde du travail, des données statistiques sont manquantes. Sur la base de certaines études, il apparaît que le taux de chômage des jeunes titulaires d'une AFP est légèrement supérieur à la moyenne suisse pour cette classe d'âge (entre 10 et 13 %). La dernière évaluation à ce propos conclut néanmoins que rien n'indique un problème de taille avec l'insertion de ces personnes sur le marché du travail (Stern, Marti, von Stokar, & Ehrler, 2010). L'écart entre les exigences du marché du travail et les besoins individuels des personnes en formation est donc relativement bien comblé et, du point de vue des entreprises formatrices, les AFP sont économiquement rentables. En moyenne, ces entreprises parviennent à réaliser un bénéfice net qui n'est toutefois pas significativement différent de zéro (Fuhrer & Schweri, 2010). La rentabilité dépend en particulier de la branche et, de manière générale, ce sont les formations axées sur la production qui sont les plus avantageuses – en comparaison avec les formations dites d'investissement (Fuhrer & Schweri, 2010). Par ailleurs, il apparaît que l'introduction des AFP est créatrice de nouvelles places d'apprentissage.

En outre, pour atteindre l'objectif de 95 % susmentionné, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie a développé un concept de case management à l'attention des cantons. Il est défini ainsi : « En matière de formation professionnelle, le case management se comprend comme une procédure structurée visant à appliquer des mesures adéquates aux jeunes dont l'accès au monde du travail risque sérieusement d'être compromis. Il sert à coordonner les interventions des différents acteurs par-delà les frontières institutionnelles et professionnelles et même au-delà de la période durant laquelle les jeunes choisissent une profession et suivent une formation professionnelle initiale. » (OFFT, 2007).

VI.3.2.3 Validation des acquis et apprentissage tout au long de la vie

En parallèle de la formation professionnelle acquise suite à la Transition I, l'OFFT a développé et formalisé depuis 2005 un ensemble de procédures au niveau suisse pour la validation des acquis de l'expérience (VAE) afin qu'elles puissent être mises en œuvre au niveau cantonal. Réglée par la LFPr, la validation des acquis est la procédure par laquelle une institution, une école, une autorité reconnaît que des compétences résultant d'une formation, formelle ou non formelle, ou de l'expérience, ont la même valeur que celles d'un titre donné. Le principe de la validation des acquis est de séparer la filière de formation et la certification officielle des compétences. Il prend en compte d'une part les profondes mutations du marché de l'emploi nécessitant une mise à jour des connaissances professionnelles et d'autre part la possibilité de faire reconnaître un parcours professionnel atypique mais valable. Cette procédure de certification est accessible à toute personne qui peut justifier cinq années de pratique dont deux dans le secteur d'activité concerné. Elle est sanctionnée par un certificat fédéral de capacité (CFC) ou une attestation de formation professionnelle (AFP).

La validation des acquis est organisée en cinq phases, soit l'information et le conseil, le bilan, l'évaluation, la validation des acquis de l'expérience et la certification. Au cours de la procédure, il est possible d'effectuer des compléments organisés sous forme de modules. Il est important de relever que les organisations du monde du travail (OrTra) jouent un rôle prépondérant dans la procédure puisque ce sont elles qui sont responsables des contenus des formations professionnelles. Elles élaborent à cet effet les profils de qualification et définissent les conditions de réussite de la validation.

La validation des acquis est présentée comme le principal moyen de formation formelle à disposition des personnes n'étant plus considérées dans le processus de transition II, notamment des personnes en situation de chômage de longue durée, et comme une solution adéquate dans des situations marquées par la pénurie de personnel qualifié ou par un besoin de reconversion professionnelle (OFFT, 2008.a). Dans la pratique toutefois, les conditions d'accès sont très exigeantes et les personnes éligibles pour une telle procédure doivent être autonomes et disposer de bonnes compétences scolaires. Par ailleurs, les cantons étant responsables de la mise en œuvre des procédures de validation, l'offre est disparate, allant d'aucune à vingt-huit professions concernées.

VI.3.2.4 Formation continue et chômage de longue durée

Par formation continue, on comprend en particulier les offres de formation non-formelles et informelles dispensées à des fins professionnelles et mises en œuvre pour les personnes employées ou employés ou demandeurs d'emploi. L'accélération des transformations dans tous les domaines de l'existence exige de l'individu d'adapter et d'élargir ses connaissances et ses qualifications en permanence. A ce titre, et comme évoqué ci-dessus, elle représente un excellent moyen de prévenir le chômage, respectivement le chômage de longue durée (DFE, 2009; Wolter & Messer, 2009; CSRE, 2010).

Selon l'OFS, en 2009, 80 % des personnes âgées de 25 à 64 ans ont participé à au moins une activité de formation continue dans les douze mois qui ont précédé l'enquête, notamment informelle pour les trois-quarts d'entre elles (OFS, 2010). Il ressort des analyses en la matière que ce sont les personnes insérées sur le marché de l'emploi et qui ont une meilleure formation qui profitent le plus des offres de formation continue. C'est dans le domaine de la formation non formelle à des fins professionnelles que l'on enregistre les plus grandes disparités puisque près de 70 % des personnes ayant achevé une formation de degré tertiaire ont ainsi participé à au moins une activité de formation non formelle, contre moins de 20 % pour les personnes sans formation postobligatoire. Cet écart s'accroît encore lorsqu'il s'agit de formation continue à des fins professionnelles uniquement (DFE, 2009). Par ailleurs, le champ de la formation continue s'étant structuré et segmenté, il est en général inaccessible aux personnes sans formation postobligatoire. Par conséquent, à terme, la formation continue peut faire courir le risque d'accentuer les inégalités sociales entre couches de la population qualifiées et faiblement qualifiées (CSRE, 2010).

Ce risque est intensifié par les questions d'utilité et d'efficacité de la formation continue. En effet, qu'elle soit mobilisée à des fins professionnelles (en emploi, dans une logique de prévention) ou de rattrapage (réinsertion ou requalification), elle profite généralement plus à l'entreprise, sous forme de productivité accrue, qu'à l'individu concerné sous forme de hausse salariale ou de promesse d'emploi (CSRE, 2010). Ce constat revêt une importance majeure puisqu'on sait que la décision des individus de suivre une formation continue résulte d'un raisonnement rationnel. Comme relevé plus haut, les personnes qui refusent systématiquement de suivre des cours de formation continue tendent à sous-estimer les avantages qui en résultent sous forme d'augmentation de salaire et de sécurité de l'emploi. Backes-Gellner *et alii* (2007) relèvent toutefois que lesdites personnes qui ont participé une fois au moins à une offre de formation continue font de meilleurs choix stratégiques que ceux qui n'y ont jamais participé. Considérant ces éléments, il apparaît que la problé-

matique de la mobilisation de la formation continue dans les situations de chômage de longue durée se concentre également sur l'accès à ces prestations.

VI.3.2.5 Compétences de base

Depuis une dizaine d'années, la formation des populations adultes faiblement qualifiées est fortement associée à la notion de compétences de base et les déficits de ces personnes en la matière. Le projet de loi sur la formation continue comporte à ce propos une définition des compétences de base. Selon les approches considérées, ces compétences représentent les connaissances normalement acquises au cours du cursus scolaire obligatoire relevant de la formation formelle ou la capacité d'agir en situation dans un contexte donné. Selon l'étude « Adult Literacy and Life Skills Survey » (ALL) de l'année 2005, 800'000 adultes ne savent pas lire et écrire correctement, 400'000 peuvent difficilement résoudre des problèmes de calcul simples.

En Suisse, le Projet GO, émanant notamment de la Conférence intercantonale de la formation continue (CIFIC) ainsi que de l'OFFT et relayé auprès des cantons, a posé les bases d'une définition en se référant en particulier à l'étude ALL et aux standards de l'OCDE. Dans le canton de Fribourg, ledit projet a fait l'objet d'un groupe de travail interdirectionnel qui a opté pour une définition élargie des compétences de base en cinq volets :

- > **Lire et écrire (littéracie)** : aptitude à utiliser le mot écrit afin de participer à la vie sociale, d'atteindre des buts personnels et de perfectionner les connaissances et potentiels personnels.
- > Compétence dans la langue locale officielle (écouter, parler, lire et écrire).
- > **Numératie** : connaissances et aptitudes nécessaires au développement et à l'application d'une pensée mathématique afin de résoudre des problèmes dans des situations du quotidien.
- > **TIC (technologie de l'information et de la communication) d'usage quotidien** : connaissances et aptitudes nécessaires à l'utilisation des technologies de l'information et de la communication dans le monde du travail, des loisirs et de la communication.
- > **Compétences sociales** : connaissance des ressources locales, des us et coutumes du lieu et de son histoire, de l'exercice des droits et devoirs liés à l'exercice de la citoyenneté.

Dans ce contexte, la notion de compétence se réfère à la capacité d'agir en situation en mobilisant simultanément plusieurs ressources personnelles, dans un contexte donné (personnel, social ou professionnel), afin d'accomplir des tâches complexes de manière efficiente. Le qualificatif « de base » se rapporte quant à lui aux domaines de la vie sociale et privée, aux exigences du monde du travail et à l'accès à la formation continue. Dans ce contexte, on assiste généralement à un glissement sémantique : l'accent est mis en particulier sur les lacunes en la matière ainsi que, corollairement, aux difficultés d'insertion socioprofessionnelle et à la dépendance à la sécurité sociale. A titre illustratif, economiesuisse pose à l'école obligatoire des exigences en matière de transmission de compétences de base (notamment maîtrise de la première langue, des mathématiques, de la discipline et de la motivation) qu'elle juge généralement insuffisante lors de l'entrée sur le marché du travail (economiesuisse, 2010).

Il faut souligner que la problématisation de la faible qualification des populations concernées sous l'angle des compétences de base tend à la réduire aux seules lacunes desdites populations, ce qui réduit d'autant les moyens d'intervention. Si l'étude ALL estime que l'amélioration des compétences de base peut compenser une formation scolaire initiale insuffisante et permettre d'acquérir les compétences qui sont exigées par le marché du travail (Looney, 2008), il est nécessaire que ces personnes disposent d'offres appropriées en la matière et qu'elles puissent les entraîner en contexte professionnel réel.

VI.3.2.6 Efficacité des mesures d'investissement dans le capital humain

L'efficacité des mesures d'investissement dans le capital humain est décrite dans les sous-sections suivantes. Le type de mesure « Qualification en cours d'emploi » faisant plutôt partie du domaine de la prévention primaire du chômage, il ne fait pas l'objet d'une analyse dans le présent rapport.

a. *Cours institutionnels de qualification*

Par cours institutionnels de qualification, on entend les cours prodigués par le biais des prestations des systèmes de sécurité sociale, ce qui exclut les cours suivis à titre personnel ou ceux dispensés au sein des entreprises. Traditionnellement, les pays ayant développé des prestations garantissant un revenu de substitution élevé aux chômeurs et chômeuses axent leur stratégie d'activation sur l'investissement dans le capital humain. C'est le cas de la Suisse qui compte une proportion de mesures de qualification très élevée notamment dans le cadre de l'assurance-chômage fédérale (42 % sur l'ensemble des mesures LACI en 2009). Il existe deux formes d'organisation des cours : collectif ou individuel et, selon la typologie de Gerfin et Lechner, cinq types de mesures de qualification (Gerfin & Lechner, 2002) :

- > Cours de base (amélioration des recherches d'emploi et de l'estime de soi) ;
- > Cours de langue (y compris alphabétisation, littéracie et numératie) ;
- > Cours d'informatique ;
- > Cours de formation continue (cf. ci-dessus, par analogie) ;
- > Cours de perfectionnement ou de formation spécifique.

Les trois premiers types développent un capital humain transférable alors que les deux derniers, des ressources spécifiques. Ils sont généralement de courte durée, à savoir quinze jours en moyenne annuelle 2009 (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Néanmoins, les cours de formation fréquentés par les chômeurs et chômeuses de longue durée sont généralement plus longs et il est plus correct de compter une moyenne de trois mois.

Les évaluations des mesures quant à l'efficacité du retour en emploi donnent lieu à des résultats variés (cf. *ci-dessous*). L'évaluation de Gerfin et Lechner montre, à court terme, c'est-à-dire après douze mois, des effets peu encourageants, voire des effets d'enfermement post-programmes pour les cours développant des compétences transférables (Gerfin & Lechner, 2002). Par ailleurs, les résultats de l'évaluation consacrée à l'influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs et demandeuses établissent que les stratégies de qualification mises en œuvre par les conseillers en placement pour les demandeurs et demandeuses d'emploi faiblement qualifiés ont des résultats négatifs comparés à d'autres mesures ou des groupes de contrôle (Fröhlich, et al., 2007).

Ces résultats sont toutefois relativisés par d'autres recherches : selon la méta-analyse de Card, les effets négatifs à court terme s'inversent à moyen et long termes, c'est-à-dire deux ou trois ans après le cours (Card, Kluve, & Weber, 2009). Par ailleurs, une succession de plusieurs cours de qualification a des effets positifs en termes de réinsertion (Lechner & Wiehler, 2007), ce qui semble être majoritairement le cas des chômeurs et chômeuses de longue durée (Dengler & Hohmeyer, 2010). Enfin, les formations longues (deux ou trois ans) pouvant s'apparenter à un apprentissage ou à une validation des acquis ont donné lieu à des résultats plus encourageants (Winter-Ebmer, 2003). Ces éléments indiquent par conséquent que la qualité et l'adaptation de la mesure de qualification aux populations concernées sont déterminantes.

b. Programmes de qualification en entreprise

A l'image du rapport de l'OCDE concernant la politique d'activation de la Suisse (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010), une distinction est opérée entre programmes de qualification en situation de travail (*workplace* ou *on-the-job training*) et mesures de qualification institutionnelles (*institutional* ou *classroom training*) (Gerfin & Lechner, 2002).

Il ressort des évaluations en la matière que ce type de mesures était plus efficace en cas de proximité avec le monde du travail. Les programmes de qualification en entreprises, bien que plus efficaces d'un point de vue de la réinsertion, prennent cependant plus de temps pour ramener les personnes vers l'emploi et produisent leurs effets plus lentement. Ce résultat est confirmé par une méta-analyse où les effets à moyens et longs termes de ce type de programmes sont évalués positivement (Card, Kluve, & Weber, 2009).

En plus des effets en termes de capital humain, le programme de qualification en entreprise peut être mis à profit par l'employeur pour évaluer sur le lieu de travail, en situation, la productivité d'un potentiel futur employé. En ce sens, c'est un soutien à la gestion des ressources humaines, sans engagement durable et à moindre coût (salaire pris en charge tout ou en partie par l'assurance). Par conséquent, au niveau des demandeurs et demandeuses d'emploi, cette « phase probatoire » améliore leurs chances de se réinsérer, notamment dans l'entreprise mettant en œuvre la mesure.

VI.3.3 Potentialités et innovations dans le domaine de la formation

L'aménagement des dispositifs à tous les niveaux du système de sécurité sociale est d'autant plus important que la formation initiale reste le meilleur moyen d'intégrer le marché du travail. Concernant l'adaptation de la formation professionnelle initiale et les formations sanctionnées par une attestation fédérale professionnelle (AFP), des potentielles améliorations sont envisageables sous l'angle de leur dotation, de leur accessibilité, de leur adaptabilité et de leur acceptabilité (Fuhrer & Schweri, 2010; Stern, Marti, von Stokar, & Ehrler, 2010).

VI.3.3.1 Dans le domaine de la prévention

Les évaluations relatives aux AFP recommandent une intensification du travail d'information auprès des entreprises, organisations professionnelles (OrTra), des professionnels œuvrant dans le domaine de la formation (enseignants, formateurs, spécialistes du placement et de la réinsertion), des parents et de leurs enfants. Cette information a pour but d'augmenter le nombre de formations AFP disponibles mais aussi le nombre de contrats d'apprentissage de ce type. Elle vise aussi à promouvoir ce type de formation auprès des acteurs économiques et des potentiels futurs apprentis. Par ailleurs, les structures d'encadrement pour les apprentis AFP doivent être appropriées, c'est-à-dire que les effectifs de classe devraient être réduits et des mesures d'encadrement, voire de rattrapage individuelles devraient être mises en œuvre de manière ciblée. Enfin, afin de maintenir le caractère adapté et adaptable des AFP, il convient de promouvoir la perméabilité entre cette formation et le CFC. En outre, afin de juger de l'adaptabilité de ce niveau de qualification et les exigences du marché du travail, l'intégration des titulaires d'une AFP doit faire l'objet d'une surveillance permanente, notamment par des relevés statistiques appropriés.

Le Case Management Formation Professionnelle (CM FP) est mis en œuvre depuis quatre ans au niveau suisse. Un premier rapport d'évaluation d'impact devrait être disponible prochainement. Il s'agira alors d'analyser notamment les résultats concernant les mesures entreprises afin de promouvoir la réussite de la transition II des jeunes présentant des risques d'exclusion durable et de les intégrer, le cas échéant, aux réflexions et actions menées dans le cadre de la lutte contre le chômage de longue durée. Il ressort néanmoins

du rapport de monitoring 2010 et des recherches documentaires que des ressources importantes doivent être investies dans le processus coopératif, c'est-à-dire dans les conditions structurelles, stratégiques et politiques (OFFT, 2010; Egger, Dreher & Partner AG, 2008). A ce titre, il est particulièrement important de bien définir les interfaces entre institutions de la sécurité sociale et leurs responsabilités. Dans le contexte de la prévention du chômage de longue durée, il s'agit de rediriger les jeunes qui s'adressent aux offices du chômage ou de l'aide sociale vers les prestations du CM FP en utilisant toutes les incitations disponibles dans lesdits offices. Il s'agit d'informer les professionnels des offices concernés et de nommer des interlocuteurs cantonaux pour le CM FP. Il est également nécessaire de délimiter clairement les rôles des acteurs du CM FP, du chômage et de l'aide sociale et de déterminer les actions à entreprendre quand les prestations de l'un ou de l'autre sont épuisées.

Les perspectives en matière de formation initiale et de formation continue des adultes faiblement qualifiés sont dépendantes de la question de l'accessibilité et l'adaptabilité des offres auxdits adultes. En ce qui concerne la formation initiale, cela implique le décroisement de l'âge « normal » de la transition I et de la formation initiale, y compris en dehors de la procédure de validation des acquis. S'il n'y a pas de limitations légales, il subsiste un important travail de changement des représentations sociales autant auprès des employeurs que des potentiels apprenants eux-mêmes. Afin de promouvoir un tel changement, certaines politiques publiques ont été développées afin d'assurer d'une part les ressources nécessaires aux apprenants et d'autre part en n'occasionnant pas de coûts supplémentaires aux employeurs. L'effort de coordination déployé dans le canton de Vaud dans le cadre du programme FORJAD entre aide sociale et subsides de formation est un exemple prometteur. Les allocations de formation (AFo) de l'assurance-chômage fédérale sont efficaces et atteignent également cet objectif.

La future loi fédérale sur la formation continue s'est notamment fixée pour axe de développement la focalisation sur des groupes de population et l'intégration de la formation continue dans le système de formation. Dans ce contexte, se pose notamment la question de rendre la formation continue obligatoire, ce qui pourrait en permettre l'accès à tous mais qui pose de sérieux problèmes d'application (Weber-Gobet, 2011). Dans un autre registre, la mise en œuvre de bons de formation (Wolter & Messer, 2009) vise à rendre plus accessible les prestations de formation continue, notamment pour les personnes qui n'y ont pas accès dans le cadre professionnel ou parce qu'elles sont inactives. Ils consistent en chèque d'une somme donnée (plusieurs centaines à quelques milliers de francs) pouvant être utilisé pour financer une offre de formation continue. Ils sont généralement octroyés par des démarches administratives simples et un nombre minimal de conditions d'accès. S'ajoutent également des prestations d'information notamment destinées aux groupes-cibles faiblement qualifiés. Les résultats des projets-pilotes en Europe ou en Suisse sont toutefois mitigés car l'effet incitatif visé est peu opérant : les personnes les plus faiblement qualifiées n'y trouvent pas leur intérêt alors que les mieux formées ont tendance à avoir davantage recours à cette prestation (cf. VI.2.3.1). Ces études ont relevé le rôle essentiel des entreprises, petites et moyennes en particulier, et l'importance de leur responsabilisation également dans une perspective de productivité concurrentielle. Les bons de formation ou d'autres incitations, par exemple fiscale, à destination des employeurs ont un potentiel incitatif qui reste à exploiter (Gonon, Hotz, Weil, & Schläfli, 2005).

VI.3.3.2 Interventions possibles

Dans les perspectives concordantes du décroisement de l'âge de la formation et de l'apprentissage tout au long de la vie, les possibilités d'intervention basées sur la formation doivent pouvoir s'appuyer sur des structures particulières, du moins dans une première phase, afin de promouvoir de manière ciblée la formation professionnelle initiale des adultes faiblement qualifiés. Les synergies sont ici essentielles. Une approche

globale et transversale, comme c'est le cas du projet FORJAD, a visiblement de meilleures chances d'aboutir. Par ailleurs, l'expérience-pilote prometteuse menée dans le cadre de la formation professionnelle des polymécaniciens joue sur les synergies entre formation de la relève dans le contexte d'un manque chronique de personnel qualifié dans l'industrie et formation de personnes nécessitant un encadrement important. Ces derniers sont formés la première année en école professionnelle avant d'être pris en charge par les employeurs pour poursuivre leur formation sur un modèle dual. Il n'existe pas de résultats connus relatifs à l'analyse de ce type de combinaison ni s'il pourrait être transféré dans le contexte de la lutte contre le chômage de longue durée.

La validation des acquis de l'expérience connaît des développements très différenciés en Europe et au sein même de la Suisse. Par exemple, le canton de Genève a développé, suite à une évaluation des besoins en formation des personnes faiblement qualifiées, une stratégie de grande ampleur depuis 1997 avec un soutien fort au niveau politique, administratif et stratégique. Grâce à cette procédure, il est non seulement possible d'obtenir une certification formelle fédérale mais aussi d'obtenir une attestation cantonale de qualification dans un domaine professionnel (caissier-ère, encadrement de jeunes enfants, etc.) ainsi qu'une reconnaissance des compétences de base. L'accessibilité est garantie avec la gratuité des démarches et un centre spécialisé supervisant l'ensemble des démarches. L'offre est dense puisque, en 2007, 75 % des professions dispensées dans le canton de Genève sont couvertes (28 professions en 2011). Le canton de Saint-Gall propose quant à lui une autre perspective en mettant l'accent sur l'amélioration des capacités professionnelles des personnes qui y ont recours. Pour ce faire, la procédure se limite au trois premières phases et constitue dans les faits un bilan de compétences validé par les OrTra concernées qui peut déboucher sur une attestation de formation cantonale. Cette manière de procéder a comme avantage de couvrir plus rapidement différentes professions et d'établir un premier contact avec les OrTra qui ont un rôle prépondérant en matière de validation des acquis et qui ne sont généralement pas suffisamment impliquées dans l'élaboration des profils de qualification.

Comme pour la formation continue, le développement des compétences de base repose sur une offre adaptée et accessible aux populations faiblement qualifiées. En matière de chômage de longue durée, les actions à entreprendre se situent toutefois dans une logique interventionnelle car la maîtrise de ces compétences, notamment linguistiques, sont fondamentales pour améliorer l'employabilité, même en vue d'emplois jugés peu qualifiés. Les travaux effectués dans le cadre du projet GO ainsi que la littérature spécialisée (Looney, 2008; Guggisberg & Schmutz, 2007; Schröder & Grämiger, 2010), donnent un aperçu des pratiques et expériences de plusieurs pays mises en œuvre en Suisse ou en Europe quant à des mesures permettant, d'une part, d'atteindre les personnes désavantagées dans le domaine de la formation et d'autre part, d'obtenir leur adhésion quant à la participation à de telles prestations. Les offres recensées et considérées comme adaptées ont généralement un rapport étroit avec les participants potentiels, elles sont centrées sur les thèmes du quotidien, facilement accessibles (coût réduit, localisation, transports publics), prodiguées par des personnes spécifiquement formées et équilibrées en termes de temps et d'énergie pour les personnes actives ou devant remplir des obligations familiales. De telles offres sont organisées afin de supprimer les barrières sociales en se basant sur une large diffusion de l'information (localisation en vue, traductions, personnes-clés), parfois via les médias, et en utilisant les lieux quotidiens (hôpitaux, écoles, commerces, etc.) ou les réseaux institutionnels déjà familiers des personnes concernées (enseignants, associations de migrants, services sociaux, etc.). Dans le même ordre d'idée, des projets-pilotes menés en ville de Zürich, ont eu des résultats positifs en promouvant une stratégie de « culture d'apport » (« aller vers »), à savoir en apportant des prestations de soutien aux personnes ou aux groupes s'ils ne veulent ou ne peuvent aller chercher l'offre ou le soutien d'eux-mêmes. Les compétences de base peuvent être pensées dans une perspective globale, notamment en ce qui concerne l'acquisition de compétences à l'écrit et les connaissances de base en utilisation des TIC. Dans cette optique, des mesures prometteuses basées sur « l'*embedded learning* » consistent à combiner

l'apprentissage de ce type de compétences à d'autres contenus didactiques ou activités du quotidien (nettoyages, cours de cuisine, football, etc.). Des prestations progressives avec une offre bas-seuil sont également stimulantes ainsi que des relations de soutien formalisées entre pairs. En outre, des collaborations originales avec certains partenaires, telles les agences de placement en France, ont le potentiel de dynamiser l'encouragement de l'apprentissage des compétences de base et de lui donner une portée concrète (cf. *Coopération avec les agences de placement privées*, p. 122).

VI.3.4 Etat des lieux dans le canton de Fribourg

Outre l'inventaire des mesures disponibles dans le canton de Fribourg, la présente section évalue l'ampleur des prestations et, dans la mesure du possible, leur ciblage vers les chômeurs et chômeuses de longue durée, notamment les plus désavantagés en matière d'accès à la formation.

VI.3.4.1 Formation formelle et prévention du chômage de longue durée

Dans le canton de Fribourg, l'offre en matière de formation est solide et généralement supérieure par rapport aux indicateurs retenus en Suisse (SFP, 2011). L'effectif total des personnes en formation est en constante augmentation depuis 2000 (+51.4 %). Les scénarios d'évolution prévoient jusqu'en 2019 une stabilisation des effectifs, voire une légère augmentation, alors qu'au niveau Suisse, on pronostique une baisse de 6 à 7 % du nombre de personnes en formation initiale (OFS, 2010). Le système de formation duale est bien implanté avec un taux de 88 % par rapport aux formations à plein temps (moyenne suisse : 84 %), un nombre d'entreprises formatrices élevé (en 2008, 22.1 %; moyenne suisse : 18.3 %) et un taux de places d'apprentissage par rapport au total des emplois également supérieur à la moyenne (6.7 % contre 5.7 % au niveau suisse). En termes d'adaptation du système de formation aux nouveaux défis socioéconomiques, l'indicateur de l'âge d'entrée en formation est relativement stable (moyenne d'âge en 2005 : 17.8; en 2010 : 18.5) quoique supérieur à la moyenne suisse (en 2005 : 18.0; en 2009 : 17.6). On note une évolution constante des nouveaux contrats d'apprentissage AFP (+256 % depuis 2005) bien que cette progression soit inférieure à la moyenne suisse (+341 %) ou à d'autres cantons comparables (Berne, Valais ou Soleure) ainsi qu'une augmentation de l'offre de formation initiale (depuis 2005 : +132 %).

En ce qui concerne la prévention et l'intervention auprès des jeunes en difficulté d'insertion ou en situation de décrochage, le canton de Fribourg a élaboré, dans le cadre du projet de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT, 2007), un case management à l'attention des jeunes de 15 à 25 ans, soit de la fin de la scolarité obligatoire jusqu'à l'entrée sur le marché du travail (primo-demandeurs d'emploi). La stratégie prévue par le canton de Fribourg vise à garantir, à renforcer et à mieux coordonner l'encadrement des jeunes dès le cycle d'orientation jusqu'à leur insertion dans la vie active à l'issue d'une formation du degré secondaire II professionnel (CJD, 2009). Ce dispositif, mis en œuvre dès la rentrée scolaire 2009, devrait avoir des conséquences positives sur la problématique du chômage de longue durée, notamment par le repérage précoce des jeunes risquant d'être exclus durablement du système de formation. Une évaluation de ce dispositif est prévue en 2013.

VI.3.4.2 Assurance-chômage : à l'intersection entre prévention et intervention

En matière de formation, l'assurance-chômage (LACI) offre des prestations axées sur la prévention du chômage, notamment à l'attention des jeunes sortant de l'école obligatoire sans formation (SeMo), et sur la sortie du chômage en soutenant l'employabilité des chômeurs et chômeuses par des cours de perfectionnement ou des stages (cf. inventaire en marge de la typologie croisée, p. 72). En la matière, le canton de Fribourg est

proactif depuis plusieurs années et octroie en général un nombre de mesures actives du marché du travail supérieur à la moyenne suisse (Perret, Giraud, Helbing, & Battaglini, 2007). En référence à la récente étude de l'OCDE sur la politique d'activation de la Suisse (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010), il est possible de faire plusieurs constats concernant le canton de Fribourg (cf. Figure 9, p. 91). On constate premièrement que les tendances concernant les programmes de perfectionnement et les emplois temporaires s'inversent significativement en 2010. Il est permis de penser que, pour des raisons conjoncturelles, un investissement particulier ait été entrepris dans le domaine de la qualification afin d'augmenter le niveau d'employabilité des chômeurs et chômeuses les plus qualifiés en prévision de la reprise économique. Deuxièmement, les mesures d'investissement dans le capital humain sont proportionnellement les plus octroyées (entre 50 et 59 % sur les cinq dernières années). Dans cette catégorie, ce sont les cours de qualification qui sont les plus nombreux (80 % en moyenne sur les cinq dernières années) mais, depuis 2006, ils perdent de l'ampleur au profit des stages de formation ou des entreprises d'entraînement (-12 %).

En ce qui concerne les mesures spécifiques ciblées vers la qualification, le recours à l'allocation de formation (AFo) a fortement augmenté ces 5 dernières années (+45 %) mais reste malheureusement accessoire en comparaison des autres MMT (1 %). Il est à noter que certains cours de perfectionnement donnent accès à une formation-métier formellement attestée au niveau cantonal, notamment pour les professions de caissier en commerce de détail ou cariste. Ces formations sont organisées avec des institutions de formation reconnues comme le Centre de perfectionnement interprofessionnel (CPI) ou le centre de l'Association suisse pour la formation professionnelle en logistique (ASFL).

VI.3.4.3 Dispositifs cantonaux LEMT et LASoc

En préambule, selon la typologie développée dans le présent rapport, le dispositif cantonal de réinsertion socioprofessionnelle est composé en majeure partie de programmes d'occupation et de mesures de qualification. D'un point de vue opérationnel, après un bref survol des mesures et programmes actuellement proposés, il est parfois difficile de distinguer leur objectif principal. De même, les professionnels qui les mobilisent dans le processus de réinsertion des personnes demandeuses d'emploi ou bénéficiaires de l'aide sociale peuvent avoir des intentions diverses (évaluation de la motivation, structuration de la journée, formation aux compétences de base ou à un savoir spécifique, etc.). Or, comme le montre l'évaluation consacrée à l'influence des ORP sur la réinsertion des chômeurs et chômeuses, détourner les mesures de leur objectif premier peut, en fonction de la population concernée, avoir des conséquences négatives (Fröhlich, et al., 2007). S'agissant par exemple du groupe des personnes faiblement qualifiées, des effets négatifs sur l'emploi ont été constatés au niveau des conseillers en personnel lorsque des mesures de formation sont prises pour leur conférer une structure journalière. En revanche, des effets positifs ont été relevés lorsque les conseillers en personnel prennent des mesures d'occupation comme moyen de pression pour ce groupe des personnes.

Dans le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle fribourgeois, l'investissement dans le capital humain n'est pas attribué à un système ou à un autre. Toutefois, dans les faits, la LEMT prévoit des programmes d'emploi qualifiant pouvant être menés en entreprise (assimilables à des stages de formation au contraire des programmes d'emploi qualifiants menés auprès de collectivités publiques ou d'associations, classés comme programmes d'occupation¹³) alors que la LASoc met à disposition des MIS de type « cours institutionnels de qualification ».

¹³ La distinction se justifie par l'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle menée dans le canton de Fribourg (Bonomi, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008). En effet, les mesures cantonales de chômage de ce type, à savoir les programmes d'emploi qualifiant ou de qualification en entreprises, ont montré des résultats relativement positifs lors de

Dans le cadre de la LASoc, le catalogue des mesures d'insertion sociale (MIS) propose plus de septante MIS visant à améliorer le capital humain, dont une majorité des cours de qualification en groupes et de cours de langue. La durée de ces cours est généralement de trois à six mois. Les coûts sont raisonnables en raison des moyens limités de l'aide sociale et un accent particulier est mis sur la décentralisation des prestations, même si une majorité de cours est organisée en ville de Fribourg.

Ni la LEMT, ni la LASoc ne prévoient formellement le financement d'une formation initiale. Cette fonction est assurée par les subsides de formation dont les normes ont été harmonisées avec celles de l'aide sociale dans la loi du 14 février 2008 sur les bourses et les prêts d'études (LBPE). En substance, vu la subsidiarité des subsides de formation à la participation des parents et le rallongement de la période de transition entre l'école et la formation, la nouvelle loi prévoit une forte diminution de la participation estimée des parents dans le calcul des bourses des jeunes adultes (25 ans et plus). Dans le cas des chômeurs et chômeuses de longue durée, les subsides de formation peuvent financer la formation initiale des personnes de moins de 40 ans via une bourse, voir complétée par un prêt sans intérêt au besoin. Un tel prêt est également envisageable pour les personnes de plus de 40 ans. La condition est que la formation doit déboucher sur un diplôme officiel. Toutefois, les professionnels constatent des difficultés préoccupantes de coordination des prestations.

VI.3.4.4 Validation des acquis et chèque-formation

La présente section concerne les offres de formation existant dans le canton de Fribourg, pouvant concerner les chômeurs et chômeuses de longue durée mais ne dépendant pas de la formation professionnelle formelle, de l'assurance-chômage ni des législations cantonales en matière de réinsertion socioprofessionnelle.

Dans le canton de Fribourg, la validation des acquis est sous la responsabilité des Services de l'orientation professionnelle et de la formation des adultes (SOPFA) et de la formation professionnelle (SFP). En 2006, une commission a été mandatée spécifiquement pour dresser un état des lieux des intérêts et besoins et proposer des scénarios pour une éventuelle implication de l'Etat en la matière (CCRVA, 2006). Depuis, une procédure a été élaborée et mise en œuvre dans le canton en accord avec le cadre de référence fédéral. La validation des acquis est organisée principalement en volée et il est actuellement possible d'obtenir une certification pour trois professions (maçon, assistant en logistique et assistant en soin et santé communautaire). Les coûts de la procédure sont partiellement à la charge du requérant, à savoir le bilan de compétences et les éventuels compléments de formation (entre 1'000 et 10'000 Frs).

En 2010, l'Etat de Fribourg a lancé un projet-pilote permettant à des populations ciblées (sans formation du niveau secondaire II) d'obtenir un « Chèque-formation », soit un bon de formation continue allant jusqu'à 800 Frs pour financer tout ou une partie d'un cours de perfectionnement. Les premiers résultats enregistrés sont prometteurs et ledit projet a fait l'objet d'un rapport au Conseil d'Etat en 2012.

VI.3.5 La formation comme solution pour la réinsertion : écarts et besoins

Les séances de la Commission d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée consacrées aux questions de formation ont permis d'apprécier la densité des offres dans le domaine et la diversité des financements y étant associés. Elles ont également permis de constater les besoins en la matière grâce aux avis des experts étant intervenus dans ce cadre et de la revue de la littérature spécialisée. En croi-

l'évaluation du dispositif fribourgeois, notamment en comparaison avec les mesures mises en œuvre dans les secteurs publics et associatifs. Ces conclusions sont confirmées au niveau national (Gerfin & Lechner, 2002). Toutefois, il ressort de l'analyse fribourgeoise que les chômeurs de très longue durée (plus de quatre ans et demi) en retirent des effets négatifs.

sant les différentes sources d'information, il est possible de mettre en évidence les écarts existants entre les prestations existantes et leur mobilisation en vue de lutter contre le chômage de longue durée.

VI.3.5.1 Formation formelle : accès difficile et structures peu adaptées

Les écarts constatés ici ne sont pas en soit caractéristiques du canton de Fribourg mais concernent l'ensemble du territoire national. La formation formelle est un sésame pour accéder au marché du travail mais elle se concilie souvent de manière insatisfaisante avec la problématique des chômeurs et chômeuses de longue durée dont on vise d'une part la réinsertion professionnelle rapide et d'autre part une limitation des dépenses publiques des systèmes de sécurité sociale. Par ailleurs, la notion « d'investissement » pour la formation est remise en question pour les personnes plus âgées dont le retour sur investissement est plus limité.

Comme indiqué plus haut, dans le canton de Fribourg, le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle (LEMT et LASoc) ne permet pas le financement de formations formelles mais il ne prévoit pas non plus d'incitations particulières pour promouvoir cet objectif. Toutefois, les chômeurs et chômeuses de longue durée n'ayant pas achevé une formation de niveau secondaire II et n'étant plus ou pas pris en charge par le CM FP ont la possibilité d'entreprendre une telle formation en ayant recours à un subside de formation (prêt ou bourse) ou, s'ils ont droit aux indemnités de chômage LACI, à une allocation de formation (AFo). Il apparaît néanmoins que les subsides de formation dans le canton de Fribourg ne sont pas destinés à subvenir aux besoins d'une charge familiale mais plutôt aux besoins des enfants en formation. Par ailleurs, et notamment dans le cadre de prise en charge familiale, il s'avère que malgré l'harmonisation des normes susmentionnée, des difficultés de coordination relatives à la subsidiarité subsistent entre subsides de formation et aide sociale. En ce qui concerne les AFo, elles ne sont disponibles que pour les bénéficiaires d'indemnités LACI âgés d'au moins de 30 ans, voire 25 ans en cas de dérogation. La formation est effectuée en entreprise et sanctionnée par un CFC, voire exceptionnellement par une AFP, ce qui peut être un facteur négatif pour une personne faiblement qualifiée et qui élève le seuil d'accès de la prestation.

Il n'existe pas de limitations légales à l'accession à une formation formelle, même pour des personnes plus âgées. Néanmoins, les exigences croissantes en matière de formation professionnelle, même pour les AFP, font qu'il n'est pas facile, voire impossible, pour une personne désavantagée sous l'angle de la qualification d'accomplir une formation formelle certifiée. Par ailleurs, plusieurs freins ont été repérés dans le domaine des représentations tant des demandeurs et demandeuses d'emploi que des employeurs : il est plutôt inhabituel de débiter une formation formelle passé un certain âge et les employeurs sont plus enclins à investir dans la relève « jeune ». En outre, les demandeurs et demandeuses d'emploi peuvent être rebutés par le fait de devoir participer à des cours professionnels avec des apprentis au sortir de l'école obligatoire.

Il n'existe pas de structures particulières de formation formelle pour les chômeurs et chômeuses de longue durée faiblement qualifiés et les structures ordinaires sont peu adaptables en ce sens. En ce qui concerne la validation des acquis, qui doit conduire à une certification formelle de l'expérience, les prestations actuellement disponibles dans le canton de Fribourg sont peu adaptées à ce type de population. Les séances de la Commission ont montré le besoin de coordination manifeste entre les partenaires institutionnels afin que l'information concernant la validation des acquis circule auprès des personnes qui seraient susceptibles d'y avoir recours. Il est difficile d'avoir des informations sur les professions potentiellement concernées et le nombre de personnes qui pourraient prétendre à une validation des acquis. Ce manque de circulation des informations a pour conséquence une limitation des synergies qui pourraient être élaborées en la matière, notamment avec les partenaires institutionnels et les organisations du monde du travail.

VI.3.5.2 Formation non formelle : segmentations et difficultés d'accès aux publics-cibles

Les sections précédentes ont amplement mis en évidence les contraintes de la formation continue et de l'encouragement des compétences de base auprès des publics faiblement qualifiés, surreprésentés parmi les chômeurs et chômeuses de longue durée.

Comme indiqué ci-dessus, un groupe de travail s'est réuni en 2010 en vue de dresser un état des lieux et une analyse des besoins en matière de compétences de base. Ces échanges ont également permis de faire le point sur les différentes prestations existantes de qualification non formelle dans les institutions représentées dans le groupe de travail et les besoins en la matière (SOPFA, 2011). Il apparaît de prime abord que la segmentation du système ne permet pas d'avoir une vision globale quant aux possibilités de formation tant pour les acteurs institutionnels que pour les potentiels bénéficiaires. Par ailleurs, malgré la diversité et le volume des prestations à disposition, il n'est pas possible d'atteindre certains publics-cibles, notamment les personnes inactives et non-inscrites auprès d'un système de sécurité sociale. Cette question est accentuée par la relative centration géographique des offres de cours en ville de Fribourg et les difficultés logistiques et financières pour les décentraliser. A ce titre encore, au vu des prestations disponibles, il apparaît qu'elles sont surtout prévues comme des cours de qualification en groupe et la proportion de stages en formation ou d'autres activités assimilables à l'*embedded learning* est insuffisante. Les financements disponibles dans ce domaine ne permettent pas en effet de proposer des mesures individuelles en plus grand nombre. Quelques associations proposent des activités à l'attention de publics-cibles spécifiques (Espacefemmes pour les femmes ou l'AMAF pour les migrants) et font preuve d'initiative en allant vers les populations concernées (culture d'apport), mais l'effort devrait être accentué dans le sens d'une stratégie systématique, notamment auprès des personnes très éloignées du marché de l'emploi. Par ailleurs, les mesures visant à améliorer les compétences de base sont en grande majorité des cours de langue au sens large. Les mesures adaptées aux chômeurs et chômeuses de longue durée concernant les autres compétences de base sont plutôt rares et, mis à part les mesures d'insertion sociale, il n'existe pas de mesures développant spécifiquement les compétences sociales, même en parallèle d'autres apprentissages.

A propos des mesures d'insertion sociale, une analyse succincte met en évidence un autre écart. La Figure 14 dresse un inventaire de ces mesures en référence aux catégories développées par Gerfin et Lechner et présente le nombre de MIS organisées en 2011 selon cette typologie.

Types de mesure	Nombre	MIS 2011
Cours de base	20	4
Cours de langue	34	12
Cours d'informatique	2	0
Cours de formation continue	14	2
Cours de perfectionnement ou de formation spécifique	5	2
TOTAL	75	20

Figure 14 : Formations non formelles organisées dans le cadre des MIS / LASoc (2011)

Au vu de ces résultats, il apparaît que l'offre est étoffée pour les cours de langue en français ou en allemand pour différents niveaux ou problématique associée (illettrisme, analphabétisme, etc.). Les cours de base sont surtout liés au développement personnel et à l'amélioration de l'estime de soi alors que les formations continues regroupent en majorité des activités sportives. En revanche, les cours proposant des formations spécifiques ou en informatique sont rares.

Par ailleurs, en 2011, 372 mesures d'insertion sociale ont été organisées sur un total de 4'635 dossiers d'aide sociale, ce qui signifie qu'un peu plus de 5 % seulement des MIS organisées durant cette année visent un investissement dans le capital humain et que ce type de mesure a un taux d'application de moins de 0.5 % (SASoc, 2012).

VI.4. Marchés du travail

VI.4.1 Argumentaire

Par axe d'intervention orienté vers les marchés du travail, on entend les actions entreprises en matière de réinsertion professionnelle auprès ou par des acteurs du monde économique. Il convient de préciser que l'intervention sur cet axe concerne les stratégies d'incitation, de coopération et de réseautage entre l'Etat et les partenaires sociaux et ne contrevient en aucun cas aux principes du libéralisme économique qui prévalent en Suisse et dans le canton de Fribourg.

VI.4.1.1 Principes d'action

Le renforcement de l'efficacité des mesures de réinsertion nécessite une prise en compte de tous les acteurs concernés, y compris des employeurs dont le rôle est essentiel. Les articles et recherches consacrés à la perception des publics en difficulté d'insertion par les employeurs et le rôle de ces derniers en matière de réinsertion professionnelle, mettent en lumière la volonté des employeurs de participer à l'effort de réinsertion mais montrent également leurs attentes vis-à-vis des demandeurs et demandeuses d'emploi et des partenaires institutionnels.

Ce niveau d'intervention vise également le développement et le maintien des réseaux sociaux et professionnels des chômeurs et chômeuses de longue durée vulnérables au risque de désaffiliation et d'exclusion. En effet, plus la durée du chômage s'allonge, plus les demandeurs et demandeuses d'emploi perdent leurs réseaux, ce qui se traduit par une baisse de leurs chances de se réinsérer. Pour lutter contre ce cercle vicieux, et comme le montrent certaines études, le réseau et les contacts directs avec les employeurs ont souvent plus d'effets en termes de retour en emploi que le soutien d'un professionnel ou des incitations (Aeppli, 2006; Albrekt Larsen, 2008). Agir à ce niveau a également pour conséquence de réduire les effets de stigmatisation *a priori* qui affectent généralement les chômeurs et chômeuses de longue durée et d'établir des passerelles entre ces derniers et les employeurs.

Par ailleurs, comme le souligne le chapitre consacré aux risques environnementaux, il existe actuellement en Suisse une inadéquation entre offre et demande de travail : les entreprises ont des difficultés à trouver du personnel répondant à leur attente et, dans le même temps, la part de chômeurs et chômeuses de longue durée ne percevant pas ou plus d'indemnités de chômage est importante. Dans la mesure du possible, une action orientée vers les acteurs économiques pour adapter la demande à l'offre est dans ce sens une solution à cette inadéquation.

En outre, la réorientation des systèmes fédéraux de sécurité sociale vers l'activation de leurs bénéficiaires a des effets qui se répercutent sur les systèmes en aval. Dans ce contexte, il a été observé que les stratégies d'activation ont pour corollaire la création d'un marché secondaire de l'emploi (spontanée ou non) censé absorber les personnes ayant participé à des mesures d'activation en amont mais dont l'insertion n'a pu être atteinte. Définir les contours d'un marché secondaire ou complémentaire par rapport au premier marché du travail est donc une nécessité afin d'intervenir auprès des personnes éloignées durablement du marché du travail et de prévoir une orientation subsidiaire dans la situation où les mesures énumérées dans le présent rapport n'auraient pas fonctionné. Définir la responsabilité de l'Etat en la matière est également essentiel en termes de coordination des prestations. En effet, les activités d'insertion au sein du marché secondaire tendent à proliférer sans critères ce qui peut conduire à des chevauchements, confusion quant aux objectifs et perte de qualité des prestations.

VI.4.1.2 Importance d'une action orientée vers les marchés du travail

Permettre le retour en emploi de personnes difficilement réinsérables dans un marché du travail de plus en plus concurrentiel n'est pas une tâche aisée, d'autant que cette action s'inscrit dans la réorganisation et la reterritorialisation de l'Etat social, souvent accompagnée de la volonté croissante de la réduction de ses coûts. Dans ce contexte, il est plausible que les efforts d'activation soient découragés par les exigences du marché qui n'offrent pas de débouchés professionnels ou par les limitations budgétaires de l'action sociale. Il peut toutefois exister une spirale positive dans laquelle les coûts de l'activation sont couverts par le retour des bénéficiaires sur le marché de l'emploi : les coûts passent du statut de dépense à celui d'investissement (Berclaz, 2010). La résolution de la contradiction entre une volonté de réinsertion et les exigences croissantes du marché du travail passe par une plus grande participation des employeurs. Toutefois, celle-ci n'est pas forcément acquise car ils ont généralement d'autres priorités, justement en raison de l'accroissement des exigences du marché.

Toute action de lutte contre le chômage de longue durée ayant pour objectif d'agir sur les acteurs économiques – les gardiens de porte (*gatekeepers*) du marché du travail – doit pouvoir se fonder sur une connaissance approfondie du marché du travail ainsi que des attentes et points de vue des entreprises en la matière. Il s'agit de connaître les représentations sociales et attentes des employeurs, les mesures qui leur semblent acceptables et leur vision des formes efficaces de collaboration avec les pouvoirs publics. Ce sont l'amélioration de l'efficacité et de la qualité du travail des partenaires institutionnels, la coordination des prestations disponibles ainsi que le souci de répondre aux besoins des entreprises qui sont visés. L'enjeu est de pouvoir renforcer le retour à l'emploi des chômeurs et chômeuses de longue durée tout en assurant le partage et la gestion des risques liés au recrutement desdits publics.

Le fait que des prestations de formation puissent être organisées au sein des systèmes de sécurité sociale participe à l'investissement dans le capital humain et l'amélioration de la main d'œuvre potentiellement employable. Dans cette logique de complémentarité, les synergies mises en œuvre pour améliorer les compétences des chômeurs et chômeuses de longue durée en vue de leur réinsertion professionnelle pourraient être mises à profit pour améliorer les performances et la productivité des entreprises fribourgeoises. Il s'agit de promouvoir dans cette optique le perfectionnement, la formation continue des demandeurs et demandeuses d'emploi en fonction des besoins de l'économie.

Par ailleurs, si l'employabilité des demandeurs et demandeuses d'emploi est définie par le marché – comme c'est le cas dans une approche *work-first* – cela signifie que les entreprises qui le composent sont en partie responsables, par les modes de gestion et de sélection de la main d'œuvre, des difficultés d'insertion de certains et de l'allongement de leur durée de chômage (Salognon, 2008). Dans ce sens, les échanges entre les partenaires impliqués dans la réinsertion visent à redéfinir les stratégies de recrutement des employeurs afin de contrer les discriminations à l'embauche qui affectent les publics en difficulté d'insertion, notamment les personnes faiblement qualifiées, les migrants et les personnes âgées de 50 ans et plus et celles encadrées par les partenaires institutionnels en charge des questions de réinsertion (Castra, 2003; Bonoli & Hinrichs, 2010).

Enfin, la délimitation d'un marché secondaire du travail et des entreprises sociales est un triple enjeu. Premièrement, les bénéficiaires des mesures d'activation sont prêts à se réinsérer mais s'ils ne trouvent pas d'emploi, l'existence d'une solution alternative, proche du marché du travail, permet d'éviter de perdre les investissements concédés par les collectivités publiques en matière d'activation. Deuxièmement, maintenir durablement en activité ces personnes permet de préserver leur employabilité en vue d'une réintégration différée sur le premier marché, notamment à la faveur des évolutions démographiques. Troisièmement, concevoir ce marché secondaire comme un partenaire complémentaire au premier marché et à l'Etat permet

de dégager un intérêt concret pour les entreprises privées traditionnelles, voire de compléter les activités étatiques dans certains domaines, comme le développement durable ou l'aide à la personne.

VI.4.2 Etat de la question

VI.4.2.1 Concepts relatifs à l'axe des marchés du travail

a. Schématiser le lien entre demandeur d'emploi et employeur

Afin de mieux comprendre le fonctionnement du marché du travail dans le sens de la lutte contre le chômage de longue durée, il est nécessaire de maîtriser les mécanismes de recrutement et d'engagement qui permettent l'insertion professionnelle. Ces mécanismes sont compris comme les processus dynamiques



Figure 15 : Séquences de la relation entre employeur et demandeur ou demandeuse d'emploi

d'interaction entre employeurs et demandeurs et demandeuses d'emploi (Emery, 2005). Ils se déroulent généralement en trois phases (cf. Figure 15), soit en amont du recrutement, lors du recrutement à proprement parler et lors de l'intégration dans l'entreprise, soit la phase post-embauche (Castra, 2003).

Afin d'influer sur ces mécanismes, on observe dans les politiques d'activation deux formes d'intervention : la première est adaptative car elle consiste à répondre aux attentes des employeurs par la formation ou la sélection des potentiels employés. La seconde est intrusive en ce sens qu'elle a pour objectif la redéfinition de pratiques des employeurs en renégociant leurs besoins et leurs habitudes d'embauche, tout en les soutenant dans la gestion de leurs ressources humaines (Castra, 2003; Castra & Valls, 2007; Salognon, 2008). Des stratégies intermédiaires sont bien entendu possibles mais il est certain que l'enjeu de l'intervention se concentre sur le processus de recrutement et les phases qui le précèdent et qui lui succèdent.

b. Etat, entreprise privée, informalité et tiers-secteur

D'un point de vue conceptuel, la société libérale est composée de trois pôles d'influence : l'Etat, les entreprises privées et le pôle dit de l'informalité, à savoir les ménages et les cercles sociaux. L'action orientée vers les marchés du travail doit se positionner en rapport avec les autres dimensions ou pôles qui composent la société. Cette manière de représenter la société par trois pôles met l'accent non seulement sur les liens entre les pôles mais aussi sur leur non-hiérarchisation. Cet effort de positionnement est particulièrement important pour le marché secondaire du travail puisqu'il comprend des réalités et initiatives qui peuvent difficilement être classées selon la distinction classique entre le secteur public (correspondant aux acteurs de l'Etat) et le secteur privé à but lucratif (acteur du marché). On parle alors de « tiers-secteur » ou secteur intermédiaire, soit une dimension hybride combinant les différentes logiques d'action sous forme dynamique : les organisations qui s'y développent peuvent s'approcher ou s'éloigner des pôles de la société en fonction de leurs objectifs et de leurs besoins. L'approche du tiers-secteur sous la forme schématique de trois pôles à l'avantage de montrer la position relative d'un secteur par rapport aux autres (cf. Figure 16). Dans ce schéma, le tiers-secteur opère comme un secteur intermédiaire entre trois types d'acteurs, de principes ou méthodes selon lesquels les échanges économiques sont régulés, de logique d'action ou de ressources impliquées (Tattini-Antonin & Bruttin, 2006).

Comme l'indique la Figure 16, le marché secondaire orienté vers l'insertion fait partie du tiers-secteur. Par conséquent, il constitue un lieu autonome où la complémentarité entre les différentes économies peut s'établir, tout en démontrant un fort potentiel d'innovation. Au sein du dispositif d'insertion socioprofession-

nelle, le marché secondaire peut jouer le rôle de prolongement de l'action de l'Etat tout en ayant recours dans le même temps à des logiques d'action économique basées sur le principe du marché et à un cadre d'intervention solidaire qui a pour but de maintenir le lien social. En ce sens, cette notion ne doit pas être confondue avec l'idée d'un marché du travail dérégulé ou précaire.

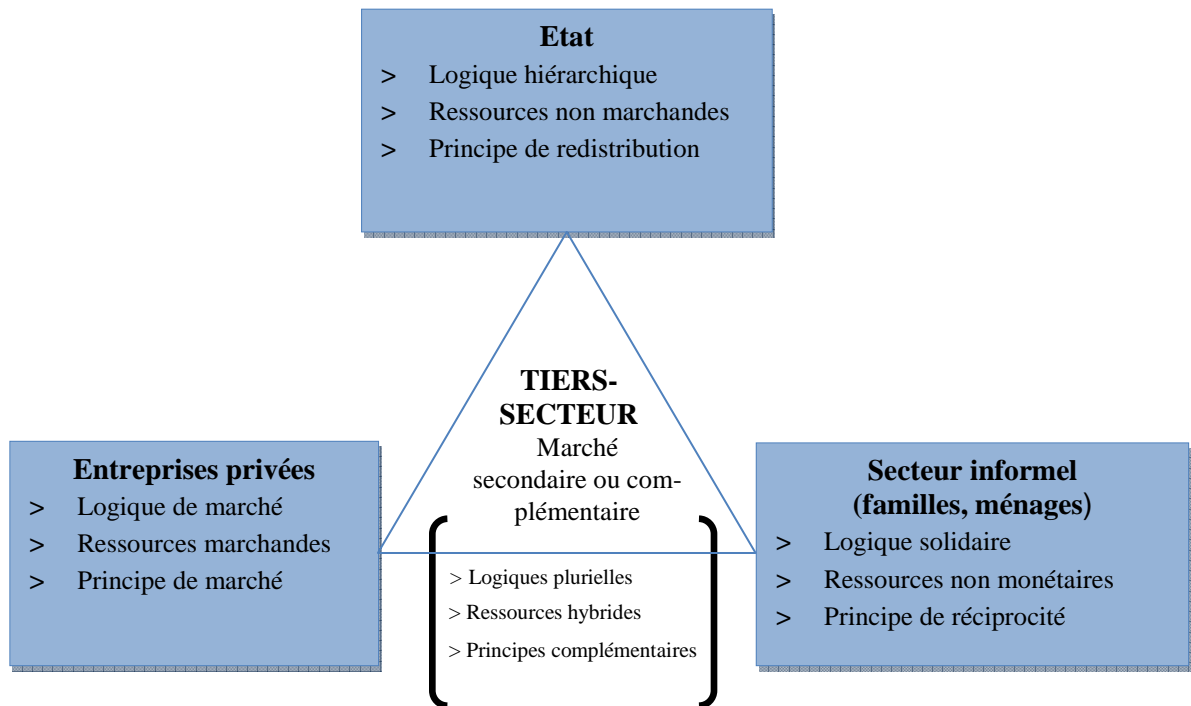


Figure 16 : Secteurs de la société

c. *Organisations du marché secondaire orientées vers l'insertion : les entreprises sociales*

Parmi les différentes organisations actives dans le marché secondaire du travail, les entreprises sociales se profilent, depuis quelques années, comme une solution valable à la problématique du chômage de longue durée (Kehrli, 2007). En matière de dénomination, il existe un imbroglio quant à la définition de l'entreprise sociale. La confusion provient notamment du fait qu'elle tend à désigner progressivement un type de mesures d'insertion socioprofessionnelle au détriment d'autres formes d'entreprises issues de l'économie sociale ou qu'elle se confond avec la notion de responsabilité sociale entrepreneuriale. Adam, citant John, classe les formes d'organisation sur un continuum en fonction de la priorité donnée au rendement social ou financier, le principal indicateur étant l'utilisation du profit généré par l'activité économique. Le tableau ci-dessous résume les éléments de cette typologie (Adam, 2008).

Rendement socialement élevé ←		→ Rendement financièrement élevé	
Organisations ordinaires à but non lucratif <i>(Charities)</i>	Entreprises sociales <i>(Revenue Generating Social Firm)</i>	Entrepreneuriat social <i>(Socially responsible business)</i>	Entreprise privée à but lucratif <i>(Traditional business)</i>

Les entreprises dites d'insertion (selon la dénomination canadienne) ou entreprises sociales d'insertion par l'économique (ESIE), notion notamment employée par le Conseil Romand de l'Insertion par l'Économique – CRIEC (De Jonckheere, Mezzena, & Molinari, 2008; Dunand, 2010) peuvent être classées dans la catégorie « d'entreprises sociales ». Pour des raisons de commodité, le présent rapport s'y réfère indistinctement selon cette terminologie générique.

Outre les définitions proposées par les milieux scientifiques ou les entreprises sociales elles-mêmes, il n'existe pas en Suisse de consensus transversal sur le sujet, ni de base légale s'y référant. La Confédération n'exerce pas de tâches de coordination ou de surveillance dans ce domaine, responsabilité qui échoit aux cantons. Néanmoins, le Conseil fédéral a traité du sujet récemment :

Les entreprises sociales sont des entreprises privées, établies sur le marché du travail secondaire et offrant une proportion élevée d'emplois à salaire partiel pour des chômeurs de longue durée, dans le but de faciliter leur transition vers le marché du travail primaire. (CF, 2010).

Afin de compléter cette définition et donner une autre perspective aux contours de l'entreprise sociale, on retiendra la définition suivante (traduction libre) :

Les entreprises sociales sont des entreprises (unités économiques autonomes) orientées vers le marché, qui poursuivent concurremment des objectifs économiques et sociaux et qui se donnent pour tâche, en tant qu'unité d'engagement, d'employer une part élevée de personnes avec des difficultés durables d'insertion socioprofessionnelle au moyen d'une rémunération correspondant aux salaires d'usage et égale en tout point aux droits ordinaires des salariés.¹⁴ (Adam, 2008)

Ces deux définitions complémentaires délimitent de manière générale les principes et activités d'une entreprise sociale, néanmoins elles ne précisent pas plusieurs éléments-clés qui sont justement potentiellement problématiques en termes de politiques de l'emploi ou d'aide sociale. Il s'agit du cadre légal, du financement, des questions de concurrences et des modalités d'engagement (contrats et salaires notamment).

VI.4.2.2 Dimensions fondamentales

L'intervention auprès des acteurs économiques actifs dans le premier marché du travail est plurielle et s'inscrit en complémentarité des axes d'intervention détaillés dans les autres chapitres. Le travail de réseau des répondants en entreprise, la collaboration avec les locataires de services et agences de placement, le *supported employment* ou l'assistance des *job coaches*, entre autres, sont autant de facettes de cette intervention.

¹⁴ „Sozialfirmen sind marktorientierte Unternehmen, die wirtschaftliche und soziale Ziele gleichwertig verfolgen und sich zur Aufgabe gemacht haben, einen hohen Anteil von Menschen mit Leistungsbeeinträchtigungen dauerhaft als Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen, also sozialversichert, mit ortsüberlicher Entlohnung und gleichgestellt mit vollen Arbeitnehmerrechten zu beschäftigen.“

a. *Formes et modalités de collaboration avec les employeurs*

En matière de collaboration avec les entreprises, la dimension centrale est de savoir quels sont les facteurs qui conditionnent la participation des employeurs au processus de réinsertion. La formation des réseaux mobilisables et opérationnels en matière de placement repose en partie sur les attentes, les représentations et les pratiques sociales des différents acteurs impliqués dans ce processus et notamment celles des employeurs. Les représentations sont déterminées par les attitudes, les informations et les priorités que se fixe l'individu. Il est généralement difficile de changer cet ordre hiérarchique mais seules les pratiques sociales – le plus souvent contraintes – ont quelques effets dans ce domaine (Castra, 2003).

Selon une revue de la littérature à ce propos et les entretiens d'expertise menés dans le cadre des travaux de la Commission, les attentes des employeurs concernant le processus de réinsertion sont notamment les suivantes (Martin, 2004, in Berclaz, 2010) :

- > le type de politiques proposées, les employeurs étant particulièrement sensibles à l'adéquation entre les mesures proposées et leurs attentes ;
- > leur perception des participants aux mesures et leur responsabilité dans leur situation de chômage ;
- > les jugements à propos de la qualité de l'action des agences étatiques ;
- > des bénéfices escomptés, les employeurs ne vont participer que s'ils y voient un bénéfice : la prise de risque doit être compensée ou du moins limitée par les avantages engendrés par la participation ;
- > le type de main d'œuvre dont ils ont besoin et le niveau de disponibilité de celle-ci. Face à une éventuelle pénurie de profils peu qualifiés, les employeurs sont plus enclins à de nouveaux bassins d'emplois, tels que les personnes à employabilité restreinte ;
- > leur conception de la responsabilité sociale des entreprises et de leur rôle dans la construction de la cohésion sociale ;
- > le régime d'Etat social.

A propos de la perception des chômeurs et chômeuses de longue durée et leur employabilité, facteurs décisionnels cruciaux de l'acte d'embauche, les représentations des employeurs doivent être précisées, notamment dans un segment du marché du travail constitué d'emplois faiblement qualifiés. Selon une recherche effectuée en Suisse et dans trois autres pays européens, les chômeurs et chômeuses de longue durée sont généralement perçus comme responsables de leur situation et éveillent ouvertement la plus grande méfiance (Berclaz, 2010). Plus la durée du chômage s'allonge, plus les représentations négatives s'amplifient. Les employeurs estiment alors que les chômeurs et chômeuses de longue durée ne sont pas adaptés aux exigences du marché du travail, qu'ils font preuve de manque de caractère ou de motivation (Buchenberger, Känel, & Reifler, 2007). Dans ce sens, l'engagement d'un chômeur ou d'une chômeuse de longue durée est perçu comme une prise de risque et les employeurs vont mettre en place des stratégies pour le réduire. Dans la phase de sélection, il semble que le manque d'expérience professionnelle soit un plus grand obstacle que le manque de formation. Par ailleurs, l'engagement et l'envie dans la recherche d'emploi et les capacités relationnelles sont des facteurs décisifs. En résumé les employeurs sont à la recherche d'informations fiables dans trois domaines: le savoir (formation), le savoir-faire (expérience) et le savoir être (motivation, attitude et apparence) afin de déterminer, d'une part, si le candidat a une productivité plus grande que les coûts qu'il va générer et, d'autre part, s'il va pouvoir s'intégrer au sein de l'entreprise (Berclaz, 2010).

Il s'avère que cette recherche d'informations est rendue difficile dans le contexte des personnes en difficulté d'insertion ou faiblement qualifiées. Le jugement des employeurs sur les candidats en situation de recrutement peut se baser alors en particulier sur les critères suivants (Castra, 2003) :

- > les qualifications du candidat et les catégories générales d'emploi (et surtout la relation entre les deux) ;
- > le potentiel du candidat ;
- > le réseau mobilisé par le candidat ;
- > l'interaction entre le candidat et le responsable du recrutement.

En ce qui concerne les demandeurs et demandeuses d'emploi les plus éloignés du marché du travail, plusieurs constats s'imposent :

- > au niveau des qualifications et de la formation, il est peu probable qu'une candidature soit retenue, d'autant plus que les exigences ont tendance à s'élever, même dans les emplois à faibles qualifications ;
- > du fait du faible niveau de qualification et d'un éloignement prolongé du marché du travail, les effets de la concurrence avec les autres candidats sont difficilement surmontables ;
- > les chômeurs et chômeuses de longue durée présentent de plus grands risques d'exclusion sociale. Par conséquent, ils peuvent rarement s'appuyer sur un réseau opérationnel et mobilisable dans ce domaine ;
- > de sérieux doutes peuvent être émis sur les chances d'un chômeur de longue durée lors d'une situation de recrutement en face-à-face. Dans le cas d'emplois à faibles qualifications, à défaut de pouvoir tester les connaissances d'un candidat, l'entretien a des risques importants de se focaliser sur les lacunes de la personne attestées par un CV souvent défavorable.

En outre, le recrutement classique des salariés faiblement qualifiés relève habituellement de procédures assez sommaires. Le recruteur reçoit successivement plusieurs candidats, lors d'un entretien court (environ 30 minutes), le plus souvent dans son bureau (entretien décontextualisé) et choisit celui qui lui semble correspondre le mieux aux exigences du poste (Castrà, 2003). L'employeur va s'appuyer par conséquent sur les indices, compétences sociales (*soft skills*) ainsi que sur la discrimination statistique (préjugés) qui consiste « à juger de la productivité d'un individu d'après les statistiques moyennes qui se rapportent à son groupe plutôt que d'après ses qualités personnelles » (Cousineau, 2005, in Berclaz, 2010). Il est à noter que dans le secteur du travail faiblement qualifié, les risques de désinsertion sont moins prégnants car les employeurs adaptent leurs exigences : le contexte migratoire ou l'âge ne sont pas systématiquement connotés négativement. Par le contre, les chômeurs et chômeuses de longue ou de très longue durée, cumulant par ailleurs souvent les facteurs de risque de désinsertion, sont systématiquement sujets à cette forme de discrimination (Bonoli & Hinrichs, 2010).

Enfin, les employeurs sélectionnent stratégiquement les canaux de recrutement, notamment le fort recours au réseau informel pour l'embauche de profils faiblement qualifiés. Ils visent la minimisation des ressources consacrées aux recrutements par les candidatures spontanées et les réseaux d'employés de confiance (ORTE, 2007a; Berclaz, 2010; Larsen & Vesan, 2011). Ces pratiques mettent en avant l'importance de la circulation de l'information et le fait qu'au-delà de l'asymétrie d'information entre les employeurs et les candidats, il y a également une inégalité d'accès à cette dernière entre les candidats et entre les organisations qui aident les candidats dans leurs recherches d'emploi.

b. Employeurs et services de placement institutionnels : représentations croisées

Selon une revue de la littérature à ce propos et les entretiens d'expertise menés dans le cadre des travaux de la Commission, les attentes des employeurs concernant les services de placement institutionnels et les prestations en termes de réinsertion sont :

- > l'accès facilité à un service de contact et un référent unique ;
- > la réduction du poids des démarches administratives ;
- > la mise à disposition de services s'adaptant à leurs besoins ;
- > la possibilité de choisir des candidats immédiatement aptes à l'emploi, ce qui situe « l'intervention » des employeurs comme subsidiaire à celle de l'Etat ;
- > la préférence pour le recours à des formes d'aides financières de l'Etat comme soutien au partage du risque ;
- > la proximité des mesures de réinsertion par rapport à l'économie et à leurs domaines d'activité ;
- > la création d'un service qui ait des objectifs clairs et qui ait des résultats positifs et perceptibles pour les employeurs ;
- > l'augmentation de la coordination interinstitutionnelle, surtout entre les domaines de l'action sociale et de l'emploi.

Les entreprises mettent surtout l'accent sur la gestion des risques et la mise à disposition par l'Etat de mesures qui permettent d'évaluer la productivité d'un candidat en emploi avant de l'engager durablement. En ce sens, les entreprises apprécient la collaboration avec les agences de placement car le risque est plutôt pris par les locataires de service en plus des avantages en termes de gestion des ressources humaines et de flexibilité (SECO, 2008).

Toutefois, il apparaît que les services de placement institutionnels souffrent généralement de la comparaison avec les agences privées de placement ou de location de services (cf. ci-dessous). Sur les placements enregistrés en 2006, environ trois quarts étaient le fait des agences privées alors que le quart restant pouvait être mis au compte des ORP (SECO, 2006)¹⁵. Elles n'ont pas, en effet, la triple contrainte des services de placement institutionnels, à savoir répondre aux attentes de leurs bénéficiaires, des employeurs et des stratégies choisies entre placement (des meilleurs candidats) et réinsertion (des cas plus difficiles). Selon une recherche, il semble même que ces éléments soient inconciliables pour les personnes faiblement qualifiées, en raison de forts freins affectant autant les employeurs que les demandeurs et demandeuses d'emploi, à moins d'un investissement substantiel en matière de « bonne » réputation (Larsen & Vesan, 2011).

A ce titre, dans le cadre d'une étude parue à propos de l'influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs et demandeuses d'emploi, les auteurs montrent que les conseillers en personnel mobilisant un réseau d'employeurs parviennent à un meilleur taux de retour en emploi de leurs clients (+3 %). Ce résultat perfectible est dû à l'importance du type de contacts que les ORP choisissent d'avoir avec des employeurs potentiels, la manière dont ils font recours à ce réseau et les stratégies des conseillers en personnel (Fröhlich, et al., 2007; Behncke, Fröhlich, & Lechner, 2007). On constate que le recours mesuré mais ciblé à des assignations à des places vacantes adaptées au besoin des entreprises, les contacts personnels avec les employeurs, la connaissance précise de leurs besoins, la rapidité de réaction face aux postes vacants et surtout une bonne présélection des dossiers constituent d'importants facteurs de succès de la collaboration.

Enfin, en comparaison internationale (OCDE), il apparaît que les services suisses publics de placement ont les moins bons indicateurs en termes de placement et d'enregistrement des places vacantes (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010)

¹⁵ Il est à noter que cette proportion augmente progressivement au profit des ORP depuis 1996 (1996 : 13.1 % ; 2006 : 24.8 %).

c. Coopération avec les agences de placement privées ou à but non lucratif

Les agences, privées ou à but non lucratif, de placement et de location de service jouent un rôle prépondérant puisqu'elles assurent traditionnellement la majorité des placements effectués en Suisse. Toutefois, contrairement aux services de placements publics, elles se concentrent par défaut sur les demandeurs et demandeuses d'emploi les plus facilement insérables ou en emploi. En un sens, les deux types de services se chevauchent partiellement et leurs actions se complètent plutôt que se concurrencent, puisqu'ils ont pour objectif commun le placement de publics généralement différents.

Cette forme de réseautage influence généralement positivement la réinsertion professionnelle des demandeurs et demandeuses d'emploi. Au niveau organisationnel, les organes d'exécution cantonaux définissent le type de collaboration menée avec les agences de placement privées. Actuellement, la tendance est d'ailleurs à un élargissement des rapports entre services publics de l'emploi et placeurs privés consistant à améliorer le transfert des données, optimiser l'utilisation de ces données, accélérer le temps de réaction des ORP, établir un code de conduite commun et analyser un système d'incitation financière en faveur des agences de placement réussissant à insérer durablement un chômeur (Röthlisberger & Yerly, 2010). Cette situation doit être interprétée dans le contexte particulier de la Suisse par rapport à ses voisins européens, car le placement privé y joue un rôle croissant. Au début des années 90, la part que cette forme de travail représentait, au regard de l'emploi total, était légèrement supérieure à 0.7 % alors qu'elle représentait 1.9 % en 2006 et 2.2 % en 2008¹⁶.

Vu les chances élevées de trouver un emploi durable après un travail temporaire dans une entreprise (Fröhlich, et al., 2007) ainsi que la forte influence de la conjoncture sur les agences de placement et les locataires de services (SECO, 2006; Swisstaffing, 2010), ces derniers se profilent comme des acteurs privilégiés pour assurer la transition vers l'emploi et souhaitent un lien plus direct entre elles et les demandeurs et demandeuses d'emploi.

Toutefois, les activités des agences de placement ou de locations de service privées présentent des effets limités pour des populations surreprésentées parmi les chômeurs et chômeuses de longue durée. En effet, selon les données non représentatives de Swisstaffing (2008), les perspectives d'emploi des travailleurs intérimaires dépendent dans une certaine mesure de leur situation professionnelle antérieure et de leurs caractéristiques personnelles : les personnes au chômage, migrantes ou faiblement qualifiées ont plus de risques de se trouver sans emploi après la mission intérimaire. Alors qu'en moyenne 50 % des travailleurs temporaires avaient retrouvé, après un an, un emploi à durée indéterminée, les personnes migrantes présentent un écart de 10 points avec la moyenne alors que l'écart est d'environ 20 % pour les personnes faiblement qualifiées. Une analyse plus approfondie des résultats permet de constater qu'en ce qui concerne les chômeurs et chômeuses de longue durée, leur probabilité d'obtenir un emploi fixe est significativement inférieure à la moyenne (Fischer-Rosinger & Djurdjevic, 2007). En outre, il s'avère que ces catégories de travailleurs encore actifs restent plus souvent intérimaires, ce qui tend à termes à péjorer leur situation professionnelle (De-Graaf-Zijl, 2005).

d. Subsides à l'embauche visant le premier marché du travail

Les mesures classées dans cette catégorie constituent une intervention conjointe sur deux mécanismes : d'une part, soutenir l'engagement des bénéficiaires en les rendant attractifs sur le marché du travail (effet sur

¹⁶ La majorité des travailleurs intérimaires le restent pendant moins d'un an. C'est pourquoi une enquête fait apparaître un nombre beaucoup plus important d'intérimaires si elle porte sur une année ou si elle s'attache à un jour donné. Il convient donc de se baser sur le nombre de personnes actives ayant reçu une part de leur revenu de la branche intérimaire (en 2006 : 5.6 %) et le nombre d'emplois en équivalent plein temps occupés par des travailleurs intérimaires (soit 2 % en 2006).

l'offre) et, d'autre part, susciter davantage d'embauches de la part des entreprises par la diminution des salaires desdits bénéficiaires (effet sur la demande). Cette action combinée sur l'offre et la demande vise à renverser la mauvaise image des bénéficiaires du chômage ou de l'aide sociale auprès des employeurs. Il est ainsi possible d'encourager un employeur à « prendre le risque » d'engager une personne plus difficilement insérable en subventionnant une partie des coûts salariaux pendant une période déterminée. La participation peut prendre plusieurs formes en fonction de l'objectif ou du groupe-cible visé : allocation d'initiation au travail (AIT), allocation de formation (AFo), allocation de retour en emploi (ARE), participation aux charges patronales pour les personnes plus âgées, etc.

Plusieurs méta-évaluations des politiques publiques d'activation mettent en évidence l'efficacité de ce type de programmes, notamment pour des populations difficilement insérables (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008; Card, Kluve, & Weber, 2009; Martin & Grubb, 2001). Ce résultat est confirmé au niveau suisse par les évaluations de mesures mandatées par le SECO et par le fait que les allocations en question (AIT et AFo) sont d'ailleurs destinées prioritairement aux personnes faiblement qualifiées ou comptabilisant plus de 30 semaines d'indemnités de chômage. A noter, que, dans la phase 3 des mesures de stabilisation conjoncturelle décidées en 2009 en raison de la mauvaise conjoncture, une aide financière complémentaire de ce type était prévue pour les chômeurs et chômeuses de longue durée si le taux de chômage suisse atteignait les 5 %.

Plusieurs recherches mettent néanmoins en garde contre des effets indésirables, en particulier dans les pays européens où les régimes de sécurité sociale sont élevés (Brücker & Konle-Seidl, 2006). Il s'agit premièrement de la création d'un effet de « perte sèche » (*deadweight loss effect*), ce qui signifie que l'engagement des personnes concernées aurait eu lieu dans tous les cas, avec ou sans allocation (Datta Gupta & Larsen, 2010). Deuxièmement, l'implémentation de ces allocations peut inciter les entreprises à en faire un usage abusif, d'où un effet d'aubaine. En Suisse, plusieurs offices régionaux de placement (mais pas Fribourg) ne font pas usage de ce type de mesure par crainte de ce potentiel abus (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Les effets de déplacement augmentent quant à eux le nombre d'employés dans une entreprise faisant recours à ces subsides aux dépens d'autres concurrents. Certains auteurs relèvent par ailleurs des effets stigmatisant puisque la promotion de ce type d'allocation auprès des entreprises met nécessairement en évidence les lacunes d'un potentiel bénéficiaire. Enfin, il est également question d'effets de substitution, c'est-à-dire d'une discrimination positive à l'égard des personnes auxquelles ces allocations sont destinées par rapport à celles qui n'y ont pas accès. Il est à noter que ces effets sont rarement constatés effectivement dans les études précitées. Celles-ci mettent plutôt en évidence chez les personnes qui en ont bénéficié un taux d'insertion supérieur et durable par rapport aux groupes de contrôle. Selon les évaluations effectuées et malgré un ciblage sur des populations dites difficilement réinsérables, ce taux se situe entre 5 et 42 % en fonction de la forme de la mesure (Jaenichen & Stephan, 2009; Datta Gupta & Larsen, 2010; Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006; BMAS, 2008c). Il convient de nuancer en ajoutant que certaines variantes, dont le « modèle de Hambourg » (cf. ci-dessus), présentent un taux de rupture de mesures avant-terme compris entre 40 et 50 %, tant par décision des employeurs que des employés. Les auteurs ayant évalué ces mesures constatent néanmoins des effets positifs en termes de taux de réinsertion, même dans cette situation (Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006).

Dans l'assurance-chômage suisse, comme le met en évidence l'analyse récente de l'OCDE, le recours à ces mesures est prometteur mais toutefois restreint en comparaison avec les programmes de qualification ou d'emploi temporaire (PET), soit moins de 5 % des mesures depuis 2002 (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Les raisons en sont les restrictions quant aux groupes-cibles et la crainte de création d'effets indésirables.

e. *Effets des activités subventionnées de durée longue ou indéterminée*

Classées dans la catégorie de mesure « Occupation », les activités subventionnées de durée longue ou indéterminée regroupent plusieurs formes organisationnelles dont les entreprises sociales d'insertion, les ateliers protégés ou les emplois de solidarité du canton de Genève. En Suisse, les emplois sont généralement créés dans les secteurs public ou associatif et ne concurrencent pas le premier marché du travail. Pourtant, dans plusieurs pays de l'OCDE, les activités de ces organismes se déroulent dans les secteurs concurrentiels du marché, l'exigence d'un nombre minimum de personnes en difficultés d'insertion étant la condition fixée par les collectivités publiques pour bénéficier de subventions spécifiques à ce domaine.

Dans les études consacrées aux mesures actives du marché de l'emploi, les programmes d'emploi subventionnés ont des impacts potentiellement négatifs en termes de réinsertion sur le premier marché. Ces résultats sont dus à des effets importants d'enfermement (*locking-in effect*) entraînant de plus grandes difficultés à s'extraire du chômage que pour les personnes n'y participant pas (Gerfin, Lechner, & Steiger, 2005; Card, Kluve, & Weber, 2009; Martin & Grubb, 2001; Van Ours J. C., 2002). Ces résultats concernent tous les publics en difficulté d'insertion et en particulier les jeunes.

En se concentrant sur la question des entreprises sociales, plusieurs types d'évaluations menées à propos de ce type d'activités sont disponibles mais difficilement comparables pour cause de grandes différences de contextes nationaux dans lesquels elles sont mises en œuvre. Par ailleurs, l'angle d'évaluation se focalise généralement moins sur le taux de retour à l'emploi que sur les impacts sociopsychologiques ou le retour social sur investissement (De Jonckheere, Mezzena, & Molinari, 2008; Dunand & Pasquier, 2006; Ciocia, 2008; CNIAE, 2009; Comeau, 2011). A ce titre, les impacts suivants ont été identifiés :

- > Dimensions sociale, de santé et de bien-être : épanouissement personnel, stabilisation de la situation familiale et renforcement du lien social ;
- > Dimension structurelle : limitation des ruptures des parcours de réinsertion, maintien du continuum entre les différents systèmes de sécurité sociale et renforcement de la cohérence du dispositif institutionnel ;
- > Dimension politique : renforcement de la participation, sensibilisation aux problèmes de la société et aux dangers de l'exclusion, contribution à l'amélioration des politiques publiques et la lutte durable contre les feins à l'insertion par le biais d'innovations sociales ;
- > Dimension économique : développement de l'emploi, réduction du chômage, réduction des dépenses publiques, création de richesses et de services, développement de partenariats innovants en faveur de l'emploi, contribution à la stimulation de la consommation de biens et de services ;
- > Dimension environnementale : développement de pratiques écologiques, sensibilisation au développement durable.

D'un point de vue financier, selon les premières évaluations (Ciocia, 2008; Comeau, 2011), l'investissement des pouvoirs publics dans les entreprises sociales est (rapidement) rentable, tant sous l'angle du retour social sur investissement (SROI) que de la valeur actuelle nette (VAN). Il n'existe toutefois pas de résultats consolidés en termes de taux de retour en emploi et d'efficience de la réinsertion. L'effet d'enfermement (*locking-in effect*), manifestement présent dans ces structures, est mal documenté. Il existe néanmoins un faisceau d'indices permettant d'affirmer que le taux de retour en emploi est généralement bas. L'élément prépondérant est ici la durée de la mesure puisque celle-ci a une influence déterminante sur le taux de réinsertion suite à une mesure d'activation : plus la mesure est courte, plus les chances de retrouver rapidement un emploi sur le premier marché sont importantes (Gerfin, Lechner, & Steiger, 2005; Van Ours J. C., 2002). Ces résultats sont confirmés notamment par une méta-analyse des politiques publiques d'activation (Card, Kluve, & Weber, 2009). En Allemagne, une synthèse de plus de 40 évaluations montre que les programmes de longue

durée avaient des résultats significativement négatifs sur les chances de réinsertion à court terme (moins d'une année) et à peine meilleurs à moyen terme.

D'un point de vue qualitatif, l'abondance des effets observés et des fonctions prévues pour ce type d'activités (Hartmann, 2011), à savoir : acquisition d'une structure journalière et d'un rythme de travail, reconnaissance sociale, renforcement de l'endurance au travail, ou encore qualifications en situation et réinsertion professionnelle, permet de s'interroger sur la clarté des objectifs poursuivis et sur les confusions qui peuvent en découler.

f. Éléments-clés relatifs aux entreprises sociales

En matière de marché secondaire de l'emploi comme d'entreprise sociale, Le Conseil fédéral précise qu'il appartient aux cantons de légiférer à ce sujet afin de favoriser la mise en place de telles structures (CF, 2010; Hartmann, 2011). Il n'est pas dans les attributions du présent rapport de définir avec précision ces activités. En revanche, en compulsant la littérature à ce propos, il apparaît que certaines de leurs dimensions doivent être définies par les autorités concernées pour en faire une activité opérationnelle et viable.

i. Cadre légal

La notion d'entreprise sociale ne fait pas partie de la terminologie juridique ni sous l'angle des formes d'organisation, ni sous celui des mesures d'insertion (Tschudi, 2008). Sous l'angle des dispositifs fédéraux mobilisables dans la lutte contre le chômage de longue durée, la mise en œuvre d'entreprises sociales – qui devraient se démarquer des ateliers d'occupation et des programmes d'emploi temporaire – n'est actuellement pas envisageable. La question est néanmoins à l'ordre du jour puisque des projets-pilotes sont actuellement en cours dans les deux assurances sociales (Hartmann, 2011; Keller, 2011). Les premiers résultats desdits projets devraient être disponibles en 2012.

Des entreprises sociales ont déjà été développées dans plusieurs cantons et communes. Toutefois, la plupart des associations ou fondations dont les activités sont qualifiées de celles d'une entreprise sociale établissent un contrat de prestations avec les services étatiques concernés ou interviennent dans le cadre de l'aide sociale et de la marge de manœuvre en la matière permise par les Normes CSIAS. A la connaissance de la Commission, seul le canton de Genève a légiféré formellement dans ce sens dans la loi du 11 novembre 1983 en matière de chômage (LMC).

ii. Financement

Selon le Conseil fédéral, la responsabilité de fixer les critères définissant une entreprise sociale appartient aux cantons mais ils sont également, et surtout, invités à se prononcer sur leur participation financière (CF, 2010; Hartmann, 2011). En supposant que celle-ci soit acquise, il existe plusieurs manières de soutenir financièrement les entreprises sociales (Kehrl, 2007) : aide au financement du capital de départ, soutien aux frais d'investissement, participation aux frais d'exploitation ou contribution aux frais de fonctionnement courant. Une régulation des questions de financement doit également déterminer le niveau de rentabilité propre des entreprises sociales exigé, les conséquences si ce niveau n'est pas atteint et l'utilisation des éventuels bénéfices engendrés.

Aucun des modèles existants actuellement ne semble entièrement satisfaisant. Comme le montre la revue de la littérature, les entreprises sociales, poursuivant à la fois des buts économiques et sociaux, sont confrontées à des conflits d'objectifs ou d'intérêt quant à leur durabilité, notamment sur les questions de rentabilité propre, de juste proportion d'employés partiellement et entièrement aptes au travail et de modalités de leur rémunération. La problématique peut également être amplifiée par des facteurs externes comme une conjonc-

ture économique défavorable ou certaines conditions de prestation fixées par les bailleurs publics (Kehrli, 2007; Adam, 2008).

En termes de compétences des différents bailleurs de fonds potentiels, la question est en effet complexe puisque certains peuvent difficilement supporter les coûts d'investissement, comme les collectivités publiques, alors que le système assurantiel octroie des subventionnements par prestation et par personne et ne finance pas à proprement parler des infrastructures. Ainsi, un système de financement efficace et durable doit prendre en compte tous les conflits d'objectifs et prévoir des garanties et des incitations afin de stabiliser les entreprises sociales, respectivement leur mission de réinsertion sur le premier marché de l'emploi.

iii. Concurrences

En Suisse, le développement des activités d'entreprises sociales suscite des réactions des acteurs patronaux et syndicaux ainsi que des acteurs traditionnellement actifs dans le marché secondaire, voire tertiaire, de l'emploi (fournisseurs de programmes d'emploi temporaire et d'ateliers protégés AI). Selon eux, la problématique est triple : il serait nécessaire de ne pas créer une concurrence déloyale aux acteurs économiques du premier marché, l'instauration des entreprises sociales ne devrait pas signifier la précarisation formalisée d'employés déjà vulnérables et les domaines d'activités de ces structures devraient s'insérer dans des niches nouvelles, non occupées par d'autres prestataires de ce type.

La Suisse est caractérisée par un Etat marqué par le libéralisme économique. Son tissu économique est surtout constitué de PME, ce qui est également le cas du canton de Fribourg (plus de 95 % des entreprises dont une majorité significative de micro-entreprises de moins de 10 employés). Si ce n'est dans le domaine de l'agriculture, ou dans des cas exceptionnels, les entreprises privées ne peuvent être soutenues par l'Etat selon les principes de la libre concurrence et du risque économique de l'entreprise. Au sujet des entreprises sociales, les acteurs économiques font part de leurs inquiétudes quant à ces fondements, y compris pour les marchés de niche, et quant à la distorsion potentielle du principe de l'offre et de la demande (PRP, 2005). Par ailleurs, selon les partenaires syndicaux, l'octroi de salaires en dessous des salaires minimaux d'usage n'est pas acceptable, même dans le cadre de politiques sociales orientées vers la réinsertion. De plus, il serait nécessaire que les salaires et performances soient évalués régulièrement. En outre, en ce qui concerne les fournisseurs susmentionnés, qui se chargent déjà de tâches manuelles industrielles simples (sous-traitance) ou des activités de recyclage, l'arrivée de nouveaux concurrents pose de sérieux problèmes de volume de travail critique accentués par la tendance à la baisse des subventions étatiques.

iv. Modalités de l'engagement : salaire, taux d'activité, durée

Les questions relatives aux modalités d'engagement et à la gestion des ressources humaines sont le prolongement des conflits d'objectifs susmentionnés. A propos de la question des salaires, les deux définitions retenues ci-dessus font mention de salaire partiel et salaire conventionnel, notions qui ne sont pas forcément exclusives. En effet, que le salaire soit plein, partiel ou déterminé selon le rendement, il est généralement attendu des pouvoirs publics une participation aux salaires : fixe (plein), variable (rendement) ou selon les conditions de ressources le cas de la rémunération partielle. Cette dernière option signifie qu'il appartient aux employés de requérir l'aide sociale sous la forme d'un complément au budget d'entretien, soit une forme d'institutionnalisation des *working poors*. C'est cette option qui est retenue généralement dans les modèles d'entreprises sociales alémaniques.

Le fait qu'une association ou une entreprise puisse verser un salaire dans le cadre d'un programme de l'aide sociale est explicitement agréée par la CSIAS qui précise que, dans le cadre du financement lié au bénéficiaire, les prestations circonstancielles favorisant l'insertion socioprofessionnelle peuvent « comprendre, en de-

hors des frais d'infrastructures attribués ou facturés individuellement aux participants, également les indemnités versées aux participants par les responsables de la mesure d'intégration/d'insertion. » (D.5-2 ; CSIAS, 2005).

Par ailleurs, l'employé d'une entreprise sociale est censé pouvoir assumer un taux d'activité à temps plein. Toutefois, dans la pratique, les employés ont besoin d'un temps d'adaptation ou sont confrontés à d'autres contraintes, notamment familiales, logistiques et sociales. Le contrat de travail, à temps plein ou à temps partiel, est donc généralement établi selon la situation et les objectifs visés.

La forme contractuelle (durée déterminée ou indéterminée) est également importante puisqu'elle définit, du moins partiellement, la logique de réinsertion visée, à savoir « passerelle » ou « durable » (Tattini-Antonin & Bruttin, 2006). Ces logiques distinctes déterminent si les entreprises sociales sont une phase relativement courte (3 à 18 mois selon les établissements) vers un autre état ou si la possibilité est offerte aux employés de travailler de manière indéfinie avec le risque, respectivement, de perdre les acquis obtenus durant l'engagement dans l'entreprise sociale une fois celui-ci terminé ou de créer une dépendance durable aux prestations sociales sans perspective de retour à l'emploi sur le premier marché.

VI.4.3 Placements, subsides à l'embauche et entreprises sociales : nouvelles pistes

VI.4.3.1 Expériences nationales et internationales en matière de réseautage avec les employeurs

Il est crucial de s'intéresser aux attentes des employeurs par rapport aux services publics en charge de la réinsertion des chômeurs et chômeuses de longue durée. Cette meilleure prise en compte de ces partenaires va permettre d'augmenter les chances qu'ils prennent le risque d'embaucher une personne éloignée du monde du travail. Dans ce sens, plusieurs cantons, dont Fribourg, et pays européens ont développé des services orientés vers les employeurs avec la mise en place d'une culture de l'emploi. L'assurance-invalidité s'est également dotée ces dernières années de prestations spécialisées à l'attention des employeurs comme le portail internet Compasso ou la location de services via le projet Xtrajobs (Guggisberg & Egger, 2008).

Pour contrer les effets indésirables liés à la collaboration entre employeurs et services de placement publics, ces derniers ont diversifié leur offre, notamment outre-Atlantique, afin d'inciter les employeurs à faire recours à leurs prestations mais aussi pour répondre aux problèmes de gestion des ressources humaines et des compétences inhérents aux petites et moyennes entreprises. Au Québec, les agences Emploi-Québec proposent conseils et prestations en matière de ressources humaines, de productivité, de gestion du personnel, de préparation de la succession et de dispositions juridiques. La méthode bordelaise I.O.D. met également l'accent sur le soutien à la gestion des ressources humaines comme incitation et fidélisation des employeurs (Castra & Valls, 2007).

La marge d'action en matière de placement repose sur le constat, vérifié dans plusieurs études, que l'acte de recrutement ne résulte pas d'un choix rationnel mais de pratiques influencées par des indices, signaux et stéréotypes sociaux. La stratégie des services publics de placement est d'intervenir à chaque étape de la sélection afin de réduire l'influence de ces facteurs et d'orienter le recrutement vers les qualités effectives des demandeurs et demandeuses d'emploi.

Par ailleurs, comme mentionné plus haut, les employeurs apprécient une gestion du risque partagée ainsi que des aides financières ou des périodes de tests sans obligation d'embauche. Les subsides à l'embauche montrent en effet de bons résultats en termes de retour en emploi. Il est intéressant de noter que le modèle de

Hambourg prévoit un subside à l'embauche ainsi qu'un montant incitatif dans l'objectif de créer une passerelle d'intérêt entre employeur et candidat. Cette pratique a l'avantage de réduire la nécessité de l'intervention directe du service public de placement auprès de l'employeur et de susciter un entretien qui peut, si le candidat est bien préparé, réduire les craintes des employeurs et surmonter les risques inhérents à la discrimination statistique. Dans le même modèle, l'octroi d'un bon de formation continue contribue à réduire les risques d'inadéquation au poste pour des raisons de compétences.

VI.4.3.2 Perspectives de collaboration entre services de placement publics et privés

Comme le relève la récente étude de l'OCDE à propos des politiques d'activation de la Suisse, la réputation généralement mauvaise des agences publiques de placement et la forte implantation des agences privées dans ce secteur d'activités devraient inciter les autorités compétentes à une intensification de la collaboration, y compris pour les publics les plus difficilement employables (Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010). Pour le SECO, l'entente entre placeurs publics et privés est l'un des principaux facteurs de succès pour les deux parties (Röthlisberger & Yerly, 2010).

Actuellement, celle-ci est jugée comme satisfaisante par les deux parties mais des potentiels d'amélioration sont envisageables dans les domaines suivants (Fischer-Rosinger & Djurdjevic, 2007) :

- > Coopération accrue en matière d'échanges de données ;
- > Soutien aux travailleurs temporaires engagés auprès d'entreprises voulant évaluer leur employabilité pour l'obtention d'un contrat durable (coaching post-embauche) ;
- > Collaboration dynamique en matière de formation continue avec les services de l'emploi publics et privés afin de répondre aux exigences du marché du travail auxquelles les acteurs privés déclarent être confrontés.

L'Union suisse des services de l'emploi a entrepris des démarches dans ce sens auprès du SECO – jusqu'à maintenant infructueuses – en proposant d'octroyer un montant incitatif aux agences de placement réussissant à insérer durablement un chômeur (1000 Frs pour chaque contrat à durée indéterminée plus 2 Frs par heures de travail du placeur afin d'y arriver). Cette proposition présente en effet le risque prévisible de production d'effets d'aubaine et de sélection. Un projet illustratif, mené en Allemagne, ayant pour objectif d'intensifier le recours aux agences privées de placement au moyen d'une prime proportionnelle à la durée du chômage, a amélioré le taux de réinsertion des chômeurs et chômeuses intégrés au projet (+6.5 %) mais, d'une part, seuls 7 à 9 % des demandeurs et demandeuses d'emplois potentiellement concernés y ont eu recours et, d'autre part, seuls les chômeurs et chômeuses de courte durée ont pu en tirer profit. Les chômeurs et chômeuses de longue durée ou migrants ont obtenu un taux de réinsertion inférieur au groupe de contrôle (Bernhard & Kruppe, 2010; Winterhager, Heinze, & Spermann, 2006).

Il est également possible de mettre en œuvre une collaboration spécifique à l'attention de publics difficilement employables. En 2008, le projet « Vermittlung 50+ » a été mené dans les ORP du canton de Saint-Gall à l'attention des demandeurs et demandeuses d'emploi de plus de 50 ans. Si les démarches des agences privées de placement débouchent sur un contrat à durée indéterminée, l'office de l'emploi verse jusqu'à 6'500 Frs décomposés par tranches en fonction de la durabilité de l'emploi. Le projet n'a pas fourni les résultats escomptés en raison du marché tendu, de l'aptitude au placement des candidats jugés difficiles et de l'imputabilité réduite desdites agences en cas de non-atteinte des objectifs (Peter, 2009). Dans le canton de Vaud par ailleurs, les autorités ont mandaté une société privée depuis début 2010 afin de favoriser le placement des chômeurs et chômeuses de longue durée (Conseil d'Etat du canton de Vaud, 2010). Les résultats de cette action d'une durée de 3 ans seront suivis afin d'évaluer l'efficacité et la qualité d'une telle mesure.

Le canton de Genève collabore quant à lui depuis 2006 avec l'agence privée « Maisons Hestia » se présentant comme un centre d'entraînement intensif au retour à l'emploi. Cette mesure est destinée aux chômeurs et chômeuses de longue durée et en fin de droit (12 mois). Elle a fait l'objet d'une évaluation économétrique (Flückiger & Kempeneers, 2008) afin de déterminer son efficacité économique, financière et sociale. Les résultats sont encourageants : les probabilités de retrouver un emploi après avoir passé par le dispositif Hestia sont « à durée égale » supérieures à un groupe de contrôle (plus de 50 %). D'un point de vue économique, à courte durée, c'est-à-dire entre le 12^{ème} et le 18^{ème} mois de chômage, la mesure est proche de la neutralité financière. Cela signifie que tous frais compris, le dispositif Hestia est légèrement plus coûteux que la prise en charge conventionnelle par un ORP. En revanche, à long terme, jusqu'au 30^{ème} mois, ledit dispositif est financièrement efficace et moins onéreux que le coût moyen de prise en charge par les mesures cantonales genevoises. En outre, le dispositif mis en œuvre ne péjore vraisemblablement pas les conditions d'insertion en emploi en comparaison avec les placements effectués par les ORP. Les facteurs déterminants de l'efficacité de cette mesure sont :

- > le cahier des charges des placeurs des Maisons Hestia focalisé sur l'insertion ;
- > le nombre de chômeurs et chômeuses plus limité de ces placeurs ;
- > le vaste réseau d'entrepreneurs ;
- > la part importante de temps consacrée à rechercher activement des emplois existants à Genève.

Il convient néanmoins de relativiser ces résultats par le contexte économique favorable dans lequel a été réalisée l'évaluation : il serait nécessaire de la reproduire lors d'une situation conjoncturelle dégradée.

VI.4.3.3 Création de subsides à l'embauche visant le premier marché du travail

Une politique de l'emploi axée sur ce type de mesures d'activation doit se déterminer sur les caractéristiques principales suivantes : groupe-cible, montant de l'allocation (fixe ou calculé selon un pourcentage ne pouvant pas dépasser une certaine limite), durée de l'allocation, dégressivité de l'allocation en fonction de sa durée, synergies avec d'autres mesures, notamment d'emploi et de qualification.

Un nombre élevé de combinaisons sont donc possibles et le paramétrage de la mesure doit répondre aux prérogatives suivantes :

- > un ciblage ou profilage précis vers des populations aux besoins spécifiques (éviter les effets d'aubaine, de perte-sèche et de substitution) ;
- > un renforcement de l'incitation des bénéficiaires à se réinsérer et des entreprises à « prendre le risque » (éviter les effets stigmatisant) ;
- > la transparence des subventions octroyées et la charge réduite des démarches administratives (éviter les effets de déplacements et de perte-sèche) ;
- > un marketing efficace (éviter les effets de déplacements et de stigmatisation) ;
- > une allocation suffisamment longue et élevée (éviter les effets de substitution) ;
- > des prestations circonstanciées orientées en fonction des groupes-cibles (Dietz, Koch, & Walwei, 2006).

Comme mentionné ci-dessus, l'allocation au salaire est efficace pour des personnes durablement éloignées du marché du travail, ce que confirment les recommandations du SECO du point de vue de l'attribution de ce type de mesures. Au vu du profil desdites populations, il y a cependant de fortes probabilités que les emplois visés soient peu ou pas qualifiés et marqués par une forte rotation (*turn-over*). Par conséquent, il existe un risque que les emplois accessibles soient peu attractifs en termes de salaire et que les entreprises qui les proposent s'investissent moins en ce qui concerne le processus de recrutement. Par conséquent, le paramétrage

de la mesure doit tenir compte de cet aspect et développer des incitations aussi orientées vers les potentiels bénéficiaires.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les subsides à l'embauche posent comme principe que le demandeur d'emploi qui en bénéficie sera capable à plus ou moins brève échéance d'intégrer l'entreprise dans laquelle il travaille en tant qu'employé régulier. L'employabilité des bénéficiaires doit donc pouvoir être assurée à court ou moyen terme. L'efficacité de la mesure peut par conséquent être renforcée par un cours de qualification, idéalement dans l'entreprise qui engagera le bénéficiaire avec l'allocation (BMAS, 2008c; Jaenichen & Stephan, 2009). Il existe un potentiel de combinaisons encore inexploité entre programme de qualification en entreprise et allocation au salaire visant un transfert de la responsabilité de l'engagement à l'employeur. Celui-ci devrait s'effectuer après un nombre de mois donné, voire être accompagné d'un taux dégressif de l'allocation afin de renforcer cette responsabilisation.

En outre, l'allocation au salaire est mobilisée concrètement dans les relations entre employeurs et personnes en charge du dossier du bénéficiaire et dépend par conséquent du champ de négociation qui s'instaure entre eux. Les paramètres de l'allocation doivent donc être adaptables, à l'exemple de l'allocation de formation fédérale (article 66a, al. 2 LACI), dans la mesure du possible, en fonction des besoins de l'employeur et du bénéficiaire (Dietz, Gartner, Koch, & Walwei, 2006). Il devrait également être vérifié si, à l'exemple des résultats des analyses psychosociales de Castra (Castra, 2003), il pourrait être profitable de pouvoir proposer plusieurs allocations différentes afin de renforcer les instruments de négociation et d'incitation. A termes, un tel instrument ciblé pourrait constituer une incitation pour certains segments du marché en manque de main d'œuvre.

Le modèle développé par la Ville de Hambourg (*Kombilohn-Modell zur Beschäftigungsförderung in Hamburg*) est une combinaison d'interventions qui agit simultanément sur les différents objectifs énumérés ci-dessus (pour une description plus détaillée, cf. *Annexe 4 : Modèle de Hambourg*). Selon les études régulières dont il a fait l'objet ces cinq dernières années, il s'agit d'une mesure efficace en termes de réinsertion (53.9 % de retour en emploi) et dont le retour sur investissement est positif, notamment en comparaison avec d'autres allocations de ce type (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2010). L'originalité consiste à octroyer durant 6 à 10 mois une allocation incitative mensuelle fixe à l'employeur et à l'employé afin de créer un point de contact autour d'un intérêt commun. La mesure cible les chômeurs et chômeuses de longue durée peu ou pas qualifiés en octroyant une allocation uniquement pour les emplois à bas salaire. Chaque employeur impliqué dans le programme bénéficie également d'une prestation complémentaire sous la forme d'un bon afin de financer une formation continue ou une mesure de qualification spécifique à l'attention de l'employé bénéficiaire et renforcer son employabilité.

VI.4.3.4 Activités subventionnées de durée longue ou indéterminée

Les études menées en Suisse à propos des programmes d'emploi temporaire mettent en lumière certaines difficultés en matière de réinsertion professionnelle. Elles peuvent être comparées par analogie avec celles observées dans le cadre des entreprises sociales. Ces travaux de recherches montrent clairement que plus les activités pratiquées dans des programmes d'insertion sont proches du marché primaire de l'emploi, plus les chances sont grandes que leurs bénéficiaires puissent retrouver un emploi conventionnel (Aeppli, Kälin, Ott, & Peters, 2004; Aeppli & Ragni, 2009; Schallberger & Wyer, 2009). En application de la législation en vigueur, les programmes d'emploi temporaire fédéraux et cantonaux sont réglementés par une délimitation stricte entre ce qui relève du champ de l'insertion par le travail et le secteur marchand. Par conséquent, les activités proposées visent l'occupation en premier lieu, et la formation prodiguée est restreinte. Les auteurs constatent que le risque de concurrence déloyale est limité, soit 0.07 % de taux de substitution durant la pé-

riode d'observation (Aeppli, Kälin, Ott, & Peters, 2004). Ils recommandent en particulier que les activités mises en œuvre dans les programmes soient orientées vers le retour à l'emploi en étant les plus proches possibles du premier marché du travail. Par ailleurs, les participants devraient pouvoir bénéficier de programmes d'entraînement à la recherche d'emploi et d'un coaching intensif spécialisé in situ (Schallberger & Wyer, 2009). En outre, il est également important que les offices étatiques concernés jouent leur rôle de surveillance des bénéficiaires et des organisateurs de mesures, qu'ils présélectionnent les bénéficiaires, que le contenu des activités soit adapté et qu'une plus large part soit dévolue à la formation.

En matière d'emplois subventionnés de durée indéterminée, le canton de Genève a innové dès le 1^{er} janvier 2008 en créant les emplois de solidarité suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle LMC (cf. *Annexe 5 : Les emplois de solidarité (EdS)*). Ces programmes d'emploi à durée indéterminée dépendant de la législation cantonale sur le chômage sont ciblés en particulier sur les chômeurs et chômeuses en fin de droit éloignés du marché du travail ou en risque de perte du lien social. Selon la LMC, ces activités se situent sur le marché complémentaire de l'emploi¹⁷ et sont mis en œuvre uniquement au sein d'organisations à but non lucratif (ONG). Au 31 décembre 2010, 58 ONG avaient signé une convention de collaboration avec l'Etat de Genève équivalant à plus de 570 postes EdS (SEdS, 2011). Un nombre significatif d'emplois temporaires cantonaux ont été transformés en EdS mais il convient de souligner que la LMC a soutenu, depuis, l'essor de ce type d'activité. L'Etat de Genève verse une contribution financière aux ONG en tenant compte de la part d'autofinancement de celles-ci (au minimum 85 %, moyenne annuelle en 2010 : 27 %). Les activités se situent majoritairement dans les secteurs de l'accompagnement à la personne (enfants et seniors) et des activités manuelles (recyclage, manutention et mobilité douce). Les contrats de travail entre l'ONG et les employés EdS sont de durée indéterminée avec un salaire décidé par le SEdS (soumis aux prélèvements sociaux usuels). Les effets des EdS – basés sur des statistiques non significatives (SEdS, 2011) – sont plutôt positifs en matière de stabilisation sociale (situation sociale, financière). En revanche, en matière de retour en emploi, sur le premier marché du travail, il convient d'être prudent. Depuis le début de la mise en œuvre des EdS, 28 % des employés sont sortis du dispositif : 36 % pour des raisons positives (sans précisions) et 50 % pour des raisons négatives (licenciements et état de santé notamment). Par ailleurs, selon les informations récoltées auprès des employés, des effets d'enfermement sont à craindre puisque 60 % de ceux-ci sont engagés depuis plus de 18 mois. Plus de 50 % considèrent les recherches d'emploi comme non-prioritaires et constatent que les ONG ne les encouragent pas dans ce sens. A noter que la satisfaction des participants diminue au fur et à mesure de l'engagement. Enfin, le SEdS constate que les personnes âgées de plus de 50 ans sont moins sujettes aux sorties négatives du dispositif pour des raisons de motivation et de crainte de ne pas retrouver un emploi sur le premier marché. Le SEdS conclut notamment qu'il est nécessaire d'améliorer l'effet « tremplin » des EdS notamment en impliquant les ONG concernées.

L'expérience genevoise permet d'apprécier que le marché complémentaire de l'emploi, tel qu'il est défini dans ce canton, fait l'objet de négociations entre les partenaires patronaux, syndicaux, les ONG et l'Etat. Cet espace de décision coordonné par l'Etat permet de discuter des problématiques et amener des solutions pragmatiques, notamment en matière de concurrence et de conditions salariales.

Les perspectives pour les entreprises sociales quant aux secteurs d'activité sont relativement variées : outre le secteur du recyclage qui semble désormais bien balisé, il faut relever celui des services à la personne qui jouit d'une marge de progression appréciable. A Genève, 37 % des activités se déroulent dans ce secteur. En ce sens, elles prolongent l'action de l'Etat, à l'exemple du projet « Mary Poppins » qui se veut complémen-

¹⁷ Le SEdS définit le marché complémentaire de l'emploi comme « Marché de travail qui rassemble toutes les activités de productions de biens ou de services jugés insuffisamment rentables par des entreprises privées » (SEdS, 2009).

taire de l'offre en places d'accueil extrafamilial à domicile. Pour l'OFAS, il est possible de mettre en œuvre des activités marchandes accessoires n'entrant pas en concurrence avec l'économie de marché. Il peut s'agir notamment de tâches de sous-traitance mais également de postes de production n'étant actuellement plus rentables ou en voie d'être délocalisés (Hartmann, 2011). C'est le cas en ville de Zürich où des entreprises créent un secteur d'activité à but non lucratif spécifique et dont les éventuels bénéfices sont réinvestis dans ledit secteur. Enfin, les activités liées au développement durable sont également prometteuses, notamment car ses objectifs et ceux des entreprises sociales convergent¹⁸.

Enfin, en prenant du recul concernant le concept même de concurrence, certains Etats – caractérisés par leur libéralisme économique – ont ouvert le premier marché du travail aux entreprises sociales. Celles-ci reçoivent en effet des subventions étatiques pour encadrer des personnes en difficulté d'insertion mais le risque économique reste entier. Dans ce contexte, la concurrence est interprétée de la manière suivante : il n'y a pas concurrence lorsque le prix de vente des biens et services produits est celui du marché, lorsque personne ne la dénonce ou lorsque l'organisation ne peut être réalisée par une entreprise privée à but lucratif ou par un organisme du secteur public (Tattini-Antonin & Bruttin, 2006). Cet angle de vue permet de limiter la problématique du retour en emploi sur le premier marché et produit d'excellents résultats en termes d'impacts socioéconomiques, à l'exemple des entreprises d'insertion au Canada ou les retours sur investissements sont rapides et importants (Comeau, 2011).

VI.4.4 Etat des lieux dans le canton de Fribourg

VI.4.4.1 Réseautages : la situation dans le canton de Fribourg

Les ORP dans le canton de Fribourg renforcent leurs prestations en direction de l'emploi grâce aux Pôles Placements récemment constitués comme tels et une collaboration efficace avec les agences de placement privées.

Les Pôles placement sont des structures centralisées réparties dans les ORP du canton et constituées d'un support administratif et de conseillers en placement spécialisés dans la fonction de répondant en entreprise. Ils sont chargés d'améliorer les demandes des employeurs et d'assurer la collaboration avec les entreprises. Ils présélectionnent les candidats selon le profil qui répond le mieux au besoin du poste annoncé par les employeurs. Une entreprise peut également bénéficier du soutien du Pôle placement si un demandeur d'emploi devait suivre une mesure du marché du travail (stage, formation). Le réseau ainsi constitué permet d'intensifier certains outils comme les subsides à l'embauche ou les mesures de formation en entreprise. D'un point de vue organisationnel, ils sont plus proches du marché du travail et peuvent convaincre, dans la durée, les entreprises de sélectionner un demandeur d'emploi en difficulté de réinsertion. Cet effort est renforcé par une réorganisation des procédures des ORP afin de répondre plus rapidement aux demandes des employeurs (délai de réponse de l'ORP fixé à cinq heures au maximum et mise en réseau d'une plateforme Internet).

En matière de collaboration entre agences publiques et privées de placement, elle est formalisée puisque des entretiens réguliers ont lieu entre le Service public de l'emploi, les ORP et l'Association fribourgeoise des

¹⁸ Dans la stratégie et plan d'action du canton de Fribourg (DAEC, 2010), le développement durable est défini comme : *Une approche qui permet de satisfaire les besoins des générations présentes sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire leurs propres besoins. Ce modèle exige une interaction entre les trois dimensions « économie », « société » et « environnement ». Dépendant les unes des autres et mises en synergie, ces trois dimensions contribuent à atteindre l'efficacité économique, la solidarité sociale et la responsabilité écologique. Aucun de ces trois objectifs ne peut être atteint si les deux autres sont négligés.*

entreprises privées de placement et de travail temporaire (Afept) car la stratégie cantonale de placement dans ce domaine consiste à aiguiller les demandeurs et demandeuses d'emploi vers les agences privées (Röthlisberger & Yerly, 2010). En effet, selon les statistiques, plus de 50 % des demandeurs et demandeuses d'emploi s'adressent chaque année aux agences de placement privées. Il existe actuellement une septantaine d'entreprises de placement privé et de location de services dans le canton de Fribourg, un nombre quasiment en constante augmentation. Au niveau du travail intérimaire, ou de la location de services, le canton de Fribourg présente l'un des taux de travailleurs intérimaires les plus bas de Suisse romande (ORTE, 2010). Les migrants sont surreprésentés dans cette forme de travail mais dans les mêmes proportions que la moyenne suisse.

Les agences de placement privées annoncent d'une part les postes vacants par branche et envoient, d'autre part, les profils recherchés aux Pôles Placement. Une marge de progression est encore possible en la matière en raison des déséquilibres actuels du marché du travail (difficultés de recrutement), d'un taux élevé de rotation de personnel dans les agences privées (*turn over*) et d'un manque de retours (*feedback*) de part et d'autre sur la réussite (ou non) de la procédure d'appariement ou *matching* (Röthlisberger & Yerly, 2010).

Ces réserves sont partagées du côté des agences privées de placement qui concluent, sur la base d'un petit échantillon non représentatif, que leurs attentes ne sont pas entièrement satisfaites dans le canton de Fribourg. Malgré les contacts réguliers susmentionnés et l'accès élargi à la base de données AVAMSTS, les placeurs privés considèrent que les délais d'attente sont toujours trop longs, que les informations sur AVAMSTS sont insuffisantes (manque les coordonnées personnelles des demandeurs et demandeuses d'emploi) et que leurs offres ne suscitent pas assez d'intérêt auprès des demandeurs et demandeuses d'emploi, c'est-à-dire que la contrainte est trop faible (Swissstaffing, 2010).

Dans le canton de Fribourg, il existe deux agences de placement à but non lucratif actives dans le domaine de la réinsertion, à savoir la Fondation IPT Intégration pour Tous et l'association RITEC collaborant avec les services institutionnels en matière de MMT, de PEQ ou de MIS. Il n'existe toutefois pas de partenariat formel en matière de placement.

En ce qui concerne les Services sociaux régionaux, ils possèdent des réseaux d'employeurs informels mais ont généralement recours aux mesures d'utilité sociale ou de coaching du catalogue MIS pour renforcer cet aspect de leur travail. Toutefois, aucune activité de placement formelle n'existe directement au niveau de l'aide sociale.

VI.4.4.2 Marché du travail secondaire dans le canton de Fribourg

En adoptant un certain angle de vue, il existe déjà dans le canton de Fribourg un marché secondaire du travail. Il se compose principalement d'activités comme des ateliers protégés pour personnes en situation de handicap, des programmes d'emplois temporaires fédéraux, cantonaux et communaux, des mesures d'insertion sociale et quelques projets-pilotes financés essentiellement par le biais de l'AI. Mis à part les ateliers AI, il s'agit de programmes d'occupation selon la typologie du présent rapport. Le financement de ces structures dépend généralement de mandats de prestations, de financement des coûts effectifs, voire de financements mixtes. Certaines assurent une part d'autofinancement sans qu'elle ne soit pour autant fixée dans une base légale. Par ailleurs, les publics sont généralement mixtes et placés par différents services chargés de l'insertion. Seuls les ateliers protégés AI sont de durée longue ou indéterminée, les autres programmes étant limités de 3 à maximum 12 mois (pour les MIS).

Dans le canton de Fribourg, en ce qui concerne le chômage de longue durée, il n'existe pas de bases légales spécifiques qui traitent des entreprises sociales ou d'activités de durée indéterminée. Ni la LEMT, ni la LA-

Soc ne prévoient ce cas de figure en limitant la durée des mesures et l'accès au premier marché. Les règles de financement sont diverses et, mis à part les efforts de coordination des différents services impliqués et les mandats de prestations réglés de manière interdirectionnelle, il n'existe pas d'organe exerçant la haute surveillance en la matière.

Enfin, en application de la LACI et des dispositions relatives aux programmes d'emploi temporaire, des commissions paritaires tripartites sont instituées pour prendre des décisions en matière de concurrence mais il n'existe pas de commissions ou d'autres organes chargés de régler ces questions d'une manière globale ou en lien avec les entreprises sociales.

VI.4.5 Ecart et besoins

Au vu de l'état des lieux effectué, il apparaît en premier lieu que le dispositif cantonal de réinsertion socio-professionnelle ne dispose pas de subsides au salaire en dehors de l'assurance-chômage fédérale, alors que c'est un instrument jugé efficace pour réinsérer les chômeurs et chômeuses de longue durée (Jaenichen & Stephan, 2009). Ni le dispositif de chômage, ni celui d'aide sociale n'octroient de telles prestations alors que plusieurs cantons suisses les prévoient depuis plusieurs années aux deux niveaux. Il est à noter que la littérature spécialisée recommande toutefois une implémentation minutieuse et surveillée en raison des effets indésirables susmentionnés et de l'influence déterminante de la forme de la mesure sur son efficacité.

VI.4.5.1 Développement des activités de placement

Les activités de réseautage, de placement et de location de services, qu'elles soient mises en œuvre par des agences publiques, privées ou à but non lucratif, sont prometteuses dans le domaine de la réinsertion. Toutefois, l'application de ces stratégies aux chômeurs et chômeuses de longue durée et plus particulièrement à ceux éloignés du marché du travail nécessite des adaptations et des incitations pour être efficace. En effet, les services publics et les chômeurs et chômeuses de longue durée font l'objet de méfiances de la part des employeurs et les agences privées n'ont actuellement pas beaucoup d'intérêts économiques pour réinsérer lesdits chômeurs et chômeuses. Il n'existe pas non plus d'agences spécialisées dans les segments les moins qualifiés du marché du travail où les chômeurs et chômeuses de longue durée auraient pourtant plus de chance de se réinsérer. Les incitations financières proposées jusqu'à présent ne semblent pas avoir eu les résultats escomptés. La réflexion autour d'un modèle innovant est donc souhaitable.

En cas de collaboration formelle avec de telles agences privées, une marge de progression est possible. En effet, alors que plus de 40 % de entreprises locataires de service interrogées prétendent, aux motifs d'engager du personnel temporaire, vouloir « tester les gens avant de les engager ferme », seules 12 à 16 % des travailleurs temporaires, tous profils confondus, sont effectivement engagés de manière durable dans l'entreprise où elles ont effectué leur mission. Par ailleurs, une proportion équivalente d'entrepreneurs soutiennent avoir recours aux placeurs privés car ils « assurent des prestations de services » notamment la formation. Or, selon les chiffres de Swisstaffing, seuls 10 % des intérimaires indiquent recevoir des offres de formation continue payée. La majeure partie de ces offres est financée par les entreprises alors que la plus petite partie est financée par les agences de placement temporaire. A ce titre, une collaboration entre les partenaires institutionnels et les placeurs privés sous l'angle de la formation continue pourrait être profitable de part et d'autres, à l'exemple des agences privées de placement françaises impliquées dans la lutte contre l'illettrisme.

La réorganisation des Pôles placement est une avancée importante et une évaluation des premiers résultats serait sans doute intéressante. Il n'existe pas dans le canton de prestations gratuites à l'attention des employeurs pour les questions relatives à la gestion des ressources : là aussi, il existe une marge de manœuvre

substantielle vu les déséquilibres actuels du marché du travail. Enfin, il convient de préciser que le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle ne possède pas de prestations spécialisées de placement pour les chômeurs et chômeuses de longue durée.

VI.4.5.2 Marché du travail secondaire dans le canton de Fribourg

En matière de marché secondaire ou complémentaire de l'emploi ainsi que d'entreprises sociales, une réflexion de fond d'un point de vue juridique et financier est nécessaire. L'Etat n'a pas encore statué formellement à ce propos ni n'a déterminé ses responsabilités, notamment quant à son rôle d'arbitrage des problèmes liés aux conditions de travail et à la concurrence. A ce titre, il est utile d'ajouter que l'instauration d'un cadre légal spécifique aux entreprises sociales est un outil d'intervention puissant qui peut notamment favoriser le rôle de coordination et de surveillance de l'Etat en y précisant ses exigences. Une loi, par le fait d'être promulguée et de pouvoir offrir de nouvelles prestations, peut également fortement inciter à la création de telles activités, comme c'est le cas avec une loi adoptée en 1991 en Italie qui a favorisé le développement de coopératives sociales ou la LMC genevoise qui a soutenu l'essor des emplois de solidarité (58 conventions de collaboration et 570 postes après 3 ans).

Kehrli dresse une analyse de marché des besoins en entreprises sociales en Suisse (2007) selon l'angle de vue de la demande (y a-t-il suffisamment d'emplois pour les personnes qui en sont exclues ?) et celui de l'offre en matière de mesures de réinsertion. En appliquant ce modèle de calcul au marché du travail fribourgeois, on estime à environ 1250 personnes (cf. *Annexe 5*) qui pourraient bénéficier des activités d'une entreprise sociale selon ledit mode de calcul. Il s'agit d'un calcul large, qui tient compte de tous les chômeurs et chômeuses de longue durée pouvant être concernés et qui ne tient pas compte du ciblage de la mesure vers des objectifs particuliers ou une place spécifique dans le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle. A propos de ce point et du risque de manque de focalisation des entreprises sociales, il apparaît nécessaire de situer les activités de ce type dans le dispositif susmentionné afin de poursuivre les objectifs effectivement décidés en la matière et éviter les effets de dispersion, voire de substitution.

VI.5. Dispositif organisationnel

Les mesures regroupées dans cet axe d'intervention visent les facteurs environnementaux internes aux services œuvrant dans le domaine de la réinsertion socioprofessionnelle, à savoir les processus et procédures mis en œuvre notamment dans les domaines de la documentation, l'évaluation et la sélection des situations, l'accès et la coordination des prestations ainsi que la détermination des responsabilités et du financement.

VI.5.1 Sens de l'intervention

Dans leur rapport sur le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle du canton de Fribourg, les auteurs pointent plusieurs domaines où des améliorations sont possibles, et notamment le dispositif organisationnel lui-même. Que cela soit par des ajustements ponctuels, un renforcement de la spécialisation des services et la clarification des responsabilités ou la création d'une structure neutre au centre du dispositif, les auteurs montrent qu'une réflexion et une redéfinition de l'environnement institutionnel seraient profitables en termes de réinsertion (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008).

VI.5.1.1 Nécessités d'agir

Les profondes modifications de la conception de l'Etat social et l'Etat-providence ont des répercussions sur le dispositif de sécurité sociale suisse. Dans le contexte socioéconomique actuel, plusieurs éléments incitent à une réflexion nouvelle sur le dispositif organisationnel cantonal. Au vu des révisions successives dans le domaine des assurances sociales, notamment dans les domaines de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité, il faut s'attendre à ce que les potentiels bénéficiaires s'adressent plus rapidement et plus fréquemment à l'aide sociale, comme le relève les études longitudinales successives sur les chômeurs et chômeuses en fin de droit (Aeppli, 2006). Ces transferts de charges non seulement accroissent les dépenses des cantons et des communes en la matière (Martin, Regina, & Markus, 2010) mais font surtout courir le risque de faire jouer le rôle de l'assurance-invalidité à l'aide sociale, comme cela a été le cas durant la crise des années 90. En effet, durant cette période, l'AI a supporté une partie significative de l'impact réel de la conjoncture économique (de 1985 à 1995, la probabilité de devenir rentier AI pour une personne en âge de travailler (incidence) a subi une hausse d'environ 30 %) qui s'illustre par un parallélisme entre taux de chômage et probabilité de devenir invalide (Longchamp, 2011). Ces observations sont confirmées par un rapport de l'OUE à propos de l'aide sociale mettant en lumière les mécanismes existant entre chômage et aide sociale et montrant que les hausses du taux de chômage, du taux de chômage de longue durée et du taux de chômeurs et chômeuses arrivés en fin de droit avaient des répercussions, décalées dans le temps, sur le taux d'aide sociale. Les résultats démontrent que parmi les risques de désinsertion connus, c'est bien le fait d'être sans emploi ou chômeur qui est le facteur le plus significatif (Kempeneers, Flückiger, & Ferro Luzzi, 2008).

Par ailleurs, les redimensionnements du système assurantiel fédéral l'ont rendu de plus en plus marqué par l'activation systématique de ses bénéficiaires. Comme ledit système se situe en amont du dernier filet de la sécurité sociale, l'aide sociale, cette dernière constitue une voie de sortie ou une échappatoire pour les bénéficiaires sanctionnés par leur non-adhésion aux prérogatives de l'activation ou pour qui de telles mesures n'ont pas opéré (cf. *Annexe 6 : Les deux faces de l'activation*). En ce sens, une aide sociale non activante ou toute autre prestation permettant de se soustraire à cette stratégie affaiblit l'effet des systèmes en amont et augmente le risque d'un report massif de charges sur ledit système (Konle-Seidl & Eichhorst, 2008).

Ce glissement, renforcé par la reterritorialisation (ou rescaling), désigne la nouvelle orientation de l'organisation de l'Etat social entraînant un déplacement des compétences entre ses différents niveaux (national, régional et communal) dans laquelle les niveaux décentralisés acquièrent une importance croissante

au détriment de l'Etat central (Baumann, StremLOW, Strohmeier, & Bieri, 2010). La situation est ambivalente puisque l'implantation locale des prestations sociales augmente leur efficacité mais les différences régionales dans le traitement des problèmes socioéconomiques sont de plus en plus prononcées. Par ailleurs, si les niveaux inférieurs ne disposent pas des ressources financières requises, la reterritorialisation peut être assimilée à une réduction des prestations aux conséquences humaines dommageables. Dans le contexte suisse, le chômage de longue durée, qui est un risque majeur de désinsertion, dépend en grande partie de l'aide sociale qui est le plus souvent réglementée par les cantons et mise en œuvre par les communes sans que la Confédération ne soit impliquée. Dans ces conditions, le dilemme à trois choix entre pression systémique pour des hausses de productivité, volonté de réduction des coûts de l'action sociale de l'Etat et volonté croissante d'activation des personnes dépendantes de ce dernier risque d'engendrer un compromis (*trade-off*) se faisant au dépend de la réinsertion socioprofessionnelle avec les conséquences humaines et financières désormais connues (Berclaz, 2010).

Enfin, cette phase intensive, mais relativement lente, de construction et de transformation structurelle du secteur social a pour conséquence une redéfinition des rôles des niveaux d'exécution et des services institutionnels concernés par la réinsertion socioprofessionnelle et notamment par le chômage de longue durée. Le cloisonnement du dispositif de sécurité sociale (Lindenmeyer & Walker, 2010) étant profond, la coordination des prestations connaît des difficultés ayant pour conséquence le déplacement susmentionné de compétences de manière spontanée. Dans cette situation, les interdépendances sont perçues comme autant de contraintes préjudiciables et la complémentarité des acteurs n'est plus perçue comme un besoin. Il en résulte une confusion des rôles, des inégalités de traitement et des problèmes de pilotage du dispositif.

VI.5.1.2 Attentes envers un ajustement du dispositif

Le dispositif organisationnel, plus que tout autre axe d'intervention, peut être considéré comme un capital ou une ressource. Dans ce sens, les effets attendus qui le concernent sont les allocations suffisantes dont il fait l'objet (dotation), le pouvoir d'en disposer en cas de besoin (accessibilité), le fait qu'il propose des solutions adéquates au besoin (adaptabilité) et que les moyens mis à disposition soient éthiquement envisageables pour ses bénéficiaires mais aussi le politique, les exécutants ainsi que les partenaires sociaux (acceptabilité). Ces quatre critères se déclinent en un ensemble de processus permettant de maintenir la densité, la cohérence et l'efficacité du dispositif.

Partant, dans la perspective du présent rapport, les ajustements opérés au niveau de ces critères et des processus susmentionnés ont des effets sur la réinsertion socioprofessionnelle des chômeurs et chômeuses de longue durée. Ce postulat est vérifié, par exemple, par une étude réalisée dans le cadre de l'assurance-invalidité à propos des stratégies de placement : sur 21 variables explicatives potentielles sur la réussite de la réinsertion, quatre facteurs pertinents ont été retenus, dont trois sont internes aux offices AI (Guggisberg & Egger, 2008). Dans le contexte du chômage de longue durée, l'intervention par le biais du dispositif organisationnel, vise la réduction des effets négatifs dus à l'absence de continuum formel entre l'assurance-chômage fédérale et l'aide sociale cantonale (Lindenmeyer & Walker, 2010; Duell, Tergeist, Bazant, & Cimper, 2010), c'est-à-dire la coordination et la synchronisation des prestations, les transferts optimaux entre systèmes et l'élimination des effets contreproductifs indésirables (échappatoires, effets de seuil, etc.). Un dispositif idéal ne comporte pas de lacunes en termes de revenus de transfert ou de mesures d'activation, intervient rapidement et efficacement avec un volume de démarches administratives raisonnables et comporte suffisamment d'incitations pour qu'il soit mis en œuvre et utilisé à tous les niveaux.

VI.5.2 Dimensions fondamentales

VI.5.2.1 Modèles de dispositifs de réinsertion

La réflexion autour des modèles de dispositif de réinsertion est focalisée sur l'intersection entre politiques de l'emploi et sociales ainsi que leur implémentation, comprise comme le transfert d'un concept au plan opérationnel. Trois types ou modèles de dispositifs peuvent être distingués : séquentiel, spécialisé et articulé.

Le modèle dit **séquentiel** est le dispositif qui caractérise la plupart des cantons suisses. Par principe, les instances du chômage se chargent de la réinsertion des demandeurs et demandeuses d'emploi (avec ou sans indemnités) alors que les institutions d'action sociale ont pour objectif l'acquisition de l'autonomie sociale, respectivement la préparation au retour en emploi. Le travail de réinsertion est divisé mais dans une logique complémentaire. Pourtant, le taux d'application des programmes cantonaux de chômage est généralement bas et non systématique.

Selon ce modèle, les efforts déployés en matière de collaboration interinstitutionnelle (CII) visent une meilleure coordination des dispositifs, notamment fédéraux, tout en y ajoutant d'autres partenaires pouvant être concernés (AI, Suva, formation professionnelle, etc.). Au niveau national, les résultats sont actuellement mitigés (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010).

Le modèle **spécialisé** implique la spécialisation et la segmentation des services de l'emploi d'une part et sociaux d'autre part. Cette tendance s'explique premièrement par la redéfinition globale des systèmes de sécurité sociale selon une stratégie d'activation (Eichhorst, Kaufmann, & Konle-Seidl, 2008) et les phénomènes liés à la reterritorialisation (Baumann, Stremlow, Strohmeier, & Bieri, 2010). Ce modèle a l'avantage de clarifier les rôles entre assurance-chômage et aide sociale en fonction des responsabilités sociales et financières. La mise en œuvre de ce système nécessite une refonte complète des structures d'aide sociale. Par ailleurs, l'aide sociale cantonale et communale ne dispose pas des ressources financières pour déployer un système comparable à l'assurance-chômage ou l'assurance-invalidité (Lindenmeyer & Walker, 2010). En outre, ce modèle ne résout pas les besoins constatés par les dispositifs en amont quant aux situations sociales problématiques (aide administrative, logement, endettement, etc.) alors que lesdits dispositifs ne se spécialisent pas dans ces domaines.

Au niveau Suisse, plusieurs cantons ont réorienté leurs dispositifs vers une telle spécialisation, notamment les cantons de Vaud et de Genève. Ce changement implique parfois une redéfinition des tâches entre assistants sociaux et gestionnaires administratifs. Ces modèles étant implémentés depuis peu, aucun résultat significatif ne peut être présenté.

Le troisième modèle, dit « **articulé** » ou « **One Window** » (Lindenmeyer & Walker, 2010), s'organise autour d'une unité administrative commune aux deux systèmes. Celle-ci est gérée, financée conjointement et composée de conseillers en personnel et assistants sociaux délégués et réunis dans le même lieu (de manière physique ou virtuelle). La structure a trois fonctions principales : l'évaluation des demandeurs et demandeuses d'emploi, la gestion, la coordination et la mise en œuvre d'un pot commun de mesures de réinsertion, ainsi que l'adressage vers un autre office compétent.

VI.5.2.2 Responsabilités et financement

Les politiques publiques se créent et se réalisent notamment en fonction des ressources humaines et financières qui leur sont allouées. Dans l'administration publique, les ressources financières sont essentielles en ma-

tière de définition des responsabilités puisqu'elles déterminent qui peut intervenir, qui contrôle l'intervention et qui en assume les conséquences.

Dans le contexte du chômage de longue durée, et de la répartition des responsabilités entre instances de l'emploi et de l'action sociale, on observe des modes d'allocation de ressources différents. L'assurance-chômage octroie des allocations non remboursables de durée limitée n'assurant pas forcément le minimum vital alors l'aide sociale est une prestation subsidiaire, adaptée au besoin, généralement remboursable et non limitée dans le temps. Ces deux missions peuvent se recouper et les questions de compétence sont réglées par le principe de subsidiarité. Dans les faits néanmoins, ces deux conceptions différentes de l'aide sont un frein à la clarification des responsabilités puisque le chômage s'organise selon une fonction (traiter le risque lié à la perte d'emploi) alors que l'aide sociale selon des besoins (assurer le minimum vital et l'intégration sociale). Dans le contexte de la réinsertion, cela se manifeste par des compétences de financement différentes : l'assurance-chômage finance en règle générale des structures alors que l'aide sociale octroie les mesures au cas par cas avec une contribution liée à l'usager. Les financements dépendent généralement de budgets séparés et gérés de manière distincte (fonds, budget de fonctionnement ou garantie de déficit).

En revanche, les deux systèmes sont actuellement difficilement en mesure de suivre une stratégie de financement basée sur l'investissement sociale (Bonoli, 2008a), ni ne sont en mesure de définir les responsabilités de chacun par rapport à un tel investissement. Cette configuration peut rendre difficile la question de l'imputabilité et, si aucun rapprochement n'est effectué au niveau des mécanismes de financement, il existe un réel risque que cet aspect en dégrade d'autres dépendant de la coordination entre les systèmes.

VI.5.2.3 Pilotage et évaluation

Le pilotage du dispositif dépend de l'élaboration d'une vision stratégique en matière de réinsertion des chômeurs et chômeuses de longue durée, la définition et la mise en œuvre d'objectifs opérationnels et la maîtrise de l'alignement vers ces objectifs par des informations fiables et des évaluations régulières. En matière de chômage de longue durée toutefois, la dilution des responsabilités au niveau vertical (Confédération, cantons et communes) comme horizontal (offices de l'emploi et de l'aide sociale) rend difficile l'accomplissement d'une vision et la délimitation d'objectifs communs qui concernent tous les niveaux. Enfin, les informations actuellement lacunaires limitent la responsabilisation des acteurs en la matière et ne permettent pas le pilotage clair du dispositif.

Afin de combler ces lacunes, l'évaluation régulière des dispositifs est une nécessité dans le contexte de politiques publiques. La recherche évaluative vise à analyser, par des méthodes scientifiques valides et reconnues, le degré d'adéquation (la justesse des liens) entre les différentes composantes d'une intervention. Plus spécifiquement, elle vise à considérer la pertinence, la logique, la productivité, les effets et l'efficacité d'une intervention, ainsi que les relations existant entre l'intervention et le contexte dans lequel elle se déroule (Brousselle, Champagne, Constandriopoulos, & Hartz, 2009). Comme le montrent les différentes études appelées à étayer les domaines traités dans le présent rapport, il est possible d'évaluer plusieurs aspects d'un dispositif et la multiplication des angles permet un résultat plus affiné. Il convient d'être attentif au fait que la recherche évaluative est décomposable en six types d'analyses qui font appel à des méthodes de recherches différentes : l'analyse stratégique permet d'apprécier la pertinence de l'intervention ; l'analyse logique examine la cohérence (le bien-fondé et la validité opérationnelle) ; l'analyse de la production s'intéresse à la productivité et aux déterminants de la qualité des processus ; l'analyse des effets vérifie l'efficacité ; l'analyse atteste de l'efficacité globale de l'intervention ; l'analyse de l'implantation observe les interactions entre l'intervention et le contexte d'implantation dans la production des effets (Brousselle, Champagne, Constandriopoulos, & Hartz, 2009).

Au niveau fédéral, le Secrétariat d'Etat à l'économie, sur mandat de la Commission de surveillance de l'assurance-chômage, a commandé fin février 2011, pour la troisième fois, des évaluations de la politique active du marché du travail, visant à identifier les potentiels d'efficacité et les pratiques improductives. Cette disposition est d'ailleurs inscrite dans la loi sur l'aide sociale (art. 22a, al. 3 LASoc) en ce qui concerne le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle.

VI.5.2.4 Gestion des compétences et des ressources humaines

Comme le relève les professeurs Bonoli et Flückiger (2008), mais également d'autres études (Aeppli & Ragni, 2009; Pfister, 2009), la redéfinition des rôles des acteurs œuvrant dans le domaine de la réinsertion pose un problème en termes de compétences. En effet, les assistants sociaux ne sont pas spécifiquement formés pour l'insertion professionnelle, quand bien même de plus en plus d'attentes sont placées en eux dans ce domaine (mais ce qui a une influence sur l'offre de formation supérieure). Par ailleurs, les Conseillers en placement ne maîtrisent généralement pas les composantes d'un conseil social et les moyens à disposition pour résoudre les différentes problématiques sociales. Pourtant, l'analyse concernant l'influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs et demandeuses d'emploi fait en particulier ressortir que l'expérience acquise au sein d'un ORP, ainsi que l'obtention du brevet fédéral de spécialiste en gestion du personnel, ont eu un rôle positif sur la réinsertion. En outre, plus les conseillers en personnel se perfectionnent (formation continue), plus les effets s'accroissent (Fröhlich, et al., 2007). L'investissement en termes de formation spécifique et continue du personnel d'encadrement permet de clarifier leurs moyens et limites d'action, les rôles entre les instances concernées, de développer les connaissances des autres systèmes et des derniers avancements en matière d'insertion.

L'amélioration de l'efficacité du dispositif passe par la qualité du personnel mais aussi par sa quantité, à savoir l'allocation de ressources humaines en suffisance. La CSIAS observe que l'augmentation exponentielle du nombre de cas d'aide sociale et des exigences en matière d'intégration, les ressources temporelles des travailleurs sociaux ne sont pas suffisantes pour mener à bien cette tâche (Pfister, 2009). Cette difficulté explique notamment la volonté de rationaliser le travail social en séparant les tâches entre assistant social, chargé de l'intégration, et gestionnaire administratif. Une étude récente menée en Allemagne montre qu'en comparaison, un conseiller en placement à plein temps gérant 50 dossiers de chômeurs et chômeuses améliore leurs chances de réinsertion (Hainmueller, Hofmann, Krug, & Wolf, 2009). Le projet-pilote mené auprès de chômeurs et chômeuses âgés de plus de 45 ans montre également que l'encadrement intensif – autorisé par une charge de dossiers restreinte – augmente le taux de réinsertion des bénéficiaires (Arni, 2010). A noter que l'étude suisse sur l'influence des ORP sur l'insertion des demandeurs et demandeuses d'emploi conclut quant à elle que la variable « masse des dossiers » n'a pas d'influence significative sur les chances de réinsertion (Fröhlich, et al., 2007). Il convient d'observer toutefois que les volumes ne sont pas semblables : ladite étude se base sur un nombre de dossiers par conseiller en personnel compris entre 80 et 160 dossiers, ce qui représente une charge importante dans tous les cas, alors que le nombre de 50 situations par conseillers en placement est plus proche des standards en termes de suivi intensif (40 dossiers au maximum pour 1 EPT ; CSIAS, 2008).

VI.5.2.5 Implémentation

Lorsqu'il est question d'acceptabilité, plusieurs aspects sont à prendre en compte : le politique, le législateur, l'institution, le personnel et les bénéficiaires. Si les trois premiers sont mobilisés pour la création des conditions-cadres, l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation et les ajustements du dispositif, les autres sont essentiellement concernés par son fonctionnement. En ce qui concerne les bénéficiaires, le chapitre consacré

au Soutien à l'emploi durable approfondit les différentes incitations susceptibles de favoriser l'adhésion au dispositif. Comme le montre certaines études (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008; Konle-Seidl & Eichhorst, 2008; Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010), le personnel impliqué dans le dispositif doit aussi adhérer au processus pour que les impacts souhaités se réalisent. Egger montre que certaines personnes, malgré les besoins suspectés, ne sont pas annoncées en raison de la surcharge de travail supposée par le signalement d'un bénéficiaire au dispositif CII-MAMAC ou par crainte du personnel d'augmenter sa charge de travail de manière contraignante après la validation de l'organe de gestion de la CII.

En ce qui concerne l'utilisation du profilage, plusieurs pays, dont la Suisse, le Danemark ou le Canada, ont expérimenté l'échec de l'implémentation des modèles statistiques négociés ou non (Georges, 2006; 2008; Behncke, Fröhlich, & Lechner, 2010). En effet, les professionnels qui doivent mettre en œuvre ce type d'instruments lui reprochent généralement une qualité de sélection des mesures inférieure à leur propre expérience, d'une part, et craignent, d'autre part, d'être remplacés au profit de ces modèles statistiques. Ces éléments ont conduit ces professionnels à faire un usage restreint de l'expertise statistique (quand elle n'est pas imposée), d'en tenir compte qu'occasionnellement, voire de rejeter complètement l'instrument (*idem*). Comme le note Georges, les deux types de profilage, expertise et statistiques, sont mis en concurrence plutôt que perçus comme complémentaires. Les experts recommandent généralement le développement d'incitations afin de contourner les difficultés d'implémentation.

VI.5.2.6 Modalités d'une action efficace, synchronisée et rapide

a. *Assessment et accès au dispositif*

Comme le relève l'évaluation du projet national CII-MAMAC (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010), il est nécessaire que les critères de sélection des potentiels bénéficiaires soient coordonnés et réalistes afin de rendre accessibles facilement aux groupes-cibles visés les prestations dont ils ont besoin. Ces modalités d'accès doivent être mises en perspectives avec les objectifs et la stratégie d'intervention parfois divergeant des différentes institutions concernées. Une définition opérationnelle des critères de tri associée avec une clarification de la question de l'imputabilité sont la base indispensable à un travail de coordination efficace entre les instances impliquées.

Les critères de tri peuvent être classés en deux types : les « durs », objectifs et objectivables, et les « mous », soumis à évaluation et généralement plus difficiles à déterminer concrètement. Être inscrit dans un office régional de placement, présenter un nombre minimum d'offres d'emploi ciblées ou se présenter à un entretien sont des indicateurs clairement objectivables. Par contre, la capacité de travail est généralement plus difficile à documenter, d'autant plus quand il est question de chômage de longue durée ou que le demandeur d'emploi n'a plus été suivi durant de nombreux mois. Ces conditions peuvent être atteintes si les critères « durs » et « mous », documentés, font l'objet d'une négociation entre les partenaires concernés : dans ces conditions, ils ont plus de chance d'être clairement identifiés, opérationnels et mobilisateurs.

Vu les limitations imposées par les expertises en entretien ou les seules données statistiques, les offices de l'emploi ou de l'aide sociale ont développé de nouveaux outils afin de déterminer les ressources, les besoins, la productivité et la motivation des personnes concernées. Il s'agit de programmes mobilisés au début d'une intervention ou lors d'une phase de bilan intermédiaire, de courte durée (de deux semaines à trois mois). Les activités qui y sont pratiquées sont relativement simples mais elles imposent un cadre et un rythme certain de travail. Le personnel est spécifiquement formé pour l'évaluation de ce type d'activités selon des critères déterminés. Les bilans et rapports permettent généralement de lever les incertitudes relatives à la poursuite de la démarche d'insertion et de l'orienter de la manière la plus appropriée.

Ces mesures peuvent avoir une dimension de compulsion, voire de sélection, notamment dans le contexte de l'activation systématique des demandeurs et demandeuses d'emploi et dans le domaine de l'aide sociale. Il est alors question de « places de travail-test » ou de fonction de « gate-keeping » qui consistent à tester la motivation et la disponibilité d'un demandeur d'emploi en vue de lancer une démarche d'insertion. La volonté d'y participer peut déterminer le droit d'obtenir subséquemment des prestations d'aide sociale, comme c'est le cas dans la ville de Winterthur (Ecoconcept, 2008).

Une phase de bilan ou d'assessment approfondie permet d'augmenter les chances de faire aboutir un projet d'insertion socioprofessionnelle. Toutefois, il ne s'agit que d'un outil préparant l'intervention : ce facteur de succès ne se concrétise que si les conclusions appropriées sont tirées de l'assessment. Par ailleurs, les mesures à forte composante compulsive ont un effet significatif en termes de réinsertion mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un effet de traitement puisque les sorties de la mesure vers l'emploi sont constatées généralement avant ou pendant la mesure.

b. Le profiling comme mode de coordination

Depuis plusieurs années, l'OCDE et la littérature spécialisée recommandent de développer des stratégies de triage ou de profilage pour cerner les populations dites à risques, notamment celles concernées par le chômage de longue durée.

La lutte contre le chômage de longue durée est une lutte contre le temps. Par ailleurs, les dispositifs de réinsertion socioprofessionnelle ne sont pas efficaces de la même manière pour tous les bénéficiaires : il est donc nécessaire de pouvoir orienter les populations ciblées vers les prestations appropriées. Depuis quelques années, l'OCDE et la littérature spécialisée recommandent de mettre en œuvre une procédure de triage afin d'augmenter l'efficacité des dispositifs. Le rapport Bonoli/Flückiger (2008) soutient d'ailleurs également ce développement du dispositif fribourgeois. Un rapport pour la Commission européenne (PLS Ramboll Management, 2001) a distingué trois types de profilage : le modèle d'expertise (*assessment by counsellor*) reposant sur le bilan et l'entretien avec un professionnel, le modèle de sélection (*group screening*) qui détermine le risque de chômage de longue durée à partir de l'appartenance objective à un groupe préalablement identifié comme « à risque » et les modèles dits statistiques (*econometric model*) s'appuyant sur des modèles mathématiques modélisant à la fois la situation du demandeur d'emploi et celle du marché du travail sur lequel il s'inscrit. Ces modèles ne sont pas exclusifs et il est possible de les combiner (Georges, 2006).

Compris au sens large, le profilage (*profiling*) « désigne toute technique permettant d'évaluer la distance des chômeurs et chômeuses au marché du travail et de les classer dans différents groupes de risque » (Georges, 2008). Au sens strict, il s'agit de techniques statistiques basées sur des modèles mathématiques relativement sophistiqués permettant la modélisation de la situation du demandeur d'emplois sur le marché du travail, au regard de ses caractéristiques individuelles, à partir du calibrage d'une série de variables influençant potentiellement sa probabilité de chômage de longue durée. En Allemagne, par exemple, cette procédure de sélection donne lieu à quatre catégories de personnes différentes : les clients prêts (1) pour l'insertion professionnelle sur le premier marché, (2) pour le conseil et l'activation, (3) pour le conseil et la qualification et (4) les clients nécessitant une aide intensive.

Le ciblage ou *targeting* se base également sur des données statistiques mais il prévoit, pour une personne spécifique, les résultats potentiels sur le marché de l'emploi en fonction de chaque mesure de réinsertion possible, y compris pour la non-participation à une mesure. Il est ensuite possible de choisir le programme qui maximise les chances de réinsertion du demandeur d'emploi donné. En comparaison, le système de profilage n'évalue qu'un seul risque – généralement le chômage de longue durée – et attribue le demandeur d'emploi en fonction de l'estimation de ce risque (Behncke, Fröhlich, & Lechner, 2010). En Suisse, le SECO

a mené en 2005 un projet-pilote d'une sélection de programmes par assistance statistique (*Swiss Statistical Assisted Programme Selection – SAPS*) avec des résultats nuancés et des difficultés d'implémentation.

Tous les modèles de profilage se fondent sur la prédiction des parcours des demandeurs et demandeuses d'emploi afin d'éviter qu'ils soient touchés par le chômage de longue durée. Pour qu'elle soit efficace, la modélisation doit intégrer le maximum d'informations synthétisant la sélectivité sur le marché du travail, ce qui implique des complications quand il s'agit de paramètres subjectifs. Par ailleurs, la modélisation se basant sur des données des années antérieures, il est nécessaire de tenir compte à long terme des effets des prestations octroyées aux demandeurs et demandeuses d'emploi et, en tenant compte de l'efficacité de celles-ci, de la disparition progressive des déterminants structurels du chômage de longue durée (Georges, 2008). En effet, l'efficacité prédictive de la modélisation est déterminante puisque si les demandeurs et demandeuses d'emploi sont mal orientés, il y a un risque qu'ils se voient privés de services dont ils auraient eu besoin. L'Irlande semble avoir développé un modèle performant avec plus de 80 % d'orientation adéquate (ISSA, 2010; O'Connell, McGuinness, Kelly, & Walsh, 2009).

La littérature spécialisée présente certains résultats comparatifs entre les différents types de modèle de profilage et leur efficacité. Selon une étude menée en Suisse, il apparaît que le personnel qualifié pour le conseil au placement obtient de meilleurs résultats que si les demandeurs et demandeuses d'emploi étaient assignés à des mesures au hasard, mais qu'il est significativement moins performant qu'un programme de sélection par assistance statistique. Toutefois, ces études ne prennent pas en compte le travail de monitoring, d'encouragement ou de réseautage de ce personnel d'encadrement ni des décisions du demandeur d'emploi (Lechner & Smith, 2007). Par conséquent, de nombreux pays ont opté pour des modèles hybrides ou de « profilage négocié » (Georges, 2006). Dans cette situation, le profilage est un outil d'aide à la décision qui permet en outre d'intervenir précocement puisqu'il est possible d'orienter un demandeur d'emploi sans le connaître de manière approfondie.

Outre les bénéfices en matière d'accélération des procédures et de sélection des mesures, le recours systématique au profilage devient progressivement un outil de coordination entre les différentes instances concernées. Comme le constate justement Georges (2006), les différentes stratégies d'interventions, les mesures proposées et l'imputabilité des demandeurs et demandeuses d'emploi sont progressivement conditionnées par les critères de profilage. Cela implique que tous les demandeurs et demandeuses d'emploi soient systématiquement évalués et que les critères de profilage soient semblables. Comme le montre les développements récents dans de nombreux pays européens, cela signifie souvent (mais pas nécessairement) la réorganisation des services concernés en un seul « guichet unique », comme c'est le cas, par exemple, en Allemagne (Konle-Seidl R. , 2008).

A ce titre, il est à noter que l'aiguillage et la coordination des moyens d'intervention sont renforcés si les professionnels concernés connaissent les mesures disponibles dans les autres systèmes (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008). Pourtant, les professionnels impliqués dans le domaine de la réinsertion se spécialisent dans leur champ d'activité spécifique, et leur charge de travail conséquente ne leur permet que difficilement de se renseigner sur les offres des autres systèmes de la sécurité sociale. Dans ce sens, la pratique de la CII a permis aux instances concernées de se familiariser avec les autres systèmes de sécurité sociale au titre de « l'institution apprenante » mais cela ne concerne malheureusement qu'un nombre restreint de collaborateurs (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010). Il subsiste par conséquent des connaissances encore incomplètes des mesures disponibles dans les autres systèmes et des prestations qui peuvent être mobilisées provoquant généralement des attentes non réalisables engendrant des frustrations, voire l'arrêt de la collaboration.

c. *Gestion du temps et agencement des séquences de réinsertion*

L'intervention qui vise à prévenir et lutter contre le chômage de longue durée est un processus formé d'un enchaînement de séquences (Mendez, 2010). Le contexte et l'ordre de ces séquences ont une influence sur le taux de réinsertion, notamment le début de processus (généralement marqué par une phase de profilage) et l'agencement des mesures en vue de la réinsertion (Lechner & Wiehler, 2007).

La gestion du temps des parcours des chômeurs et chômeuses de longue durée est donc essentielle. Dans la mise en œuvre de la CII-MAMAC (*Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management*), la détection précoce et la rapidité de l'intervention (quatre mois après inscription dans un des systèmes) sont des piliers du dispositif puisque plus la prise en charge adaptée est prompte, plus le demandeur d'emploi a de chances de se réinsérer malgré des problématiques multiples car plus les effets d'enfermement sont restreints. La détection précoce vise alors la clarification des besoins et permet l'orientation de l'utilisateur. L'évaluation du projet CII-MAMAC sur mandat de l'OFAS (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010) a analysé spécifiquement l'influence de MAMAC sur la rapidité de l'insertion. Avec une durée nécessaire à la réinsertion de 8 mois en moyenne après la première prise en charge par l'une des institutions, les résultats sont jugés encourageants bien que perfectibles. Les auteurs de l'évaluation recommandent notamment de garantir la rapidité de la procédure d'inscription MAMAC (avec une approche fondée sur plusieurs étapes dont un premier bilan sommaire) et relèvent la pertinence des mesures de détection et d'intervention précoce (DIP) mobilisables via l'assurance-invalidité, qui permettent justement d'intervenir en amont, avant même la fin de droit aux prestations. Il apparaît alors que des actions ciblées de prévention et d'intervention en amont du dispositif sont en mesure de diminuer la durée effective de dépendance au système, voire d'enrayer l'entrée dans ledit dispositif.

Le processus d'intervention peut aussi être analysé sous l'angle du *timing*, de la synchronisation, dans le sens de régler, prévoir dans le temps, de l'intervention des mesures et des séquences de mesures. Selon Lechner et Wiehler (2007), il existe un lien causal entre durée du chômage, qualité de la réinsertion, rapidité de l'intervention et l'ordre des mesures formant une séquence. Dans le contexte du chômage de longue durée, les demandeurs et demandeuses d'emploi sont davantage prédisposés à suivre plus d'une mesure d'activation durant leur parcours. A titre indicatif, en Allemagne, 40 % des chômeurs et chômeuses bénéficiant de l'assistance-chômage (ALG II) suivent plus d'une mesure et 15 % plus de deux (Dengler & Hohmeyer, 2010). Plusieurs recherches ont souligné l'importance du minutage et l'ordre dans lequel les mesures de réinsertion sont octroyées (Lechner & Wiehler, 2007; Jaenichen & Stephan, 2009). Pour tous les types de programmes et de populations, un fort effet négatif a été observé pour les demandeurs et demandeuses d'emploi commençant une première mesure seulement après six mois de chômage. En ce qui concerne les séquences, enchaîner mesure de qualification et programme de recherches d'emploi intensives serait ainsi, à long terme, plus efficace que l'inverse alors que le fait de suivre deux mesures de qualification favorise une réinsertion de meilleure qualité d'un point de vue salarial. On manque généralement de données précises, au niveau suisse notamment, sur l'enchaînement des mesures car la plupart des études en la matière testent l'effet d'une seule mesure sur le taux de retour en emploi des demandeurs et demandeuses d'emploi.

VI.5.3 Nouvelles perspectives et réflexions en la matière

Les perspectives qui suivent sont focalisées sur les prestations qui peuvent être organisées et mises en œuvre au niveau cantonal. Des propositions comme des prestations complémentaires ou une assurance destinées à lutter contre le chômage de longue durée, telles que le recommande la CSIAS (CSIAS, 2010), font l'objet d'une discussion au niveau national et ne sont pas traitées dans le présent rapport.

VI.5.3.1 Dotation : organisation et financements

En termes d'organisation, au niveau national si les avantages et inconvénients des modèles séquentiels sont bien documentés, les effets des modèles spécialisés n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation sur le long terme. Pour le modèle articulé, selon les informations à disposition de la Commission, seuls les cantons de Soleure (« Case-Management-Stelle ») et de Bâle-Ville disposent de structures comparables rattachées à la CII (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010). Une évaluation du dispositif soleurois est prévue dans le courant 2012.

Plusieurs pays européens ont également développé récemment des structures unifiant plusieurs services afin de répondre à la problématique de l'activation à l'intersection du marché du travail et des politiques sociales (Konle-Seidl, 2008). Pôle-Emploi en France ou les *Job Center*¹⁹ en Allemagne sont des exemples significatifs. Dans le second cas, une évaluation de la mise en œuvre du dispositif (BMAS, 2008a; 2008b) a permis de montrer les différences constatées entre les *Job Center* et les Institutions communales agréées (zkT), deux types de structures chargés d'octroyer le *minimum individuel octroyé aux demandeurs d'emploi* (ALG II). Dans le modèle des *Job Center*, l'agence pour l'emploi et les institutions communales coopèrent au sein de la même institution pour s'acquitter ensemble des missions qui relèvent de leur compétence. A titre expérimental, il a été possible de comparer les effets des modèles articulés et spécialisés pratiqués durant la même période avec des populations analogues. Les résultats de cette évaluation montrent que les Consortiums se révèlent être de meilleurs instruments d'activation, plus avantageux en termes de réinsertion dans un emploi couvrant les besoins de base. L'évaluation n'a pas pu dégager de facteurs déterminants pouvant expliquer cette différence, mais formule l'hypothèse que la liaison institutionnalisée entre expertise en placement et octroi de prestations et de ressources est fondamentale. Il a aussi été relevé que le management par objectifs au sein des *Job Center* a également eu une influence positive en matière d'activation.

En termes de pilotage des dispositifs de prise en charge des chômeurs et chômeuses de longue durée, la mise en œuvre de la CII, du CM FP, la crise économique récente et la 4^{ème} révision de la LACI ont eu des effets stimulants. Dans de nombreux cantons, ces événements ont incité les échanges entre les niveaux verticaux et horizontaux. Ils se sont également formalisés sous la forme de Commissions ou de groupes de travail inter-départementaux, telle la « Task force LACI » mis en œuvre dans le canton de Neuchâtel ou la Commission cantonale pour les jeunes en difficulté d'insertion du canton de Fribourg. Ces efforts de coordination se sont généralement accompagnés de récolte d'informations statistiques et de monitoring qui permettent d'avoir une vision plus claire de la situation des bénéficiaires des systèmes concernés.

La question du financement concerne les principes comme les modalités y relatives. En matière de principe, malgré la volonté de limiter à court terme les dépenses de l'action sociale de l'Etat, une stratégie d'investissement social doit être privilégiée afin de faire face aux défis de l'Etat social ainsi que réduire effectivement et sur le long terme lesdites dépenses (Bonoli, 2008a). Par rapport aux modalités, il apparaît que les systèmes de financement cloisonnés participent à la segmentation du système de sécurité sociale. Une bonne pratique, élaborée dans le canton du Valais, consiste à harmoniser le financement des régimes sociaux et d'insertion socioprofessionnelle afin de favoriser la collaboration entre les organes chargés de l'application des lois concernées et d'améliorer la transparence ainsi que la prévisibilité des coûts à charge du canton et des communes (cf. Loi sur l'harmonisation du financement des régimes sociaux et d'insertion socio-professionnelle du 8 avril 2004). Le fonds commun institué par cette base légale permet par ailleurs de limiter les stratégies indésirables par rapport à d'éventuelles différences de clés de répartition entre systèmes

¹⁹ A l'origine, ces structures étaient appelées *Arbeitsgemeinschaften* (ARGEn) et traduites en français par *Consortium*.

de financement différents ainsi que les conflits éventuels en matière de prélèvement puisque celui-ci dépend de la taille de la commune et du recours de celle-ci au dit fonds.

VI.5.3.2 Accessibilité : critères, évaluations et limitations

Dans le cadre du développement de la CII, l'association *Case-Management-Stelle* du canton de Soleure, à laquelle peuvent être adressés tant les bénéficiaires LACI, AI ou de l'aide sociale, a déterminé les critères ci-dessous pour l'admission de ses potentiels bénéficiaires (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010). Il est intéressant de noter que lesdits critères prennent en considération, du point de vue des systèmes concernés, tous les risques d'exclusion qui pourraient amener les bénéficiaires desdits systèmes d'en dépendre de manière durable.

- > Il existe un potentiel de réinsertion sur le marché primaire du travail si des mesures appropriées sont prises ;
- > Le risque d'un épuisement des prestations de l'assurance-chômage est très élevé, la stratégie de réinsertion sera probablement plus longue que la période de versement des allocations chômage ;
- > La capacité de gain est supérieure à 50 % (absence d'invalidité au sens de la loi) ;
- > La personne n'est pas à moins de cinq ans de l'âge ordinaire du départ à la retraite ;
- > La personne est confrontée à des difficultés multiples (par exemple dépendance, problèmes conjugaux/familiaux, troubles psychiques), ses compétences et capacités ne sont pas clairement établies et/ou elle rencontre des problèmes d'intégration (langue, comportement, déficits sociaux).

Afin de renforcer l'évaluation des critères « mous », plusieurs cantons et villes ont développé ces dernières années des instruments d'observation des bénéficiaires de l'aide sociale « en situation ». Partant du principe que seul un à deux sixièmes des chômeurs et chômeuses en fin de droit ont recours rapidement à l'aide sociale, une démarche de réinsertion est entreprise auprès de personnes durablement éloignées du marché de l'emploi et dont le véritable potentiel de retour à l'emploi est difficile à cerner en entretien. Ainsi, plusieurs villes comme Zürich (Basisbeschäftigung, BBIP), Bâle, Winterthur (KAP – Passage), ou Berne (KA – Basisabklärung) se sont dotées de centre d'activités essentiellement destinés à l'évaluation systématique du potentiel de réinsertion des demandeurs et demandeuses d'emploi qui y sont adressés, à l'image des centres d'évaluation de l'assurance-invalidité (art. 59 LAI). Mis à part l'effet « *gate-keeping* » (cf. *infra*) obtenu par Passage à Winterthur, les résultats du triage sont jugés positifs (Ecoconcept, 2008). Dans les cantons de Genève et du Valais, les projets de modification de loi sur l'aide sociale, réorientée vers la réinsertion professionnelle, prévoient que chaque bénéficiaire de l'aide sociale devrait participer à un « stage d'évaluation à l'emploi » systématique. Celui-ci devrait permettre de déterminer la capacité des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché de l'emploi, d'établir un plan de réinsertion, et précède, à ce titre, l'octroi de toute mesure d'insertion professionnelle.

Depuis moins d'une dizaine d'années, certaines collectivités publiques suisses et européennes limitent l'accès aux prestations sociales (*gate-keeping*) à l'exercice d'un programme d'emploi ou d'une activité lucrative contrainte (Ecoconcept, 2008; van Ours, 2007). Cette pratique se base sur le principe de subsidiarité, critère fondamental de l'aide sociale. En proposant une activité lucrative conventionnelle permettant de sortir de l'indigence, l'office concerné teste la subsidiarité et l'effort personnel. En cas de refus du requérant de participer au programme, l'office peut refuser l'octroi des prestations sociales faute de besoins avérés. Il s'agit là d'une fonction de limitation d'accès (*gate-keeping*) permettant, d'une part, de sélectionner les personnes à l'entrée de l'aide sociale et, d'autre part, de contraindre les requérants ne souhaitant pas participer au programme de trouver d'autres moyens de subsistance. Il convient de préciser que les personnes vulnérables ne sont généralement pas orientées vers ce genre de structures. Au vu des résultats du projet Passage,

près de 45 % des inscrits ont renoncé à requérir l'aide sociale et, parmi eux un peu moins de 30 % (soit 13 % du total des requérants inscrits) se sont réinsérés professionnellement soit avant Passage ou peu après (Stadt Winterthur. Département Soziales, 2008). L'évaluation menée à ce propos indique que les résultats de ce programme sont peu effectifs en termes de renforcement du capital social mais note des améliorations de la santé psychique, notamment en raison de l'acquisition d'une structure journalière. Elle considère que l'effet de limitation des prestations est concluant (Ecoconcept, 2008). En outre, les participants évaluent l'obligation de participer comme incitative puisque près d'un tiers d'entre eux n'y aurait pas pris part si l'entrée dans le programme était facultative. Les auteurs du rapport ont cherché à savoir ce qu'il était devenu des personnes qui avaient refusé de participer au programme. Ils n'ont pu en interviewer que moins de 20 % et sans résultats probants. Le faible nombre de personnes pouvant être retrouvées fait dire aux auteurs qu'il est possible que ces situations se soient dégradées à un stade avancé de précarisation.

VI.5.3.3 Adaptabilité : prolongations, informations et identification de profils

Les perspectives en matière d'adaptation des systèmes et des mesures sont nombreuses. Elles visent toutes à compenser le cloisonnement des systèmes et à améliorer la coordination des prestations. La garantie de l'accès aux prestations constitue une dimension importante de la stratégie d'activation mais qui n'est toutefois pas toujours réalisable si la durée de la mesure dépasse la fin de la prise en charge par le système prestataire. Afin de préserver la continuité de la prise en charge, la LMC prévoit, dans le canton de Genève, la possible prolongation du financement d'une mesure débutée dans l'assurance-chômage fédérale quand bien même le chômeur aurait épuisé son droit aux indemnités par le biais des programmes cantonaux d'emploi et de formation. Cette mesure a fait l'objet récemment d'une évaluation qui se révèle positive bien que la durée de survie au chômage soit prolongée par effet d'enfermement (Flückiger, 2011).

Dans la perspective inverse, les conseillers en personnel des ORP témoignent dans différentes recherches de leurs difficultés à identifier et gérer les problématiques sociales (Fröhlich, et al., 2007; Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010). La situation est potentiellement problématique car les chômeurs et chômeuses recevant des indemnités de chômage ne sont pas en mesure de requérir des prestations d'aide sociale (si ce n'est sous forme de prévention ou d'aide personnelle). Afin de résoudre cette problématique, le canton de Vaud a légiféré afin que les conseillers en ORP aient accès exceptionnellement aux services des centres sociaux régionaux sous la forme d'une expertise sociale et, le cas échéant, à des mesures d'insertion sociale en particulier destinées au rétablissement du lien social et à la préservation de la situation économique (quand bien même la situation d'indigence n'est pas établie). Cette prestation permet d'intervenir en amont du dispositif d'aide sociale et mettre en pratique concrètement la mission de prévention de l'aide sociale. En ce sens, cette forme d'expertise sociale poursuit les mêmes objectifs que la détection et l'intervention précoce dans le cadre de l'AI et participe à l'accélération des procédures.

La prestation susmentionnée n'est bien sûr applicable que si les professionnels qui œuvrent dans les différents systèmes connaissent les prestations du dispositif de réinsertion socioprofessionnel. Dans ce sens, un catalogue commun de mesures du chômage et de l'aide sociale permet d'augmenter l'efficacité des pratiques. Le canton du Valais a quant à lui élaboré une solution intermédiaire, à savoir un catalogue concis et régulièrement mis à jour réunissant toutes les mesures à disposition dans tous les systèmes à l'intention des professionnels y œuvrant (Canton du Valais, 2010). Une solution sous l'angle d'une plateforme Internet est également envisageable. Il ressort de l'étude des circulaires concernant les mesures disponibles dans l'assurance-chômage ou l'assurance-invalidité que chaque mesure est différenciée par rapport à toutes les autres mesures afin d'éviter une mauvaise orientation (SECO, 2009; OFAS, 2007.a; 2007.b; 2010). Une telle

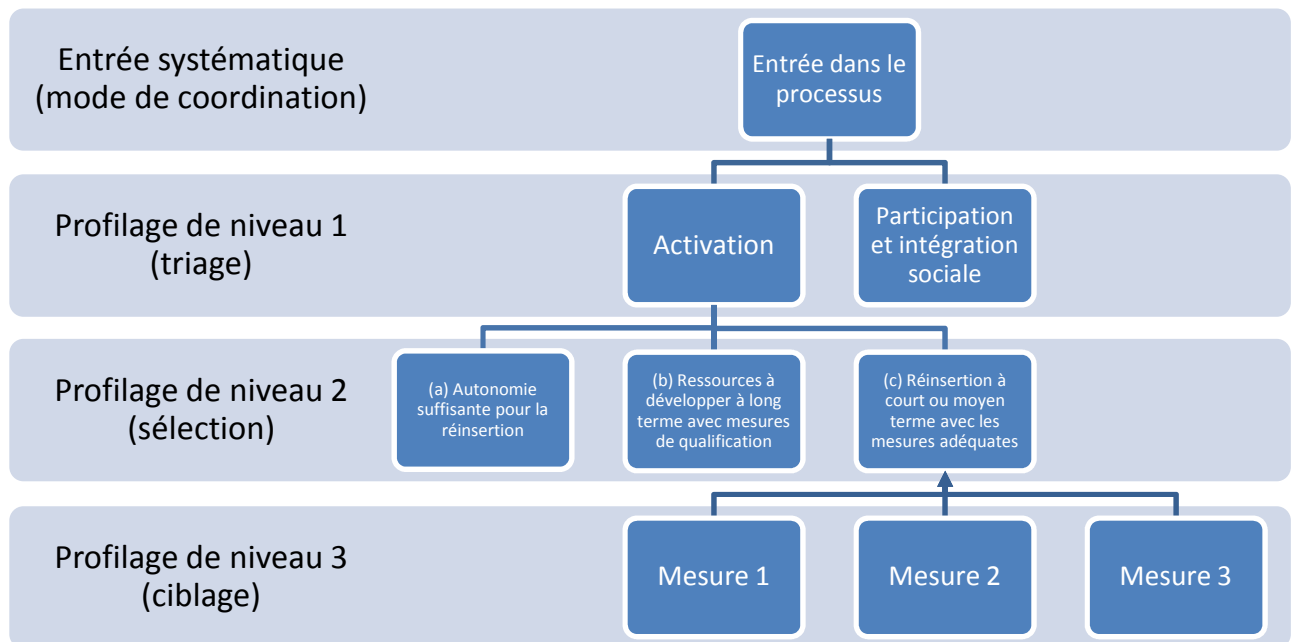


Figure 17 : Modèle de profilage formalisé

organisation a l'avantage de centraliser la réception, le traitement et la gestion des mesures, mais pose des défis en matière de critères de validation et de compétences.

En vue de permettre des interventions croisées et d'améliorer les procédures de coordination, Aepli et Ragni (Aepli & Ragni, 2009) proposent un modèle de profilage formalisé, présenté ci-dessous Figure 17, qui a pour intérêt d'une part de combiner plusieurs stratégies de profilage en fonction des besoins des demandeurs et demandeuses d'emploi et, d'autre part, de poser des jalons opérationnels en termes d'imputabilité entre les différentes institutions concernées. Ce modèle possède trois niveaux de décision : le premier permet de distinguer entre les personnes devant être activées pour favoriser l'insertion professionnelle sur le premier marché du travail et celles qui doivent viser la participation et l'intégration sociales. Le profilage des personnes du premier groupe est ensuite affiné entre (a) les personnes qui ont les ressources nécessaires pour retrouver un emploi sans mesures spécifiques, (b) les personnes qui ont des lacunes importantes devant être comblées sur le long terme pour avoir une chance de réinsertion (langues, compétences de base, formation professionnelle initiale, etc.) et (c) les personnes qui ont une chance à court ou moyen termes de retrouver un emploi avec l'aide de mesures de réinsertion professionnelles. Pour ces personnes, un troisième niveau de profilage, cette fois-ci *inversé*, correspondant au ciblage, est mis en œuvre : pour chaque mesure à disposition, un profil correspondant est défini. Les personnes orientées vers le groupe (c) seraient par conséquent attribuées à une mesure en fonction de la maximisation de son impact.

VI.5.3.4 Acceptabilité : participation et adhésion

Au niveau des bénéficiaires du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle, les sections précédentes présentent plusieurs types de mesures visant à renforcer les incitations. Il en est de même pour les employeurs. En revanche, au niveau des professionnels œuvrant dans ledit dispositif, l'implémentation ou l'ajustement d'un dispositif relève du changement organisationnel. Pour être le plus efficace, le dispositif de réinsertion socio-professionnelle doit « chercher à créer les conditions les moins défavorables à l'émergence et au développement d'un processus des transformations effectives et non uniquement formelles » (Foudriat, 2011). Les

principes généraux pour y arriver sont la prise en compte de la complexité systémique, la recherche d'un point de vue compatible avec tous les acteurs et la création d'un environnement de travail interactif et apprenant (*Idem*). Les procédés participatifs permettent de cerner efficacement les intérêts, les besoins et les attentes ainsi que les difficultés d'implémentation. La notion d'intérêt est fondamentale puisqu'elle est mobilisatrice et incitative. Par exemple, dans le contexte du chômage, il est observé que l'utilisation du modèle de profilage statistique est plus fréquente lorsque la durée du chômage s'allonge, lorsque la situation se complexifie ou que les professionnels ont une connaissance visiblement incomplète des effets distincts des mesures de réinsertion sur les différents publics-cibles (Lechner & Smith, 2007). Dans le cadre d'un processus de réinsertion, la responsabilité est plus facilement prise si elle n'engendre pas une surcharge de travail, la contrainte est rendue plus acceptable si elle est ciblée (Egger, Merckx, & Wüthrich, 2010).

Dans le domaine du profilage, certaines recherches menées dans le domaine de la psychologie sociale peuvent également expliquer que la restriction du choix des professionnels sur un profil ou une mesure s'avère dissuasif (Castra, 2003). Dans ce sens, le profilage « négocié » est une solution intéressante dans le sens où l'éventail de mesures à disposition est restreint (selon Castra, trois options est un nombre optimum) mais la décision finale est laissée au libre choix du professionnel. Par ailleurs, en tenant compte des observations susmentionnées, l'implémentation de procédures systématiques doit être élaborée en fonction des besoins. A l'exemple du profilage danois, le profilage statistique peut être effectué à partir d'un certain point de la prise en charge, (plus de six mois d'indemnité de chômage) et un système de triage peut être organisé sur plusieurs niveaux mais contraignant uniquement pour certains profils (Aeppli & Ragni, 2009). Il convient d'ajouter à ces exemples les incitations organisationnelles (décharge de travail) et financières (incidences financières liées à la tâche).

VI.5.4 Dispositif organisationnel dans le canton de Fribourg

Le rapport sur les mesures d'insertion socioprofessionnelle du canton de Fribourg (2008) contient une analyse détaillée du dispositif organisationnel cantonal. On s'y référera pour une description approfondie et les dysfonctionnements relevés. La section suivante analyse le dispositif sous l'angle des développements en la matière depuis la parution du rapport et certaines clarifications utiles.

VI.5.4.1 Confusion des rôles entre dispositifs LEMT et LASoc

Tous les modèles de dispositif présentés dans les sections précédentes ont pour objectif de maîtriser l'intersection délicate entre politiques de l'emploi d'une part et politiques sociales d'autre part. Sur ce point, le rapport Bonoli/Flückiger relève deux faiblesses du dispositif actuel : une mauvaise correspondance entre les compétences disponibles dans les ORP et dans les SSR et le travail qui leur est demandé ainsi que le manque d'une attribution claire de la responsabilité pour la réinsertion professionnelle des demandeurs et demandeuses d'emploi non pris en charge par la LACI.

Le Conseil d'Etat du canton de Fribourg est compétent pour définir la politique cantonale en matière d'emploi et de marché du travail, notamment de lutte contre le chômage. Les compétences de pilotage du dispositif sont réparties entre le Service de l'action sociale, le Service public de l'emploi, les communes et les commissions sociales. La Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail instituée par la LEMT est consultée sur les lignes directrices de la politique cantonale en matière de chômage de longue durée et peut émettre toute proposition utile à ce propos. Elle réunit les acteurs institutionnels, communaux et les partenaires sociaux. Par ailleurs, la coordination entre les partenaires s'établit de manière ponctuelle selon les sujets à traiter ou dans le cadre de groupes de travail interdépartementaux, au sens de la LASoc, institués

par le Conseil d'Etat. Il n'existe toutefois pas d'organe formel de gestion commun au niveau stratégique, comme c'est le cas, par exemple, dans le dispositif CII.

D'un point de vue opérationnel, la confusion quant aux rôles et responsabilités des SSR et des ORP est notamment expliquée par les professeurs Bonoli et Flückiger par le recouplement partiel des catalogues de mesures LEMT/PEQ et LASoc/MIS. L'intégration du contenu de ces mesures dans la typologie croisée développée dans le présent rapport, montre également que cette situation s'explique par le mauvais enchaînement possible des mesures par rapport aux services prestataires :

Fonction/Cible	Individu	Environnement	Individu et environnement
Maintien de l'emploi	Incitation positive (franchise sur le revenu)		Emploi accompagné
Accès à l'emploi	Entraînement à la recherche d'emploi	Programmes de qualification en entreprise	Aide au placement en emploi
Préparation à l'emploi	Cours de qualification Programmes d'occupation et d'entraînement au travail		
Participation sociale	Cours de qualification (MIS 200-500)		

Figure 18 : recouplement des catalogues de mesures LEMT/PEQ (rouge) et LASoc/MIS (bleu)

En conceptualisant la réinsertion socioprofessionnelle comme un continuum ou une course jalonnée de victoires d'étape, il apparaît que la distribution des mesures selon les dispositifs ne suit pas la progression entre insertion sociale puis professionnelle et que la phase de préparation à l'emploi fait l'objet d'une compétence partagée. Dans ces conditions, il est difficile de prévoir un processus d'insertion avec le passage du dispositif LASoc au dispositif LEMT puisque des itérations entre les systèmes seraient visiblement nécessaires. Une démarche d'insertion qui serait élaborée uniquement dans un système risquerait de manquer de chaînons essentiels pour atteindre lesdites victoires. Le dispositif LASoc, par exemple, ne dispose pas de mesures spécifiquement destinées à agir sur l'environnement. Par ailleurs, il existe un chevauchement à propos des programmes d'occupation et de réentraînement au travail qui sont les mesures les plus nombreuses, tout système confondu.

Au vu de cette analyse, certains instruments particulièrement indiqués pour l'accès à l'emploi sont uniquement accessibles dans le dispositif LASoc alors que d'autres moins efficaces en la matière sont très présents dans le dispositif LEMT. De nombreuses prestations sont réparties entre les deux systèmes sans que les distinctions logiques « insertion sociale/professionnelle », « individu/environnement » ou « formation/soutien à l'emploi durable » ne soient respectées. Par conséquent, il n'existe pas de définition claire et systématique des rôles ni sur les fonctions des mesures, ni sur leurs cibles.

VI.5.4.2 Structure de prise en charge particulière (art. 86 LEMT)

Se référant aux résultats du Rapport Bonoli/Flückiger, le législateur a entériné le principe d'une structure de prise en charge et de suivi des demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiant ou ayant bénéficié des pres-

tations sociales cantonales ou communales (art. 86 de la loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011). La tenue d'une statistique commune est également prévue à des fins de pilotage, de profilage et d'évaluation.

Cet élément du dispositif est clairement orienté vers un modèle « articulé ». Les populations concernées, les critères d'entrée et les prestations offertes sont déterminés par le Règlement d'exécution alors que les règles de fonctionnement sont définies dans une convention (art. 86, al. 2 LEMT). Une attention particulière est nécessaire pour l'implémentation de ce nouvel élément du dispositif en coordination avec les structures existantes (ORP, SSR, CM FP, Plateforme Jeunes, etc.) et notamment la CII.

VI.5.4.3 Accessibilité : apports de la CII et pratiques en matière d'évaluation

La mise en œuvre de la CII et de la CII-MAMAC dans le canton a permis de mieux coordonner les systèmes sous l'angle des critères d'accès au dispositif CII des cas simples et complexes. La Commission cantonale CII du canton de Fribourg a produit un glossaire des notions utilisées dans chacun des systèmes et a édicté des critères de tri pour les différents types de collaboration (Commission cantonale CII, 2008.a; 2008.b; 2009). Les résultats prometteurs disponibles ne renseignent toutefois que sur les cas complexes avec un problème de santé attesté et pas sur les cas simples. Outre les problèmes spécifiques de santé qui aiguilleraient les bénéficiaires vers l'assurance-invalidité, les critères de tri retenus sont la motivation, le pronostic sur la capacité de travail, les perspectives concrètes pour un engagement et la situation psychosociale. Dans la perspective des ORP ou des SSR, ces critères sont de type « mous » mais sont censés être évalués de manière commune. Toutefois, dans les cas simples, un assessment systématique n'est pas prévu.

En matière d'évaluation, dans le canton de Fribourg, les ORP et SSR mettent en œuvre habituellement des mesures LEMT ou MIS de type « Programmes d'occupation et de réentraînement au travail » avec un bilan intermédiaire rapide, mais il n'existe pas de mesures spécifiques pour cela. Aucune collaboration formelle n'est en vigueur avec le Centre d'information professionnelle (CIP) comme c'est le cas, par exemple, dans le canton du Valais. Il n'existe pas non plus de programmes à limitation d'accès de type « *gate-keeping* ». Le Service de l'action sociale rendra néanmoins un rapport à ce propos suite au dépôt d'un postulat.

VI.5.4.4 Adaptabilité : financements, gestion des compétences et monitoring

En matière de financement, le dispositif dépend de la Confédération, de l'Etat et des communes pour couvrir les postes de charge suivants : personnel, infrastructure, mesures et revenus de transfert. Le tableau suivant dresse un inventaire des financements et des responsabilités en la matière.

Dispositif / charges	Personnel	Infrastructure	Mesures	Revenu de transfert	Compétence budgétaire	Gestion
LEMT	LACI (Confédération)	LACI (Confédération)	FCE (50 % Etat / 50 % Communes)	FCE (50 % Etat / 50 % Communes)	Etat	Etat
LASoc (art. 7)	LASoc (100 % Communes)	LASoc (100 % Communes)	LASoc (40 % Etat / 60 % Communes)	LASoc (40 % Etat / 60 % Communes)	Communes	Services sociaux

Figure 19 : Inventaire des financements et responsabilités dans le dispositif cantonal d'insertion socioprofessionnelle

Du point de vue du chômage, les structures sont financées via la LACI et les mesures, y compris les frais de salaires dépendant des PEQ-LEMT, sont financées par le Fonds cantonal de l'emploi (FCE) alimenté paritairement par les communes et l'Etat (montant par habitant) et dont la gestion est confiée au Service public de l'emploi. En matière d'aide sociale, ce sont les communes qui possèdent la compétence budgétaire et qui financent les structures pour les bénéficiaires de l'aide sociale relevant de l'article 7 LASoc, à savoir les ressortissants fribourgeois, les Confédérés, les étrangers, les réfugiés au bénéfice d'une autorisation d'établissement. Leurs frais sont répartis dans le district selon une clé tenant compte de la population dite légale. L'Etat rembourse ensuite 40 % des frais aux communes selon leurs décomptes à la fin de chaque trimestre. Il n'existe pas de coordination formelle entre les deux systèmes d'un point de vue budgétaire, ni entre l'Etat et les communes en matière d'aide sociale.

A l'exemple de Lindenmeyer et Walker (2010), il est également utile de comparer les dépenses consenties dans les différents systèmes en termes de prestation.

	LACI	LEMT	LASoc
Prestations (revenu de transfert + mesures)	101'369'624.20	1'471'847.00	29'373'473.05
Bénéficiaires	9'824 demandeurs d'emploi	126 demandeurs d'emploi	4'465 dossiers
Part consacrée aux mesures	4.25 %	8.30 % (LASoc : 3.71 %)	

Figure 20 : Dépenses 2010 de différents systèmes d'insertion socioprofessionnelle en termes de prestations, Fribourg

Il est nécessaire de comparer le nombre de bénéficiaires avec retenue puisqu'ils se recoupent partiellement ou totalement. Il convient de préciser que la part consacrée aux mesures ne prend en compte ni les gains intermédiaires, ni les franchises sur les revenus qui sont des mesures efficaces en matière de retour en emploi. Il n'est pas possible de distinguer les montants LACI dévolus uniquement aux chômeurs et chômeuses de longue durée. Il apparaît qu'une part importante des ressources est investie pour des mesures d'activation dans le canton de Fribourg. Néanmoins, au vu des autres systèmes, l'investissement de l'aide sociale en la matière est inférieur de 0.5 % en comparaison avec l'assurance-chômage.

Au niveau du canton de Fribourg, en termes de formation du personnel, les conseillers en placement sont formés au brevet fédéral de conseiller en personnel. En application de la loi sur l'aide sociale, les assistants sociaux sont qualifiés à cet égard (art. 18 al. 1 LASoc). A deux reprises, le Service de l'action sociale a organisé une formation continue à l'attention des assistants sociaux pour la mise en œuvre du dispositif MIS/LASoc. Le SASoc est compétent pour organiser des formations continues en matière d'aide sociale.

Il n'existe pas encore de monitoring statistique permettant de suivre les demandeurs et demandeuses d'emploi au-delà de leur inscription à un ORP. La LEMT, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, donne une base légale pour l'élaboration d'une statistique commune (art. 86, al. 3). Il convient d'ajouter que les travaux analogues mis en œuvre pour le CM FP ont permis de centraliser efficacement les données utiles de tous les jeunes résidents dans le canton.

VI.5.4.5 Acceptabilité : taux d'application des mesures cantonales

Entre 1999 et 2003, les mesures cantonales PEQ et MIS présentent un taux d'application relativement faible, soit 25.7 % pour les mesures de réinsertion professionnelle et 2.7 % pour les mesures d'insertion sociale (Bonoli, Flückiger, Berclaz, Kempeneers, & Wichmann, 2008). Pour les années suivantes, reproduire le même calcul aurait nécessité une fusion des bases de données qui n'est pas prévue dans le cadre du présent rapport. Néanmoins, afin de donner un aperçu des tendances, le tableau ci-dessous compile les taux d'application pour la période 2007-2010.

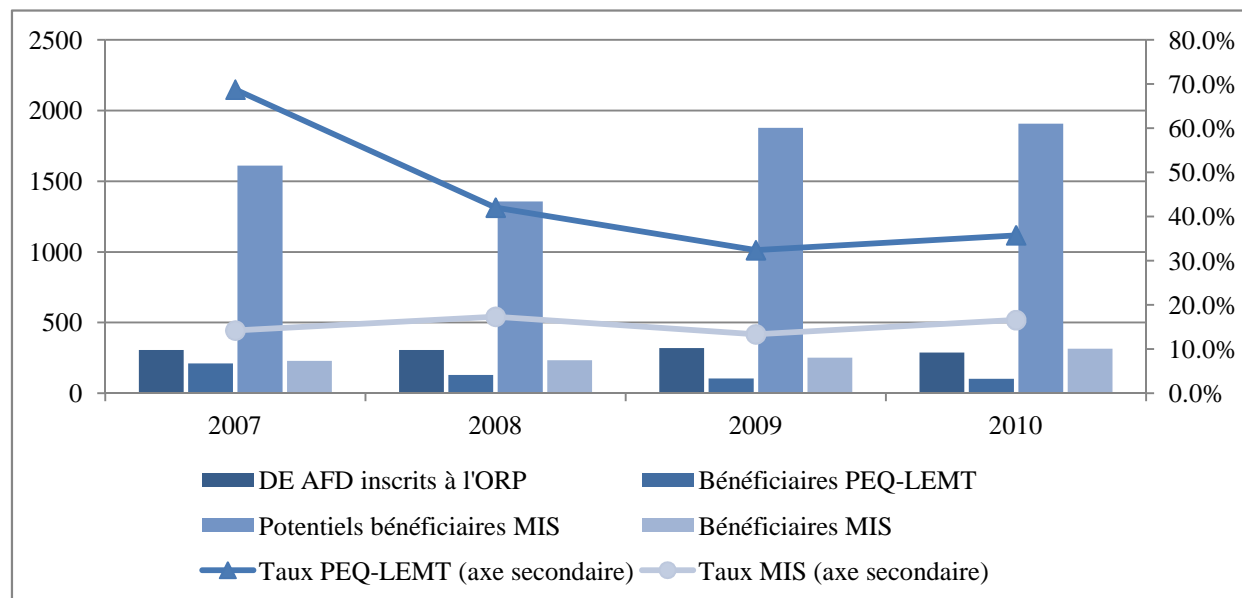


Figure 21 : Taux d'application PEQ-LEMT et MIS-LASoc, 2007-2010

Les résultats montrent notamment une diminution marquée du taux d'application des PEQ s'expliquant par un plus grand nombre de demandeurs et demandeuses d'emploi arrivés en fin de droit restant inscrits à l'ORP et la baisse du nombre de contrats ayant pu être conclus durant ces dernières années. En matière d'aide sociale, les bénéficiaires potentiels MIS²⁰ augmentent, alors que le taux d'application reste plus ou moins stable. Néanmoins, avec un taux moyen d'application PEQ et MIS de 44.7 % et 15.4 % respectivement, il apparaît que leur application n'est pas systématique et, en se basant sur les observations des professeurs Bonoli et Flückiger, il est possible de déduire que le dispositif a un niveau d'acceptabilité moyen.

VI.5.5 Ecart et besoins

Au vu de ces remarques, les ajustements envisageables en matière de dispositifs organisationnels peuvent s'opérer à trois niveaux : au niveau des principes d'action, des processus d'intervention et des pratiques professionnels mis en œuvre par les instances concernées (Jouffroy, 2006). Les besoins et écarts mentionnés complètent les conclusions du rapport Bonoli/Flückiger (2008).

²⁰ Le nombre de bénéficiaires potentiels MIS est calculé à partir des statistiques de l'aide sociale de l'OFS (http://www.fr.ch/sasoc/fr/pub/aide_sociale/statistiques_aide_sociale/statistiques_ofs.htm) en prenant en compte les bénéficiaires de l'aide sociale « Chômeurs » ainsi que les « Actifs » travaillant à temps partiels jusqu'à 89 % (sauf les apprentis).

VI.5.5.1 Repenser l'organisation stratégique et les responsabilités

En raison des enjeux actuels en matière de réinsertion socioprofessionnelle, l'analyse montre que les piliers du dispositif ont intégré les conclusions du Rapport Bonoli/Flückiger en matière d'organisation en mettant en œuvre une plateforme articulée pour les chômeurs et chômeuses arrivés en fin de droit et bénéficiaires de l'aide sociale. Le monitoring qui y est associé va permettre de suivre lesdits chômeurs et chômeuses à l'intérieur des systèmes, d'un système à l'autre, d'évaluer l'efficacité du dispositif, de documenter les caractéristiques sociodémographiques des bénéficiaires, les parcours types et les combinaisons de systèmes. En se basant sur l'expérience effectuée au niveau national, cette tâche nécessite toutefois un travail important de préparation des données (traitement, contrôle, épuration et pondération) et nécessite un calibrage minutieux afin de remplir les objectifs préalablement fixés (Fluder, Graf, Ruder, & Salzberg, 2009).

Il apparaît qu'en matière de pilotage du dispositif, l'absence d'un organe de gestion commun peut accentuer la confusion des rôles entre les piliers du dispositif et rendre difficile une vision stratégique commune. Par ailleurs, les financements différenciés ne jouent pas de rôle mobilisateur et responsabilisant comme cela pourrait être le cas si toutes les mesures cantonales dépendaient d'un même fonds. Cette question est rendue plus aiguë avec le besoin de repenser le dispositif sous l'angle d'un investissement social à long terme. Par ailleurs, l'évaluation régulière du dispositif devrait être maintenue au moins après chaque législature pour identifier les forces et faiblesses du dispositif ainsi que le suivi des recommandations émises dans les précédentes recherches.

VI.5.5.2 Gérer le temps de manière plus efficace

Une meilleure gestion du temps repose sur des facteurs de protection axés sur la prévention et l'intervention. En matière de prévention, l'analyse montre, d'une part, que les transferts de l'assurance-chômage à l'aide sociale concernent un nombre restreint de chômeurs et chômeuses en fin de droit mais qu'une intervention sociale durant la période de chômage serait en mesure de le réduire. D'autre part, les chômeurs et chômeuses en fin de droit non indigents ne peuvent bénéficier de l'aide sociale et doivent subvenir à leur besoin généralement par l'utilisation de leur fortune ou grâce au soutien du réseau familial (conjoint, famille) alors que certaines prestations d'aide sociale seraient nécessaires (Schmidt, 2010). Il existe par conséquent un besoin pour une aide sociale formalisée et systématisée de type « détection et intervention précoce » ou, en d'autres termes, d'une formalisation de la prévention prévue par la LASoc en vue de prévenir l'indigence par un soutien ciblé sur les questions administratives, de logement ou de dépendance. Dans le même ordre d'idée, et sous l'angle de coordonner les politiques insertionnelles, sociales et familiales, cette analyse révèle la nécessité de posséder un cadre de références précis quant à la prise en charge d'éventuels frais d'accueils extra-familiaux ou d'autres contraintes organisationnelles. Les prestations prévues dans ce cadre permettraient aux demandeurs et demandeuses d'emploi indisponibles ou inaptes au placement d'entreprendre un processus de réinsertion. L'objectif est ici de réduire la période d'indisponibilité pour renforcer les compétences et l'expérience des demandeurs et demandeuses d'emploi, notamment jeunes ou femmes.

La lutte contre le chômage est une lutte contre le temps : le dispositif organisationnel doit s'assurer une intervention ciblée et rapide. A ce niveau, selon l'analyse qui précède, le canton de Fribourg ne dispose pas de processus systématisés quant à des critères de tri ou de profilage, si ce n'est par le biais de la CII, elle aussi non systématique. La prise en charge pour les chômeurs et chômeuses de longue durée LACI n'est pas différenciée (si ce n'est l'octroi d'allocations d'initiation au travail qui est en augmentation). Il existe une grille de profilage pour les PEQ mais, comme le montre le Rapport Bonoli/Flückiger, elle ne fait pas l'objet d'une négociation entre les systèmes. Au niveau de l'aide sociale, aucune procédure de ce type connue n'est appliquée. Pour répondre à ces besoins, les instruments suivants sont efficaces : développement de critères de

triage et de mesures d'évaluation transversaux et communs aux systèmes, une coordination centrée sur le profilage statistique négocié, la mobilisation intensive du personnel d'encadrement pour les personnes présentant les plus grands risques de chômage de longue durée (chômeurs et chômeuses de plus de 45 ans, faiblement qualifiés), mobilisation d'une équipe pluridisciplinaire (conseillers en placement et assistants sociaux) déjà pour les chômeurs et chômeuses de longue durée LACI.

VI.5.5.3 Mieux coordonner les processus et les rendre plus activants

Une bonne coordination des dispositifs repose sur la dimension systématique des processus, l'élimination des échappatoires et l'adhésion des professionnels y œuvrant. Dans le canton de Fribourg, la systématique des processus, notamment lors d'un transfert d'un système à l'autre, n'est pas formalisée pour différentes raisons dont des questions de surcharges de travail et de méconnaissance des prestations dépendant d'autres dispositifs. Par ailleurs, l'aide sociale constitue une échappatoire en comparaison des systèmes de chômage et d'invalidité qui deviennent de plus en plus activants au fil des révisions successives.

A ce titre, les systèmes du dispositif devraient disposer de mesures activantes, de renforcement des incitations variées mais aussi de moyens de contrôle d'accès. Le modèle « Passage » de Winterthur, la mise en œuvre systématique de mesures d'évaluation de l'employabilité ou la standardisation du modèle de Storsrøm et Sønderjylland à l'entrée du dispositif ou de l'aide sociale sont des options à étudier en fonction des objectifs. Ces investissements consentis en amont sont en mesure de réduire des coûts bien supérieurs en aval.

Enfin, les sections précédentes montrent un taux d'attrition élevé et un taux d'application des mesures relativement faible. Il existe vraisemblablement un besoin en termes de ressources humaines, de formation continue commune du personnel axée sur les dispositifs existants et futurs et de développement de mesures et de procédures de travail basées sur l'expérience des professionnels et obtenues par des procédés participatifs.

VII. TABLE DES ABRÉVIATIONS

AC	Assurance-chômage	EdS	Emploi de solidarité
AFP	Attestation fédérale de formation professionnelle	EUSE	Union Européenne de l'Emploi Assisté (European Union of Supported Employment)
AI	Assurance-invalidité	FCE	Fonds cantonal de l'emploi
AMOSAS	Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug (Observatoire du marché du travail de Suisse occidentale, Aarau et Zoug)	FSEA	Fédération suisse pour la formation continue
ANLCI	Agence nationale de lutte contre l'illettrisme (France)	IFFP	Institut fédéral des hautes études en formation
BIT	Bureau International du Travail	INSOS	Institutions sociales suisses pour personnes handicapées
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales (Allemagne)	ISSA	Association internationale de la sécurité sociale
CCRVA	Commission cantonale de reconnaissance et de validation des acquis (Fribourg)	LACI	Loi sur l'assurance-chômage
CDAS	Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales	LASoc	Loi sur l'aide sociale
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique	LCD	Loi sur la concurrence déloyale
CF	Le Conseil fédéral suisse	LEMT	Loi sur l'emploi et le marché du travail
CFC	Certificat fédéral de formation professionnelle	LMC	Loi en matière de chômage (Genève)
CIFC	Conférence intercantonale de la formation continue	MIS	Mesure d'insertion sociale
CII	Collaboration interinstitutionnelle	MMT	Mesure active du marché du travail
CII-MAMAC	Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments mit Case Management	Obsan	Observatoire suisse de la santé
CJD	Commission pour les jeunes en difficulté d'insertion dans la vie professionnelle	OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
CNIAE	Conseil National de l'Insertion par l'Activité Economique (France)	OFAS	Office fédéral des assurances sociales
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale	OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
CSRE	Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation	OFS	Office fédéral de la statistique
CSST	Conseil Suisse de la Science et de la technologie	ORP	Office régional de placement
DAEC	Direction de l'aménagement, de l'environnement et des constructions	ORTE	Observatoire Romand et Tessinois de l'emploi
DFE	Département fédéral de l'économie	PEQ	Programme d'emploi qualifiant
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales	PRP	Projet de recherche sur les politiques/Policy Research Initiative
		SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
		SEdS	Service des emplois de solidarité (Genève)
		SSR	Service social régional
		VAE	Validation des acquis de l'expérience

VIII. LITTÉRATURE ET DOCUMENTATION

VIII.1. Bibliographie

- Adam, S. M. (2008). *Die Sozialfirma – wirtschaftlich arbeiten und sozial handeln. Beiträge zu einer sozialwirtschaftlichen Innovation*. Berne: Haupt.
- Aeppli, D. C. (2006). *La situation des chômeurs en fin de droit en Suisse. Quatrième étude*. Berne: SECO.
- Aeppli, D. C., & Ragni, T. (2009). *Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Welche Wirkung entfaltet auf Reintegration zielende Sozialhilfe?* Berne: SECO.
- Aeppli, D. C., Kälin, R., Ott, W., & Peters, M. U. (2004). *Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose*. Zurich: Rüegger.
- Albrekt Larsen, C. (2008). *Networks versus Economic Incentives. An economic sociological account of the transition from unemployment to employment*. CCWS Working paper no. 2008-59. Aalborg: CCWS.
- AMOS A. (2007). *Chômage de longue durée. Situation et mesures*. Zurich: AMOSA.
- AMOS A. (2011). *Rekrutierungspotential von Stellensuchenden für das Gesundheitswesen*. Zürich: AMOSA.
- AMOS A. (2010). *Wiederholte Arbeitslosigkeit. Situation und Massnahmen*. Zurich: AMOSA.
- AMOS A, AMS FL, AMS & Bundesagentur für Arbeit. (2008). *Des chances pour les personnes peu qualifiées dans la région internationale du lac de Constance*. Zürich: gdz AG.
- ANLCI. (2009). *Guide d'utilisation du Référentiel des compétences clés en situation professionnelle (Référentiel CCSP)*. Lyon: ANLCI.
- Arni, P. (2010). *Intensivberatung und -coaching für ältere Stellensuchende - ein Weg zu verbesserten Arbeitsmarktchancen*. Lausanne: UNIL.
- Arni, P., Lalive, R., & van Ours, J. C. (2009). *How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit*. Working Paper 2009:22. Uppsala: IFAU.
- Backes-Gellner, U., Mure, J., & Tuor, S. (2007, 2-3). *The Puzzle of Non-Participation in Continuing Training – An Empirical Study of Chronic vs. Temporary Non-Participation*. *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung*, pp. 295-311.
- Bärtschi, D. (2010). *Performance Measurement in Social Enterprises. An Empirical Analysis of Swiss WISEs*. Lugano: Università della Svizzera italiana.
- Bauer, T. (2007, 12). *La situation sur le marché du travail détermine l'augmentation salariale de l'année suivante*. *La Vie Economique*, pp. 26-29.
- Baumann, B., Stremlow, J., Strohmeier, R., & Bieri, A. (2010). *Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz. Föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich*. Berne: OFAS.
- Baumberger, D., & Gaillard, S. (2010, 4). *Le marché du travail en Suisse: un état des lieux*. *La Vie Economique*, pp. 39-43.
- Behncke, B., Fröhlich, M., & Lechner, M. (2010). *Statistical Assistance for Programme Selection – For a Better Targeting of Active Labour Market Policies in Switzerland*. Saint-Gall: SIAW.
- Behncke, S., Fröhlich, M., & Lechner, M. (2007). *Public employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms?* IZA DP No. 3005. Bonn: IZA.
- Berclaz, M. (2010). *Pour une meilleure prise en compte des employeurs dans le processus de réinsertion professionnelle. Dossier du mois d'octobre 2010*. Yverdon-les-Bains: ARTIAS.
- Bernhard, S., & Kruppe, T. (2010). *Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose. Oft ausgegeben und selten eingelöst*. IAB-Kurzbericht 21 /2010. Nuremberg: IAB.
- BMAS. (2008a). *Endbericht – Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II*. *Forschungsbericht – Bundestagsdrucksache, Nr. 16/11488*. Berlin: BMAS.

- BMAS. (2008c). *Evaluation / Monitoring des Kombilohn-Impulsprogrammes für regionale Initiativen (KOLIPRI)*. Stuttgart: Ministerium für Arbeit und Soziales.
- BMAS. (2008b). *Final Report on the Evaluation of the Experiment Clause Pursuant to Section 6c of SGB II Comparative evaluation of the labour market policy success of the provider models "Approved Local Providers" and "Joint Agencies"*. Berlin: BMAS.
- Bonoli, G. (2008a). Faire face aux défis de l'Etat social: la stratégie de l'investissement. Dans G. Bonoli, & F. Bertozzi, *Les nouveaux défis de l'Etat social. Neue Herausforderungen für den Sozialstaat* (pp. 1-17). Lausanne/Berne: Presses polytechniques et universitaires romandes/Haupt.
- Bonoli, G. (2009). La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Résumé de la présentation faite à la réunion de la Conférence Latine des Affaires Sanitaires et Sociales du 1er avril 2009. Mimeo.
- Bonoli, G. (2008b). *Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle. Working paper de l'IDHEAP. Politiques sociales 2008/2*. Lausanne: IDHEAP.
- Bonoli, G., & Hinrichs, K. (2010). *Statistical Discrimination and Employers' Recruitment Practices for Low-Skilled Workers. REC-WP 10/2010*. Edimbourg: RECOWE.
- Bonoli, G., Flückiger, Y., Berclaz, M., Kempeneers, P., & Wichmann, S. (2008). *Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg*. Lausanne/Genève: IDHEAP/OUE.
- Brousselle, A., Champagne, F., Constandriopoulos, A.-P., & Hartz, Z. (2009). *L'évaluation : concepts et méthodes*. Montréal: PUM.
- Brücker, H., & Konle-Seidl, R. (2006). *Nicht jede Therapie schlägt überall an. IAB Kurzbericht Nr. 10*. Nuremberg: IAB.
- Brunner, A., Lellig, C., Winistörfer, H., & Lang, T. (2008a). *10 étapes vers des emplois à salaire partiel dans les entreprises privées. Guide pratique pour les Agences de Placement*. Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Brunner, A., Lellig, C., Winistörfer, H., & Lang, T. (2008b). *Teillohnstellen in privatwirtschaftlichen Unternehmen. Welche Geschäftsprozesse und Tätigkeiten eignen sich und welches sind entscheidende Erfolgsfaktoren?* Winterthur: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften.
- Buchenberger, S., Känel, N., & Reifler, K. (2007). *Langzeitarbeitslose aus Sicht der Arbeitgeber. Ein Arbeitsbericht des Projekts "Langzeitarbeitslosigkeit - Situation und Massnahmen"*. Zurich: AMOSA.
- Canton du Valais. (2010). *Catalogue des mesures de réinsertion professionnelle et sociale. Assurance-chômage, assurance-invalidité et aide sociale. 2ème édition*. Sion: Canton du Valais.
- Cap Gemini, Ernst & Young. (2000). *Evaluation de la mise en oeuvre des mesures du marché du travail - Rapport final*. Berne: SECO.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2009). *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis*. Munich: CESifo.
- Castra, D. (2003). *L'insertion professionnelle des publics précaires*. Paris: PUF.
- Castra, D., & Valls, F. (2007). *L'insertion malgré tout. L'intervention sur l'Offre et la Demande*. Toulouse: Octares.
- CCRVA. (2006). *Reconnaissance et validation des acquis dans le canton de Fribourg*. Fribourg: Etat de Fribourg.
- CDIP. (2009). *Programme de travail 2008-2014. Version actualisée 2009*. Berne : CDIP.
- CF. (2010). *Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté. Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion (06.3001) à la Commission de sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) du 13 janvier 2006*. Berne: OFAS.
- Ciocia, P. (2008). *L'impact économique et l'utilité sociale des Entreprises d'insertion : le cas de Réalise. Etudes Internes de l'association Réalise. N° 2*. Genève : Réalise.
- CJD. (2009). *Situation des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle dans le canton de Fribourg. Rapport à l'attention du Conseil d'Etat du canton de Fribourg*. Fribourg: Etat de Fribourg.
- CNIAE. (2009). *Synthèse des études territoriales. Résultats et perspectives*. Paris: CNIAE.

Comeau, M. (2011). *Etude d'impact socio-économiques des entreprises d'insertion du Québec*. Montréal: Libera Mutatio.

Commission cantonale CII. (2010). *Collaboration interinstitutionnelle. Rapport 2009. A l'attention du Conseil d'Etat*. Fribourg: OAI.

Commission cantonale CII. (2008.b). *Critères de tri pour les cas de collaboration complexe*. Consulté le juillet 18, 2011, sur www.cii-fribourg.ch: http://www.cii-fribourg.ch/documents/Criteres%20de%20tri_cas%20collaboration%20complexe_CII_Fribourg_080520.PDF

Commission cantonale CII. (2008.a). *Critères de tri pour les cas de collaboration simple*. Consulté le juillet 18, 2011, sur www.cii-fribourg.ch: http://www.cii-fribourg.ch/documents/Criteres%20de%20tri_cas%20collaboration%20simples_CII_Fribourg_080508.PDF

Commission cantonale CII. (2009). *Glossaire*. Consulté le juillet 18, 2011, sur www.cii-fribourg.ch: http://www.cii-fribourg.ch/documents/Glossaire%20CII_090227.pdf

Commission cantonale CII. (2011). *Rapport annuel. Collaboration interinstitutionnelle CII*. Fribourg: Etat de Fribourg.

Commission des communautés européennes. (2001). *Communication de la Commission. Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*. Bruxelles: Commission européenne.

Conseil d'Etat du canton de Vaud. (2010). *Réponse du Conseil d'Etat à l'interpellation Nicolas Rochat et consorts demandant si l'opacité du Service de l'emploi en matière de communication sur la lutte contre le chômage est proportionnelle au nombre de chômeurs*. Lausanne: Canton de Vaud.

Conseil-exécutif du canton de Berne. (2011). *Rapport sur les emplois de niche*. Berne: Canton de Berne.

Cornut, M. (2011). *L'impact de la 4ème révision de la LACI sur les programmes d'emplois temporaires subventionnés: constats et recommandations*. Dossier ARTIAS accessible en ligne.

Credit Suisse. (2010). *Canton de Fribourg. Structures et perspectives*. Zurich: Credit Suisse.

CSIAS. (2008). *Good Practice pour les services sociaux*. Berne: CSIAS .

CSIAS. (2010). *Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: Eléments d'une stratégie nationale*. Berne: CSIAS.

CSRE. (2010). *L'éducation en Suisse. Rapport 2010*. Aarau: CSRE.

CSST. (2011). *Recommandations du CSST relatives à l'encouragement de la formation, de la recherche et de l'innovation. Apport à la préparation du message FRI pour la période 2013-2016*. Berne: CSST.

DAEC. (2010). *Développement durable. Stratégie et plan d'action du canton de Fribourg. Propositions pour la consultation des Directions*. Fribourg: Etat de Fribourg.

Dantan, S., & Murtin, F. (2011). "Hysteresis in the Unemployment Exit Rate: A Cross-Country Microeconomic Analysis", *OECD Economics Department Working Papers*. Paris: OCDE.

Datta Gupta, N., & Larsen, M. (2010). *Evaluating Employment Effects of Wage Subsidies for the Disabled - the Danish Flexjobs Scheme. Working Paper 07:2010*. Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research.

De Jonckheere, C., Mezzena, S., & Molinari, C. (2008b). *Les entreprises sociales d'insertion par l'économie. Des politiques, des pratiques, des personnes et des paradoxes*. Genève: IES.

De Jonckheere, C., Mezzena, S., & Molinari, C. (2008). *Les entreprises sociales d'insertion par l'économie. Des politiques, des pratiques, des personnes et des paradoxes*. Genève: IES.

De-Graaf-Zijl, M. (2005). *The economic and social consequences of temporary employment: a review of literature. Discussion paper no. 47*. Amsterdam: University of Amsterdam.

Dengler, K., & Hohmeyer, K. (2010). *Massnahmensequenzen im SGB II. Eine deskriptive Analyse. IAB-Forschungsbericht 8/2010*. Nuremberg: IAB.

Dengler, K., & Hohmeyer, K. (2010). *Massnahmensequenzen im SGB II. Eine deskriptive*

- Analyse. IAB-Forschungsbericht 8/2010. Nuremberg: IAB.
- DFE. (2009). *Rapport du DFE sur une future politique de la Confédération dans le domaine de la formation continue en collaboration avec le Département fédéral de l'intérieur (DFI)*. Berne: DFE.
- Dietz, M., Gartner, H., Koch, S., & Walwei, U. (2006). *Massgeschneidert ist besser als von der Stange*. IAB Kurzbericht Nr. 18. Nuremberg: IAB.
- Dietz, M., Koch, S., & Walwei, U. (2006). *Ein Ansatz mit Hacken und Ösen*. IAB Kurzbericht Nr. 3. Nuremberg: IAB.
- DSAS, Direction de la santé et des affaires sociales. (1999). *Concept MIS/LASoc*. Fribourg: DSAS.
- Duell, N., Tergeist, P., Bazant, U., & Cimper, S. (2010). *Activation Policies in Switzerland*. OECD Social Employment and Migration Working Papers. Récupéré sur www.oecd.org/els/workingpapers
- Dunand, D. (2010, 3). Les entreprises sociales d'insertion face à la pauvreté ? *Sécurité sociale*, pp. 147-149.
- Dunand, D., & Pasquier, A.-L. (2006). *Travailler pour s'insérer. Des réponses actives face au chômage et à l'exclusion : les entreprises de réinsertion*. Genève: IES.
- Ecoconcept. (2008). *Finanzielle Nutzen und Wirksamkeit von Massnahmen zur Arbeitsintegration*. Schlussbericht Januar 2008. Zurich: ecoconcept.
- economiesuisse. (2010). *École obligatoire: se concentrer sur l'essentiel*. Genève: economiesuisse.
- Egger, Dreher & Partner AG. (2008). *Grundlagenpapier „Case Management Berufsbildung plus“*. Berne: Egger, Dreher & Partner AG.
- Egger, M., Merckx, V., & Wüthrich, A. (2010). *Evaluation du projet national CII-MAMAC*. Berne: OFAS.
- Egger, T., & Spycher, S. (2007). Aktive Massnahmen zur Erwerbsintegration: Welchen Beitrag leisten sie zur Integration von Migrantinnen und Migranten? Dans A. Baechtold, & L. von Mandach, *Mondes du travail. Chances d'intégration et risques d'exclusion* (pp. 64-73). Zurich: Seismo.
- Eichhorst, W., Kaufmann, O., & Konle-Seidl, R. (2008). *Bringing the Jobless into Work. Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Emery, Y. (2005). *Compétences sociales et intégration professionnelle*. Lausanne: IDHEAP.
- EUSE. (2007). *Brochure d'informations et normes de qualité*. Derry: EUSE.
- EUSE. (2010). *EUSE Report 2009. A brief overview of supported employment in Europe*. Derry : EUSE.
- Fischer-Rosinger, M., & Djurdjevic, D. (2007, 12). Le travail temporaire en Suisse : motifs et perspectives sur le marché de l'emploi. *La Vie économique. Revue de politique économique*, pp. 47-50.
- Flückiger, Y. (2011). *Evaluation de Programme Emploi Formation (PEF)*. Genève: OUE.
- Flückiger, Y., & Kempeneers, P. (2008). *Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les «Maisons Hestia» à Genève*. Genève: Observatoire universitaire de l'emploi.
- Fluder, R., Fritschi, T., & Salzberger, R. (2011, 9). Parcours types et profils de risques des chômeurs. *La Vie économique*, pp. 40-43.
- Fluder, R., Graf, T., Ruder, R., & Salzberg, R. (2009). *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)*. Berne: OFAS.
- Foudriat, M. (2011). *Sociologie des organisations. La pratique du raisonnement*. Paris: Pearson.
- Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit. (2010). *Das Hamburger Modell zur Beschäftigungsförderung. Auswertungsbericht für das Jahr 2009*. Hambourg: Freie und Hansestadt Hamburg. Behörde für Wirtschaft und Arbeit.
- Fröhlich, M., Lechner, M., Behncke, S., Steiger, H., Hammer, S., Schmidt, N., et al. (2007). *Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi*. Berne: SECO.
- Fuhrer, M., & Schweri, J. (2010). *Coûts et bénéfices des formations professionnelles initiales de deux ans*

pour les entreprises suisses. Rapport final.
Zollikofen: IFFP.

Gärtner, L., & Flückiger, Y. (2006). *Problèmes de l'Etat social: causes, fondements et perspectives. Rapport de synthèse*. Zurich/Coire: Rüegger.

Georges, N. (2006). *Le profilage : outil statistique et/ou mode de coordination. Document de travail N°72*. Noisy-le-Grand: Centre d'études de l'emploi (CEE).

Georges, N. (2008). *Le profilage statistique est-il l'avenir des politiques de l'emploi ? In Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE. L'emploi, nouveaux enjeux – édition 2008*. Consulté le juillet 14, 2011, sur http://insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/EMPLOIR081.PDF

Gerfin, M., & Lechner, M. (2002, October). A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policies in Switzerland. *The Economic Journal*, 112, pp. 854–893.

Gerfin, M., Lechner, M., & Steiger, H. (2005, 12). Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes. *Labour Economics*, pp. 807-835.

Gonon, P., Hotz, H.-P., Weil, M., & Schläfli, A. (2005). *KMU und die Rolle der Weiterbildung. Eine empirische Studie zu Kooperationen und Strategie in der Schweiz*. Berne: h.e.p.

Graversen, B. K., & van Ours, J. C. (2006). *How to help unemployed find jobs quickly: experimental evidence from a mandatory activation program. Discussion Paper 2006-126*. Tillburg: CentER, Tillburg University.

Guggisberg, J., & Egger, T. (2008, 3). Evaluation du placement dans l'assurance-invalidité. *Sécurité sociale CHSS*, pp. 157-161.

Guggisberg, J., & Schmutz, S. (2007). *Massnahmen zur Ansprache bildungsbenachteiligter Personen*. Berne: BASS.

Hainmueller, J., Hofmann, B., Krug, G., & Wolf, K. (2009). *Do more placement officers lead to lower unemployment? Evidence from Germany. IAB-Discussion Paper 13/2009*. Nuremberg: IAB.

Hartmann, R. (2011, 3). Des entreprises sociales pour les personnes handicapées? *Sécurité sociale CHSS*, pp. 113-116.

Herdt, J., Winckel, H., & Laskowska, B. (2010). *Fallanalyse zur beruflichen Integration von Personen mit psychischen Störung. Forschungsbericht Nr. 5/10*. Berne: OFAS.

Hoffman, H. (2005, 1). Intégrer au lieu de marginaliser : l'emploi assisté et la 5e révision de l'AI. *Sécurité sociale CHSS*, pp. 39-42.

Honneth, A. (2006). *La société du mépris. Vers une nouvelle Théorie critique*. Paris: La Découverte.

INSOS. (2010). *Accompagnement des collaborateurs /trices dans l'entreprise (Supported Employment). Prise de position de INSOS Suisse*. Berne: INSOS Suisse.

ISSA. (2010). *Good Practices in Social Security. Development of a Customer Profiling model to assist in case management and activation*. Consulté le juillet 14, 2011, sur <http://www.issa.int/Observatory/Good-Practices/Development-of-a-Custo>

Jaenichen, U., & Stephan, G. (2009, September 24). The effectiveness of targeted wage subsidies for hard-to-place workers. *Applied Economics, iFirst*, pp. 1-17.

Jirjahn, U., Pfeifer, C., Tsertsvadze, G., & Koch, S. (2006). *Befristete Lohnsubventionen mit nachhaltigem Erfolg. IAB Kurzbericht Nr. 20*. Nuremberg: IAB.

Jouffroy, G. (2006). *Analyse institutionnelle. Des outils essentiels pour le management. Les concepts et les pratiques*. Pontarlier: Gaston Jouffroy.

Kehrli, C. (2007). *Entreprises sociales en Suisse. Caractéristiques - Intérêt - Questions*. Lucerne: Caritas Suisse.

Keller, D. (2011, 3). Allocations d'intégration professionnelle pour chômeurs de longue durée. *Sécurité sociale CHSS*, pp. 124-126.

Kempeneers, P., Flückiger, Y., & Ferro Luzzi, G. (2008). *Aide sociale 2008. Explication et anticipation de l'évolution des dépenses et des bénéficiaires de l'aide sociale dans les limites des territoires cantonaux*. Genève: OUE.

Konle-Seidl, R. (2008). *Changes in the governance of employment services in Germany since 2003. IAB-Discussion Paper 10/2008*. Nuremberg: IAB.

- Konle-Seidl, R., & Eichhorst, W. (2008). Does activation work? Dans W. Eichhorst, O. Kaufmann, & R. Konle-Seidl, *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US* (pp. 415-443). Berlin, Heidelberg: Springer.
- Kupfer, c. (2007). *Impôts, transferts et revenus en Suisse*. Lucerne: CSIAS.
- Lalive, R., van Ours, J. C., & Zweimüller, J. (2002). *The Effect of Benefit Sanctions on the Duration of Unemployment*. CEPR DP No. 3311. Londres: C.E.P.R.
- Lamamra, N., & Masdonati, J. (2009). *Arrêter une formation professionnelle. Mots et maux d'apprenti-e-s*. Lausanne: Antipodes.
- Larsen, C. A., & Vesan, P. (2011). *Public Employment Services, Employers and the failure of low-skill workers in six European countries*. REC-WP 02/2011. Edimbourg: RECOWE.
- Lechner, M., & Smith, J. (2007, 14). What is the value added by caseworkers? *Labour Economic* , pp. 135-151.
- Lechner, M., & Wiehler, S. (2007). *Does the Order and Timing of Active Labour Market Programs Matter? IZA Discussion Paper n° 3092*. Bonn: IZA.
- Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV - Sozialhilfe*. Berne: SECO.
- Longchamp, F. (2011). *La meilleure politique sociale, c'est l'emploi. Dossier ARTIAS juillet 2011*. Yverdon-les-Bains: ARTIAS.
- Looney, J. (2008). *L'enseignement, l'apprentissage et l'évaluation des adultes. Pour de meilleures compétences de base*. OCDE: OCDE.
- Manfred, A. (2011). *Lifelong learning inequality? The relevance of family background for on-the-job training*. IAB Discussion Paper, 09/2011. Nuremberg: IAB.
- Manpower. (2011). *Résultats 2011 du sondage sur la pénurie de talents*. Genève: Manpower Suisse.
- Marquis, J.-F. (2010). *Conditions de travail, chômage et santé. La situation en Suisse à la lumière de l'Enquête suisse sur la santé 2007*. Lausanne: Page Deux.
- Martin, J. P., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: a review on OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8 , pp. 9-56.
- Martin, P., Regina, S., & Markus, M. (2010). *Auswirkungen der Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone. Aktualisierung nach Parlamentsbeschlüssen vom Frühjahr 2010*. Zurich: INFRAS.
- McKee-Ryan, F., Kinicki, A. J., Song, Z., & Wanberg, R. (2005, Vol. 90 No.1). Psychological and Physical Well-Being During Unemployment: A Meta-Analytic Study. *Journal of Applied Psychology* , pp. 53-76.
- Mendez, A. (. (2010). *Processus. Concepts et méthode pour l'analyse temporelle en sciences sociales*. Louvain-la-Neuve: Bruylant-Academia.
- Mouzoune, K. (2009, 10 29). *Suivi longitudinal des bénéficiaires de l'aide sociale à Genève. Présentation pour les journées suisses de la statistique*. Consulté le juillet 14, 2011, sur Site de Statoo Consulting: www.statoo.ch/jss09/presentations/Mouzoune.ppt
- O'Connell, P. J., McGuinness, S., Kelly, E., & Walsh, J. (2009). *National Profiling of the Unemployed in Ireland. Research Series Number 10*. Consulté le juillet 14, 2011, sur <http://www.esri.ie/UserFiles/publications/20090825142343/RS010.pdf>
- Obsan. (2010). *La santé dans le canton de Fribourg. Analyse des données de l'Enquête suisse sur la santé 2007 (Obsan rapport 43)*. Neuchâtel: Observatoire suisse de la santé.
- OCDE. (2006). *Perspectives de l'emploi de l'OCDE. Stimuler l'emploi et les revenus*. Paris: OCDE.
- OCDE. (2008). *Prestations et salaires 2007. Les indicateurs de l'OCDE*. Paris: OCDE.
- Oegerli, T., & Morlok, M. (2007). *Risikofaktoren von Langzeitarbeitslosigkeit. Ein Arbeitsbericht des Projekts „Langzeitarbeitslosigkeit – Situation und Massnahmen“*. Zurich: AMOSA.
- OFAS. (2007.b). *Circulaire sur la détection et l'intervention précoces (CDIP)*. Berne: OFAS.
- OFAS. (2010). *Circulaire sur les mesures de réadaptation d'ordre professionnel (CMRP)*. Berne: OFAS.

- OFAS. (2007.a). *Circulaire sur les mesures de réinsertion (CMR)*. Berne: OFAS.
- OFFT. (2010). *Case management "Formation professionnelle". Rapport de monitoring 2010: état du projet*. Berne: OFFT.
- OFFT. (2007). *Le case management « formation professionnelle »*. Principes et mise en œuvre dans les cantons. Berne: OFFT.
- OFFT. (2008.a). *Validation des acquis. Donner une valeur à l'expérience. Guide national*. Berne : OFFT.
- OFS. (2009). *Arriver en fin de droit et après? Analyse de la réinsertion des personnes arrivées en fin de droit de l'assurance-chômage*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2009). *Evolution du niveau de formation de la population de la Suisse. Etude des déterminants, modélisation et scénarios*. Neuchâtel : OFS.
- OFS. (2011). *Indicateurs du marché du travail 2011. Résultats commentés pour la période 2005-2011*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2003). *La mobilité professionnelle de 1992 à 2002: une étude basée sur les données de l'enquête suisse sur la population active (avec son annexe avec les chiffres 1992-2009)*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2012). *La statistique de l'aide sociale 2010. Sélection des résultats*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2011). *Migration et intégration*. Consulté le juillet 25, 2011, sur <http://www.bfs.admin.ch>: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/01/07.html>
- OFS. (2010). *Participation à la formation continue en Suisse. Premiers résultats du module «Formation continue» de l'enquête suisse sur la population active 2009*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2010). *Perspectives de la formation. Scénarios 2010-2019 pour le degré secondaire II*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2011). *Rapport social statistique suisse 2011*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2007). *Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2006. Canton de Fribourg*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2009). *Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2008. Canton de Fribourg*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2010). *Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2009. Canton de Fribourg*. Neuchâtel: OFS.
- OFS. (2011). *Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2010. Canton de Fribourg*. Neuchâtel: OFS.
- ORTE. (2007b). *Emploi faiblement qualifié. La branche de la santé et de l'action sociale dans le canton de Vaud*. Lausanne: Service de l'emploi.
- ORTE. (2007a). *Etude sur l'évolution de l'emploi faiblement qualifié. Situation dans le commerce de détail à Genève*. Genève: Service de la prospective.
- ORTE. (2010). *Evolution du travail intérimaire en Suisse romande. Version actualisée*. Genève: ORTE.
- Perret, V., Giraud, O., Helbing, M., & Battaglini, M. (2007). *Les cantons suisses face au chômage. Fédéralisme et politiques de l'emploi*. Paris: L'Harmattan.
- Peter, M. (2009, 4). Optimisation du service public de l'emploi: mise en pratique des enseignements tirés de diverses études. *La Vie Economique. Revue de politique économique*, pp. 50-54.
- Pfister, N. (2009). *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis. Eine Standortbestimmung des SKOS basierend auf einer Befragung von 20 Sozialdiensten*. Berne: CSIAS.
- PRP. (2005). *Ce qu'il faut savoir sur l'économie sociale. Un guide pour la recherche en politiques publiques*. Ottawa: PRP.
- Ritschard, G., Bigotta, M., Losa, F. B., & Stephani, E. (2011, 7-8). Le parcours professionnel des chômeurs de longue durée en Suisse. *La Vie économique*, pp. 51-54.
- Rose, J. (2009). *La "non qualification". Question de formation, d'emploi ou de travail? Net.Doc.53*. Marseille: Céreq.
- Röthlisberger, S., & Yerly, D. (2010, 6). L'efficacité de la collaboration entre les services de placement publics et privés : un avantage pour les demandeurs d'emploi. *La Vie Economique. Revue de politique économique*, pp. 35-38.

- Rüst, T., & Debrunner, A. (2005). *Supported Employment. Modelle unterstützter Beschäftigung bei psychischer Beeinträchtigung*. Coire: Rüegger.
- Salognon, M. (2008, Janvier-mars). L'exclusion professionnelle: quelle implication des entreprises? *Horizons stratégiques* .
- SASoc. (2012). *Aide matérielle 2011*. Consulté le juillet 26, 2012, sur Site du Service de l'action sociale:
http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf43/Aide_materielle_2011.pdf
- SASoc. (2012). *Statistiques 2010 des mesures d'insertion sociale (MIS)*. Fribourg: Etat de Fribourg.
- Schallberger, P., & Wyer, B. (2009). *Ermächtigung und Entmutigung? Eine fallrekonstruktive Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)*. Rorschach: FHS St. Gallen.
- Schaufelberger, D., & Mey, E. (2009). Modelle und Konzepte des Arbeitsintegration: Auslegeordnung und Systematisierung. *Fachtagung 2. Luzerner Tagung zur Arbeitsintegration. Konzepte- Erfahrung - Reflexion. 17. November 2009*. Lucerne.
- Schaufelberger, D., & Mey, E. (2010, 5). Viele Massnahmen – wenig Übersicht. Arbeitsintegration einer Systematisierung. *Sozialaktuell* , pp. 15-18.
- Schmidt, W. (2010, 4). Les personnes concernées ont besoin d'un appui. *ZESO* , pp. 7-9.
- Schräder, R., & Grämiger, B. (2010). *Promotion des compétences de base des adultes dans les cantons. Champs d'action et propositions de mesures*. Berne: CIFIC/FSEA.
- SECO. (2009). *Circulaire relative aux mesures du marché du travail (MMT)*. Consulté le juillet 28, 2011, sur www.espace-emploi.ch:
http://www.espace-emploi.ch/dateien/Kreisschreiben/Circulaire_MMT_2009.pdf
- SECO. (2008). *Examen de la situation actuelle dans le domaine de la location de services (Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location des services, LSE). Rapport final*. Berne: SECO.
- SECO. (2011). *Le chômage en Suisse 2010*. Neuchâtel: OFS.
- SECO. (2006). *Le Service de l'emploi et la location de services en Suisse : données statistiques*. Berne: SECO.
- SEdS. (2011). Annexe D. Emplois de solidarité (EdS) - Bilan. Février 2011. Dans L. C. Genève, *Le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation de la nouvelle loi en matière de chômage (LMC - J 2 20)*. Genève: Etat de Genève.
- SEdS. (2009). Emplois de solidarité. Présentation - Formation et mesures socioprofessionnelles. Fribourg, le 4 novembre 2009. Fribourg: Mimeo.
- Service de la statistique du canton de Fribourg/Banque cantonale du canton de Fribourg. (2012). *Perspectives de l'économie fribourgeoise 2011. Une dynamique en équilibre*. Fribourg: SStat/BCF.
- SFP. (2011, novembre 26). *La formation professionnelle initiale. Indicateurs "Rentrée 2010"*. Consulté le juin 9, 2011, sur Site du SFP:
http://appl.fr.ch/friactu_inter/handler.ashx?fid=3322
- Sheldon, G. (2010, 1/2). Le marché suisse du travail depuis 1920: les tendances à long terme. *La Vie Economique* , pp. 15-19.
- SOPFA. (2011). *Rapport du Projet-GO. Promotion des compétences de base pour adultes*. Fribourg: Mimeo, document interne.
- Stadt Winterthur. Departement Soziales. (2008). *Passage – an der Schwelle zum Sozialhilfebezug*. Consulté le juillet 14, 2011, sur http://www.soziales.winterthur.ch/upload/file/kap_be_richte_Passage_2008-04.pdf
- Stern, S., Marti, C., von Stokar, T., & Ehrler, J. (2010). *Evaluation de la formation professionnelle initiale de deux ans (AFP. Version abrégée)*. Zurich/Lausanne: INFRAS/IDHEAP.
- Suter, C., Perrenoud, S., Kuhn, U., Joye, D., & Gazareth, P. (. (2009). *Rapport social 2008. La Suisse mesurée et comparée*. Zürich: Seismo.
- Svarer, M. (2007). *The Effect of Sanctions on the Job Finding rate: Evidence from Denmark*. IZA DP No. 3015. Bonn: IZA.
- Swisstaffing. (2008). *Bericht. Temporärarbeit in der Schweiz*. Dübendorf: Swisstaffing.
- Swisstaffing. (2010). *Newsletter des 26. April 2010. Umfrage bei den swisstaffing-Mitgliedern über die*

Zusammenarbeit mit der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Dübendorf: Swisstaffing.

Tattini-Antonin, V., & Bruttin, M.-D. (2006). Entreprises sociales d'insertion en Suisse : une première approche. Dans *Cahier de l'ARUC-ÉS, C-12-2006*. Montréal: Bibliothèque et Archives nationales du Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Tschudi, C. (2008). Die rechtlichen Rahmenbedingungen der Privatisierung geschützter Arbeitsplätze. Dargestellt am Beispiel eines Angebotes des Stadt Zürich zu Gunsten von IV-Rentnern und Rentnerinnen. Dans S. Adam, *Die Sozialfirma – wirtschaftlich arbeiten und sozial handeln. Beiträge zu einer sozialwirtschaftlichen Innovation* (pp. 71-93). Berne: Haupt.

van der Klaauw, B., & van Ours, J. C. (2010). *Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions affect Job Finding Rates*. Tinbergen Institute DP TI 2010-064/3. Amsterdam/Rotterdam: Tinbergen Institute.

van Ours, J. C. (2007). *Compulsion in active labour market programs*. Tilburg: Tilburg University.

Van Ours, J. C. (2002). *The Locking-in Effect of Subsidized Jobs*. IZA Discussion Paper No. 527. Bonn: IZA.

Van Ours, J. C. (2002). *The Locking-in Effect of Subsidized Jobs*. IZA Discussion Paper No. 527. Bonn: IZA .

Walker, P., Marti, M., & Bertschy, K. (2010). *Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz. Nachfolgstudie zur Studie von 2003*. Berne: SECO.

Weber-Gobet, B. (2011, mars 7). *La formation continue constitue-t-elle une chance ou un problème?* Consulté le juin 9, 2011, sur le site de Travail.Suisse: <http://www.travailsuisse.ch/fr/node/2684>

Weder, R., & Wyss, S. (2010). *Arbeitslosigkeit unter niedrig Qualifizierten: die Rolle der Globalisierung. Eine empirische Analyse für die Schweiz*. Berne: SECO.

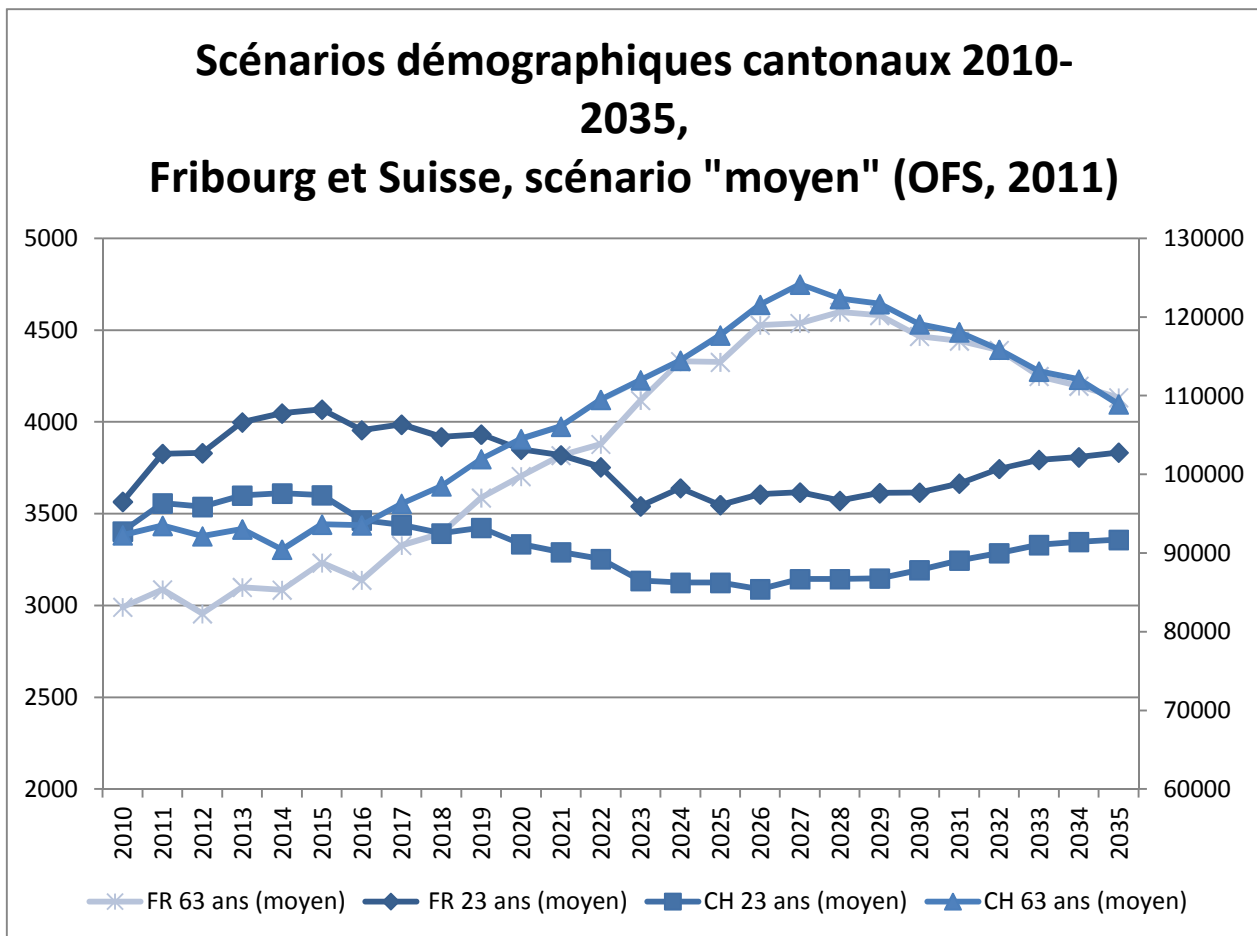
Winter-Ebmer, R. (2003). *Coping with Structural Crisis: Evaluating an innovative redundancy-retraining project*. Bonn: IZA.

Winterhager, H., Heinze, A., & Spermann, A. (2006). *Deregulating Job Placement in Europe: A Microeconomic Evaluation of an Innovative Voucher Scheme in Germany*. IZA DP No. 2109. Bonn: IZA.

Wolter, S., & Messer, D. (2009). *Formation continue et bons de formation. Résultats d'une expérience menée sur le terrain. Résumé et mise en perspective de certains aspects des résultats de l'étude*. Berne: OFFT.

VIII.2. Annexes

VIII.2.1 Annexe 1 : Scénarios démographiques cantonaux 2010-2035



VIII.2.2 Annexe 2 : Processus du supported employment

Les stratégies basées sur l'emploi accompagné ont comme point commun une série de différentes phases organisées. Nous prendrons comme point de référence les phases définies par l'EUSE (EUSE, 2007) Il existe néanmoins plusieurs modèles possibles qui sont déterminés notamment par les objectifs visés, les populations concernées et les partenaires actifs du réseau (pour une typologie : Rüst & Debrunner, 2005).

Un processus constitué de cinq étapes a été identifié et reconnu par l'EUSE comme un modèle de bonne pratique qui peut être utilisé comme une structure au sein de l'emploi accompagné. Chacune de ces étapes regroupent un grand nombre d'activités qui s'adressent aux personnes concernées en fonction de leurs ressources et besoins.

	Phases	Définition
En amont du contact avec le marché du travail	Adhésion du demandeur d'emploi	Il s'agit d'une phase de conseils et de décision de l'éventuel futur bénéficiaire. Cette étape permet de fournir des informations accessibles selon les moyens adaptés et d'aider le futur bénéficiaire à prendre des décisions avisées.
	Etablissement d'un profil professionnel	Cette étape est constituée d'activités d'évaluation et de bilan donnant un aperçu des compétences, des aptitudes et ressources du bénéficiaire. Ces données fournissent un profil détaillé de toutes les questions liées à l'emploi qui déterminera la suite du processus. Une planification centrée sur la personne est également élaborée à ce stade.
	Recherche d'emploi	Interviennent ici toutes les techniques de recherche d'emploi pouvant influencer positivement un engagement. Il s'agit à la fois d'une phase de formation et d'activités concrètes. Dans le modèle retenu par l'EUSE, le bénéficiaire est responsable des recherches, le prestataire de l'accompagnement se contentant de fournir des informations et des conseils détaillés.
Lors du recrutement	Adhésion de l'employeur	A ce stade, les activités vont dépendre du format que prendra l'engagement ou l'entretien avec l'employeur. L'EUSE soutient qu'il est nécessaire que le prestataire susmentionné participe lors du recrutement mais dans les faits, cette condition n'est pas toujours remplie. Le bénéficiaire peut mettre à profit cette étape pour se renseigner sur le poste et les conditions y relatives.
Au cours du suivi post-embauche	Soutien sur et en dehors du lieu de travail	Le niveau, la quantité et la forme du soutien apporté dépendent d'une part des besoins, des aptitudes et de la situation professionnelle du bénéficiaire et, d'autre part, des ressources tant humaines que financières du prestataire. Idéalement, le soutien professionnel devrait s'atténuer progressivement afin d'être remplacé par le soutien des collègues de travail. Ces dispositions offrent non seulement un soutien au bénéficiaire mais aussi à l'employeur et aux collègues de travail. Cette intervention favorise le développement d'un soutien naturel sur le lieu de travail et renforce celui-ci malgré d'éventuelles problématiques survenant en dehors du lieu de travail.

Les finalités visées par ce processus dynamique sont la prise d'emploi rémunéré, l'obtention d'un emploi réel assorti de possibles évolutions professionnelles et l'intégration sociale sur le lieu de travail (rapports de travail positifs, sentiment d'appartenance, etc.).

VIII.2.3 Annexe 3 : Modèle de Storstrøm et Sønderjylland

La prise en charge se déroule de la manière suivante : 1) 10 jours après leur inscription au chômage, les demandeurs et demandeuses d'emploi sont convoqués au programme en question ; 2) après 5 à 6 semaines, les demandeurs et demandeuses d'emploi doivent participer à un atelier de technique de recherche d'emploi d'une durée de 2 semaines. Après le cours, ils sont tenus de se rendre à un entretien individuel toutes les une à deux semaines afin d'être soutenu dans leurs efforts et de contrôler leurs démarches. Des offres d'emploi leur sont proposées. 3) Avant que les personnes ne soient au chômage depuis 4 mois, elles doivent recevoir une proposition de participation à une mesure d'activation d'une durée de 3 mois. Toutes les mesures d'une durée de plus de trois mois ne sont pas accessibles à ce stade. 4) Les personnes qui n'ont toujours pas trouvé d'emploi après 6 à 7 mois doivent participer à un

entretien plus long en présence de l'assistant social et un nouveau projet d'insertion est établi. A cette étape, toutes les mesures peuvent être mises en œuvre, y compris les plus longues (Graversen & van Ours, 2006).

Début du chômage	Lettre au groupe de contrôle avec détail du programme	Programme de recherche d'emploi (atelier de 2 semaines)	Entretiens individuels intensifs	Mesure d'activation	Réassignation du demandeur d'emploi n'ayant toujours pas retrouvé un emploi
0	1.5 semaines	5-6 semaines		4 mois	6-7 mois

VIII.2.4 Annexe 4 : Modèle de Hambourg

Caractéristiques	Détails
<i>Cercle des ayants-droit</i>	Chômeurs de longue durée Public peu ou pas qualifié
<i>Emplois concernés</i>	Contrat de travail avec un salaire mensuel brut compris entre 401 et 1700 € et 35 h/semaine
<i>Durée et montant de l'allocation</i>	6 mois (prolongeable à 10 mois) 250 € pour l'employeur et l'employé (libre d'impôtset ne comptant pas comme revenu au sens de l'aide sociale) 300 € pour employés parents de famille monoparentale ou chômeurs de très longue durée (plus de 24 mois sans activité)
<i>Horaire partiel</i>	Possibilité de travail à temps partiel, à savoir entre 15 à 34 h/semaine, pour une allocation de 125 € limitée à 6 mois
<i>Prestations circonstancielles</i>	Bon de qualification octroyé à l'employeur pour la formation de l'employé en fonction des besoins Option malheureusement peu utilisée (9 % en 2009)
<i>Activation et orientation vers les groupes-cibles</i>	Taux d'activation supérieur aux modèles comparables Le public-cible des participants peu qualifiés généralement atteint avec succès
<i>Rupture de la mesure avant-terme</i>	En 2009, 40 % des participants ont quitté leur emploi avant le terme de la mesure (dont 40 % durant les 3 premiers mois) en raison des difficultés liées aux groupes-cibles et aux attentes inappropriées des employeurs.
<i>Efficacité</i>	70 % des bénéficiaires étant entrés dans la mesure ne sont plus inscrits au chômage six mois après le début de la mesure ; 75 % des bénéficiaires arrivés à la fin de la mesure ne sont plus inscrits au chômage ; 86 % des employés sont toujours engagés auprès du même employeur (Klebeeffekt) ; 54 % des bénéficiaires étant entrés dans la mesure sont toujours insérés professionnellement après vingt mois (calculé à la baisse) ; Sur les 40 % ayant quitté prématurément la mesure, 63 % ont retrouvé un emploi après six mois

Le modèle développé par la Ville de Hambourg (*Kombilohn-Modell zur Beschäftigungsförderung in Hamburg*) est une combinaison d'interventions qui agit simultanément sur les différents objectifs énumérés ci-dessus. Selon les études régulières dont il a fait l'objet ces cinq dernières années, il s'agit d'une mesure efficace en termes de réinsertion et dont le retour sur investissement est positif. Son coût se situe en effet à environ 2700 € par personne et par allocation versée en moyenne durant 7 mois et, avec un taux de retour en emploi de 53.9 %, le coût par intégration réussie est de 5178 € par personne, soit beaucoup moins qu'une allocation au travail allemande (*Eingliederungszuschuss – EGZ*) coûtant deux fois plus cher (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2010). L'originalité consiste à octroyer durant 6 à 10 mois une allocation incitative mensuelle fixe de 250 € à l'employeur et à l'employé afin de créer un point de contact, un pont, autour d'un intérêt commun. La mesure cible les chômeurs de longue durée et peu ou pas qualifiés en octroyant une allocation que pour les emplois dont le salaire mensuel brut est compris entre 401 et 1700 €, soit des salaires bas. L'allocation est libre d'impôts et n'est pas pris en compte dans les revenus au sens de l'aide sociale. La procédure d'octroi, assurée via des chèques remis directement par les Consortiums, est simplifiée et facilement accessible. Chaque employeur impliqué dans le programme bénéficie d'une prestation complémentaire sous la forme d'un bon afin de financer une formation continue ou une mesure de qualification spécifique à l'attention de l'employé bénéficiaire. Cette pratique, malheureusement utilisée une fois sur dix, a l'avantage de réduire l'éventuel écart entre exigences salariales et productivité du bénéficiaire (Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006). A moyen et long termes, elle peut consolider la place du bénéficiaire et lui donner des perspectives en termes d'avancement (Castra, 2003). Une évaluation démontre que toutes les personnes ayant bénéficié d'un tel bon ont un taux de réinsertion plus élevé que ceux qui n'y ont pas eu accès (Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006). Concernant le taux important de rupture de la mesure avant-terme (en 2009, 40 % dont la majorité durant les trois premiers mois de la mesure), une analyse des bénéficiaires ayant quitté le programme indique qu'ils ont un taux de réinsertion supérieur à ceux qui n'y ont jamais participé (+13 % ; *Idem*). Afin de faire baisser le risque d'arrêt prématuré, la Ville d'Hambourg a créé un *Servicecenter* en 2009 chargé de répondre aux questions des employeurs et employés, de recevoir les offres des employeurs et d'encadrer les bénéficiaires pour assurer le maintien en emploi (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2010). Cette innovation rejoint les constats de Castra (2003; 2007) en ce qui concerne la nécessité d'un accompagnement en emploi pour garantir l'intégration dans l'entreprise (cf. *Effizienz du supported employment pour les chômeurs et chômeuses de longue durée*, p. 89).

En ce qui concerne l'efficacité de la mesure, 70 % des bénéficiaires étant entrés dans la mesure ne sont plus inscrits au chômage six mois après le début de la mesure (le taux augmente si la mesure est prolongée). A noter que 86 % des employés sont toujours engagés auprès du même employeur (*Klebeeffekt*). Après vingt mois, 54 % des bénéficiaires étant entrés dans la mesure sont toujours insérés professionnellement (en réalité ce chiffre est sans doute plus élevé). Sur les 40 % ayant quitté prématurément la mesure, 63 % ont retrouvé un emploi après six mois. (Freie und Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit, 2010; Jirjahn, Pfeifer, Tsertsvadze, & Koch, 2006; Dietz, Koch, & Walwei, 2006)

VIII.2.5 Annexe 5 : Les emplois de solidarité (EdS)

Caractéristiques

Détails

Définition

Véritables emplois sur le marché complémentaire de l'emploi qui :

- ne concurrencent pas les emplois du marché principal ;
- font l'objet de contrat à durée indéterminée (CDI) ;
- octroient des salaires soumis aux cotisations sociales ;
- sont cofinancés par l'Etat ;
- servent de tremplin vers le marché principal de l'emploi.

Cercle des ayants-droit

Demandeurs et demandeuses d'emploi en fin de droits :

Caractéristiques	Détails
	<ul style="list-style-type: none"> - dont les chances d'insertion sur le marché ordinaire de l'emploi sont réduites - qui présentent un risque de perte du lien social - Critères d'éligibilité (non cumulatifs) : <ul style="list-style-type: none"> - 55 ans et plus - Vivant seul-e, sans famille - Chef-fe de famille monoparentale avec un ou des enfant-s à charge - Maîtrise problématique du français - N'ayant pas achevé sa scolarité obligatoire et/ou de formation professionnelle - Parcours professionnel fractionné, peu qualifiant - Ressources financières faibles ou inexistantes - Capacité d'exercer un emploi
<i>Emplois concernés</i>	<p>Marché complémentaire de l'emploi comme marché du travail qui rassemble toutes les activités de production de biens ou de services jugées insuffisamment rentables par les entreprises privées.</p> <p>Ces activités :</p> <ul style="list-style-type: none"> - sont délaissées par ces entreprises (délocalisées ou abandonnées) ; - ont une utilité certaine pour la collectivité ; - peuvent être maintenues avec le soutien de l'Etat et permettre la mise en activité des personnes exclues du marché ordinaire de l'emploi.
<i>Partenaires et conditions</i>	<p>Organisations sans but lucratif, d'intérêt collectif ou déployant des activités sur le marché complémentaire de l'emploi, proposant déjà des programmes d'emploi cantonaux ou créant de nouvelles places pour des EdS, pouvant dégager des moyens financiers propres permettant la couverture partielle des salaires</p>
<i>Durée et montant des salaires</i>	<p>Indéterminée</p> <p>Salaire mensuel brut (40h / semaine):</p> <ul style="list-style-type: none"> - 3'000.- CHF pour une fonction ne requérant aucune formation spécifique. - 3'500.- CHF pour une fonction identique mais occupée par un titulaire du certificat fédéral de capacité de la branche concernée ou d'un diplôme professionnel équivalent. - 4'000.- CHF pour une fonction spécialisée ou à responsabilités, dont l'exercice requiert impérativement un certificat fédéral de capacité de la branche concernée ou un diplôme professionnel équivalent.
<i>Activation et orientation vers les groupes-cibles</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Etre salariés et éviter l'aide sociale - Recouvrer une dignité par l'exercice d'une activité de production de biens ou de services - Acquérir ou réacquérir les compétences indispensables au retour sur le marché principal de l'emploi - Maintenir et tisser des relations essentielles à une insertion sociale réussie
<i>Rupture de la mesure avant-terme</i>	<p>En 2010, 50 % des participants ont quitté leur emploi en raison des difficultés liées aux groupes-cibles et aux attentes insatisfaites des organisations.</p>
<i>Efficacité</i>	<p>Les informations actuelles ne permettent pas de déterminer l'efficacité de la mesure. Il n'existe pas d'informations sur les personnes qui se sont réinsérées sur le premier marché de l'emploi.</p>

VIII.2.6 Annexe 6 : Les deux faces de l'activation

Exiger	Encourager
<p>1. Durée et niveau des indemnités</p> <p>Abaissement des indemnités de l'assurance ou de l'assistance</p> <p>Réduction de la durée maximale des indemnités</p>	<p>1. Mesures actives du marché du travail « classiques »</p> <p>Aide à la recherche d'emploi et conseils</p> <p>Politiques d'entraînement au travail</p> <p>Soutien à l'activité indépendante</p> <p>Emplois subventionnés</p> <p>Aide à la mobilité</p>
<p>2. Critères stricts d'accessibilité et clauses de sanction</p> <p>Définition plus restrictive de la notion d'emploi acceptable</p> <p>Sanctions négatives en cas de non compliance</p>	<p>2. Incitations fiscales / rendre le travail « payant »</p> <p>Dispositions d'exemption fiscale du minimum vital</p> <p>Subventions au salaire en cas d'insertion professionnelle dans un emploi à faible rémunération</p>
<p>3. Exigences relatives à l'activité individuelle</p> <p>Conventions d'intégration contraignantes</p> <p>Surveillance des efforts individuels en matière de recherche d'emploi</p> <p>Assignation obligatoire aux mesures actives du marché du travail</p>	<p>3. Soutien social</p> <p>Case management, soutien personnalisé</p> <p>Assistance psychologique et sociale</p> <p>Politiques familiales</p>

(Eichhorst, Kaufmann, & Konle-Seidl, 2008)