

Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le canton de Fribourg

Résultats et perspectives

Dossier préparé par: Martine Zwick, collaboratrice scientifique universitaire au Service de l'action sociale du canton de Fribourg

novembre 2008

Avertissement: Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

RESUME

Fribourg est l'un des premiers cantons à avoir procédé à une évaluation de son dispositif de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale. Cette étude, confiée aux professeurs Yves Flückiger de l'Observatoire universitaire de l'emploi de Genève (OUE) et Giuliano Bonoli de l'Institut des hautes études en administration publique de Lausanne (IDHEAP), avait pour objectif d'analyser l'adéquation et l'efficacité du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle en regard du contexte socio-économique. L'analyse, mettant en évidence les points forts et les points faibles du système, a permis de dégager certains éléments importants pour améliorer le dispositif et pour continuer la réflexion afin d'amener de nouvelles propositions dans la prise en charge des chômeurs de longue durée.

Suite à l'évaluation, le Conseil d'Etat fribourgeois a décidé dans un premier temps de renforcer le dispositif actuel avec la création de plateformes qui assumeront les fonctions autant d'évaluation de l'employabilité que d'élaboration ou de suivi du plan de réinsertion des personnes qui leur seront confiées. Cette prise en charge spécialisée et intensive servira pour les chômeurs de longue durée de passerelle vers le marché du travail lorsque leur situation nécessitera la mobilisation de mesures cantonales de réinsertion professionnelle combinées le cas échéant avec d'autres mesures sur le plan social. Dans un deuxième temps, un groupe d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée va être mis sur pied. Ce groupe, accompagné scientifiquement, sera chargé d'analyser les différentes solutions de prise en charge des chômeurs de longue durée. Ce groupe adressera ses premières conclusions au Conseil d'Etat à la fin 2009.

RIASSUNTO

Friburgo è uno dei primi cantoni ad aver proceduto ad una valutazione del suo dispositivo di lotta contro la disoccupazione di lunga durata e l'esclusione sociale. Questo studio, affidato ai professori Yves Flückiger dell'Osservatorio universitario dell'impiego di Ginevra (OUE) e Giuliano Bonoli dell'Istituto degli alti studi in amministrazione pubblica di Losanna (IDHEAP), aveva l'obiettivo di analizzare l'adeguatezza e l'efficacia del dispositivo di reinserimento socioprofessionale in relazione al contesto socio-economico. L'analisi, mettendo in evidenza i punti forti e i punti deboli del sistema, ha permesso di rilevare alcuni elementi importanti per migliorare il dispositivo e per continuare la riflessione, al fine di portare nuove proposte nella presa a carico dei disoccupati di lunga durata.

A seguito della valutazione, il Consiglio di Stato friborghese ha deciso in un primo tempo di rinforzare il dispositivo attuale con la creazione di piattaforme che assumeranno le funzioni sia di valutazione della collocabilità che di elaborazione o di accompagnamento del piano di reinserimento delle persone che vi saranno inviate. Questa presa a carico specializzata e intensiva servirà per i disoccupati di lunga durata da passerella verso il mercato del lavoro quando la loro situazione necessiterà l'attivazione di misure cantonali di reinserimento professionale, combinate se del caso con altre misure sul piano sociale.

In un secondo tempo, sarà creato un gruppo di studio prospettico della politica in materia di disoccupazione di lunga durata. Questo gruppo, accompagnato scientificamente, sarà incaricato di analizzare le diverse soluzioni di presa a carico dei disoccupati di lunga durata e indirizzerà le sue prime conclusioni al Consiglio di Stato alla fine del 2009.

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 la société ont été le déclencheur de la réflexion et de la mise en place d'une prise en charge adaptée à ces personnes et à leur situation. C'est à cette époque qu'est apparu le dispositif d'insertion sociale et de réinsertion professionnelle dans le canton de Fribourg. Ce dispositif allie les mesures de réinsertion socioprofessionnelle relevant de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) et les mesures d'insertion sociale ancrées dans la loi sur l'aide sociale (LASoc). Ces deux volets, entrés en vigueur en 2000, ont été conçus et réalisés de manière complémentaire, dans l'idée d'une continuation et d'une progression. Le premier consiste à donner une possibilité supplémentaire aux chômeurs parvenus en fin de droit aux prestations de l'assurance chômage (LACI), ou provenant de l'aide sociale, de retrouver un emploi ou, du moins, de maintenir intactes ou de freiner la dégradation de leurs compétences professionnelles. Le second a pour but de développer les compétences personnelles et de maintenir l'insertion sociale des bénéficiaires de l'aide sociale et, si possible, de favoriser leur réinsertion socioprofessionnelle.

Le dispositif se base alors sur une division du travail et des responsabilités entre les deux services impliqués dans sa mise en œuvre, à savoir les offices régionaux de placement (ORP) pour les mesures de réinsertion professionnelle (mesures LEAC) et les services sociaux régionaux (SSR) pour les mesures d'insertion sociale (MIS).

En 2006, l'analyse du dispositif a été confiée aux professeurs Yves Flückiger de l'Observatoire universitaire de l'emploi de Genève (OUE) et Giuliano Bonoli de l'Institut des hautes études en administration publique de Lausanne (IDHEAP).

Selon le cahier des charges, les principaux objectifs de l'étude étaient:

- de procéder à une évaluation de l'efficacité et du fonctionnement du dispositif, en s'appuyant sur des méthodes quantitatives et qualitatives;
- de vérifier l'adéquation du dispositif au contexte socio-économique du canton;
- de dégager des propositions pour ajuster voire renouveler le dispositif.

L'évaluation a été menée entre mai et décembre 2007 par les deux équipes de chercheurs. L'étude porte sur la période 2000-2005. Le rapport final original est disponible sur le site Internet de la Direction de la santé et des affaires sociales de l'Etat de Fribourg www.admin.fr.ch/dsas

2. Présentation des résultats de l'évaluation

Il ressort de l'évaluation des points forts qui doivent être maintenus et des faiblesses qui doivent être corrigées afin d'assurer l'efficacité du dispositif.

Parmi les points forts, il y a lieu de relever en particulier les éléments suivants:

- La possibilité de travailler en entreprise offerte aux bénéficiaires LEAC. Ces mesures permettent aux bénéficiaires de retrouver un contact avec le marché du travail, sans poser des contraintes excessives aux entreprises qui accueillent les demandeurs d'emploi.
- La forme juridique de l'engagement des entreprises dans les mesures LEAC. Les entreprises peuvent participer aux mesures sans devoir prendre de risques, car l'autorité qui engage le demandeur d'emploi est le Service public de l'emploi (SPE), qui le met à disposition de l'entreprise partenaire à travers un contrat de location de service.
- La fonction de renforcement, de stabilisation et de dynamisation des personnes fragilisées au travers des MIS. Ces mesures sont des outils qui permettent de redonner de l'élan, de la confiance et un rythme à des personnes qui sont en phase de désocialisation.
- L'initialisation d'une collaboration interinstitutionnelle (CII). La CII implique, outre l'assurance-chômage et l'aide sociale, l'assurance invalidité dans les cas de bénéficiaires ayant des problèmes de santé.

A l'inverse, des obstacles à la réinsertion professionnelle ont également été découverts. Les chercheurs ont mis en évidence les faiblesses suivantes:

- Il manque une prise en charge adaptée pour une population à faible employabilité qui échappe aux deux piliers du dispositif.
- Les problèmes de coordination entre les offices régionaux de placement (ORP) et les services sociaux régionaux (SSR) se répercutent sur l'efficacité du dispositif. La vision du processus de réinsertion qui est à la base du dispositif est trop séquentielle: réinsertion sociale d'abord et professionnelle ensuite. Cette démarche présuppose une forte connexion des différentes étapes, ce qui ne semble pas se produire à l'heure actuelle dans le dispositif.

- Il manque une attribution claire de la responsabilité pour la réinsertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi non-LACI. Le fait que la réinsertion socioprofessionnelle soit une tâche reprise conjointement par deux services ne permet pas d'identifier où se trouvent les responsabilités en cas d'échec ou de problème.
- L'objectif des mesures LEAC de reconstituer un délai-cadre fédéral LACI persiste. Malgré la réorientation des mesures LEAC décidée en 2005, l'ouverture d'un nouveau délai-cadre fédéral LACI reste pour certains collaborateurs des ORP et des SSR un objectif du dispositif. Or, cette pratique constitue à moyen terme un obstacle à la réinsertion professionnelle et un risque de report de charges sur l'aide sociale car elle contribue à instaurer un chômage récurrent.
- Le moment et le mode d'attribution des mesures LEAC réduisent les incitations à reprendre une activité pour les chômeurs en fin de droit. Le fait de savoir que, selon toute probabilité, le délai-cadre fédéral sera complété par deux mesures LEAC, constitue de fait une extension de six mois de la période d'indemnisation. Ainsi la pression à retrouver un emploi diminue.
- Seule une faible proportion des mesures LEAC ont lieu dans des entreprises (env. 25%). La plupart des mesures LEAC ont lieu dans le cadre d'une administration publique ou dans une association où le potentiel de réinsertion est limité.
- Le mode de financement des MIS n'encourage pas les organisateurs à réinsérer professionnellement les bénéficiaires. Les MIS sont facturées par les organisateurs à la journée. Cela signifie que si une personne quitte la mesure, indépendamment de sa destination, cela constitue une perte financière pour l'organisateur. De ce fait ce dernier n'est pas encouragé à favoriser la réinsertion des bénéficiaires dont il s'occupe.

Cette évaluation a par ailleurs mis en évidence des facteurs exogènes, en particulier les potentialités du marché du travail, qui ont également leur influence sur la réinsertion socioprofessionnelle. Les caractéristiques de l'offre et de la demande d'emploi dans le canton de Fribourg entre 2001 et 2005 sont les suivantes:

- Entre 2001 et 2004, la conjoncture et les conditions du marché du travail fribourgeois n'étaient pas favorables à un retour rapide et massif des chômeurs sur le marché de l'emploi. Ce n'est qu'à partir de 2005 que l'effet du redressement de l'activité économique dans le canton de Fribourg s'est fait sentir sur le marché du travail.

- En moyenne, les caractéristiques des chômeurs arrivés au terme de leur délai cadre entre 1999 et 2003 et qui ont participé aux mesures de réinsertion sont plus éloignées des caractéristiques demandées sur le marché du travail que celles des chômeurs qui n'ont pas participé aux mesures. Cet élément peut être expliqué par le fait que l'aptitude au placement des individus ayant participé aux mesures est dans la plus grande majorité des cas jugée «difficile».

En d'autres termes, le marché du travail relativement déprimé dans les années 2001-2005 et l'inadéquation des caractéristiques des individus ayant suivi des mesures de réinsertion par rapport aux besoins du marché expliqueraient en partie le manque d'efficacité du dispositif.

3. Recommandations des chercheurs

L'évaluation du dispositif dégage de ces résultats plusieurs domaines où des améliorations seraient possibles. Les faiblesses identifiées pouvant être abordées de différentes manières, les chercheurs ont ainsi présenté trois scénarios pour améliorer l'efficacité du dispositif. Ces scénarios ne sont pas mutuellement exclusifs. Ils doivent être compris plutôt comme des exemples de mise en œuvre des enseignements tirés, d'une part, de l'évaluation et, d'autre part, de la littérature spécialisée.

a) Améliorer l'efficacité du dispositif par des ajustements ponctuels

Ce scénario propose des ajustements qui ne remettent pas en question la structure fondamentale du dispositif. Avec des modifications législatives et réglementaires ponctuelles, ces ajustements visent à renforcer l'efficacité du dispositif.

Les ajustements proposés consistent, entre autres, à renforcer la dimension «réinsertion professionnelle» du dispositif en privilégiant le développement de MIS orientées vers le marché du travail, ou encore en augmentant l'offre de mesures LEAC et MIS en entreprise, à valoriser le travail des bénéficiaires de l'aide sociale en s'assurant qu'ils soient toujours mieux lotis s'ils reprennent une activité lucrative, à renforcer la collaboration entre les ORP et les SSR en assurant un suivi plus rapproché des bénéficiaires.

b) Renforcer la spécialisation des deux services et clarifier les responsabilités

A côté des difficultés de coordination, l'évaluation met également en évidence un problème de mauvaise correspondance entre les compétences disponibles dans les ORP et les SSR et le travail qui leur est demandé. Les ORP disposent de bonnes compétences pour le placement, mais ont des difficultés à assurer le suivi social nécessaire pour une bonne partie des demandeurs d'emploi non-LACI.

Par contre les SSR, qui disposent des compétences nécessaires pour le suivi social, n'ont pas l'habitude et les connaissances nécessaires pour faire de la réinsertion professionnelle.

Les chercheurs proposent de revoir les fonctions respectives des ORP et des SSR. Les ORP se concentreraient sur la réinsertion professionnelle des chômeurs LACI. La responsabilité principale pour la réinsertion professionnelle des chômeurs qui n'ont pas accès aux indemnités fédérales et des bénéficiaires de l'aide sociale n'incomberait plus aux ORP mais aux SSR.

c) Créer une nouvelle structure neutre au centre du dispositif

Dans un souci de résoudre les problèmes de coordination entre les deux composantes du dispositif, dans le but de valoriser les compétences de chaque institution et de surmonter les tensions causées par leurs cultures différentes, ce troisième scénario préconise la mise sur pied d'une nouvelle structure ad hoc d'évaluation, ayant essentiellement pour mission l'évaluation et la sélection des demandeurs d'emploi qui présentent des problèmes d'employabilité, indépendamment de leur statut (LACI, bénéficiaires de l'aide sociale, ou autre). Cette structure devrait s'appuyer sur un outil de «*profiling*». Les demandeurs d'emploi seraient ensuite orientés vers un ORP, un SSR, ou toute autre institution publique ou privée reconnue, en fonction de leur profil et des problèmes qu'ils rencontrent pour se réinsérer professionnellement.

Pour éviter les tensions interinstitutionnelles constatées, cette structure ne devrait pas dépendre des ORP ou des SSR. Il pourrait s'agir d'une instance interdépartementale, composée de collaborateurs délégués par ces services et formés à cette fin, à laquelle chaque service adresserait les personnes placées sous sa juridiction et jugées difficilement plaçables.

4. Position adoptée par le Conseil d'Etat fribourgeois

Parmi les obstacles à la réinsertion socioprofessionnelle figure en particulier le défaut de continuité dans la prise en charge des situations par un dispositif conçu de manière séquentielle, dissociant les volets sociaux et professionnels de la réinsertion. Des ajustements à ce niveau sont donc nécessaires pour améliorer encore l'efficacité du dispositif.

La priorité est de renforcer la collaboration entre les services chargés respectivement de l'insertion sociale et professionnelle. Le moyen adopté pour y parvenir consiste à instaurer des plateformes de collaboration associant les compétences des conseillers en placement et des assistants sociaux afin d'assurer une prise en

charge coordonnée des personnes qui sont ou risquent d'être durablement écartées du marché du travail et provenant aussi bien d'une trajectoire de chômage que d'aide sociale. Une meilleure délimitation des responsabilités dans la prise en charge du chômage de longue durée entre les offices régionaux de placement et les services sociaux régionaux est primordiale.

Ces plateformes assumeront les fonctions autant d'évaluation de l'employabilité que d'élaboration ou de suivi du plan de réinsertion des personnes qui leur seront confiées. Cette prise en charge spécialisée et intensive servira pour les chômeurs de longue durée de passerelle vers le marché du travail lorsque leur situation nécessitera la mobilisation de mesures cantonales de réinsertion professionnelle combinées le cas échéant avec d'autres mesures sur le plan social. Cette méthode rompt avec la pratique actuelle de transmission des situations de l'aide sociale vers les mesures LEAC pour instaurer des centres de compétences assumant globalement les démarches nécessaires à la réinsertion socioprofessionnelle.

Les synergies visées au moyen de ces plateformes seront consolidées grâce à l'engagement de conseillers en placement et d'assistants sociaux spécialisés dans le suivi et le coaching des personnes dont la réinsertion socioprofessionnelle est problématique. Parallèlement, un catalogue de mesures sera créé à partir de celles actuellement disponibles soit en LEAC soit en LASoc. L'idée est d'ouvrir l'ensemble de l'offre d'insertion à la prise en charge coordonnée et de pouvoir y ajouter selon les besoins de nouvelles mesures. Le but étant d'optimiser la réinsertion sur le marché du travail, le nombre de LEAC en entreprises devra augmenter. La combinaison des deux types de mesures jusqu'à lors séparées et une véritable perméabilité de celles-ci permettront de couvrir une palette encore plus large de besoins et de faire des mesures «*sur mesure*». L'encadrement se fera alors au plus près des personnes et les forces actuellement en place seront mieux exploitées.

Grâce à ces ajustements, les chômeurs de longue durée seront mieux suivis et aiguillés dans leur démarche de réinsertion professionnelle. Ce dispositif amélioré bénéficiera de surcroît des appuis de la CII.

Toutefois, malgré ces ajustements, certains chômeurs de longue durée ne trouveront pas forcément de solutions. La principale cause, comme le confirme l'évaluation, provient du profil de ces personnes qui sont généralement faiblement qualifiées et qui ne correspondent pas aux critères du marché du travail. Les mesures actuellement disponibles sont centrées sur les personnes et ne sollicitent pas de modification de l'environnement économique. Dans ce cas, même avec un dispositif de réinsertion des plus performants, le problème du chômage de longue durée demeure et a pour conséquence d'augmenter les charges de l'aide sociale.

Le Conseil d'Etat a déjà fait part de cette difficulté dans sa réponse à un postulat concernant le degré de pauvreté dans le canton de Fribourg. Les études réalisées

dans le récent programme national de recherche N°45 consacré aux problèmes de l'Etat social attestent aussi des limites auxquelles les différents dispositifs cantonaux de réinsertion se heurtent. C'est la raison pour laquelle Fribourg entreprend d'explorer de nouvelles pistes et d'étudier les solutions envisageables en tenant compte de sa situation socioéconomique. A cet effet, un groupe d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée va être mis sur pied. Ce groupe, accompagné scientifiquement, sera chargé d'amener de nouvelles pistes de réflexion et 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. Ce groupe adressera ses premières conclusions au Conseil d'Etat à la fin 2009.

5. Conclusion

Les chercheurs le soulignent: «*La réinsertion socioprofessionnelle des chômeurs de longue durée est une tâche difficile*». Fribourg n'échappe pas à ce constat. Son dispositif de lutte contre le chômage de longue durée ne produit pas d'effets perceptibles en termes de réinsertion professionnelle. Un manque de clarté quant à ses objectifs sur le terrain et des problèmes de coordination entre les services compétents pour la mise en œuvre en sont probablement responsables.

Cette conclusion n'est donc pas des plus réjouissantes. Même si la littérature spécialisée dans ce domaine avance des conclusions rejoignant les résultats fribourgeois, en démontrant que les programmes considérés comme les plus efficaces réussissent à ramener vers l'emploi entre 10% et 15% de chômeurs de plus que ce qui se produirait en leur absence. La réinsertion professionnelle est donc une tâche ingrate, des investissements massifs étant nécessaires pour obtenir des résultats relativement faibles.

Cependant, ces résultats doivent être mis en relation avec les coûts de l'échec en matière de réinsertion professionnelle. Une vie à l'aide sociale ou à l'assurance invalidité représente un coût énorme pour la collectivité. De ce fait, investir dans la réinsertion professionnelle peut être rentable même en l'absence d'effets spectaculaires. Il est alors essentiel de redéfinir l'insertion, d'approcher la problématique sous d'autres angles et de prendre en compte des paramètres qui ne l'étaient pas ou pas assez jusqu'à maintenant. Une approche sans conviction risque de ne produire aucun effet. Au contraire, une approche qui agit de manière coordonnée sur les incitations (positives et négatives) auxquelles sont soumis les bénéficiaires, qui agit sur leur motivation et qui s'efforce de réduire les effets de la discrimination à laquelle sont exposés les chômeurs de longue durée, a des chances de réussir.

Fort de ces constats, une réflexion approfondie doit être menée au sujet de l'intégration des chômeurs de longue durée et des bénéficiaires de l'aide sociale. Cette réflexion pourrait commencer par un regard sur le passé.

Selon les époques, l'intégration, ou plus généralement la prise en charge des plus vulnérables, s'est exercée différemment en suivant certains buts et en définissant les marges de notre société. Elle évolue en fonction de la manière dont se pense la société et influence en retour la façon de voir les personnes en difficulté. La signification de la pauvreté se transforme et entraîne un mouvement continu dans la représentation des vulnérables ainsi que dans les moyens dont la société dispose pour contrecarrer les effets de cette pauvreté et tenter d'intégrer, d'insérer ces personnes¹. Il en ressort que si autrefois la mise à l'écart de certaines catégories d'individus (comme la classe ouvrière au 19^{ème} siècle ou les inadaptés des trente glorieuses) avait un sens (le profit de la classe dominante ou le progrès), l'exclusion d'aujourd'hui apparaît sans fondement, sans signification à la logique même du système social. Les exclus se définissent par la panne de leur existence. Comme le dit Vincent De Gaulejac, la lutte des classes a cédé le pas à la lutte des places². Personne n'est à l'abri, la précarité et l'exclusion peuvent frapper n'importe qui, l'incertitude et le risque dictent la vie professionnelle et sociale, l'individualisme pousse chacun avant tout à sauver sa place.

Aujourd'hui, les personnes les plus vulnérables sont des personnes qui se définissent par leur manque de ressources et de supports. Et c'est là que le bât blesse. Les mesures d'insertion socioprofessionnelle partent du postulat que chacun peut développer ses capacités d'action et exploiter ses ressources. Il s'avère pourtant que certaines personnes, en raison de leur trajectoire de vie, ne peuvent, momentanément ou durablement, s'inscrire dans ce processus d'activation. Cela pose alors une série de questions. Comme le principe à la base de l'aide accordée est la contrepartie par la participation, comment continuer à justifier une aide pour ceux qui ne font rien? Comment aider les personnes qui ne se définissent que par leurs manques? Comment insérer ces «*non-intégrables*»? Est-ce que l'aide de passage va se transformer en aide permanente? Si oui, comment accepter ce glissement? Les questions sur les limites des dispositifs d'insertion et sur leurs conséquences ne font alors sans doute que commencer.

L'évolution de la prise en charge des vulnérables montre bien que les transformations de la société impliquent des modifications de l'intervention sociale et réciproquement. La question des chômeurs de longue durée, de ces personnes exclues plus ou moins durablement des processus d'insertion, marque un nouveau tournant dans les pratiques du travail social et dans la représentation des individus à la marge de notre société. Reste à trouver comment négocier au mieux ce tournant...

¹ SOULET, M.H., L'exclusion: usages et mésusages d'un concept, in *Revue suisse de sociologie*, n°24, 1998, pp.431-458

² DE GAULEJAC, V. & TABOADA-LEONETTI, I., *La lutte des places. Insertion et désinsertion*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994