

Aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée : promouvoir une politique transversale

Dossier préparé par Jean-Claude Simonet, Conseiller scientifique, Service de l'action sociale (SASoc), Fribourg.

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

Février 2014

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

RESUME

Le chômage est l'un des problèmes majeurs de l'aide sociale. Plus du tiers des bénéficiaires de cette prestation en Suisse (38%¹) figure parmi les personnes sans emploi. L'aide sociale s'impose comme l'ultime solution pour une proportion toujours plus importante de personnes dans cette situation. Or l'aide sociale paraît bien démunie face à un tel problème systémique. Cette problématique relève en effet de nombreux acteurs situés en amont de l'aide sociale et dont les enjeux sont divergents. Il ne s'agit pas de déplorer ici une nouvelle fois les transferts de charges des assurances sociales dont l'impact sur l'aide sociale est avéré. Le canton de Fribourg a mené une réflexion à ce sujet et le Conseil d'Etat vient d'adopter de nouvelles lignes stratégiques misant sur une politique transversale².

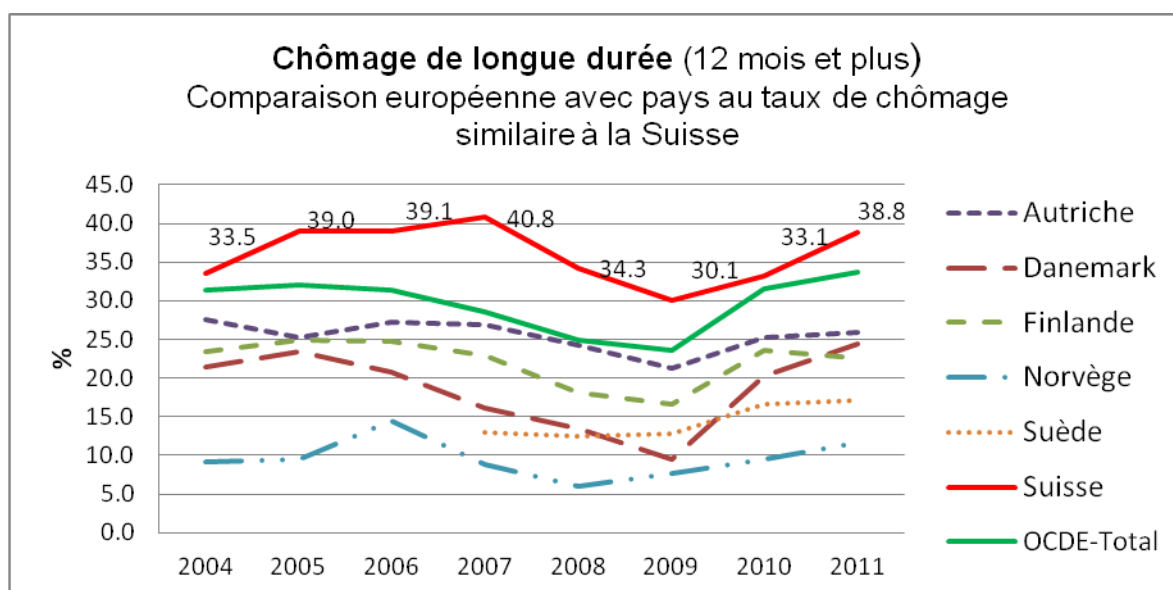
¹ OFS, Statistique de l'aide sociale 2012, relevé structurel 2011.

² 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, Commission d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée, juin 2013, http://www.fr.ch/sasoc/files/pdf57/130625_CCLD_Rapport_final_V22_adopt_par_le_CE.pdf

1. Situation alarmante

En comparaison internationale, le taux de chômage reste bas en Suisse. Le dernier pointage de l'OCDE, réalisé au début de cette année, confirme la position avantageuse de notre pays avec un taux (harmonisé) de 4.7%³. Ce pourcentage reste très inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE, de l'Union européenne ou du G7.

L'évolution du chômage de longue durée en Suisse n'en reste pas moins préoccupante. Il s'agit de la situation des personnes qui se trouvent sans emploi depuis 12 mois et plus. La Suisse a en effet la proportion de chômeurs et chômeuses de longue durée la plus élevée d'Europe en comparaison avec d'autres pays ayant un taux de chômage similaire (cf. graphique ci-contre⁴).



Cette situation est particulièrement inquiétante sachant que moins de la moitié des chômeurs de longue durée retrouve un emploi (46%)⁵, malgré l'augmentation de leur flexibilité et de leur mobilité qui s'accroît à mesure que la durée de chômage s'allonge. Après le chômage de longue durée, les risques d'arriver en fin de droit aux prestations de l'assurance chômage sont donc élevés; 41% des chômeurs de longue durée, au sens de la LACI, arrivent en fin de droit aux prestations de l'assurance chômage⁶.

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 sont arrivées en moyenne chaque mois en fin de droit en Suisse. L'importante augmentation qui a eu lieu en 2011, date à laquelle est entrée en vigueur la 4ème révision LACI, s'élève donc à un taux de plus de 70%. Cette tendance a eu d'importantes répercussions sur

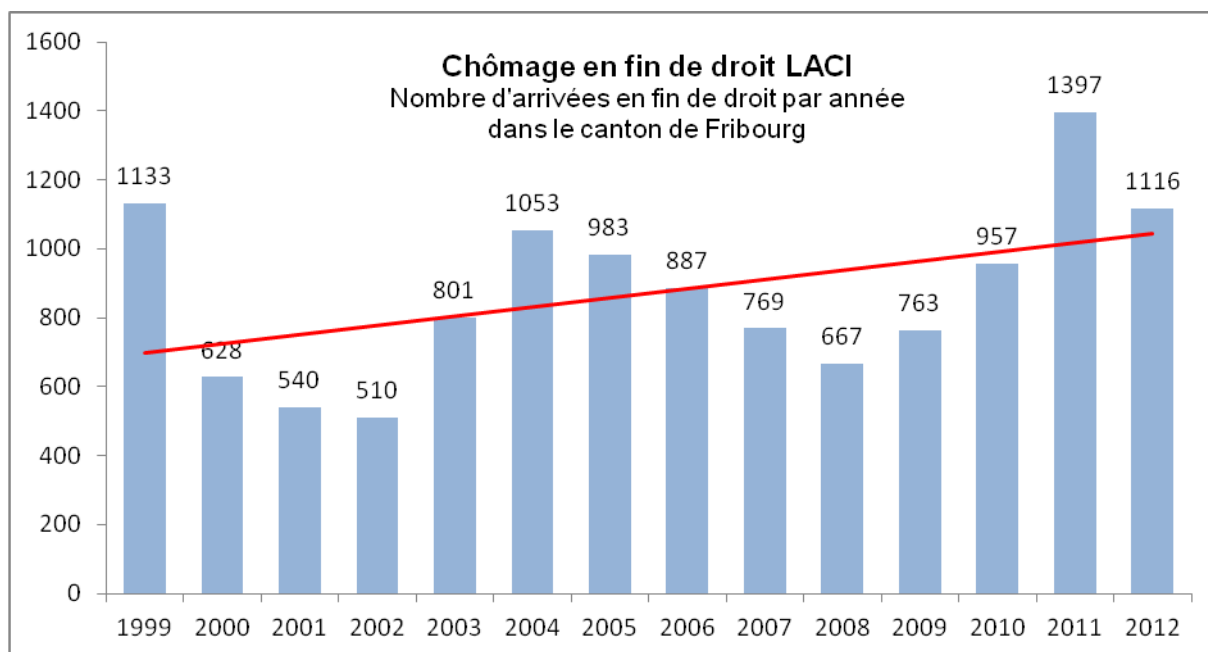
³ OCDE, communiqué de presse du 14 janvier 2014 sur le taux de chômage de la zone OCDE, état novembre 2013.

⁴ OCDE, relevé statistique 2013 du chômage de longue durée.

⁵ Observatoire du marché du travail de Suisse occidentale (AMOS) (2007), Chômage de longue durée. Situation et mesures. Zurich : AMOSA

⁶ ibid.

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, au vu des statistiques disponibles pour l'année 2013, la tendance à la hausse, observable depuis ces quatre dernières années, se confirme (cf. graphique ci-contre⁷).



2. Répercussions sur l'aide sociale

Parmi les personnes qui arrivent en fin de droit, la moitié ne retrouvent pas d'emploi dans les deux ans qui suivent (52%)⁸. Selon les différentes études disponibles sur l'évolution de ces situations, il s'avère qu'environ un sixième à un tiers des chômeurs arrivés en fin de droit requièrent des prestations d'aide sociale. Au total, 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, sachant que parmi eux, un peu plus de la moitié (53%) sont des demandeurs d'emploi qui reçoivent simultanément les prestations de chômage et d'aide sociale⁹.

Structurellement, l'aide sociale a été conçue pour fournir en cas de détresse une aide individuelle passagère qui, subsidiairement, doit être remplacée en principe par d'autres ressources. L'évolution du chômage de longue durée a ainsi un impact considérable sur l'aide sociale, notamment par rapport à la durée d'octroi des prestations qui ne cesse d'augmenter. La statistique suisse de l'aide sociale (OFS, 2005-2012) montre qu'au cours des huit dernières années, la proportion de situations tributaires de cette aide depuis plus de 5 ans a doublé, tandis que le volume des situations sollicitant moins d'un an l'aide sociale est aujourd'hui trois fois moins élevée. On constate également que le motif de la fin du versement des prestations d'assistance évolue. Dans les mêmes proportions qu'au niveau national, dans le

⁷ Statistique du Service public de l'emploi du canton de Fribourg.

⁸ Aepli, D. C. (2006), La situation des chômeurs en fin de droit en Suisse. Quatrième étude. Berne : SECO

⁹ Fluder, R., Fritschi, T., & Salzberger, R. (2011, 9). Parcours types et profils de risques des chômeurs. *La Vie économique*, pp. 40-43

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 2010¹⁰. En outre, dans près d'un tiers des cas, les dossiers fermés en 2007 ont été rouverts pendant les trois années suivantes¹¹. 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. Dans le cas du canton de Fribourg, le nombre de personnes en fin de droit qui demandent l'aide sociale est estimé à environ 300 par année, ce qui globalement représente une charge financière, projeté sur la base d'un coût moyen, de l'ordre de 6.9 millions de francs.

3. Facteurs de risque

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 professionnellement, âgé de 45 ans et plus, ne pas avoir achevé une formation du niveau secondaire II 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 sont davantage la conséquence d'une détérioration de la situation personnelle que la cause de celle-ci. Le contexte migratoire ne constitue pas en soi un facteur de risque mais on observe que de nombreuses personnes migrantes cumulent les problématiques susmentionnées.

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 inégales en comparaison avec tous les pays de l'OCDE, indique aussi que les 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.

Les dispositifs organisationnels d'intégration socioprofessionnelle helvétiques reposent sur quatre différents mécanismes, le principal étant la formation qui garantit habituellement un accès optimal au marché du travail. Le second est mobilisé en cas d'atteinte à la santé (assurance-invalidité), le troisième pour des cas économiques (assurance-chômage) et le dernier en cas de nécessité (l'aide sociale – dernier filet). Les difficultés pour les individus de se mouvoir entre ces différents systèmes et les entraves dans la coordination entre les politiques qui les régissent soulèvent un problème de segmentation¹². Cette segmentation est, d'une part, verticale dans la mesure où ces systèmes dépendent de niveaux de décision différents avec des

¹⁰ OFS. (2011). Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2010. Canton de Fribourg. Neuchâtel : OFS. OFS. (2007). Statistique de l'aide sociale. Résultats de la statistique de l'aide sociale 2008. Canton de Fribourg. Neuchâtel : OFS.

¹¹ OFS. (2012). *La statistique de l'aide sociale 2010. Sélection des résultats*. Neuchâtel : OFS.

¹² Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe : Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV - Sozialhilfe*. Berne : SECO.

compétences variables (fédérales, cantonales, communales) et, d'autre part, elle est 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 d'un chômage persistant au plan individuel, 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. L'activation de ces personnes est donc une priorité. Le suivi par les ORP ne semble toutefois pas être une solution suffisante puisque ces personnes ne comptent pas dans leurs indicateurs de performance¹³. Par ailleurs, il n'existe pas de suivi systématique des situations entre les dispositifs, ce qui complique la coordination mais aussi l'aiguillage des bénéficiaires vers les solutions les plus appropriées, comme l'a attesté une précédente étude menée dans le canton de Fribourg¹⁴.

Le facteur organisationnel constitue ainsi dans cette problématique un risque majeur. En suivant une logique sédimentaire, les situations les plus problématiques s'accumulent dans les dispositifs. Dans le cadre LACI, au fil des mois, ces situations viennent grossir le rang des chômeurs de longue durée jusqu'à la fin du droit aux prestations de l'assurance chômage. Cette logique 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 l'assurance-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'évaluation et d'insertion, voire de réadaptation professionnelle. L'aide sociale s'est peu à peu équipée de mesures adaptées pour mener ces processus. Ensemble, les logiques sédimentaires et séquentielles engendrent ainsi de fortes redondances. Elles génèrent également des ralentissements préjudiciables pour les situations de chômage de longue durée en dépit de nouveaux instruments adoptés notamment dans le cadre de la 5ème révision AI. La détection précoce est l'un des moyens d'accélérer l'intervention de l'AI, mais il reste encore trop rarement sollicité. 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. La collaboration interinstitutionnelle (CII) serait susceptible de pallier ces difficultés. Elle

¹³ 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

¹⁴ 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.

est toutefois souvent conçue dans l'optique de juguler les « effets tourniquets », qui n'ont plus lieu aujourd'hui depuis la 4ème LACI, et n'est pas encore à même de maîtriser une logique séquentielle.

4. Développement d'une politique transversale

Les travaux de la Commission cantonale fribourgeoise ont abouti à 28 propositions de mesures articulées sur 4 axes d'intervention visant à ajuster le dispositif d'aide actuel, renforcer le partenariat avec le marché du travail, soutenir l'emploi durable, renforcer la formation et la qualification. Partant d'une approche globale, ces propositions impliquent plusieurs Directions et services et donnent la priorité à la prévention, à la détection et au développement de mesures incitatives, à un suivi personnalisé des personnes les plus fragiles ainsi qu'au déploiement de solutions d'insertion professionnelle alternatives. Plusieurs recommandations ont déjà été réalisées ou sont actuellement en chantier. Ce dossier présente quelques mesures parmi les plus emblématiques de cette nouvelle politique transversale, mesures que le Conseil d'Etat a jugé prioritaires.

4.1. Renforcer l'articulation des dispositifs d'aide pour augmenter la prévention

L'inversion des logiques qui traversent actuellement les dispositifs d'aide 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 doit 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 de structures particulières de prise en charge à la jonction des dispositifs entre les ORP et les services sociaux régionaux (structure LEMT dans le schéma ci-après).

4.1.1. Repositionner la collaboration interinstitutionnelle (CII)

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.

Actuellement, aucune stratégie ni action spécifique n'est déployée pour prévenir le chômage de longue durée, hormis les modestes moyens prévus par la LACI. Le canton de Fribourg dispose depuis 2008 d'une collaboration interinstitutionnelle qui s'est d'abord concentrée sur les situations complexes et qui a engrangé dans ce domaine des résultats significatifs. La CII connaît toutefois aujourd'hui une stagnation. Cette situation est probablement en rapport avec l'évolution des dispositifs. Celui-ci est de plus en plus redondant et, comme l'observe de manière générale Lindenmeyer et Walker dans leur étude¹⁵, les professionnels ont de moins en moins intérêt à collaborer. En

¹⁵ Lindenmeyer, H., & Walker, K. (2010). *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe : Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung. Studie zur Zusammenarbeit RAV - Sozialhilfe*. Berne : SECO

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.

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 pourront 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 se concentrent essentiellement 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.

Ce repositionnement de la CII est d'autant plus logique que les situations en fin de droit et sans droit sont désormais prises en charge par les nouvelles structures LEMT, intitulés « Pôles Insertion + (PI+) », dont la description va suivre. Grâce à ces structures, les ORP et les services d'aide sociale (services sociaux régionaux, SSR) acquièrent de nouvelles disponibilités pour intervenir plus en amont, le plus tôt possible au début du chômage, sur les situations qui présentent des difficultés multiples. De son côté, 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.

4.1.2. Articuler les compétences en matière de placement et d'action sociale (PI+)

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. Les SSR entament des démarches d'insertion sociale en vue de préparer l'insertion professionnelle, puis transfèrent les dossiers vers les ORP censés finaliser le retour en emploi. Cette solution s'est avérée être au contraire un frein à l'insertion professionnelle¹⁶. 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

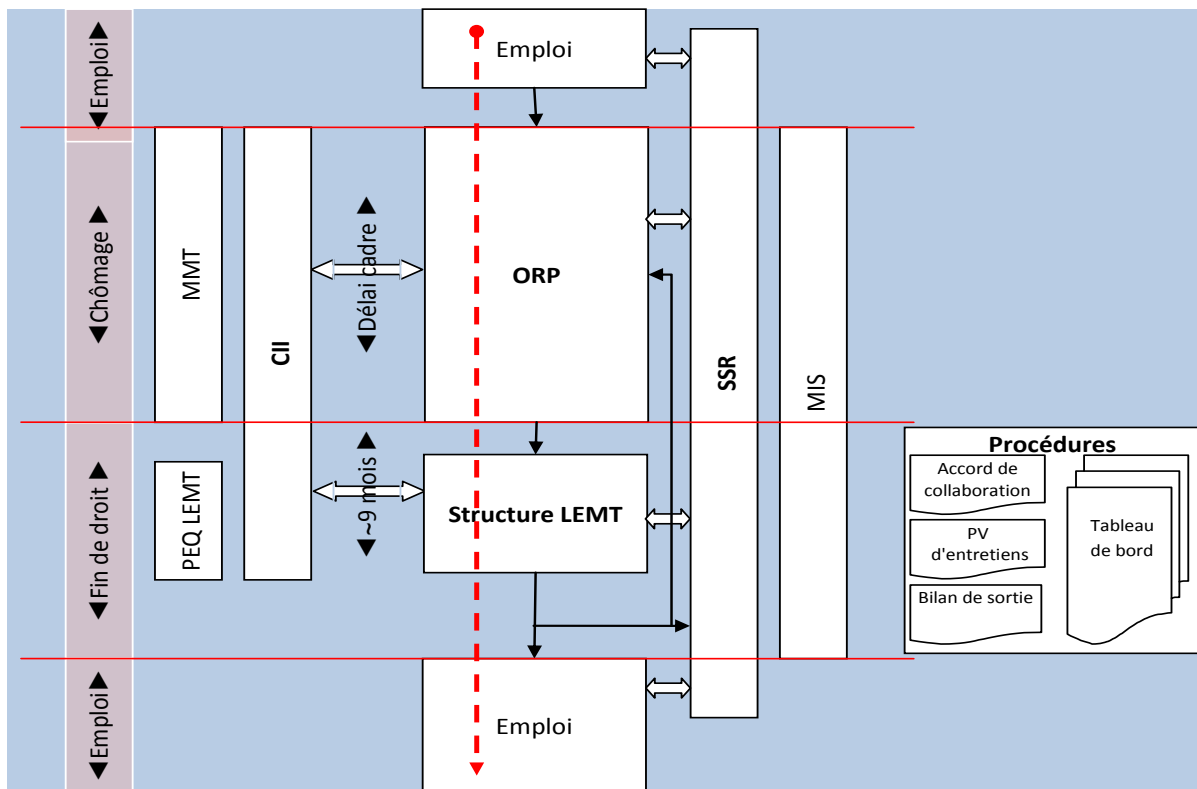
¹⁶ Bonoli, G., Flückiger, Y., Berclaz, M., Kempeneers, P., & Wichmann, S. (2008). *Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg*. Lausanne/Genève : IDHEAP/OUE.

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. Les ORP tendent en effet à traiter les bénéficiaires de l'aide sociale derrière les demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiaires de l'assurance chômage¹⁷. 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 collaboration : ils mènent ainsi 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, ORP et SSR peuvent compter sur une structure intermédiaire - les Pôles insertion + (PI+) - pour assurer l'insertion professionnelle des demandeurs ou demandeuses d'emploi à l'aide sociale sans droit aux indemnités de chômage ou en fin de droit (cf. schéma ci-après). Les PI+ articulent les compétences à la fois de conseillers en placement et d'assistants sociaux réunis en tandem pour suivre conjointement ces situations. Ensemble, ils évaluent et déterminent dans le même bureau les solutions adaptées aux problématiques sociales et professionnelles, peuvent mobiliser toutes les mesures disponibles au plan cantonal aussi bien dans le cadre du chômage que de l'aide sociale, réalisent un coaching intensif avec les situations et veillent à entretenir des liens étroit avec les ORP comme avec les SSR.

Ce nouveau dispositif offrant une meilleure synergie de travail entre les ORP et les SSR est établi dans les trois régions du nord, du centre et du sud du canton. Il a été instauré conjointement par la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) sur la base de l'article 86 de la nouvelle loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT). Il est piloté par un comité directeur formé du Service public de l'emploi (SPE) et du Service de l'action sociale (SASoc) qui en assume la présidence à tour de rôle. Les PI+ ont été lancés en mars 2013 et ont déjà assuré le suivi de près de 300 personnes à la fin de l'année, dont une partie significative a déjà quitté le dispositif avec une solution, telle qu'emploi, stage ou formation.

¹⁷ Lindenmeyer et Walker (2010), La Vie économique, No 9, p. 49.



4.1.3. Adopter une stratégie cantonale commune d'insertion professionnelle

L'orientation générale des aménagements préconisés 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 différents modèles. L'articulation des compétences est le modèle qui a obtenu les meilleures évaluations en Allemagne. Ce modèle, concrètement dans le canton de Fribourg, 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 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. 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.

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.

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 les principaux acteurs concernés. Parmi les mesures préconisées pour cela, l'une a déjà été élaborée entre les partenaires sous la forme d'une convention de collaboration. Celle-ci a été mise en consultation conjointement par la DEE et la DSAS, à la fin 2013, en s'appuyant sur l'article 33 al. 1 LEMT et devrait prochainement être adoptée. Cette convention fixe des objectifs communs mesurables et règle les interventions de tous les partenaires à toutes les étapes de prise en charge. Elle détermine les procédures, l'ordre d'intervention et les responsabilités. Elle prévoit les modalités d'échanges d'information. Parallèlement les organes de pilotage de la CII, du dispositif d'aide aux jeunes en difficultés et des PI+ sont en train de clarifier la question des interfaces et de préciser les compétences pour les situations dans lesquels les interventions pourraient se juxtaposer. Ensemble, ces travaux permettent à chaque organisme d'anticiper l'intervention des autres, renforcent la fiabilité des échanges et consolident ainsi la confiance entre les partenaires.

4.2. Instauration de nouvelles modalités d'incitation à l'embauche

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. Dans cette optique, l'aide sociale a notamment pour objectif en 2014 de recentrer son catalogue des mesures d'insertion pour élaguer les mesures exclusivement dédiées à l'insertion professionnelle, désormais assumées principalement par les partenaires, et renforcer les mesures d'insertion sociale par rapport aux besoins de prise en charge des problématiques sociales.

D'un autre côté, le soutien à l'emploi sera complété par l'introduction de nouvelles mesures d'insertion professionnelle dans le dispositif cantonal. L'efficacité des programmes d'insertion en entreprise a été largement démontrée notamment par le biais de subsides à l'embauche. L'introduction d'une mesure innovatrice et originale va être prochainement examinée. Cette mesure qui a fait ses preuves en Allemagne consiste à encourager employeurs et employés à enclencher une collaboration par une allocation

incitative mensuelle fixe accordée paritairement¹⁸. L'originalité de ce soutien à l'emploi consiste en effet 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 de longue durée peu ou pas qualifiés. En outre, chaque employeur impliqué dans le programme peut également bénéficier d'un bon permettant de financer une formation continue ou une mesure de qualification spécifique à l'attention de l'employé engagé afin de renforcer simultanément son adéquation au poste de travail. Cette mesure s'avère moins onéreuse que les programmes d'emploi courant et plus efficace en termes de réinsertion (70% des bénéficiaires du programme ont quitté l'assurance-chômage six mois après le début de la mesure et 54% sont toujours en emploi 20 mois après¹⁹).

4.3. Améliorer le suivi des trajectoires de chômage pour mieux anticiper les risques

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 adapté est à l'examen afin 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. Ce tableau de bord vise également à vérifier le fonctionnement du dispositif, à contrôler son efficacité et à instaurer une veille des ajustements nécessaires en rapport avec les risques de chômage de longue durée. Enfin, pour apprécier l'efficacité du système, il y a lieu de prendre en compte également le contexte, en particulier les potentialités du marché de l'emploi.

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. 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. Un projet pilote est actuellement mis sur pied dans les ORP du canton de Fribourg afin de pouvoir effectuer systématiquement cette détection. Ensuite, la coordination rapide des interventions au moyen de la CII permet une conjugaison des compétences propice à une prise en charge globale pour les situations à risque. La convention de collaboration entre SSR et ORP est de nature à soutenir le développement d'actions préventives rapides, également avec l'OAI.

4.4. Explorer de nouvelles pistes d'insertion professionnelle pour les situations précaires

En dépit des efforts pour augmenter les performances de notre dispositif cantonal, un certain nombre de situations de chômage de longue durée ne

¹⁸ Kombilohn-Modell zur Beschäftigungsförderung in Hamburg

¹⁹ Jirjahn, U., Pfeifer, C. & Tsertsvadze, G. (2009) *Mikroökonomische Beschäftigungseffekte des Hamburger Modells zur Beschäftigungsförderung – Evaluation eines Kombilohns*. In *Schmollers Jahrbuch*, 2009, 129, pp. 37-82.

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+ », en vigueur à Fribourg comme dans d'autres cantons, offrent de judicieuses solutions précisément pour ce type de situations. Toutefois, en complément, parmi les solutions à l'examen, celle des emplois « fermeture-éclair » figure dans les priorités.

Ces emplois reposent sur une double articulation dont il existe déjà quelques applications. 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 sont toutes reliées à des activités de location de services. 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.

5. Conclusion

Ce vaste programme repose sur une approche systémique de la problématique du chômage de longue durée. Seule, l'aide sociale n'aura jamais les moyens pour actionner les leviers susceptibles d'enrayer, ou du moins de freiner, le flux croissant de sans emploi vers l'ultime filet de la sécurité sociale. Le chômage de longue durée n'est pas qu'un problème de pauvreté, mais aussi d'emploi, de formation, d'éducation, de santé ou de migration. S'associer pour le combattre, en dépit d'enjeux apparemment divergents, est le défi d'une politique cantonale transversale, préventive, durable et concertée figurant un nouveau paradigme encore peu exploré. Un comité de pilotage présidé par le Directeur de l'économie et de l'emploi a été désigné par le Conseil d'Etat fribourgeois pour assurer la mise en œuvre et le suivi de cette politique.