



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Institut universitaire autonome



Observatoire Universitaire de l'Emploi

Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg

09 janvier 2008

Version définitive

Giuliano Bonoli
Yves Flückiger
Michel Berclaz
Pierre Kempeneers
Sabine Wichmann

Table des matières

Résumé.....	ii
Liste des abréviations	iv
Introduction	1
Chapitre 1 : Aspects méthodologiques	3
1.1 Le mandat d'évaluation	3
1.2. L'étude qualitative.....	3
1.3 L'étude quantitative.....	7
Chapitre 2 : Le dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle.....	13
2.1. Le dispositif dans son ensemble.....	13
2.2. Le régime LASoc : les mesures d'insertion sociale (MIS)	14
2.3. Le régime LEAC : les Programmes d'Emploi Qualifiant (PEQ ou mesures LEAC) ...	17
2.4. Les dispositifs de collaboration.....	21
2.5. Conclusion.....	23
Chapitre 3 : La mise en œuvre du dispositif.....	24
3.1. Appréciation générale.....	24
3.2. Les objectifs du dispositif dans la mise en œuvre	24
3.3. Les mesures d'insertion sociale (MIS).....	29
3.4. Les Programmes d'emploi qualifiant (PEQ, ou mesures LEAC)	31
3.5. La coordination entre MIS et mesures LEAC	34
3.6. Conclusion.....	36
Chapitre 4 : L'impact des mesures de réinsertion socioprofessionnelle	37
4.1. Caractéristiques des populations	37
4.2. Taux d'application des mesures cantonales	39
4.3. Trajectoires des populations au sein du dispositif fribourgeois	40
4.4. Impact des mesures cantonales – les modèles de durée	44
4.5. Conclusion.....	53
Chapitre 5 : Forces et faiblesses du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle	54
5.1. Les points forts du dispositif	54
5.2. Les obstacles à la réinsertion professionnelle	55
Chapitre 6 : Les potentialités du marché du travail fribourgeois	58
Chapitre 7 : Recommandations	61
7.1. Améliorer l'efficacité du dispositif par des ajustements ponctuels.....	61
7.2. Renforcement de la spécialisation des deux services et clarification des responsabilités	64
7.3. Une nouvelle structure neutre au centre du dispositif.....	66
Bibliographie	68
Annexe 1 : Les principaux documents consultés	70
Annexe 2 : Liste personnes interviewées	71
Annexe 3 : Grilles d'entretien	72
Annexe 4 : Liste exhaustive des variables SIPAC-PLASTA.....	78
Annexe 5 : Liste exhaustive des variables PEQ-LEAC et MIS-LASOC.....	79
Annexe 6 : Modèle de durée de Kaplan-Meier	80
Annexe 7 : Modèle semi-paramétrique de Cox.....	81
Annexe 8 : Les « Maisons Hestia » dans le Canton de Genève	82

Résumé

1. La présente évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg a été réalisée sur mandat conjoint de la Direction de la santé et de la sécurité sociale et de la Direction de l'économie. L'étude porte sur la période 2000-2005.

2. Selon le Cahier des charges adopté par le Conseil d'Etat le 26 juin 2006, 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 socioéconomique du canton ;
- de dégager des propositions pour ajuster voir renouveler le dispositif.

3. L'évaluation a été menée entre mai et décembre 2007 par deux équipes de chercheurs, basées à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne et à l'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) de Genève.

4. L'analyse statistique des données administratives disponibles indique que les différentes mesures de réinsertion sociale et professionnelle n'ont pas d'impact significatif sur la probabilité de retrouver un emploi. Ces résultats sont confirmés lorsqu'on tient compte des différences en termes de caractéristiques sociodémographiques entre la population qui a eu accès au dispositif et celle qui n'y a pas eu accès.

5. De l'étude qualitative réalisée il ressort que pendant la période étudiée, le dispositif a poursuivi, en parallèle avec l'objectif de réinsertion professionnelle, un objectif de reconstitution d'un délai cadre pour l'assurance chômage fédéral. Cette orientation a probablement constitué un obstacle à la réinsertion professionnelle.

6. L'étude qualitative met également en évidence d'importantes difficultés de coordination entre les deux piliers institutionnels du dispositif : les Services sociaux régionaux (SSR) et les Offices régionaux de placement (ORP). Ces difficultés se manifestent entre autre dans le très faible nombre de passages des SSR aux ORP. Elles constituent sans doute un obstacle important à la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée pris en charge par l'aide sociale.

7. Sur cette base et sur la base d'expériences réalisées dans d'autres cantons et pays, le rapport propose plusieurs pistes pour réorienter le dispositif.

- Une première approche, plus conservatrice, consiste à adapter de manière ponctuelle le dispositif afin d'en renforcer l'orientation « réinsertion professionnelle » et afin d'éliminer quelques uns des obstacles identifiés.
- Une deuxième approche préconise une spécialisation plus marquée entre les deux services. La responsabilité pour la réinsertion professionnelle des chômeurs en fin de droit serait entièrement transférée à l'aide sociale (SASoc et SSR). Les compétences

en matière de placement devraient, dans un premier temps au moins, être recherchées auprès d'organismes externes à travers des contrats de prestation.

- Une troisième piste préconise la création d'une structure interdépartementale neutre qui aurait pour tâches d'adresser les bénéficiaires à l'ORP ou au SSR et de maintenir et développer un catalogue commun de mesures accessibles aux bénéficiaires des deux services.

Liste des abréviations

ACE	Association Commune Etat
AIT	Allocation d'initiation au travail
ASBL	Association sans but lucratif
CEP	Conseiller en placement
ESPA	Enquête suisse sur la population active
IDHEAP	Institut de hautes études en administration publique
LACI	Loi sur l'assurance chômage
LASoc	Loi sur l'aide sociale
LEAC	Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs
LES	Enquête suisse sur la structure des salaires
MIS	Mesures d'insertion sociale
ORP	Office régional de placement
OUE	Observatoire universitaire de l'emploi
PEQ	Programmes d'emploi qualifiant
PET	Programme d'emploi temporaire
PLASTA	Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail
RFP	Recensement fédéral de la population
SASoc	Service de l'aide sociale
SIPAC	Système de paiement des caisses de chômage
SP	SIPAC-PLASTA
SPE	Service public de l'emploi
SSR	Services sociaux régionaux

Introduction

Le dispositif de lutte contre le chômage de longue durée du Canton de Fribourg a été conçu vers la fin des années 1990. A cette époque, les débats scientifique et public en matière d'évolution du marché du travail étaient dominés par une vision plutôt pessimiste. D'une part, les théories de la « fin du travail », très influentes en France (et dans le monde francophone) mettaient en doute la capacité des économies postindustrielles à créer suffisamment d'emploi. D'autre part, dans un tel contexte, la pertinence d'une politique de réinsertion professionnelle était fortement remise en question. Si les économies ne créent plus suffisamment d'emplois, où va-t-on réinsérer les chômeurs de longue durée ? A partir de cette vision ont été développées de nouvelles formes d'intervention sociale, surtout en France, mais aussi dans certains cantons romands, qui ne visent pas vraiment la réinsertion professionnelle, mais plutôt le maintien du lien social, ou la réinsertion sociale.

Le Canton de Fribourg ne s'engage pas à vrai dire dans cette voie. Le dispositif qui entre en vigueur en 2000 maintient un objectif de réinsertion professionnelle pour les chômeurs de longue durée. Toutefois, probablement sous l'influence du contexte de l'époque, cet objectif est adopté sans grande conviction. En effet, lorsqu'on étudie les détails du dispositif on se rend compte qu'en parallèle à la réinsertion professionnelle, le dispositif fribourgeois vise également le maintien des chômeurs dans les régimes sociaux.

Une décennie après, les communautés scientifique et politique portent un tout autre regard sur l'évolution du marché du travail et sur les chances de succès dont dispose une politique de réinsertion professionnelle. D'une part la reprise économique des dernières années a démontré que les économies postindustrielles peuvent continuer à générer de l'emploi. D'autre part, des expériences en matière de réinsertion professionnelle faites à l'étranger (Etats-Unis, Pays Scandinaves, Grande Bretagne) ont montré qu'il est possible d'obtenir des résultats avec ce type de démarche, même avec des chômeurs de longue durée.

Ces expériences nous apportent plusieurs enseignements sans doute très utiles pour le Canton de Fribourg. Premièrement, les succès obtenus dans ce domaine ont montré que la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée est une tâche extrêmement difficile. 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. Ces résultats, certainement pas spectaculaires, 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'AI représente un coût énorme pour la collectivité. Du ce fait, investir dans la réinsertion professionnelle peut être rentable même en l'absence d'effets spectaculaires.

Deuxièmement, puisque la réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée est une tâche extrêmement difficile, il est essentiel de « mettre toutes les chances du bon côté ». 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 certaines de réussir.

En résumé, la réinsertion professionnelle est une tâche ingrate. Des investissements massifs sont nécessaires pour obtenir des résultats relativement faibles. La bonne nouvelle est que cela vaut tout de même la peine, car le coût de l'échec dans ce domaine est énorme.

Ces idées se retrouvent pleinement dans le présent rapport. Le 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.

A partir de ce constat, qui est présenté sous différents aspects dans les chapitres 3, 4 et 5 du rapport, nous proposons un certain nombre de pistes susceptibles d'améliorer l'efficacité du dispositif. Ces recommandations, parfois très concrètes, parfois présentées en termes plus génériques, s'appuient sur une même philosophie : renforcer l'orientation « réinsertion professionnelle » du dispositif. Il s'agit d'une condition indispensable à la mise en œuvre d'une politique de lutte contre le chômage de longue durée efficace.

Le rapport est structuré de la manière suivante. Le premier chapitre présente la démarche méthodologique suivie dans l'évaluation. Le chapitre 2 a pour objectif de décrire le dispositif au plan théorique, essentiellement sur la base des lois et des règlements pertinents. Dans le troisième chapitre nous présentons les résultats de notre travail de reconstruction du fonctionnement réel du dispositif. Pour ce faire, nous nous appuyons essentiellement sur des entretiens. Le chapitre 4 présente les résultats de l'analyse statistique des données administratives mises à disposition par les services concernés et répond notamment à la question de l'impact des mesures. Le chapitre 5, sur la base des résultats présentés précédemment, a pour objectif de mettre en évidence les points forts et les points faibles du dispositif actuel. Le sixième chapitre jette un coup de projecteur sur l'évolution récente du marché du travail fribourgeois. Finalement, le dernier chapitre (7) propose des pistes pour une réorientation du dispositif.

Chapitre 1 : Aspects méthodologiques

1.1 Le mandat d'évaluation

Cette étude répond à une demande du Conseil d'Etat fribourgeois qui au printemps 2006 a décidé de procéder à une évaluation du dispositif cantonal de lutte contre le chômage de longue durée. Selon le Cahier des charges adopté par le Conseil d'Etat le 6 juin 2006, 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 socioéconomique du canton ;
- de dégager des propositions pour ajuster voir renouveler le dispositif.

Dans le développement de ces trois objectifs, l'accent était mis sur trois questions :

- est-ce que le dispositif a atteint ses objectifs ?
- quels ont été les principaux obstacles à l'atteinte de ces objectifs ?
- quelles seraient les améliorations à apporter au dispositif ?

Pour répondre à ces questions, l'IDHEAP et l'OUE, ont soumis une offre conjointe, avec une division du travail entre les deux instituts basée sur leurs spécialisations méthodologiques respectives. Essentiellement, l'OUE s'est occupé des analyses quantitatives alors que l'IDHEAP a été responsable des aspects qualitatifs. Cette division du travail se retrouve également dans la rédaction du présent rapport. Les chapitres 2, 3 et 5 ont été rédigés principalement par l'IDHEAP alors que les chapitres 4 et 6 sont issus du travail de l'OUE. Le chapitre 7, finalement, a été rédigé de manière commune.

Dans la réalisation de cette étude nous avons pu nous appuyer sur un groupe d'accompagnement comprenant des représentants des différents services concernés par la mise en œuvre du dispositif : les SASoc (M. François Mollard, M. Jean-Claude Simonet et Mme Martine Zwick), le SPE (M. Marc Genilloud) et le Service des finances (M. Laurent Yerly). Le groupe d'accompagnement a été informé régulièrement de l'avancement des travaux et a joué un rôle important dans la facilitation de l'accès aux informations et aux données nécessaires à l'étude.

1.2. L'étude qualitative

L'objectif principal de l'étude qualitative était d'évaluer le fonctionnement du dispositif. Nous nous sommes surtout intéressés à la conformité de la mise en œuvre aux lois et aux

principes qui étaient à la base de la conception du dispositif. En parallèle, nous avons également essayé d'identifier des problèmes de mise en œuvre, des tensions ou des lacunes, susceptibles de rendre plus difficile la réalisation de l'objectif de réinsérer professionnellement les chômeurs de longue durée.

Stratégie de recherche

Pour atteindre ces objectifs nous nous sommes appuyés essentiellement sur deux méthodes fréquemment utilisées dans l'évaluation des politiques publiques : l'examen de l'écart entre le dispositif théorique et la réalité d'une part et la triangulation de l'autre.

La première méthode consiste dans la reconstruction du modèle théorique du dispositif (*programme theory* ou *policy theory*). La notion de modèle théorique définit le dispositif tel qu'il a été pensé et imaginé par ses concepteurs (le législateur mais aussi les différents responsables des détails de la mise en œuvre). On s'intéresse en particulier au fonctionnement attendu des mécanismes imaginés, aux rôles respectifs des divers acteurs impliqués dans la mise en œuvre, ainsi qu'à leur façon de réagir à de nouvelles contraintes et opportunités. La reconstruction du modèle théorique du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle est présentée au chapitre 2.

Une fois le modèle théorique reconstruit, essentiellement grâce à des sources documentaires et à des entretiens, celui-ci est comparé au dispositif réel. Ce travail de comparaison systématique permet d'identifier d'éventuels décalages entre la théorie du dispositif et la réalité de sa mise en œuvre (Rogers *et al.* 2000 ; Quinn Patton 2002 ; Rossi *et al.* 2004). Les décalages éventuels peuvent avoir un impact négatif sur l'efficacité du dispositif, notamment si des mécanismes essentiels ne fonctionnent pas comme prévu ou si des acteurs ne jouent pas le rôle qui leur a été attribué. Il peut également s'agir de voir si certains mécanismes ne sont pas utilisés à d'autres fins que celles prévues par le législateur. La reconstruction du fonctionnement réel du dispositif est présentée au chapitre 3.

La deuxième méthode utilisée, la triangulation, est considérée comme particulièrement adaptée dans les études de phénomènes complexes qui se laissent difficilement appréhender à travers une seule forme d'analyse.

Concrètement, afin de répondre à une question plusieurs méthodes et points de vue sont croisés (ou « triangulés »). Dans le cas des politiques de réinsertion socioprofessionnelles étudiées dans le présent mandat, les points de vue sollicités ont été ceux des bénéficiaires, des acteurs responsables de la mise en œuvre du dispositif, des autorités et des employeurs. Dans un deuxième temps, les informations obtenues par ces différentes sources ont été croisées avec les résultats de l'analyse quantitative (voir ci-dessous, point 1.3). Ce travail a permis d'évaluer la robustesse des résultats des différents entretiens et a ainsi permis une analyse comparée des différentes perceptions du fonctionnement du dispositif. De manière générale, cette approche nous a permis, face à la grande complexité de l'objet d'étude, de minimiser le risque d'erreur ou de mauvaise interprétation (Bussman *et al.* 1997 ; Quinn Patton 2002).

Les sources écrites

Pour mener à bien l'étude qualitative nous avons pu nous appuyer sur un certain nombre de sources écrites. Il s'agit des textes de lois, mais également de toute une série de documents publics ou internes aux services concernés qui nous ont été transmis par le groupe d'accompagnement ou par des personnes rencontrées lors des entretiens. Les sources écrites

ont joué un rôle essentiel dans la reconstruction du fonctionnement du dispositif. Elles sont citées dans le rapport lorsqu'elles ont été utilisées. Une liste exhaustive des sources écrites utilisées est présentée dans l'annexe 1.

Les entretiens

Les informations récoltées auprès des collaborateurs chargés de la mise en œuvre du dispositif et auprès des bénéficiaires ont évidemment joué un rôle essentiel dans notre analyse. Au total, nous avons procédé à 35 entretiens, individuels et de groupe, qui nous ont permis de rencontrer 51 personnes. Les entretiens ont été menés entre début juin et fin août 2007. La liste des personnes interviewées est présentée dans l'annexe 2. Les opinions récoltées dans ces entretiens sont souvent reproduites dans le présent rapport. Conformément à l'usage en évaluation de politiques publiques, celles-ci sont présentées en préservant l'anonymat de ceux qui les ont exprimées.

Le processus de sélection des interviewés a été le suivant :

Au niveau des acteurs de la mise en œuvre du dispositif : nous avons procédé à des entretiens dans les trois ORP du canton ainsi que dans trois SSR collaborant avec chacun des trois ORP. Afin de prendre en compte la diversité linguistique et régionale du Canton, nous avons sélectionnée les SSR suivants : Fribourg-Ville, La Gruyère/Bulle et Morat. Dans chaque entité sélectionnée, nous avons procédé à plusieurs entretiens.

Pour les ORP :

- Directeur
- Conseillers en placement responsables de l'application de la LEAC (entretien de groupe)

Pour les SSR :

- Directeur
- Président(e) de la Commission sociale
- Assistants sociaux (entretien de groupe)

Nous avons également rencontré des acteurs ayant des responsabilités au niveau cantonal, les chefs des deux services concernés ainsi que les personnes directement chargées de la mise en œuvre des mesures de réinsertion socioprofessionnelle (voir annexe 2 pour plus de détails).

Nous avons utilisé différents types d'entretiens, en fonction du type d'acteur. Des entretiens de groupe ont été effectués pour les assistants sociaux/conseillers en placement. En effet, la comparaison des expériences individuelles et la mise en évidence les traits communs ont été un élément très positif et très instructif. Par contre, les entretiens avec des acteurs ayant des tâches à responsabilité dans la conduite du dispositif ont été de type individuel.

Les guides d'entretien (voir annexe 3) ont été élaborés sur une base commune pour les différents acteurs avec des adaptations selon les spécificités de la fonction et des tâches de l'interviewé.

Au niveau des bénéficiaires : dans la sélection des bénéficiaires à interviewer, notre objectif était de maximiser la représentativité d'un petit échantillon. Pour ce faire, nous avons dans un premier temps obtenu des listes anonymisées des bénéficiaires de mesures MIS ou LEAC. Elles contenaient des informations sur l'âge, la nationalité, le type et le nombre de mesures suivies. Sur la base de ces informations nous avons déterminé des profils que nous voulions interviewer. Il s'agissait ainsi de pouvoir avoir une certaine diversité en termes de genre, nationalité, âge et de type de mesures suivies. Nous avons constitué différents types de profils en combinant les critères, puis pour chaque profil, nous avons établi une liste de 3 personnes. Si la première refusait de nous voir, la deuxième était contactée, puis la suivante. Les contacts ont été pris par les services concernés qui ont demandé aux bénéficiaires s'ils acceptaient que leurs noms et numéros de téléphone nous soient transmis afin que nous puissions les contacter pour organiser un entretien. Des entretiens ont été réalisés avec 7 bénéficiaires LEAC et 6 bénéficiaires MIS. Le nombre d'entretiens peut sembler relativement faible, cependant il convient de préciser qu'il ne s'agit pas de récolter des informations sur un échantillon représentatif de la population des bénéficiaires, mais de connaître le vécu et les trajectoires de personnes ayant expérimenté le dispositif.

Comme une étude commandée par la Direction de la santé et des affaires sociales à l'Université de Fribourg avait mis en évidence une certaine réticence de la part des anciens bénéficiaires à se rendre disponibles pour des entretiens (Binder *et al.* 2004), nous avons décidé de payer un dédommagement de 50 Frs aux bénéficiaires qui acceptaient d'être interviewés. La stratégie s'est révélée payante car elle nous a permis d'obtenir les rendez-vous nécessaires.

Tous les entretiens ont été menés de manière individuelle et ont été de type semi-directif, c'est-à-dire qu'ils étaient structurés à partir d'un certain nombre de questions et de sous-questions communes, mais ont laissé une grande liberté de réponse aux personnes interviewées, ceci afin d'éviter un effet d'imposition, pouvant donner lieu à des biais sensibles dans ce type d'analyse, de la part du chercheur.

Analyse des entretiens

Les entretiens ont été retranscrits et analysés sur la base des questions contenues dans l'appel d'offres et développées dans le cadre des discussions avec le comité de suivi. Les informations obtenues lors des entretiens ont été regroupées et présentées en fonction des angles d'analyse prioritaire retenus. Il a ainsi été possible de procéder à la triangulation des informations et l'analyse des différentes manières de percevoir et d'agir à l'intérieur des dispositifs et entre les dispositifs. Les entretiens ont également permis d'obtenir des informations sur le fonctionnement réel et supposé des dispositifs, et ainsi de mettre en avant les différences entre ce qui était attendu et ce qui se passe dans le fonctionnement quotidien des dispositifs.

Cette partie de l'analyse a donc permis d'apporter des éléments importants pour répondre à plusieurs questions de l'appel d'offres, telles que l'utilité des mesures, leur adéquation aux profils des bénéficiaires ou encore les formes et la qualité de la collaboration entre services. Elle a également apporté de nombreuses informations quant au fonctionnement du dispositif.

1.3 L'étude quantitative

Complémentaire à l'approche qualitative, l'étude quantitative s'appuie essentiellement sur les données disponibles relatives aux caractéristiques et trajectoires des personnes qui ont transité ou non par le dispositif d'insertion socioprofessionnel pour dégager un certain nombre de résultats relatifs à l'efficacité des mesures analysées. Le nombre d'informations à disposition, l'origine et la qualité de celles-ci sont, dans cette démarche, essentiels pour la mise en œuvre d'une méthode d'analyse appropriée et pour l'obtention de résultats robustes et significatifs.

Dans cette partie, nous présentons les données qui ont été utilisées à des fins d'analyse et mettons en évidence les limitations inhérentes à celles-ci. Les résultats de l'évaluation relative au dispositif légal de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale mis en place dans le canton de Fribourg dès le 1^{er} janvier 2000 seront présentés dans le chapitre 4.

Les données utilisées

Les données nécessaires à l'évaluation des mesures d'insertion sociale et de réinsertion professionnelle dans le canton de Fribourg sont nombreuses et proviennent de sources distinctes.

Une première source est constituée de la base de données PLASTA qui couvre mois après mois l'ensemble des personnes qui, à un moment de leur parcours professionnel, ont été inscrites au chômage et de la base de données SIPAC (systèmes informatisés de paiement des caisses de chômage) qui reprend l'ensemble des personnes qui, à un moment donné de leur parcours professionnel, ont touché des indemnités de chômage.

Ces deux bases de données fédérales SIPAC-PLASTA (ci-après désignées par SP) comportent un nombre important d'informations représentatives des caractéristiques, trajectoires individuelles et indemnités des personnes qui sont passées par le chômage. Ces informations constitueront le socle commun de l'analyse relative à l'impact des mesures cantonales d'insertion socioprofessionnelle.

Pour les besoins de l'analyse, nous avons retenu comme population initiale SP l'ensemble des personnes qui ont terminé un délai-cadre entre 1999 et 2003. Nous disposons, pour chacune de ces personnes, de ses caractéristiques et sa trajectoire au sein du dispositif de chômage et d'indemnisation jusqu'en 2005¹, soit approximativement 2000 jours de suivi pour les trajectoires les plus longues. Au total, ce sont 5755 personnes qui sont reprises dans l'analyse.

Une deuxième source de données, qui provient du Service Publique de l'Emploi (SPE) du canton de Fribourg, reprend l'ensemble des personnes qui sont passées par les mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle relevant de l'emploi et de l'aide aux chômeurs (LEAC). Cette base de données (ci-après désignée par PEQ-LEAC), à dimension cantonale, reprend un certain nombre d'informations sur les caractéristiques et trajectoires des personnes qui sont passées par les mesures cantonales de réinsertion professionnelle, en particulier les Programmes d'Emploi Qualifiant (PEQ) pour les années 2001 à 2005.

¹ La liste exhaustive des variables SIPAC-PLASTA disponibles pour l'analyse est reprise en annexe 4

Dans le cadre de cette évaluation, la base de données PEQ-LEAC reprend l'ensemble des personnes qui ont, depuis 2000 dans le cadre du nouveau dispositif, suivi une mesure de réinsertion professionnelle². Comme illustré dans le tableau 1.1, ce sont, au total, 1483 personnes qui sont concernées par cette mesure pour un total de 1895 programmes d'emploi qualifiant (PEQ) proposés – certaines personnes ayant suivi successivement plusieurs PEQ.

Tableau 1.1 – MMT cantonales et Programmes d'Emploi Qualifiant (PEQ)

Nombre de MMT cantonales (PEQ)	Nombre de personnes concernées	Nombre de PEQ
0	0	
1	1180	1180
2	225	450
3	60	180
4	14	64
5	3	15
6	1	6
TOTAL	1483	1895
Durée des PEQ : moyenne=136 - p25=72 - p50=120 - p75=182		

A la lecture du tableau 1.1, on constate tout d'abord que près de 80% de la population concernée a suivi au maximum un PEQ. La durée moyenne des programmes d'emploi qualifiant est de 136 jours calendaires, 50% des personnes ayant participé à des PEQ de durée inférieure à 120 jours et 25% de durée supérieure à 182 jours calendaires (6 mois). Ces durées ont été calculées pour l'ensemble des individus qui, arrivés en fin de délai cadre, ont participé à des PEQ entre 2000 et 2005. Sur les 1895 PEQ répertoriées, 394 ont eu lieu dans une entreprise (21%) et 1501 dans les ACE (79%).

Une troisième source de données, qui provient du Service de l'Action Sociale (SASOC) du canton de Fribourg, reprend l'ensemble des personnes qui étaient inscrites au SASOC en 2001, y compris ceux qui ont participé aux mesures d'insertion sociale (MIS) ancrées dans la Loi sur l'Aide Sociale (LASoc)³. Cette base de données (ci-après désignée par MIS-LASoc), à dimension cantonale, reprend un certain nombre d'informations sur les caractéristiques et trajectoires des personnes qui sont passées par les mesures cantonales d'insertion sociale (MIS) entre 2001 et 2005⁴.

Dans le cadre de cette évaluation, la base de données MIS-LASoc reprend l'ensemble des personnes inscrites au SASOC en 2001 y compris celles qui ont initié en 2001, dans le cadre du dispositif d'insertion socioprofessionnelle, des mesures d'insertion sociale (MIS). Ces personnes ont ensuite été suivies jusqu'en 2005. Comme illustré dans le tableau 1.2, ce sont, au total, 1797 personnes qui sont inscrites au SASOC en 2001 parmi lesquelles 156 sont directement concernées par une mesure d'insertion sociale (MIS) pour un total de 225 mesures d'insertion proposées.

² Source: BD des mesures cantonales (PEQ-LEAC), SPE Fribourg

³ Source : BD des mesures cantonales (MIS-LASoc), SASOC Fribourg

⁴ La liste exhaustive des variables cantonales PEQ-LEAC et MIS-LASoc est reprise en annexe 5

Tableau 1.2 – Inscriptions SASOC et Mesures d’insertion sociale (MIS)

Nombre de mesures d’insertion sociale (MIS)	Nombre de personnes concernées	Nombre de MIS
0	1641	0
1	108	108
2	32	64
3	11	33
4	5	20
TOTAL	156 (1797)	225
Durée des MIS : moyenne=170 - p25=38 - p50=101 - p75=226		

A la lecture du tableau 1.2, on constate tout d’abord que près de 70% de la population concernée a suivi au maximum une MIS. La durée moyenne des MIS est de 170 jours calendaires, 50% des personnes ayant participé à des MIS de durée inférieure à 101 jours et 25% de durée supérieure à 226 jours calendaires. Ces durées sont calculées pour l’ensemble des individus qui étaient inscrites au SASOC en 2001, y compris ceux qui ont participé aux mesures d’insertion sociale (MIS).

Pour être complet, nous exploiterons également, dans le cadre de cette évaluation, des données spécifiques issues du Recensement fédéral de la population (RFP), de l’enquête Suisse sur la population active (ESPA) et sur la structure des salaires (LES) afin de remettre en perspective les performances du dispositif d’insertion socioprofessionnelle avec les potentialités du marché du travail fribourgeois telles qu’elles se présentaient en 2001 et pour les années suivantes. Cet aspect sera plus spécifiquement développé dans le chapitre 6.

Pour évaluer l’efficacité du dispositif cantonale d’insertion socioprofessionnelle, entre autres, d’un point de vue du retour à l’emploi, il a été ensuite nécessaire de combiner les bases de données SP, PEQ-LEAC et MIS-LASoc afin de reconstituer l’ensemble des trajectoires individuelles au sein des dispositifs fédéraux et cantonaux de lutte contre le chômage.

Fusion des bases de données

La fusion des bases de données fédérales (SP) et cantonales (PEQ-LEAC et MIS-LASoc) à été réalisée à partir du numéro AVS des individus et a permis de reconstituer la grande majorité des trajectoires individuelles au sein des dispositifs fédéraux et cantonaux de lutte contre le chômage. Il n’a cependant pas été possible d’apparier tous les individus repris dans les bases de données fédérales (SP) et cantonales (PEQ-LEAC et MIS-LASoc) en raison de numéros AVS manquants, erronés ou qui, dans le temps, ont évolué dans l’une ou l’autre des bases de données au gré, entre autres, des changements probables d’état civil⁵.

Ainsi, un certain nombre d’individus répertoriés dans les bases de données PEQ-LEAC ou MIS-LASoc ne se retrouve pas dans la base de données SP. Cela signifie que pour ces personnes, il est impossible de retracer leur trajectoire complète dans le dispositif fédéral de lutte contre le chômage et donc d’avoir, pour chacune d’elles, des indications précises sur les durées et épisodes de chômage, les dates d’entrée et de sortie du chômage et les motifs associés. De ce fait, nous n’avons pas pu les inclure utilement dans l’analyse d’impact

⁵ Ces changements de No_AVs sont confirmés, entre autres, dans la base de données transmise par le SPE

puisque celle-ci mesure l'effet des mesures cantonales de réinsertion socioprofessionnelles sur le retour en emploi. Il faut également préciser que ni la base de données PEQ-LEAC, ni la base MIS-LASoc ne peuvent fournir d'indications précises sur le devenir des personnes qui, à un moment donné, quittent ces deux dispositifs cantonaux d'insertion socioprofessionnelle. Nous proposerons à cet égard un certain nombre de recommandations dans le chapitre 7 pour améliorer le contenu des bases de données cantonales.

Population retenue pour l'évaluation

Comme nous l'avons précédemment mentionné, la fusion des 3 bases de données n'a pu être complète en raison, entre autres, d'une concordance partielle au niveau des No_AVs. Ce recouvrement partiel réduit certes le nombre d'observations « utiles » à notre analyse mais n'influence que très marginalement la significativité des résultats.

Le tableau 1.3 synthétise l'ensemble des 7 cas de figure rencontrés au moment de la fusion des différentes bases de données fédérales et cantonales.

Tableau 1.3 – Fusion SP, PEQ et MIS

Cas de figure	Base(s) de données où l'individu est identifié par son No_AVs	SP	PEQ-LEAC	MIS-LASOC Dossiers actifs	MIS-LASOC Dont MIS
1	SP	5053	-	-	-
2	SP, MIS-LASOC	168	-	168	63
3	SP, PEQ-LEAC	495	495	-	-
4	SP, MIS-LASOC & PEQ-LEAC	39	39	39	15
5	PEQ-LEAC	-	918	-	-
6	PEQ-LEAC, MIS-LASOC	-	31	31	4
7	MIS-LASOC	-	-	1559	74
Total général [1 à 7]		5755	<u>1483</u>	<u>1797</u>	<u>156</u>
Total exploitable [1 à 4] [taux de recouvrement]		5755	534 [36.0%]	207 [11.5%]	78 [50.0%]
Note : Chaque cellule comptabilise le nombre de personnes qui se trouve à la fois dans la base de données mentionnée par la colonne et celles mentionnées par la ligne correspondante					

Chaque cas de figure nous informe sur les bases de données dans lesquelles un individu de la population initiale a pu être identifié sans ambiguïté grâce à son No-AVS. Par exemple, le cas de figure 3 signifie que 495 personnes présentes dans la base de données PEQ-LEAC le sont aussi dans la base SP. En revanche, le cas de figure 5 met en évidence le fait que 918 personnes de la base de données PEQ-LEAC sont absentes de la base de données SP.

On constatera au passage que le total général de la colonne PEQ-LEAC correspond à la population totale PEQ-LEAC décrite au tableau 1.1 et que le total général de la colonne MIS-LASOC correspond à la population totale présentée dans tableau 1.2.

Dans le tableau 1.3, la ligne « Total exploitable » représente l'ensemble des observations qui seront retenues pour l'évaluation car elles comportent au minimum des informations qui proviennent de PLASTA-SIPAC. Les pourcentages associés mesurent le taux de recouvrement effectif des bases de données PEQ-LEAC (36,0%) et MIS-LASoc (11,5% et 50,0%) avec la base de données SIPAC-PLASTA.

En d'autres termes, 36,0% des individus qui ont eu accès à un ou plusieurs programmes d'emploi qualifiant (PEQ), 11,5% des individus qui avaient un dossier actif au SASoc en 2001 et 50,0% des individus qui ont initié une mesure d'insertion sociale (MIS) en 2001 sont également présents dans la base de données SIPAC-PLASTA, ce qui témoigne de leur passage dans le dispositif fédéral de lutte contre le chômage.

Concernant les mesures de réinsertion professionnelle (PEQ-LEAC), il n'est pas surprenant que ce taux de recouvrement soit relativement faible (36,0 %) puisque la base de données PEQ-LEAC que nous avons reçue est exhaustive et reprend tous les individus qui sont, jusqu'à ce jour, passés par un programme d'emploi qualifiant y compris ceux qui sont arrivés en fin de délai-cadre après 2003.

En revanche, le taux de recouvrement de 11,5% (respectivement: 50,0%) entre la base de données MIS-LASoc et SIPAC-PLASTA paraît faible. Il est, en effet, légitime de penser que les individus qui composent notre cohorte « aide sociale » 2001 soient issus, en partie, du chômage et qu'ils ont, dans les années précédant 2001, terminé un délai cadre. On devrait par conséquent les retrouver dans notre base SIPAC-PLASTA, ce qui n'est pas le cas. En plus des problèmes techniques mentionnés précédemment, deux raisons économiques peuvent expliquer ce résultat.

La première proviendrait du décalage temporel qui existe entre le moment où une personne arrive au terme de son délai cadre et le moment où, le cas échéant, elle s'inscrit à l'aide sociale. Un certain nombre d'études (dont Cunha 2001) montre que ce décalage peut être important et s'expliquerait par une période transitoire de prise en charge par la famille, les proches.

La deuxième raison résiderait dans le fait qu'un certain nombre d'individus inscrits à l'aide sociale ne sont pas passés préalablement par le dispositif de chômage et que les publics sont par conséquent différents. Pour vérifier cette hypothèse, nous avons reproduit dans le tableau 1.4 les « causes de présence à l'aide sociale » telles qu'indiquées par le service de l'action sociale.

Dans le tableau 1.4, on constate que la dimension « chômage » n'explique qu'une partie des causes de présence à l'aide sociale. En particulier, seulement 26,4% des causes de présence à l'aide sociale et 37,8% des mesures d'insertion sociale sont expliquées par les avances sur chômage et les fins de droit au chômage (Codes: 1+17). Ces pourcentages sont à rapprocher des taux de recouvrement présentés dans le tableau 1.3 et confirment le fait que les causes d'aide sociale ne sont pas exclusivement le chômage, la fin du délai cadre associé ou encore la fin de droit.

Une étude réalisée en 2001 (Cunha 2001) dans le canton du Valais montre ainsi que le parcours précédent l'arrivée à l'aide sociale est surtout marqué par des ruptures sur le plan familial, professionnel ou de la santé – ce que confirme également le tableau 1.4.

Cette étude montre également qu'à l'arrivée à l'aide sociale, un nombre important (36%) des personnes exerçaient une activité professionnelle à temps complet ou à temps partiel. Les auteurs concluent en reconnaissant un certain lien entre le taux de chômage et celui des personnes à l'aide sociale mais qui se manifeste avec un décalage important dans le temps.

Tableau 1.4 : Causes de présence à l'aide sociale

Code	Cause Indigence	Dossier SASOC	Dont MIS
1	Chômage/avance sur chômage	306	33
2	Famille/monoparentale/couple divisé	187	15
6	AVS/AI/PC/insuffis./avances	173	11
7	Revenus insuffisants	515	42
14	cot.maladie LAS/LA 07.92	143	7
17	Chômage: fin de droit	169	26
00	Autres raisons	304	22
TOTAL Général [1 à 00]		1797	156
TOTAL causes Chômage [1+17]		475 (26.4%)	59 (37.8%)

Ces aspects économiques expliqueraient en partie les raisons pour lesquelles un certain nombre de personnes présentes à l'aide sociale ne se retrouvent pas dans la base de données SIPAC-PLASTA.

Au total, la population retenue pour l'évaluation est composée de 5755 personnes inscrites dans PLASTA-SIPAC parmi lesquelles 534 ont participé à des mesures de réinsertion professionnelle, 207 sont inscrites à l'aide sociale et 78 ont suivi des mesures d'insertion sociale.

Cette population servira de point de départ pour l'analyse d'impact du dispositif légal de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale mis en place dès le 1^{er} janvier 2000 dans le canton de Fribourg. Les résultats seront présentés dans le chapitre 4.

Chapitre 2 : Le dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle

L'objectif de ce chapitre est de présenter le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle au plan théorique, c'est-à-dire tel qu'il a été conçu par le législateur et les responsables des services concernés. Cette partie a pour premier objectif de décrire et préciser l'objet de notre évaluation. Dans un deuxième temps, le résultat de cette reconstruction de « comment le dispositif devrait fonctionner » va être utilisé en contraste avec le fonctionnement réel du dispositif (chapitre 3).

2.1. Le dispositif dans son ensemble

Le dispositif cantonal de réinsertion professionnelle actuel a été mis en place au début des années 2000. Il vise à prendre en charge les demandeurs d'emploi qui n'ont pas accès aux prestations de la LACI et les personnes sans emploi au bénéfice de l'aide sociale. Il s'agit essentiellement de chômeurs de longue durée, qui ont épuisé leur droit à des indemnités LACI, de demandeurs d'emploi qui n'ont pas accès aux prestations LACI ou d'autres personnes qui ont été en dehors du marché du travail pour des périodes plus ou moins longues.

Le dispositif prévoit une prise en charge différenciée de cette population en fonction du degré d'employabilité. Pour ceux qui sont considérés comme employables la prise en charge vise essentiellement à améliorer les qualifications professionnelles en vue de faciliter la réinsertion professionnelle. Pour les autres, l'objectif principal est celui de la réinsertion sociale, dans le sens d'une autonomisation et d'une meilleure participation à la société.

Cette distinction trouve sa justification dans le fait que la plupart des bénéficiaires du dispositif cantonal ont déjà transité par des mesures de réinsertion professionnelle, sans succès, du moins de manière durable. On estime alors que les raisons du non-emploi ne sont pas d'ordre professionnel (par exemple un manque de compétences spécifiques) mais plutôt de nature sociale. Il est donc nécessaire de résoudre les problèmes sociaux avant de pouvoir mettre en place une démarche de réinsertion professionnelle (Concept MIS/LASoc, p. 22).

Cette distinction entre deux catégories de sans emploi pris en charge par le Canton est reprise dans toute la conception du dispositif, qui se base en fait sur une division du travail et un concept de collaboration entre deux services : le Service de l'action social (SASoc) et le Service public de l'emploi (SPE). Le SASoc est donc responsable de la prise en charge des sans-emploi pour qui l'accès au marché du travail est rendu difficile par des problématiques d'ordre social⁶. Le SPE, par contre, est responsable de la prise en charge des sans-emploi qui ne présentent en principe pas de problématique sociale, et peuvent donc bénéficier de mesures de réinsertion axées sur l'amélioration de leurs compétences professionnelles⁷.

⁶ Cette prise en charge est régie par la Loi sur l'aide sociale du 14.11. 1991 (LASoc), révisée en 1998 et par le Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale (RELASoc) du 30 novembre 1999.

⁷ Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs du 13 novembre 1996 (LEAC) et le Règlement d'exécution sur la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs du 6 juillet 1999 (REAC).

A côté de cette division du travail, les actions des deux services peuvent se croiser aussi dans le cas de sans emploi, inscrits dans des ORP mais au bénéfice de l'aide sociale matérielle, ce qui se produit lorsque les revenus du ménage n'atteignent pas le minimum vital tel qu'il est défini par la loi sur l'aide sociale.

La division du travail entre les deux services n'est toutefois pas censée partager la population des sans emploi entre deux groupes distincts de manière stricte et stable dans le temps. Selon le Concept MIS/LASoc cette distinction se justifie plus par des raisons organisationnelles que par une différence fondamentale des besoins des deux populations concernées (p.26). Ainsi, sont prévues des exceptions, notamment dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle, en vertu desquelles des mesures d'insertion professionnelle sont accessibles à des sans-emploi présentant des problématiques multiples.

De plus, les deux lois qui régissent le dispositif prévoient explicitement le transfert de bénéficiaires d'un dispositif à l'autre, en fonction de l'évolution de leurs besoins. Ainsi, des sans emploi initialement pris en charge par le régime LASoc, s'ils parviennent à améliorer leur situation sociale, peuvent être transférés dans le régime LEAC en vue d'une insertion professionnelle. A l'inverse, un bénéficiaire du régime LEAC qui voit sa situation sociale se détériorer, peut être transféré dans le régime LASoc. La procédure de transfert semble occuper une place importante dans la conception du dispositif. Elle est explicitement mentionnée dans les deux lois, et est assortie d'une Convention et d'une Commission paritaire dans le cas où des désaccords surviendraient entre les responsables des deux régimes.

La prise en charge des sans emploi présentant des problématiques multiples (notamment des problèmes liés à la santé) se fait à travers la collaboration interinstitutionnelle (CII), qui comprend outre les deux partenaires déjà mentionnés, l'assurance invalidité.

2.2. Le régime LASoc : les mesures d'insertion sociale (MIS)

La mise en place à partir de 2000 de mesures d'insertion sociale dans le cadre de la Loi sur l'aide sociale se fonde sur l'expérience faite au cours des années précédentes et sur une réflexion très élaborée, dont les grandes lignes sont présentées dans le document produit par la Direction de la santé et des affaires sociales « Concept MIS/LASoc », daté de novembre 1999. Avant la révision de 1998, les bénéficiaires avaient accès à des mesures d'insertion professionnelle (MIP). Celles-ci toutefois n'aboutissaient que rarement à un placement, en raison des problèmes sociaux qui étaient à la base du non-emploi des bénéficiaires. Ainsi, dans le nouveau dispositif, les mesures de réinsertion mises à disposition par le régime LASoc ne visent pas une réinsertion professionnelle mais plutôt une amélioration de la situation sociale des bénéficiaires.

Les objectifs des mesures LASoc

Les textes législatifs ainsi que les autres documents ayant servi à la conception du régime LASoc expriment très clairement que la réinsertion professionnelle ne fait pas partie des objectifs principaux de cette composante du dispositif, qui vise avant tout la réinsertion

sociale. Toutefois, cette dernière est parfois présentée comme un préalable à une possible réinsertion professionnelle.

Les objectifs des MIS sont énoncés dans le RELASoc (Art.2, al.1) :

- Renforcer les compétences sociales : compétences personnelles, relationnelles et organisationnelles
- Développer des liens sociaux qui permettent de retrouver une forme valorisante de participation à la société

Toutefois, selon le document Concept MIS/LASoc « les MIS ne préparent pas directement à une insertion sur le marché du travail mais visent une amélioration sur le plan sociorelationnel en vue d'aménager une intégration professionnelle ultérieure. L'insertion sociale se conçoit comme un préalable à l'insertion professionnelle » (Concept MIS/LASoc p.7).

Selon les concepteurs du dispositif, l'objectif des MIS est donc dans un premier temps d'ordre social et relationnel. Celui-ci est considéré comme une fin en soi, mais aussi comme un préalable à une éventuelle réinsertion professionnelle. Cette caractérisation des objectifs semble cohérente par rapport à la construction du dispositif global. On peut en effet estimer que lorsque la participation à une MIS produit l'effet escompté en matière de réinsertion sociale, le bénéficiaire peut être transféré au régime LEAC pour une prise en charge visant la réinsertion professionnelle. Cependant, comme on le verra au chapitre 3, dans la pratique un tel transfert de bénéficiaires est extrêmement rare.

Les ayants droit

La loi définit de manière claire qui est éligible pour une mesure MIS. Il s'agit de personnes sans emploi, dans le besoin (c'est-à-dire disposant d'un revenu inférieur au seuil ouvrant l'accès à l'aide sociale) et n'étant pas éligible pour des mesures de réinsertion professionnelle dans le cadre de la LACI ou du régime LEAC (Concept MIS/LASoc p.22).

Dans le « Concept MIS/LASoc » sont mentionnées également des caractéristiques que devraient posséder les bénéficiaires des MIS. Les mesures s'adressent à des bénéficiaires de l'aide sociale :

- « susceptibles de s'orienter vers une activité professionnelle, même si c'est à long terme,
- dont la situation ne comporte pas d'empêchements majeurs (maladie, maternité, etc...) pour la réalisation de la mesure d'insertion envisagée,
- auxquels la démarche « insertionnelle » suscite un minimum d'intérêt (l'expérience a montré que la motivation est un facteur décisif pour la bonne marche de tout projet d'insertion) ».

(Concept MIS/LASoc, p. 35)

Au départ, les mesures d'insertion sociale étaient disponibles seulement pour les bénéficiaires de l'aide sociale sans activité lucrative. Par la suite, ces mesures ont été rendues accessibles aussi à des « working poor ». Par exemple, un bénéficiaire avec un emploi a pu suivre un cours de français, avec comme objectif de lui permettre de reprendre la conciergerie de l'immeuble dans lequel il habite. Un autre bénéficiaire, atteint par une goutte, a suivi une MIS de remise en forme qui lui a permis de perdre du poids et de rester actif professionnellement (entretien du 16 mai au SASOC).

En outre, des MIS sont désormais également attribuées à des bénéficiaires en attente d'une rente AI (entretien du 16 mai au SASOC).

Les MIS peuvent être demandées ou proposées par l'assistant social ou par le bénéficiaire lui-même. Toutefois cette possibilité est très rarement utilisée par les bénéficiaires (entretien du 16 mai 2007 au SASOC)

Le contrat d'insertion sociale

Pour bénéficier d'une MIS, l'ayant droit doit signer un contrat d'insertion sociale avec la Commission sociale compétente. Les mesures d'insertion sociale font l'objet d'évaluations intermédiaires et d'une évaluation finale.

Un bénéficiaire de l'aide sociale peut être astreint à accepter un Contrat d'insertion sociale. En cas de refus, la prestation en espèce peut être réduite jusqu'au minimum défini dans les normes (soit une réduction de 15%). En pratique, cette possibilité de sanction est très rarement utilisée (entretien du 16 mai 2007 au SASOC).

Par ailleurs un montant incitatif (non remboursable) est versé à toute personne participant à une MIS. Ce montant était de Fr. 100.- entre 2000 et 2006 et a été augmenté à Fr. 250.- en 2007. Cette augmentation a toutefois été adoptée simultanément avec une diminution du forfait de base. L'effet global dépend de la taille du ménage.

Finalement, l'aide sociale matérielle touchée sous contrat d'insertion, n'est pas remboursable.

Les mesures

La loi prévoit plusieurs types de mesures. Selon le RELASoc, celles-ci se répartissent en six catégories :

- a) formation ;
- b) développement personnel ;
- c) développement du bien-être personnel ;
- d) activités communautaires ;
- e) participation sociale ;
- f) utilité sociale.

Les MIS disponibles sont répertoriées dans un « Catalogue des MIS » qui compte environ une centaine d'offres réparties dans les six catégories. La plupart des mesures appartiennent aux catégories « Utilité sociale » et « Formation ».

Les MIS sont mises à disposition par des tiers. Elles peuvent être proposées par des organismes à but non lucratif qui peuvent facturer le service fourni. Dans ce cas, un contrat de prestation est conclu entre l'organisateur de la MIS et une commission sociale. Toute MIS doit être basée sur un « concept d'activité » dont les composantes sont énumérées dans le « Concept MIS/LASoc ».

Elles consistent souvent dans des activités proches de l'activité professionnelle, mais en mettant l'accent sur les compétences sociales du bénéficiaire. Certains fournisseurs de MIS proposent soit des MIS soit des mesures LEAC. Ceci implique que dans la pratique, la limite entre les deux mesures, au niveau de leur contenu, n'est pas toujours claire.

Dans le cadre des MIS le taux d'activité est limité à 50% parce que l'on considère que si une personne se trouve dans la possibilité de pouvoir travailler à 100%, alors elle devrait suivre plutôt une mesure LEAC (entretien du 16 mai 2007).

De plus, la durée maximale d'une MIS est théoriquement fixée à 12 mois. Mais si une personne poursuit un parcours d'« amélioration » et rentre ainsi dans une logique positive, il est possible de dépasser ces 12 mois. Il est également possible, en guise d'évaluation de l'employabilité de la personne, de cumuler plusieurs MIS au même temps et d'atteindre ainsi un taux d'occupation de 100% (entretien du 16 mai 2007).

Les mesures d'insertion sociale doivent en outre remplir un certain nombre de conditions, notamment la non concurrence avec l'économie privée et le fait d'être évaluables. Les MIS doivent être validées par le service social cantonal (Concept MIS/LASoc p. 36).

2.3. Le régime LEAC : les Programmes d'Emploi Qualifiant (PEQ ou mesures LEAC)

Les programmes d'emploi qualifiant (PEQ) ont été introduits par la modification de la LEAC adoptée en 1999 et entrée en vigueur en 2000. Ils sont octroyés par les offices régionaux de placement et destinés aux personnes nécessitant une prise en charge particulière. Plus précisément, le Règlement sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (REAC) du 6 juillet 1999, statue que nécessite une prise en charge particulière le demandeur d'emploi qui, malgré les démarches entreprises, n'a pas pu se réinsérer durablement sur le marché du travail.

Selon le REAC, une occupation est considérée qualifiante lorsqu'elle permet au demandeur d'emploi de compléter ses connaissances professionnelles ou ses compétences sociales ou d'en acquérir de nouvelles par un accompagnement soutenu sur la place de travail. Ce soutien peut également être complété par des cours théoriques. Entre l'office régional de placement et l'organisateur de la mesure est établi un plan de formation qui définit les objectifs de qualification.

Il existe deux formes de programmes d'emploi qualifiant :

- **les PEQ auprès d'associations à but non lucratif, des communes et de l'Etat (ACE ou ASBL)**
- Dans ce cas, le canton prend en charge le salaire mensuel du demandeur d'emploi, qui est déterminé en fonction de l'âge, de la formation, de l'expérience et de la charge familiale de l'assuré. Il se situe entre un minimum de CHF 2'000.- et le maximum du gain assuré.
- **les PEQ auprès d'entreprises privées**
Dans ce genre de programme de qualification, le canton verse au demandeur d'emploi le salaire conventionnel ou usuel de la branche. L'entreprise partenaire participe aux frais de salaire en raison de 75%. Cette contribution de l'entreprise peut être négociée afin de favoriser l'engagement du demandeur en fin de droit. Mais elle ne peut pas tomber au-dessous des 50%.

Pour les deux types de mesures un contrat de location de service est établi entre le Service public de l'emploi (SPE) et le fournisseur de la mesure ou l'entreprise. Un contrat de travail est également conclu entre le demandeur d'emploi et le SPE. De ce fait, ce dernier reste juridiquement l'employeur du demandeur d'emploi ce qui est censé rendre plus attractif l'engagement de personnes perçues comme représentant un risque plus important pour l'employeur tel que des chômeurs de longue durée.

Dans la loi, la durée maximale des mesures LEAC est fixée à 12 mois. Toutefois, à partir de 2005, lorsqu'une modification de la Loi fédérale sur l'assurance chômage a provoqué un afflux massif de chômeurs en fin de droits, le SPE a décidé de réduire à trois mois la durée maximale de ces mesures. En outre, la durée des programmes d'emploi qualifiant peut être réduite si le demandeur d'emploi a besoin d'une période de cotisation inférieure pour l'ouverture d'un nouveau délai-cadre d'indemnisation fédéral. Un demandeur d'emploi peut par contre participer à plusieurs PEQ-LEAC.

Lorsqu'un demandeur d'emploi effectue un programme d'emploi qualifiant, il doit continuer à chercher activement un emploi et se soumettre aux prescriptions de contrôle. En outre, s'il obtient une place de travail, le programme d'emploi qualifiant est interrompu. L'attribution d'un demandeur d'emploi à une mesure entreprise ou ACE est laissée à la discrétion du conseiller ORP. Dans la mesure du possible, la priorité est donnée aux mesures en entreprise, car il est estimé que celles-ci ont plus de chances de déboucher sur un emploi durable. Le nombre de places disponibles dans les entreprises n'est toutefois pas toujours suffisant, ou dans certains cas, le profil du demandeur d'emploi ne correspond pas au profil recherché. Dans ce cas est fait appel à des PEQ ACE (entretien du 3 mai SPE Fribourg).

Les objectifs des mesures PEQ-LEAC

Selon la LEAC, les programmes d'emploi qualifiant ont pour objectif de promouvoir la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi qui ne sont pas couverts par la LACI. Cet objectif est repris dans les Rapports d'activité du SPE dans les termes suivants : « maintenir les demandeurs d'emploi en fin de droit en contact avec le milieu économique en leur offrant une occupation qualifiante » (Rapport d'activité du Service public de l'emploi pour 2005). Dans ces rapports, il est également fait mention d'un deuxième objectif, la

réouverture du droit aux indemnités de chômage fédéral. Selon le Rapport d'activité pour 2004, les objectifs des mesures sont :

- permettre un engagement ou une reprise d'emploi
- si le demandeur d'emploi n'est pas engagé : ouverture d'un nouveau délai-cadre fédéral

(Source : Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit » pour 2004

Depuis, suite aux changements qui ont été apportés en 2005 par le SPE dans la prise en charge des demandeurs d'emploi au bénéfice d'un PEQ-LEAC, l'ouverture d'un nouveau délai-cadre constitue seulement un objectif exceptionnel, par exemple dans le cas de demandeurs d'emploi pouvant justifier d'une période de cotisation relativement longue, mais insuffisante pour ouvrir le droit aux indemnités fédérales.

Les objectifs des mesures LEAC subissent une évolution durant la période couverte par notre évaluation. D'un objectif unique de réinsertion professionnelle, les mesures passent à un double voire à un triple objectif suite à l'ajout des buts « maintien en contact avec l'économie » et « reconstitution d'un délai-cadre fédéral ». Ce dernier est toutefois abandonné à partir de 2005. La présence de plusieurs objectifs dans un dispositif soulève la question de leur compatibilité ; un point sur lequel nous allons revenir au point 3.2.

Les ayants droit

Comme nous l'avons déjà mentionné, les programmes d'emploi qualifiants sont destinés aux personnes qui ont épuisé leurs indemnités de chômage fédérales ou qui n'en remplissent pas les conditions.

Plus précisément, les ayants droit sont les demandeurs d'emploi qui remplissent les conditions suivantes :

- « sont inscrits auprès d'un office régional de placement (ORP) depuis au moins 3 mois
- sont aptes au placement selon l'article 15 de la LACI et ont signé le contrat de placement
- se rendent 1 fois par mois auprès de l'ORP pour un entretien de conseil et recherchent personnellement un emploi
- sont de nationalité Suisse ou titulaires d'un permis d'établissement (C) ou de séjour (B) susceptible de déboucher sur l'octroi d'un permis d'établissement
- prouvent la constitution de leur domicile dans le canton depuis 1 année au moins et y ont établi leur résidence effective
- sont âgés de 18 ans au moins et n'ont pas atteint l'âge ouvrant droit à une rente AVS.
- ont bénéficié des prestations de l'assurance-chômage fédérale sur la base d'une période de cotisation au sens de l'article 13 de la LACI
- n'ont pas fait l'objet de plusieurs suspensions
- n'ont pas refusé un emploi convenable durant la période de chômage »

(Sources: LEAC et *Modalités d'octroi d'un PEQ-LEAC*, SPE Fribourg, 13.4.2005)

La grande majorité des bénéficiaires de mesures LEAC est représentée par des chômeurs en fin de droit, dans le sens qu'ils ont dans le passé bénéficié d'indemnités LACI. Il est rare d'accueillir des indépendants ou d'autres personnes qui ne sont pas au bénéfice de la LACI (entretien du 3 mai SPE Fribourg).

Les mesures cantonales LEAC sont attribuées selon des quotas. Le règlement sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (REAC) statue que ces quotas sont répartis entre les offices régionaux de placement, qui octroient les mesures cantonales, en fonction de la population légale du district et du nombre de demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs indemnités.

Les ORP sont tenus d'octroyer les mesures en fonction des critères de priorité fixés par le Service public de l'emploi, comme par exemple la capacité de réinsertion professionnelle, l'âge, la situation familiale et l'existence d'une période de cotisation. Afin de déterminer l'accès aux mesures LEAC, le SPE a développé un outil sous forme d'un formulaire qui, sur la base d'un système par points, établit le droit d'accéder à une mesure LEAC et le cas échéant le degré de priorité. Le formulaire⁸ combine des critères censés mesurer le degré d'employabilité du demandeur d'emploi (p.ex. niveau de formation, mobilité, état de santé, obtention d'un gain intermédiaire pendant la période LACI) avec des critères sociaux : l'âge (à partir de 50 ans sont attribués des points supplémentaires) et le fait d'avoir une famille à charge. La priorité dans l'accès aux mesures est donnée aux demandeurs d'emplois jugés plus employables et plus méritants au plan social.

Cette combinaison de critères d'employabilité et de critères sociaux dans la détermination de l'accès aux mesures LEAC crée plusieurs problèmes. Premièrement, cette approche entraîne une confusion sur l'objectif de la démarche : s'agit-il d'identifier les chômeurs les plus « employables » ou les plus « méritants » ? Deuxièmement, les critères se contredisent en partie. L'âge avancé constitue en effet un handicap en termes de retour en emploi, qui limite la capacité de l'instrument à repérer les bénéficiaires les plus susceptibles de se réinsérer. Troisièmement, le choix de deux critères sociaux, âge et charge familiale, aboutissent à une pénalisation des jeunes chômeurs sans famille qui est difficilement justifiable.

Mise en œuvre

La mise en œuvre des mesures LEAC revient aux trois ORP du canton : l'ORP Centre (Fribourg), l'ORP Sud et l'ORP Nord. L'ORP Centre utilise la plus grande partie des quotas (57%), tandis que l'ORP Sud et l'ORP Nord en utilisent respectivement 19% et 24% (données pour 2007, état au 30 avril).

Les trois ORP ont adopté des modalités différentes pour gérer la mise en œuvre des mesures LEAC. L'ORP Centre a fait le choix d'attribuer tous les bénéficiaires de mesures LEAC à un « pool » de quatre conseillers. Ce choix a été possible car le nombre de bénéficiaires LEAC est suffisamment élevé dans cet ORP. A l'ORP Sud les mesures LEAC sont gérées par deux conseillers en personnel qui sont aussi des répondants entreprise. Enfin, à l'ORP Nord chaque conseiller en personnel gère un certain nombre de mesures LEAC (entretien du 3 mai SPE Fribourg).

⁸ SPE, Formulaire « Critères pour l'octroi d'un programme de qualification LEAC »

D'une manière générale, le taux d'encadrement des bénéficiaires des mesures LEAC est légèrement moins favorable que pour les chômeurs LACI. En effet, les rendez-vous avec les chômeurs LACI ont lieu en principe une fois par mois, alors que les chômeurs LEAC ne doivent se présenter qu'une fois tous les deux mois. Un conseiller LEAC est donc responsable du suivi de 120-150 demandeurs d'emploi plutôt que 100-130 pour un conseiller LACI (entretien du 3 mai 2007 avec des responsables du SPE Fribourg). Ce choix peut paraître surprenant, car on peut imaginer que la population LEAC étant plus difficile à placer, elle nécessite un suivi plus rapproché de la part des conseillers en placement. Cette question sera reprise au chapitre 5.

Lors de l'entretien de conseil entre le demandeur d'emploi et le conseiller en personnel de l'ORP, ce dernier l'informe du déroulement de la mesure.

Au début de la mesure, le conseiller en personnel ORP remplit avec le fournisseur le plan de formation qui contient les objectifs de qualification à atteindre. Le SPE établit, d'un côté, un contrat avec le demandeur d'emploi (contrat de travail de durée déterminée), et de l'autre côté avec le fournisseur (contrat de location de services).

Puisque les bénéficiaires des mesures LEAC perçoivent un salaire et pas une indemnité, des sanctions sous la forme de journées de suspension ne sont pas prévues. Toutefois, si le comportement du demandeur d'emploi au sein de l'entreprise où se déroule sa mesure ou en relation avec l'ORP n'est pas satisfaisant, il reçoit des avertissements qui peuvent se solder par l'interruption de la mesure (entretien du 3 mai SPE Fribourg).

Depuis 2004, chaque année environ 70 entreprises fournissent des PEQ-LEAC. Le nombre d'organismes à but non lucratif (associations, communes, Etat) varie entre 70 et 90 en fonction des années.

2.4. Les dispositifs de collaboration

Le dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle s'appuie sur le travail de plusieurs institutions : les SPE, le SASoc, les ORP et les SSR. De plus, il ne faut pas oublier le fait que souvent les chômeurs de longue durée ciblés par ce dispositif présentent également des problèmes de santé. Du coup l'acteur « assurance invalidité » devient aussi important. Dans cette section nous présentons le dispositif mis en place pour régler la collaboration entre SPE et les services de l'aide sociale, ainsi que la plateforme de collaboration interinstitutionnelle qui comprend également l'assurance invalidité.

La collaboration entre SSR et ORP

La collaboration entre SSR et ORP dans la gestion des cas est réglée par les deux lois pertinentes : LASoc et LEAC. Les deux lois mentionnent explicitement la possibilité pour des bénéficiaires de chaque dispositif d'être transféré vers l'autre, à travers une procédure dite de « transfert ». Cette procédure est réglée par une Convention de collaboration entre les ORP et les SSR. Cette convention institue également une commission paritaire, composée de membres des deux services, qui peut être appelée à trancher en cas de différends liés à des procédures de transfert. La commission paritaire n'a en fait jamais été sollicitée.

La collaboration interinstitutionnelle tripartie (AS-AC-AI)

En 2002, le Conseil d'Etat du canton de Fribourg a institué une Commission cantonale pour la coordination de la collaboration interinstitutionnelle. Celle-ci vise une meilleure collaboration et coordination entre différents dispositifs en lien avec la réinsertion professionnelle et qui prennent en charge les personnes en difficulté, notamment l'assurance chômage, l'aide sociale et l'assurance invalidité. Le but de cette collaboration est de permettre de prévenir l'exclusion sociale et de favoriser une réinsertion rapide et durable des personnes en difficulté. La collaboration interinstitutionnelle vise d'une manière particulière les personnes qui cumulent les problèmes et qui sont donc en contact avec les diverses institutions mentionnées ci-dessus ou qui en sont bénéficiaires. Plus précisément, elle remplit les tâches suivantes :

- « répertorier les prestations et les processus de prise en charge des personnes présentant des difficultés de réinsertion
- définir des catégories communes de bénéficiaires
- recenser les mesures pour lesquelles des économies de moyens peuvent être réalisées
- proposer des mesures facilitant le parcours administratif des bénéficiaires
- développer des stratégies communes entre les différents organismes concernés
- définir des règles communes pour les appels d'offres et les mandats de réalisation des mesures de réinsertion »

(Extrait du procès-verbal de la séance du Conseil d'Etat du canton de Fribourg du 16 avril 2002)

Les premières expériences avec la collaboration interinstitutionnelle dans le canton de Fribourg, ont été réalisées grâce à un projet pilote appelé « espace de coordination CII » dans deux régions du canton. Depuis janvier 2005, le projet a été élargi aussi à la ville de Fribourg. Lors de l'application de l'« espace de coordination CII » à la ville de Fribourg il a été possible de constater que la plupart des dossiers faisant l'objet d'une évaluation interinstitutionnelle provenaient de l'aide sociale (37%), suivis par le chômage (33%) et l'assurance invalidité (30%). Les dossiers bénéficiant d'une prise en charge par la coordination interinstitutionnelle représentent des dossiers où les professionnels des institutions respectives ne parviennent plus à améliorer la situation.

Le rapport de juin 2006 élaboré par la Commission cantonale pour la coordination et la collaboration interinstitutionnelle, a permis de constater que la collaboration interinstitutionnelle mise en place dans le cadre de l'« espace de coordination » a permis d'améliorer la qualité de la prise en charge des dossiers. Plus précisément, cette collaboration a permis de :

- « développer en équipe une démarche de réinsertion cohérente, claire et ciblée sur la recherche des solutions
- accélérer des processus de prise en charge
- assurer la prise en charge du bénéficiaire par la bonne institution au bon moment
- développer un réseau de connaissances parmi les professionnels
- auto responsabiliser le bénéficiaire
- aider au bénéficiaire de développer ses ressources et de prendre conscience de ses possibilités et limites »

(Rapport final Collaboration interinstitutionnelle, juin 2006)

2.5. Conclusion

Cette brève présentation du dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle nous a permis de mettre en évidence quelques caractéristiques importantes du dispositif même.

- Le dispositif se base sur une division du travail et des responsabilités entre les deux services impliqués dans sa mise en œuvre.
- Le concept de réinsertion qui est à la base du dispositif peut être qualifié de « séquentiel », c'est-à-dire, il présuppose que le processus d'insertion d'une personne qui a été plus ou moins durablement exclue du marché du travail débute par une réinsertion sociale, comprise comme le fait de retrouver une certaine autonomie, confiance en soi, stabilité. Une fois cette étape accomplie, la personne peut entamer une démarche de réinsertion professionnelle.
- Du fait de l'implication de plusieurs acteurs et de la conception séquentielle du processus de réinsertion, le dispositif est fortement dépendant du succès de la collaboration entre les acteurs concernés.

Chapitre 3 : La mise en œuvre du dispositif

Dans le chapitre précédent nous avons présenté le dispositif de réinsertion socioprofessionnelle au plan « théorique » c'est-à-dire tel qu'il a été conçu par le législateur. Cette reconstruction nous a permis d'identifier les logiques et les mécanismes que les concepteurs du dispositif ont essayé de mettre en place afin d'atteindre l'objectif d'une réinsertion socioprofessionnelle réussie. Dans ce chapitre, nous essayons de reconstruire le fonctionnement réel du dispositif. Ce travail se base sur des sources écrites (rapports d'activité, directives internes, etc.) mais surtout sur les entretiens réalisés avec différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du dispositif et des bénéficiaires.

3.1. Appréciation générale

En règle générale nous n'avons pas constaté de problèmes majeurs dans la mise en œuvre du dispositif. Les lois et les règlements sont connus des différents acteurs, et leurs actions s'inscrivent clairement dans ce cadre. Cette impression est confirmée par l'appréciation générale faite par les acteurs. En effet, lorsqu'on sollicite une évaluation globale du dispositif, la quasi-totalité des acteurs interviewés s'expriment de manière positive quant à la nécessité d'un dispositif pour prendre en charge ce type de problème, certains doutes sont cependant émis quand au fonctionnement du dispositif.

La reconstruction du fonctionnement du dispositif nous a ainsi permis d'identifier des pratiques, des manques ou des tensions, qui tout en s'inscrivant dans le cadre légal du dispositif sont susceptibles d'en limiter sérieusement l'efficacité.

3.2. Les objectifs du dispositif dans la mise en œuvre

Globalement, les pratiques constatées sur le terrain correspondent aux objectifs du dispositif tels qu'ils ont été envisagés par le législateur. On constate toutefois des décalages à deux niveaux : la division du travail entre les deux services axée sur la distinction entre réinsertion professionnelle et réinsertion sociale d'une part, et la place qu'occupe l'objectif « reconstitution d'un délaix cadre LACI » de l'autre.

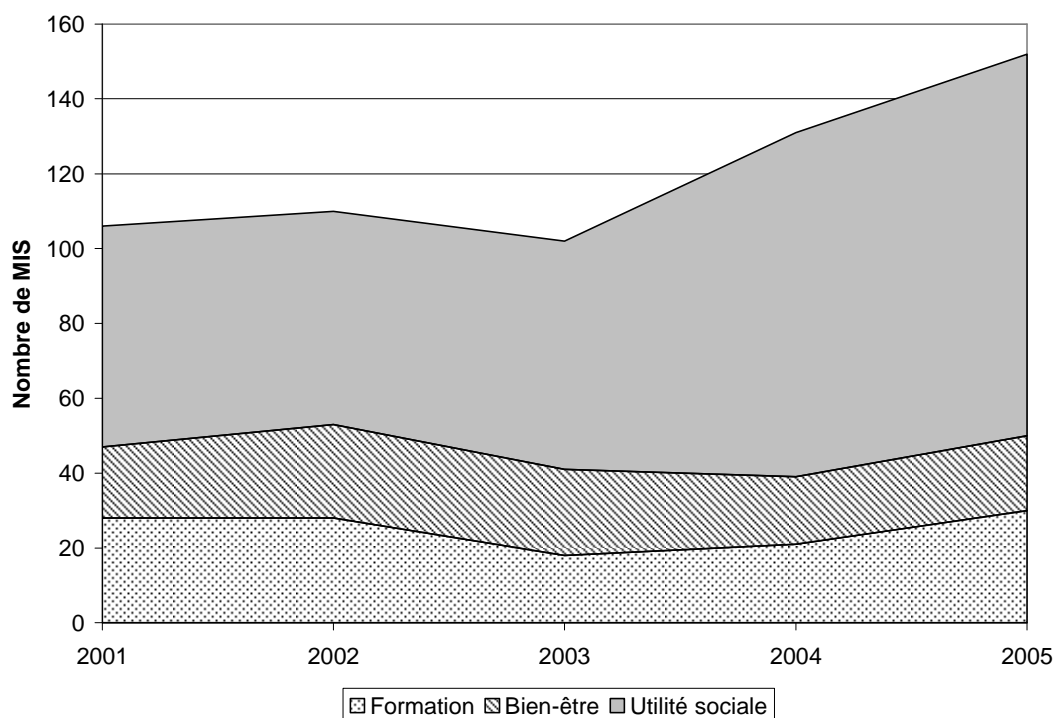
Distinction entre réinsertion sociale et réinsertion professionnelle

Le dispositif se base sur une division du travail entre les deux services articulée autour d'une distinction entre deux objectifs : la réinsertion sociale, qui est de la compétence des SSR et la réinsertion professionnelle que relève du SPE. Sur le terrain nous avons relevé une certaine difficulté de la part des acteurs à appliquer cette distinction de manière rigoureuse. Si le principe d'une division du travail entre les deux services est généralement accepté, plusieurs acteurs responsables de la mise en œuvre du volet social du dispositif appliquent clairement une approche orientée réinsertion professionnelle. Selon un employé d'un SSR :

« Au départ les MIS étaient pensées comme des mesures d'insertion sociale pour remettre les choses en route, pour refaire sortir les gens de la maison, mais rapidement dans la pratique, dans l'application, nous avons glissé vers la réinsertion professionnelle » (entretien acteur MIS).

Cette orientation se retrouve également auprès certains présidents des Commissions sociales, directeurs de SSR et parmi les assistants sociaux qui, à l'intérieur du catalogue des MIS, affichent une nette préférence pour les mesures orientées « marché du travail » par rapport à celles qui ont pour objectif d'accroître le bien-être psychologique. Ces mesures, qui sont qualifiées, parfois avec une connotation négative de « MIS – bien être », ne sont en fait que très rarement attribuées, surtout au cours des dernières années (voir Graphique 3.1.). Le type de mesure le plus fréquemment utilisé, qui porte la désignation d'« utilité sociale », correspond aux mesures qui sont le plus orientées vers la participation au marché du travail. La tendance à utiliser surtout ce type de mesures se renforce à partir de 2004.

Graphique 3.1. Evolution des mesures d'insertion sociale en fonction du type



Note : « Bien-être » comprend les catégories officielles : Développement personnel, développement du bien-être, communautaire, participation sociale.

Source : « Recueil des statistiques de l'aide matérielle », plusieurs années.

Dans notre enquête, sur huit acteurs du volet social qui se sont exprimés sur cette question, quatre estiment qu' « il n'est pas à l'aide sociale de payer pour des mesures de bien-être », deux expriment un jugement plus neutre alors que deux acteurs sont de l'opinion que des activités « à bas seuil » sont nécessaire pour des personnes particulièrement fragilisées.

Cette préférence pour des mesures orientées « marché du travail » peut donner lieu à certaines ambiguïtés. En effet, on retrouve, dans le catalogue des MIS, des mesures offertes par des fournisseurs de mesures LEAC. C'est le cas notamment des deux organisateurs de mesures contactés dans le cadre de notre étude : La Fondation Emploi et Solidarité et l'association Acti-Vita. Théoriquement les contenus des mesures fournies dans le cadre des MIS devraient avoir un objectif de réinsertion sociale, alors que celles développées pour la LEAC devraient poursuivre un objectif de réinsertion professionnelle. En réalité, sur le terrain, la distinction est très difficile à faire. Selon les organisateurs de mesures, la distinction n'est pas toujours appliquée de manière systématique. Il s'agit plutôt d'adapter l'accompagnement aux caractéristiques de chaque bénéficiaire, indépendamment de son statut LEAC ou MIS. Un organisateur de mesures constate aussi que les MIS ont acquis au fil des années de plus en plus une orientation « réinsertion professionnelle ».

Dans la mise en œuvre des MIS on constate donc une orientation « réinsertion professionnelle » beaucoup plus forte que ce qui avait été prévu par le législateur. Ce choix est parfois justifié en référence au fait qu'il est en général difficile pour des assistants sociaux de faire suivre une MIS par une mesure LEAC qui, selon le dispositif, devrait amener vers la réinsertion professionnelle (voir section 3.5. ci-dessous).

Toutefois, lorsque l'on questionne les acteurs du secteur social sur une éventuelle attribution plus explicite d'un objectif de réinsertion professionnelle aux SSR, la plupart d'entre eux se montre sceptique. A l'exception d'un président de commission sociale qui estime que le catalogue des MIS devrait comprendre des mesures clairement orientés « réinsertion professionnelle », par exemple sur le modèle de l'AIT fédérale, la plupart des autres acteurs qui se sont exprimés sur ce sujet trouvent que les assistants sociaux ne disposent pas des compétences nécessaires pour faire la réinsertion professionnelle. Cette position peut sembler paradoxale au vu de ce qui précède et aussi au vu du fait que les assistants sociaux ont souvent accès à des mesures de réinsertion professionnelle communales, les programmes d'emploi temporaires (PET) qui existent par exemple en Ville de Fribourg et à Bulle.

L'articulation de la division du travail entre services semble poser moins de problème au niveau de la mise en œuvre de la LEAC, même si, les conseillers en placement responsables de l'application de cette loi se plaignent du fait que leurs clients sont souvent difficiles à placer en raison de problèmes sociaux⁹. Ils estiment qu'ils ne disposent ni des compétences nécessaires pour résoudre des problèmes d'ordre social (les conseillers en placement ne sont pas des assistants sociaux), ni du temps nécessaire. Un pas vers une prise en charge différenciée des bénéficiaires LEAC a toutefois été franchi à l'ORP centre (Fribourg-Ville) où les dossiers LEAC sont suivis par une cellule de quatre conseillers en placement ayant pour mission le suivi des chômeurs non-LACI. Ces conseillers ont été sélectionnés aussi sur la base de leurs qualités personnelles (p.ex. capacité d'écoute) mais ils ne disposent pas de plus de temps pour accompagner des bénéficiaires qui rencontrent des problèmes sociaux.

⁹ Les problèmes sociaux cités incluent : problèmes familiaux, de garde des enfants, problèmes de dépendance, problèmes psychologiques ou d'attitude, manque de compétences sociales de base.

La distinction entre deux objectifs : réinsertion sociale et réinsertion professionnelle semble donc poser un certain nombre de problèmes. Premièrement, le concept de réinsertion sociale est difficile à définir. Dans les entretiens, nous nous sommes rendu compte que la plupart des acteurs utilisent ce concept comme synonyme d' « employabilité ». En d'autres termes, l'objectif de réinsertion sociale est considéré comme atteint lorsque la personne est prête pour intégrer le marché du travail. Deuxièmement, il n'est pas certain qu'il soit possible de distinguer entre réinsertion sociale et réinsertion professionnelle dans la mise en œuvre d'un dispositif. En effet nous pouvons très bien imaginer que les processus évoqué par les deux notions n'aient pas lieu de manière séquentielle mais plutôt en parallèle. La réinsertion n'est pas d'abord sociale et ensuite professionnelle mais sociale et professionnelle en même temps. Il existe d'ailleurs une littérature importante qui défend une approche selon laquelle la meilleure façon de résoudre les problèmes sociaux des individus passe à travers l'intégration du marché du travail (voir par exemple : Brown 1997 ; Friedlander, Burtless 1995 ; Blank 2002).

Réinsertion professionnelle ou reconstitution de nouveau délai cadre LACI ?

Au chapitre 2, nous avons relevé que même si dans la loi le seul objectif mentionné des mesures LEAC est la réinsertion professionnelle, dans d'autres documents un deuxième objectif est cité : l'ouverture d'un nouveau délai-cadre fédéral¹⁰. Nous pouvons remarquer que l'utilisation de mesures du marché du travail dans le but d'ouvrir un délai-cadre LACI est une pratique relativement fréquente dans l'ensemble de la Suisse. Avec des instruments différents, et avec des niveaux de visibilité variables, plusieurs cantons ont suivi cette piste qui représente une solution de facilité tant pour le chômeur, auquel on évite l'humiliation de l'aide sociale, que pour la commune et pour le canton, qui n'auront pas à le prendre en charge financièrement.

Cette pratique est toutefois dommageable, comme l'ont démontré plusieurs études en Suisse et à l'étranger, du point de vue des chances de réinsertion professionnelle des chômeurs. Selon deux économistes de l'OCDE « si la participation à une mesure du marché du travail génère un nouveau droit à des allocations chômage, les incitations à reprendre un emploi dans le marché du travail primaire sont réduites » (Martin, Grubb 2001, notre traduction). Dans le Canton de Genève, l'offre systématique d'emplois temporaires dans l'administration cantonale aux chômeurs en fin de droit contribue à maintenir le taux de chômage à un niveau supérieur au reste de la Suisse (Flückiger et al. 2002). En Suède, plusieurs études ont montré que des mesures du marché du travail permettant la reconstitution d'un droit à une nouvelle période d'indemnisation avaient un impact négatif sur les chances de réinsertion professionnelle des bénéficiaires (Sianesi 2001 : 159).

Ces effets n'ont en réalité pas échappé aux responsables du SPE qui décident, en 2005, de réorienter le dispositif LEAC de manière à ce qu'il ne soit plus utilisable dans le but d'ouvrir un nouveau délai-cadre LACI¹¹. La durée maximale des PEQ est limitée à 3 mois. Selon les informations obtenues lors des entretiens, le nombre de mesures consécutives qui peuvent être attribuées est désormais limité à deux, ce qui correspond à une durée de six mois, insuffisante donc pour rouvrir un délai-cadre fédéral. Cette règle ne serait toutefois pas appliquée dans des

¹⁰ SPE, Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit » pour 2004

¹¹ Cf. SPE, Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit » pour 2005

cas exceptionnels, par exemple dans le cas de chômeurs qui grâce au gain intermédiaire disposent déjà d'une période de cotisation assez étendue. Dans ces cas, la durée globale des mesures LEAC peut être ajustée de manière à reconstituer le droit aux indemnités fédérales.

Le changement d'orientation a été clairement communiqué à l'ensemble des collaborateurs du service, mais sur la base des entretiens menés nous pouvons affirmer que le changement de philosophie que présuppose la réorientation n'a pas véritablement été absorbé par une bonne partie des services. Par exemple, nous constatons que pratiquement tous les collaborateurs nous confirment que l'ouverture du délai-cadre LACI n'est plus un objectif, mais dans les discussions, nous nous sommes rendu compte que cet issue n'est pas du tout considérée comme un échec. Au contraire, elle est vue comme un résultat qui, s'il n'est pas recherché, n'est pas non plus perçu de manière négative.

On retrouve cette vision positive de la réouverture d'un délai-cadre LACI aussi parmi les acteurs responsables de la mise en œuvre de l'aide sociale. Certains SSR disposent en plus de programmes d'emploi temporaires communaux (PET), qui permettent aux sans emploi au bénéfice de l'aide sociale de faire une expérience de travail. Les sans-emploi sont engagés avec un contrat de travail et cotisent donc à l'assurance chômage. De ce fait, les PET peuvent aussi être utilisés dans le but de rouvrir un délai-cadre LACI. Les personnes rencontrées dans les SSR et les Commissions sociales insistent sur le fait que les PET ne sont que très rarement utilisés pour reconstituer un droit aux indemnités LACI. Ceci peut être le cas lorsqu'il ne manque plus que quelques mois de cotisations à une personne pour avoir à nouveau droit à l'assurance chômage fédérale.

Cette pratique, au sein des SSR, doit être vue en combinaison avec ce qui se passe au niveau des mesures LEAC. En effet, une trajectoire standard d'un chômeur en fin de droit serait constituée par une voire deux mesures LEAC, qui correspondent à trois ou six mois de cotisations LACI, avant d'arriver éventuellement à l'aide sociale. Il est possible donc que, même si chacun des deux services se limite à utiliser les mesures du marché du travail avec l'objectif d'ouverture d'un nouveau délai-cadre de manière exceptionnelle, globalement le dispositif continue à avoir recours à cette pratique relativement souvent.

Malheureusement les données en notre possession ne nous permettent pas d'estimer de manière précise l'étendue de ces pratiques. Les indicateurs disponibles suggèrent toutefois que l'objectif « reconstitution d'un délai-cadre » est toujours poursuivi par le dispositif. En 2006, environ un quart des bénéficiaires LEAC obtiennent un nouveau délai-cadre à l'issue de la mesure (cf. tableau 3.1.). Ce chiffre ne tient pas compte des renouvellements de délai-cadre dus à des programmes d'emploi temporaires communaux.

Tableau 3.1. Proportion de demandeurs d'emploi ayant suivi au moins une mesure LEAC qui obtient un nouveau délai-cadre LACI

2001	2002	2003	2004	2005	2006
39%	44%	34%	37%	33%	26%

SPE, Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit », plusieurs années

3.3. Les mesures d'insertion sociale (MIS)

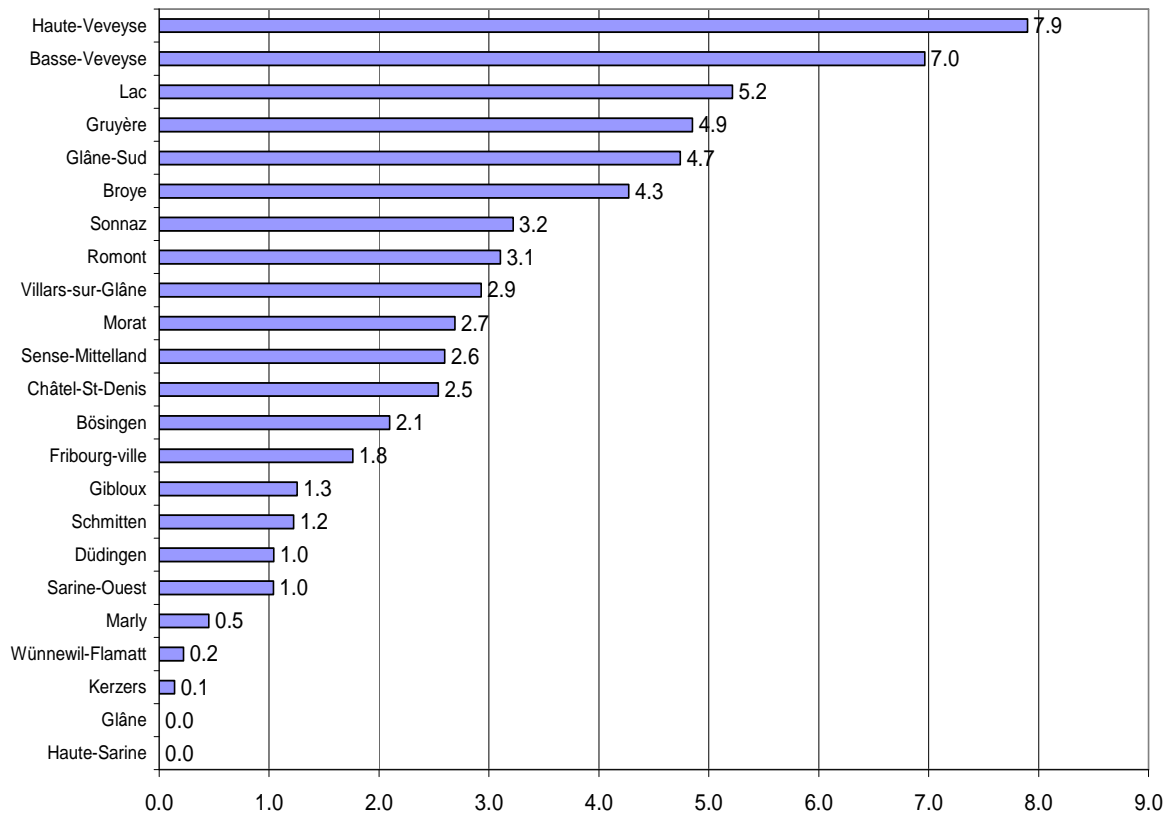
Les mesures d'insertion sociale sont globalement évaluées de manière positive, soit par les professionnels soit par les bénéficiaires. La critique qui revient le plus souvent porte sur le contenu de certaines mesures, notamment celles qui sont qualifiées de « MIS – bien-être ». Cette critique renvoie à une divergence en termes de conception des objectifs du dispositif. Pour cette raison elle a été traitée au point 3.2.1 ci-dessus.

Les MIS sont donc évaluées de manière globalement positive. Les assistants sociaux trouvent en général dans les MIS un instrument utile pour stabiliser des personnes en difficulté, pour renforcer la confiance en soi. Ils remarquent toutefois que cet instrument n'est pas pour tous les types de bénéficiaires. En général, les MIS seraient surtout utiles pour des personnes qui ne rencontrent pas de problème majeur (problème de santé, toxico-dépendance), et qui ont une attitude positive par rapport à la démarche de réinsertion. Par contre, la quasi-totalité des acteurs relèvent le caractère inachevé voire contreproductif du processus de réinsertion si une MIS n'est pas suivie d'une mesure LEAC (voir point 3.5. ci-dessous).

Les MIS sont parfois utilisées aussi pour mettre à l'épreuve des bénéficiaires qui semblent peu motivés ou pour qui le besoin du soutien de l'aide sociale n'est pas certain. Cet usage est dit « MIS – contrôle ». Dans ce cas une MIS est attribuée indépendamment de la motivation du client, justement dans le but de la tester. Selon plusieurs des acteurs contactés, les MIS contrôle permettent entre autre d'identifier des personnes qui n'ont pas vraiment besoin du soutien de l'aide sociale et qui après l'attribution de la mesure ne se présentent plus. Cette utilisation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle n'est sans doute pas une spécificité fribourgeoise. Elle est également mentionnée dans la littérature spécialisée (Holmgaard Johansen 2007).

Les rapports d'activité annuels du SASoc font état d'une assez forte disparité en termes d'utilisation des MIS entre SSR. Le taux d'application annuel moyen sur la période 2001-2005 était de 2,8 mesures pour 100 bénéficiaires de l'aide sociale matérielle, avec une variation assez importante, entre 0 et 7,9 (voir graphique 3.2). Ces chiffres peuvent à première vue paraître très bas, mais il faut tenir compte du fait qu'une partie importante des bénéficiaires de l'aide sociale matérielle, notamment ceux qui ont un emploi et demandent un complément de revenu par exemple, n'entrent en principe pas en ligne de compte pour les MIS.

Graphique 3.2. Utilisation des MIS : nombre de MIS par SSR, moyenne 2001-2005



Source : SASoc « Recueil des statistiques de l'aide matérielle », plusieurs années

Il est par contre difficile d'identifier les facteurs susceptibles d'expliquer cette variation dans la fréquence d'utilisation des MIS. Dans un premier temps, nous avons fait l'hypothèse que le taux d'application des MIS était lié au taux d'encadrement des SSR. En d'autres termes, nous avons imaginé que les SSR avec relativement peu de bénéficiaires par assistant social pouvaient consacrer plus de temps à la mise sur pieds de MIS et donc les utiliseraient avec une fréquence plus élevée. Les données en notre possession nous ont permis d'établir qu'il n'existe aucune relation entre taux d'encadrement des SSR et taux d'application des MIS. Une confirmation partielle de ce résultat nous vient aussi des entretiens, car les assistants sociaux affirment que le fait d'attribuer une MIS ne dépend pas tellement du temps à disposition, mais plus du degré de correspondance entre profil du bénéficiaire et offre de MIS. Cette remarque ne permet toutefois pas d'expliquer l'importante variation du taux d'application des MIS.

Un autre élément qui ressort des entretiens menés dans la partie germanophone du canton et qui peut contribuer en partie à expliquer cette variation, serait le faible nombre de MIS disponibles en langue allemande. En effet, à l'exception du SSR du Lac, les SSR de la partie germanophone du canton se situent en dessous de la moyenne pour ce qui est du recours aux MIS. L'importante variation en termes de taux d'application des MIS pourrait s'expliquer par la présence de « cultures » différentes au sein des SSR. Une hypothèse de ce type devrait toutefois être examinée dans le cadre d'une recherche plus ciblée.

Les bénéficiaires évaluent également les MIS de manière globalement positive, même s'ils expriment aussi quelques critiques. L'élément le plus apprécié des MIS est sans doute le côté structurant d'une activité qui les oblige à sortir de chez eux, à rencontrer des personnes, à

avoir une journée organisée. En même temps, est parfois remis en question le côté « occupation » de ces mesures, c'est-à-dire le fait que l'activité effectuée n'amène pas directement vers l'emploi mais a pour but, justement, d'occuper le bénéficiaire. Selon un assistant social :

« On se rend compte que la grande majorité des gens suivis veulent un travail et une occupation. Mais ce n'est pas à travers une MIS qu'on va pouvoir proposer un travail aux gens. Et c'est ceci qui est difficile pour les gens » (Entretien acteur MIS).

Sur ce point, les bénéficiaires rejoignent les professionnels. En résumé, les MIS sont considérées comme un bon instrument capables de renforcer l'autonomie des bénéficiaires, mais qui devrait être plus explicitement ou directement lié à la participation au marché du travail. Selon les concepteurs du dispositif, le lien avec le marché du travail est la tâche de l'étape suivante dans le processus de réinsertion, c'est-à-dire des mesures LEAC. Toutefois, comme nous allons le voir ci-dessous (point 3.5.), la coordination MIS – mesures LEAC est vue comme très problématique.

3.4. Les Programmes d'emploi qualifiant (PEQ, ou mesures LEAC)

Comme pour les MIS, l'évaluation que font les professionnels et les bénéficiaires des mesures LEAC est globalement positive. Auprès des professionnels on met en évidence le fait que ces mesures offrent une deuxième chance à des chômeurs employables qui, pendant leur délai-cadre fédéral n'ont pas réussi à se réinsérer professionnellement. Beaucoup insistent sur la supériorité des mesures en entreprise par rapport à celles effectuées au sein d'organismes étatiques ou privés sans but lucratif, car elles seraient plus susceptibles de déboucher sur un emploi. Certains acteurs mettent aussi en évidence l'avantage représenté par la possibilité de compléter des périodes de cotisations afin de rouvrir un délai-cadre fédéral.

D'autres soulignent l'avantage que représente pour le canton un dispositif de réinsertion des chômeurs en fin de droit qui est essentiellement mis en œuvre par du personnel payé par la Confédération. En effet, les conseillers en placement responsables pour l'attribution et le suivi des mesures LEAC sont des employés des ORP, et en tant que tels, ils sont payés par l'assurance chômage fédérale.

Les entreprises partenaires contactées s'expriment de manière positive. Est appréciée surtout la possibilité d'accueillir une personne dans l'entreprise « sans devoir prendre de risques ». En effet, dans une mesure LEAC, l'engagement est fait par le SPE qui fait ensuite de la location de services à l'entreprise en question. Elles apprécient aussi le contact avec l'ORP, dont le travail de sélection de candidats LEAC, qui correspondent en général aux besoins de l'entreprise, est mis en avant.

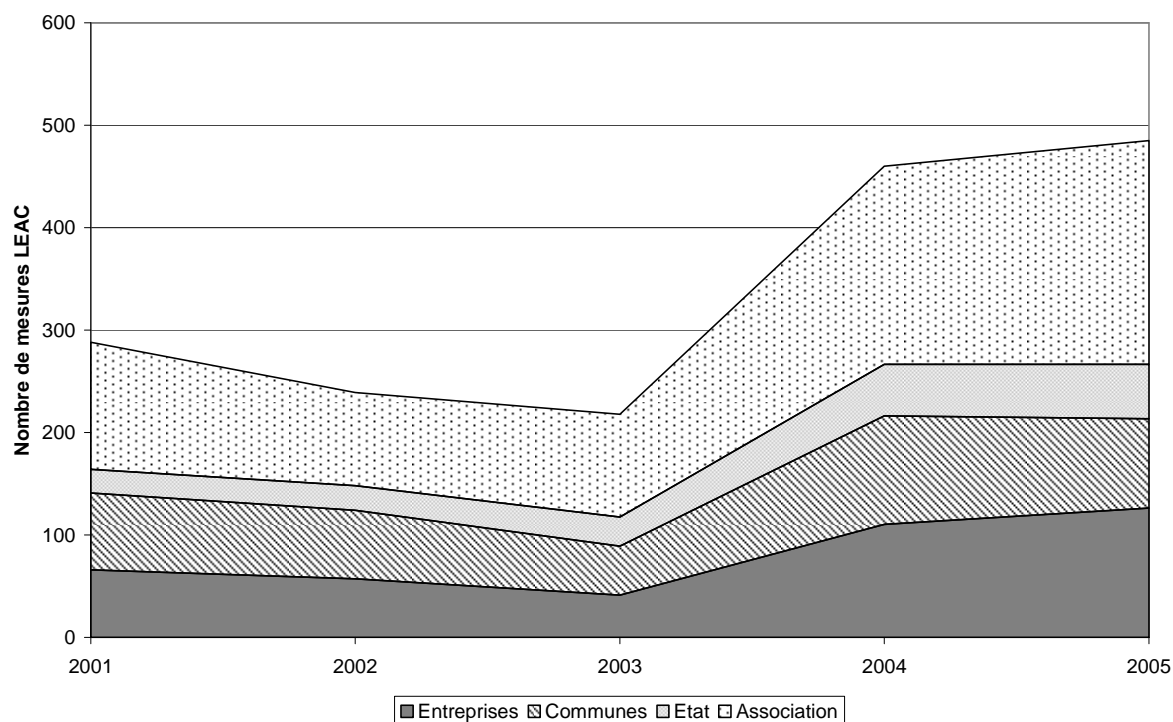
Les bénéficiaires font également une évaluation plutôt positive des mesures LEAC. Est mis en avant surtout l'effet positif sur la confiance en soi, sur la motivation. Par contre, les mesures ne sont pas toujours vues comme très efficaces pour la réinsertion professionnelle. On regrette

le fait qu'une mesure LEAC ne soit pas forcément suivie par une embauche. Parfois on estime que la mesure proposée n'était pas en adéquation avec la formation.

A côté de cette évaluation globalement positive, plusieurs acteurs identifient un certain nombre de problèmes dans la mise en œuvre des mesures LEAC.

Les conseillers en placement responsables du suivi des mesures LEAC¹² mettent en évidence les difficultés qu'ils rencontrent à trouver des entreprises partenaires. D'une part, ils sont convaincus que les mesures en entreprise sont plus efficaces que celles dans les organismes à but non lucratif, de l'autre ils ne disposent pas d'un nombre suffisant de places en entreprise pour faire face aux besoins. Plusieurs d'entre eux estiment que des actions devraient être adoptées afin de garantir une meilleure connaissance de ces mesures qui seraient susceptibles d'intéresser davantage d'entreprises. Environ un quart des mesures LEAC ont lieu dans des entreprises (cf. graphique 3.3.).

Graphique 3.3. : Répartition des mesures LEAC par type de fournisseur, 2001-2005



Source : SPE, Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit », plusieurs années

Un deuxième problème mis en avant par les conseillers en placement responsables des mesures LEAC concerne le manque de temps à disposition pour s'occuper d'une clientèle qui est souvent frappée par plusieurs problématiques. A l'ORP Centre, où l'ensemble des bénéficiaires LEAC est suivi par quatre conseillers en placement, le nombre de bénéficiaires par conseiller est d'environ 120. Les conseillers concernés remarquent qu'il est impossible de proposer un accompagnement de qualité, surtout à des bénéficiaires fragilisés, avec un tel volume de travail. Selon un conseiller en placement :

¹² Le trois ORP du canton ont réglé la mise en œuvre des mesures LEAC de manière différente. A l'ORP centre (Fribourg) les mesures LEAC sont gérées par quatre conseillers en placement spécialisés. A l'ORP sud ce travail est effectué par les répondants entreprise, alors qu'à l'ORP Nord plusieurs conseillers en placement s'occupent chacun d'un certain nombre de bénéficiaires LEAC.

« Beaucoup de nos dossiers nous posent autant de problèmes que dans un service social ... Nous avons le triple de dossier qu'un assistant social. Nous ne pouvons pas aller au fond de ce qui est nécessaire, nous n'avons pas le temps, nous avons trop de personnes par conseiller (entretien, acteur LEAC) »

Dans le même ordre d'idées, certains conseillers en placement mettent en avant leur manque de compétences lorsqu'il s'agit de s'occuper de bénéficiaires qui présentent des problèmes sociaux. Ils mettent souvent l'accent sur la nécessité de travailler en collaboration avec les services sociaux ou l'Office cantonal de l'AI, en fonction du type de problématique. Dans l'idéal, certains estiment qu'il faudrait accompagner davantage les demandeurs d'emploi, notamment dans les entreprises :

« Il faudrait les accompagner plus. Comme le font les entreprises de placement privées, comme je l'ai fait quand je travaillais chez Manpower. C'est nous qui vendions la personne, elle ne devait pas se vendre elle-même » (entretien, acteur LEAC).

Paradoxalement, certains acteurs, tout en reconnaissant une certaine efficacité aux mesures LEAC, voient dans ces mesures aussi le risque d'un effet désincitatif. Ainsi, la diminution de la durée des mesures LEAC décidée en 2005 est considérée comme responsable d'une augmentation des désinscriptions de l'ORP des chômeurs qui arrivent en fin de droit¹³. De plus, certains conseillers en placement avouent parfois « ne pas trop parler de l'option LEAC » avec comme résultat que le chômeur retrouve du travail juste avant la fin du délai-cadre.

Finalement, certains responsables de la mise en œuvre de la LEAC s'estiment mis sous pression de la part des communes pour octroyer des mesures LEAC. Il est possible que cette pression les amène à octroyer plus de mesures que ce qui serait optimal du point de vue de la réinsertion professionnelle. Cette observation peut contribuer à comprendre le décalage entre la forte conviction, exprimée par pratiquement tous les acteurs, que seules les mesures en entreprise sont véritablement efficaces, et le fait qu'environ les trois quarts des mesures LEAC ont lieu dans des organismes à but non lucratif (Etat, communes ou associations).

En conclusion, les mesures LEAC sont vues comme un instrument potentiellement efficace, mais qui présente aussi des risques. Les mesures en entreprise seraient effectivement susceptibles de favoriser la réinsertion professionnelle. Par ailleurs, le fait de savoir que la fin de droit ne signifie pas forcément la fin de toute forme d'indemnisation, peut réduire l'incitation à reprendre une activité lucrative vers la fin du délai-cadre fédéral. Cet effet est d'autant plus marqué si la perspective de rouvrir un nouveau délai cadre fédéral existe.

¹³ La proportion de chômeurs en fin de droit qui quitte l'ORP sans annoncer leur nouvelle situation passe de 40% en 2004 à 55% en 2005.

3.5. La coordination entre MIS et mesures LEAC

Le manque de coordination entre les deux piliers du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle, les MIS et les mesures LEAC, est certainement la critique qui ressort le plus souvent de notre enquête. Ce problème est relevé surtout par les acteurs responsables de la mise en œuvre des MIS qui déplorent le faible nombre de passages du dispositif de réinsertion sociale aux mesures de réinsertion professionnelle. Cependant, les conseillers en placement LEAC relèvent également parfois le manque de coordination entre services.

De manière plus générale, notre enquête nous a permis de mettre en évidence l'existence de cultures différentes et d'intérêts différents au sein des deux services, ainsi qu'une certaine animosité vis-à-vis du service partenaire. Cet état de fait n'est sans doute pas une spécificité fribourgeoise. Au contraire, il se retrouve dans plusieurs cantons. Il constitue sans doute un obstacle important au bon fonctionnement du dispositif.

La fréquence de passages MIS – mesure LEAC

La conception séquentielle de la réinsertion qui est à la base du dispositif (voir chapitre 2) préconise le passage des bénéficiaires de MIS qui ont réussi à se stabiliser et à se renforcer suffisamment pour être prêt pour le marché du travail au pilier LEAC du dispositif. Selon pratiquement tous les acteurs rencontrés ces passages sont très rares, voire inexistant. Cette image ressort très fortement des tous les entretiens réalisés auprès d'acteurs LASoc. Elle n'est pas contredite par les entretiens réalisés avec des acteurs LEAC, même si ces derniers ont tendance à évaluer la situation de manière moins dramatique. Selon nos analyses, entre 2001 et 2006 environ 13,7 % des bénéficiaires d'une MIS ont ensuite suivi une mesure LEAC (voir figure 4.3).

Ce chiffre nous semble compatible avec les estimations faites par les acteurs sur la base de leur expérience, mais il surprend. En effet, le dispositif dans son ensemble mise énormément sur la division du travail et la collaboration entre les deux services. Le parcours de réinsertion envisagé par les concepteurs du dispositif semble correspondre plus à l'exception qu'à la règle. Cet état de fait représente selon nous un problème majeur de la mise en œuvre du dispositif. Nous nous sommes donc interrogés sur les raisons qui permettraient de comprendre le très faible nombre de passages.

Des explications différentes dans les deux services

Les acteurs contactés, en fonction de leur service d'appartenance, répondent différemment à la question de comment expliquer le faible nombre de passages. Selon les acteurs LASoc, le faible nombre de passages serait dû à une application trop stricte du formulaire « Critères pour l'octroi d'un programme de qualification LEAC » (voir point 2.3), qui, avec son système par points exclut de fait la plupart des bénéficiaires en provenance de l'aide sociale. Les exigences posées par ce formulaire seraient beaucoup trop élevées pour des personnes fragilisées et exclues du marché du travail durant une longue période. Selon un assistant social :

« Il n’y a pas de lien entre les deux [types de mesures]. Dans le sens que les mesures d’insertion sociale font un bout, pas forcément orienté réinsertion professionnelle et de l’autre côté les LEAC sont orientées professionnel. C’est trop exigeant d’un côté et pas assez de l’autre, ce qui fait qu’il n’y a pas de lien » (entretien, acteurs LASoc).

Cette vision se retrouve dans la quasi-totalité des entretiens menés avec des acteurs LASoc. Certains ajoutent également le manque de sensibilité pour les problèmes sociaux au sein des ORP et le fait que ces derniers auraient tendance à attribuer une faible priorité à des demandeurs d’emploi objectivement plus difficiles à placer. Ces opinions sont exprimées parfois de manière neutre, mais parfois elles sont accompagnées d’une certaine animosité vis-à-vis du service partenaire. Parfois on souligne également le fait que les communes contribuent au financement des mesures LEAC à travers le Fonds cantonal pour l’emploi, ce qui donnerait un droit implicite d’accès aux mesures LEAC à certains bénéficiaires de l’aide sociale.

Les acteurs LEAC interprètent le même état de fait de manière opposée. La cause du faible nombre de passages serait la faible qualité des dossiers qui leur sont proposés pour des mesures LEAC. Les candidats LEAC émanant de l’aide sociale ne seraient en fait souvent pas employables, à cause de problèmes sociaux persistants (problèmes familiaux, d’attitude ou autre).

Parfois cet état de fait est attribué à un certain durcissement du marché du travail. Ainsi certains acteurs LEAC estiment qu’il n’y a pas de place sur le marché du travail actuel pour des profils à faible employabilité. Parfois l’idée d’un marché du travail secondaire est évoquée. Ils soulignent aussi le fait que les ORP ne peuvent pas se permettre de proposer à une entreprise un demandeur d’emploi problématique, car cela serait dommageable aux bonnes relations avec l’économie et à la bonne réputation de l’ORP, essentielles pour faire un bon travail de placement.

Parfois le travail de réinsertion sociale fait par les SSR est remis en question. Selon un CEP : « Je constate qu’en matière de réinsertion sociale le SSR fait très peu ou quasiment rien. Par contre nous, nous la pratiquons parce qu’elle est liée à la réinsertion professionnelle » (entretien acteur LEAC). Notons qu’ici le concept d’« insertion sociale » est compris essentiellement comme synonyme d’« employabilité ». Les candidats aux mesures LEAC proposés par les SSR ne seraient donc pas suffisamment prêts pour passer à l’étape suivante du processus de réinsertion.

Des conséquences néfastes sur le processus de réinsertion

Les difficultés de coordination entre MIS et mesures LEAC se répercutent vraisemblablement de manière négative sur les chances de réinsertion des bénéficiaires concernés. Selon les acteurs LASoc, le manque d’une suite après une mesure MIS peut avoir un impact négatif sur la motivation et l’estime de soi des bénéficiaires, deux ingrédients essentiels pour réussir la réinsertion professionnelle. Selon un organisateur de MIS:

« Nous avons eu des cas de personnes qui ont suivi des MIS qui ont fait un chemin magnifique de remise au travail, de re-motivation et il a été très douloureux de leur dire qu’à la fin de leur mesure MIS il n’y avait rien qui suivait.

Alors nous avons vu des dégringolades incroyables. La descente était pire qu'avant parce que les gens y croient, ils travaillent pour ceci et puis sont désillusionnés » (entretien partenaire LASoc).

Ce type de problème serait à la base de l'utilisation relativement peu fréquente de l'instrument MIS. En effet, selon plusieurs acteurs LASoc, une MIS qui n'a pas de suite ne constitue pas vraiment une option intéressante. Certaines communes, notamment Bulle et Fribourg, ont mis sur pied des programmes d'emploi temporaire (PET, voir point 3.2. ci-dessus) aussi dans un but de pouvoir offrir une suite après une MIS sans dépendre d'une décision d'un ORP.

Un autre aspect négatif du manque de coordination MIS – mesures LEAC émerge des entretiens menés au sein des ORP. Les MIS sont généralement mises en place sans consulter l'ORP, et selon l'orientation qui leur est donnée, elles peuvent susciter des attentes chez les bénéficiaires qui sont sans relation avec leurs possibilités réelles sur le marché du travail. Ainsi le manque de cohérence entre les services nuit au potentiel de réinsertion, mais agit également sur les attentes et le moral des bénéficiaires.

Une stratégie mise en place pour pallier cet inconvénient consiste à trouver un accord entre assistants sociaux et CEP compétents pour que la MIS, si accomplie avec succès, soit suivie par une mesure LEAC. La réussite de cette stratégie est toutefois fortement dépendante de la culture de la collaboration des institutions et du bon vouloir des personnes concernées. Dans notre enquête il ressort que ce type de collaborations serait relativement fréquent entre le SSR de la Gruyère¹⁴ (Bulle) et l'ORP Sud, mais beaucoup moins en ville de Fribourg.

3.6. Conclusion

L'analyse de la mise en œuvre du dispositif nous a permis de mettre en évidence quelques éléments importants, qui seront largement repris dans les parties suivantes de ce rapport, notamment :

- Une mise en œuvre du dispositif conforme aux lois et globalement satisfaisante
- Un certain glissement dans les objectifs du dispositif par rapport aux intentions des concepteurs de celui-ci, de la réinsertion professionnelle vers le rétablissement du droit aux indemnités fédérales
- Un problème important de coordination entre les deux piliers institutionnels du dispositif : les SSR et les ORP

¹⁴ Les acteurs LEAC et LASoc de Bulle (ORP Sud et SSR Gruyères) ont fait état d'un climat de collaboration plutôt positif entre les deux services.

Chapitre 4 : L'impact des mesures de réinsertion socioprofessionnelle

Dans ce chapitre, nous présentons les résultats de l'évaluation relative au dispositif légal de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale mis en place dans le canton de Fribourg dès le 1^{er} janvier 2000.

Nous commencerons par présenter les caractéristiques socioéconomiques des populations retenues dans l'évaluation (4.1), nous poursuivrons par une présentation des taux d'application des mesures cantonales par rapport au cercle des destinataires (4.2) et tenterons ainsi de répondre à la question posée par le mandat : « Quel est le taux d'application des mesures de réinsertion professionnelle et d'insertion sociale par rapport au cercle des destinataires ? ».

Nous reconstituerons, dans la partie 4.3, l'ensemble des trajectoires individuelles au sein du dispositif fribourgeois d'insertion socioprofessionnelle puis nous évaluerons l'impact des mesures cantonales d'un point de vue du retour à l'emploi à travers les modèles de durée de Kaplan Meier et de Cox (4.4), ce qui nous permettra de répondre à la question posée dans le mandat : « Quels sont les résultats [l'impact] des mesures octroyées, dans la période 2001-2005, en termes d'insertion sociale et de réinsertion professionnelle et quelles trajectoires ont été empruntées ultérieurement par les bénéficiaires de ces mesures ? ». Nous aborderons également dans cette partie l'efficacité des mesures de réinsertion professionnelle et d'insertion sociale.

4.1. Caractéristiques des populations

Le tableau 4.1 reprend l'ensemble des caractéristiques des individus qui sont passés ou non par un des deux dispositifs fribourgeois d'insertion socioprofessionnelle.

Par rapport aux moyennes observées dans la population en fin de délai cadre et hors mesures cantonales (SP-hors PEQ-MIS – colonne 4), on constate que les individus qui ont participé à des mesures PEQ-LEAC ont un profil sensiblement différent.

Ce sont en plus grande majorité des hommes (+18%) ayant en moyenne 10 ans de plus que dans la population de référence. Ils ont un niveau de formation « primaire » (+9%) plutôt que « secondaire », ont généralement exercé par le passé une profession d'auxiliaire (+18%) plutôt que de spécialiste, dans le secteur secondaire (+7%) plutôt que tertiaire. Leur aptitude au placement est « jugée » difficile (+44% !) plutôt que moyenne. Ils bénéficient en moyenne d'un montant de gain assuré supérieur (+ 295 CHF) et d'un plafond « droit aux indemnités » également supérieur (+ 42 jours). Le nombre de délai-cadre et de mois d'indemnités est généralement supérieur.

Les caractéristiques des individus qui ont suivi des mesures d'insertion sociale (MIS) sont encore plus différenciées par rapport à celles de la population de référence.

Ce sont en plus grande majorité des hommes (+39%), étranger (+8%) ayant en moyenne 4 ans de plus que dans la population de référence. Ils ont un niveau de formation « primaire » (+22%) plutôt que « secondaire », ont généralement exercé par le passé une profession d'auxiliaire (+32%) plutôt que de spécialiste, dans le secteur secondaire (+10%) plutôt que tertiaire. Leur aptitude au placement est « jugée » difficile (+33%) plutôt que moyenne. Ils bénéficient en moyenne d'un montant de gain assuré inférieur (- 527 CHF) mais d'un plafond « droit aux indemnités » supérieur (+ 52 jours). Le nombre de délai-cadre et de mois d'indemnités est également supérieur.

Tableau 4.1 : Caractéristiques des populations reprises dans l'évaluation

Populations	PEQ LEAC	MIS LASOC Dossiers actifs	MIS- LASOC Dont MIS	Fin délai cadre hors PEQ/MIS (référence)
	<i>n=534</i>	<i>n=207</i>	<i>n=78</i>	<i>n=5053</i>
- Femme (%)	31	28	10	49
- Age (moy.)	49	43	43	39
- Suisse (%)	61	66	57	65
Niveau de formation (en %)				
- Primaire	48	52	61	39
- Secondaire	35	35	24	40
- Tertiaire	13	6	9	10
Niveau de qualification (en %)				
- Non qualifié	34	38	53	28
- Semi qualifié	14	15	06	10
- Qualifié	53	47	40	62
Type de profession (en %)				
- Cadre/indépendant	5	4	5	5
- Spécialiste	32	27	18	47
- Auxiliaire & autres	63	68	77	45
Situation au chômage (en moyenne)				
- Montant du gain assuré	3600	2970	2778	3305
- Plafond droit aux indemnités	232	217	242	190
- Nombre de mois en gain intermédiaire	4.4	3.8	3.6	4.59
- Nombre de délai cadre	2.1	2.1	2.4	1.6
- Nombre de mois d'indemnités	17.1	12.4	13.2	10.5
Secteur d'activité (en % - Réf.: Primaire)				
- Secondaire	33	27	36	26
- Tertiaire	66	70	61	73
Mobilité (en % - Réf.: pas mobile)				
- Pendulaire: changement domicile pas possible	91	92	97	92
- Chang. domicile possible (Suisse)	8	7	2	7
Apt. au placement (en % ; réf: facile)				
- Moyenne	29	40	41	71
- Difficile	70	58	59	26

Il existe donc manifestement une grande disparité dans les publics qui émargent aux mesures cantonales d'insertion socioprofessionnelle, que ce soit les PEQ ou les MIS, et ceux qui n'y participent pas. Cette disparité résulterait d'un biais de sélection important à l'entrée du dispositif cantonal de réinsertion socioprofessionnel.

4.2. Taux d'application des mesures cantonales

L'exploitation des données relatives aux différentes populations présentées dans le tableau 1.3 de la partie 1.2.2 nous a permis, à partir des différentes données reprises sous la rubrique « total exploitable », de calculer un certain nombre d'indicateurs relatifs au taux d'application des mesures cantonales par rapport au cercle des destinataires. Ces différents taux sont repris dans le tableau 4.2 ci-dessous.

Tableau 4.2 : Taux d'application des mesures d'insertion socioprofessionnelle

Taux d'application...	Observé (en %)	Corrigé pour le taux de recouvrement (en %)
- des mesures de réinsertion professionnelle (PEQ) par rapport à la population SIPAC-PLASTA arrivée en fin de délai-cadre entre 1999 et 2003	9,28	25,7
- des mesures d'insertion sociale (MIS) par rapport à la population SIPAC-PLASTA arrivée en fin de délai-cadre entre 1999 et 2003	1,35	2,7
Note : La colonne intitulée « corrigée pour le taux de recouvrement » donne une idée précise du taux d'application théorique des différentes mesures en tenant compte de l'ensemble des populations reprises dans la rubrique « Total général » du tableau 1.3		

A la lecture du tableau 4.2, on constate que :

Le taux d'application observé des mesures de réinsertion professionnelle calculé sur l'ensemble de la population SIPAC-PLASTA arrivée en fin de délai-cadre entre 1999 et 2003 est égal à 9,28%. Selon nos estimations, environ une personne sur dix s'orienterait, au terme du délai cadre, vers les mesures de réinsertion professionnelle contre un peu plus de 1 personne sur 100 vers les mesures d'insertion sociale soit 1,35%.

Ces pourcentages doivent néanmoins être considérés avec précaution et sont vraisemblablement sous-évalués car fondés uniquement sur les observations qui se retrouvent simultanément dans les trois bases de données fédérales (SP) et cantonales (PEQ-LEAC et MIS-LASoc) et donc sur les taux de recouvrement associés.

La troisième colonne présente une extrapolation des taux d'application des mesures d'insertion socioprofessionnelle dans l'hypothèse où les taux de recouvrement avaient été de 100%, c'est-à-dire dans le cas d'un appariement complet entre les trois bases de données fédérales et cantonales.

Comme on le constate, le taux d'application théorique des mesures de réinsertion professionnelle calculé sur l'ensemble de la population SIPAC-PLASTA arrivée en fin de délai-cadre entre 1999 et 2003 augmente à 25,7%. En corrigeant pour le taux de recouvrement, environ une personne sur quatre s'orienterait, au terme du délai cadre, vers les

mesures de réinsertion professionnelle contre seulement 3 personnes sur 100 vers les mesures d'insertion sociale soit 2,7%.

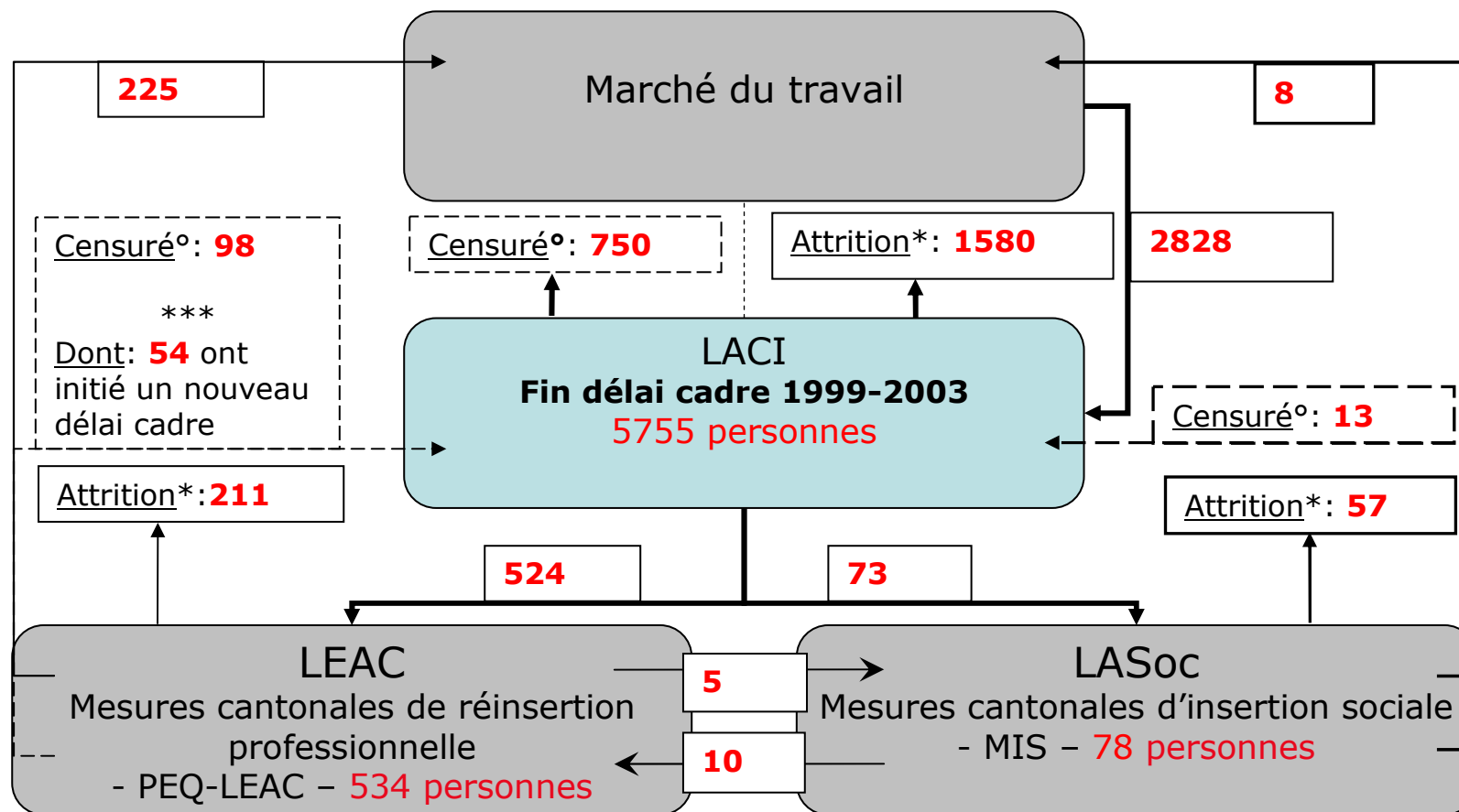
Ces taux d'application reflètent l'importance des entrées et des sorties dans les mesures de réinsertion socioprofessionnelle d'un stock initial d'individus (ceux qui sont arrivés en fin de délai cadre entre 1999 et 2003) qui a été suivi longitudinalement jusqu'en 2006. Ce mode de calcul des taux d'application, basé sur les trajectoires de cohortes successives, permet de tenir compte de la dimension du temps pour l'analyse de l'efficacité du dispositif cantonal fribourgeois d'insertion mais ne permet pas, en revanche, de les comparer directement avec des taux annuels et instantanés.

Dans la partie 4.3., nous allons caractériser l'ensemble des trajectoires individuelles au sein et en dehors du dispositif d'insertion socioprofessionnelle et, en regard de celles-ci, établir un premier bilan sur l'efficacité économique de celui-ci d'un point de vue du retour à l'emploi.

4.3. Trajectoires des populations au sein du dispositif fribourgeois

Toutes les trajectoires individuelles ont été calculées en tenant compte des dates d'entrée et de sortie des individus dans les différents états qui sont repris dans la figure 4.3 et en respectant la chronologie des événements. La figure 4.3 décrit l'ensemble des trajectoires empruntées par les 5755 personnes qui sont arrivées au terme de leur délai cadre entre 1999 et 2003.

Figure 4.3 :
Trajectoires dans le dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle



* L'« Attrition » désigne ici l'ensemble des personnes qui, d'après PLASTA, sont sorties du chômage pour une autre raison que l'emploi (a déménagé, renonce à être placé, inapte au placement, ...)
 ° On parle de « Censure » lorsqu'au terme de la période d'observation (fin 2005), les individus sont toujours au chômage.

Au terme de leur délai-cadre ;

- 2828 personnes ont retrouvé un emploi, ce qui correspond à un taux de retour en emploi de 49,1%
- 1580 personnes ont quitté le chômage pour d'autres motifs que l'emploi, ce qui correspond à un taux d'attrition de 27,4%. Les motifs de sortie du chômage pour attrition sont nombreux et ont plusieurs sources d'explications : pas présenté au contrôle obligatoire, renonce à être placé, inapte au placement, a déménagé, pas trouvé d'emploi, autres motifs, ...
- 750 personnes sont, au moment de la fin de la période d'observation, toujours inscrites au chômage, ce qui correspond à un taux de censure de 13,0%
- 597 personnes entrent dans la sphère des mesures cantonales, soit un taux d'application des mesures cantonales de 10,3%

Sur les 597 personnes qui entrent dans la sphère des mesures cantonales

- 524 vont vers les mesures de réinsertion professionnelle (87,7%) et 73 s'orientent vers les mesures d'insertion sociale (12,3%)

En examinant plus spécifiquement les interactions qui existent entre les deux dispositifs d'insertion socioprofessionnelle, on constate que :

- Sur les 524 personnes qui se sont dirigées vers les mesures cantonales de réinsertion professionnelle au terme de leur délai cadre, 5 ont par la suite été redirigés vers les mesures cantonales d'insertion sociale, ce qui correspond à un taux de transition des mesures PEQ-LEAC vers MIS-LASOC de 1% à peine
- Sur les 73 personnes qui se sont dirigées vers les mesures cantonales d'insertion sociale au terme de leur délai cadre, 10 ont par la suite été redirigées vers les mesures cantonales de réinsertion professionnelle, ce qui correspond à un taux de transition des mesures MIS-LASOC vers PEQ-LEAC de 13,7%.

En ce qui concerne plus spécifiquement les personnes qui sont passées par les mesures de réinsertion professionnelle au terme de leur délai cadre, on constate que :

- 225 personnes ont retrouvé un emploi, ce qui correspond à un taux de retour en emploi de 42,1%
- 211 personnes ont quitté le chômage pour d'autres motifs que l'emploi, ce qui correspond à un taux d'attrition de 39,5%
- 98 personnes sont, au moment de la fin de la période d'observation, toujours inscrites au chômage, ce qui correspond à un taux de censure de 18,6%

Parmi ces 98 personnes, 54 ont initié un nouveau délai cadre, ce qui correspond à un taux de réouverture de délai cadre de 52,5% par rapport aux individus restés au chômage et de 10,1% par rapport à l'ensemble des individus qui sont passés par une mesure de réinsertion professionnelle. Ce taux, plus faible que ceux présentés dans les rapports d'activité du SPE, s'explique vraisemblablement par les populations retenues (fins de délai-cadre et plusieurs cohortes successives) et la période analysée (fins de délai-cadre entre 1999 et 2003).

Finalement, en ce qui concerne les 78 personnes qui sont passées par les mesures d'insertion sociale au terme de leur délai cadre, on constate que :

- 8 personnes ont retrouvé un emploi, ce qui correspond à un taux de retour en emploi de 10,3%
- 57 personnes ont quitté le chômage pour d'autres motifs que l'emploi, ce qui correspond à un taux d'attrition de 73,1%
- 13 personnes sont, au moment de la fin de la période d'observation, toujours inscrites au chômage, ce qui correspond à un taux de censure de 16,7%

Au total, cette analyse relative aux trajectoires des individus à travers le système fédéral du chômage et du système fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle nous permet de tirer des conclusions spécifiques sur les performances de placement du dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle. Les principaux résultats sont présentés dans le tableau 4.4

Tableau 4.4 – Performances de placement du dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle

Trajectoires (en %)	Fin de délai cadre	Mesures cantonales de réinsertion professionnelle	Mesures cantonales d'insertion sociale
Taux de retour en emploi	49,1	42,1	10,3
Taux d'attrition	27,4	39,5	73,1
Taux de censure	13,0	18,6	16,7
Taux d'application des mesures cantonales	10,3	-	-
Total	100	100	100
Taux de transition	-	1	13,7
Taux de réouverture d'un nouveau délai cadre	-	10,1	-

A la lecture du tableau 4.4, on constate que le taux de retour en emploi des individus qui sont passés par les mesures cantonales de réinsertion professionnelle (42,1%) ou d'insertion sociale (10,3%) est moindre que celui qui prévaut pour les individus arrivés en fin de délai cadre (49,1%) et qui ne se sont pas engagés dans les mesures cantonales. Le taux de retour en emploi des individus passés par le dispositif de réinsertion professionnelle (42,3%) est néanmoins quatre fois plus élevé que celui qui est observé pour les individus qui sont passés par les mesures d'insertion sociale (10,3%).

Ces constats basés sur l'identification des trajectoires des individus en fin de délai cadre mettent en évidence le fait que le dispositif fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle produit des performances en matière de retour en emploi en deçà de celles qui prévalent pour les individus qui ne sont pas passés par les dispositifs cantonaux. Ce constat est particulièrement important au niveau des mesures d'insertion sociale.

Le tableau 4.4 met également en évidence le fait que le taux d'application des mesures cantonales aux individus arrivés en fin de délai cadre tourne autour de 10% et confirme les premiers résultats présentés dans le tableau 4.2.

L'interaction entre les deux dispositifs semble relativement faible. Ainsi, le taux de transition des mesures de réinsertion professionnelle vers les mesures d'insertion sociale est, comme présenté dans le tableau 4.4, de 1%, ce qui signifie que 1 personne sur 100 inscrites dans les PEQ-LEAC va par la suite transiter vers une mesure MIS-LASOC. En revanche, ce taux est plus élevé dans l'autre sens et atteint 13,7%.

Sur base de ces estimations, il semblerait donc que le dispositif cantonal fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle soit plus perméable dans le sens des mesures d'insertion sociale vers les mesures de réinsertion professionnelle que l'inverse. Ce résultat, qui semble répondre à logique naturelle de remise en emploi (insertion sociale → réinsertion professionnelle → emploi), doit être relativisé en regard du nombre de données disponibles.

Le dernier résultat mis en évidence dans le tableau 4.4 concerne le taux de réouverture d'un nouveau délai cadre au terme des mesures de réinsertion professionnelle qui, exprimé en pourcentage des personnes qui quittent les mesures de réinsertion professionnelle sans avoir quitté le chômage (que ce soit pour un travail ou pour une autre raison), est très élevé (52,5%). En revanche, ce taux atteint seulement une valeur de 10,1% lorsqu'il est exprimé en pourcentage du total des individus qui ont recouru à une mesure d'insertion professionnelle.

Ces premiers résultats permettent déjà de se faire une idée précise non seulement sur les trajectoires des individus au sein des différents dispositifs cantonaux fribourgeois de réinsertion socioprofessionnelle mais également sur la performance de ces dispositifs en matière de retour vers l'emploi.

Ils sont cependant essentiellement descriptifs et basés sur une observation des « stocks » d'individus à un moment donné. Ils ne tiennent par conséquent pas explicitement compte de la durée du chômage associée.

Pour remédier à ces deux limitations, nous ferons, dans une seconde étape, appel aux modèles de durée (catégorie de modèle économétrique) pour tenir compte de la dimension du temps et confirmer ou non la robustesse des résultats obtenus jusqu'à présent.

Ces modèles représentent une classe spécifique des méthodes économétriques qui permet d'analyser des processus de sortie d'un état donné : l'état de chômage dans le cas qui nous préoccupe.

4.4. Impact des mesures cantonales – les modèles de durée

L'appropriation, vers la fin des années septante, de cette classe de modèles par le champ de l'économie du travail a permis des développements qui ont contribué à l'amélioration significative de ces modèles. En particulier, les travaux de Lancaster (1979), Nickell (1979) et Lancaster et Nickel (1980) ont marqué ce domaine de l'économétrie en s'appuyant sur des développements empiriques relatifs au marché du travail.

Plus explicitement, ces modèles permettent d'estimer les chances qu'un individu quitte un état « initial » (par exemple : le chômage mais aussi tout autre état du marché du travail comme l'emploi, l'inactivité...) à un instant donné, sachant qu'il était dans cet état jusqu'à l'instant précédent. Cette dimension conditionnelle rend l'analyse des durées plus riche que la simple probabilité de sortie de l'état occupé, probabilité indépendante du temps déjà passé dans l'état.

D'un point de vue analytique, l'analyse de ces durées repose sur l'exploitation de données longitudinales relatives aux parcours individuels sur le marché du travail qui sont, par nature, censurées. Dans notre analyse, cette censure à droite des durées réelles de chômage est également présente puisque les données qui nous ont servi à reconstituer les trajectoires des individus ont été extraites d'une base de données à une « date déterminée » (mai 2007) empêchant du même coup de suivre la trajectoire des individus après cette date.

La présence de « censure » dans les données constitue souvent une source de difficulté dans l'analyse économétrique. L'un des atouts des modèles de durée est d'autoriser la prise en compte systématique et contrôlée des données censurées. En effet, on pourrait envisager d'estimer le temps passé dans l'état en ayant recours à une estimation par moindres carrés ordinaires, la variable à expliquer étant continue. Dans ce cas, les durées censurées contribuent à l'estimation uniquement à partir de l'information connue, on ignore que la durée se poursuit au delà. Ce genre d'estimation conduit alors à sous estimer la durée, ou encore à surestimer le risque instantané de sortie.

Kaplan et Meier (1958) ont, les premiers, fourni un estimateur permettant de prendre en considération ce phénomène en proposant d'estimer une fonction permettant d'évaluer les chances que la durée de l'événement se prolonge au delà de la date de fin d'observation, il s'agit de la « fonction de survie »¹⁵.

Estimateur de Kaplan-Meier

Nous allons dans un premier temps, appliquer cette méthode basée sur la « fonction de survie » de Kaplan-Meier aux données que nous possédons afin d'avoir une première approximation de la mesure dans laquelle le dispositif cantonal de réinsertion socioprofessionnelle augmente significativement la probabilité des participants de trouver rapidement un emploi par rapport à une population "similaire" de référence qui n'aurait pas participé au dispositif cantonal.

Dispositif de réinsertion professionnelle (PEQ)

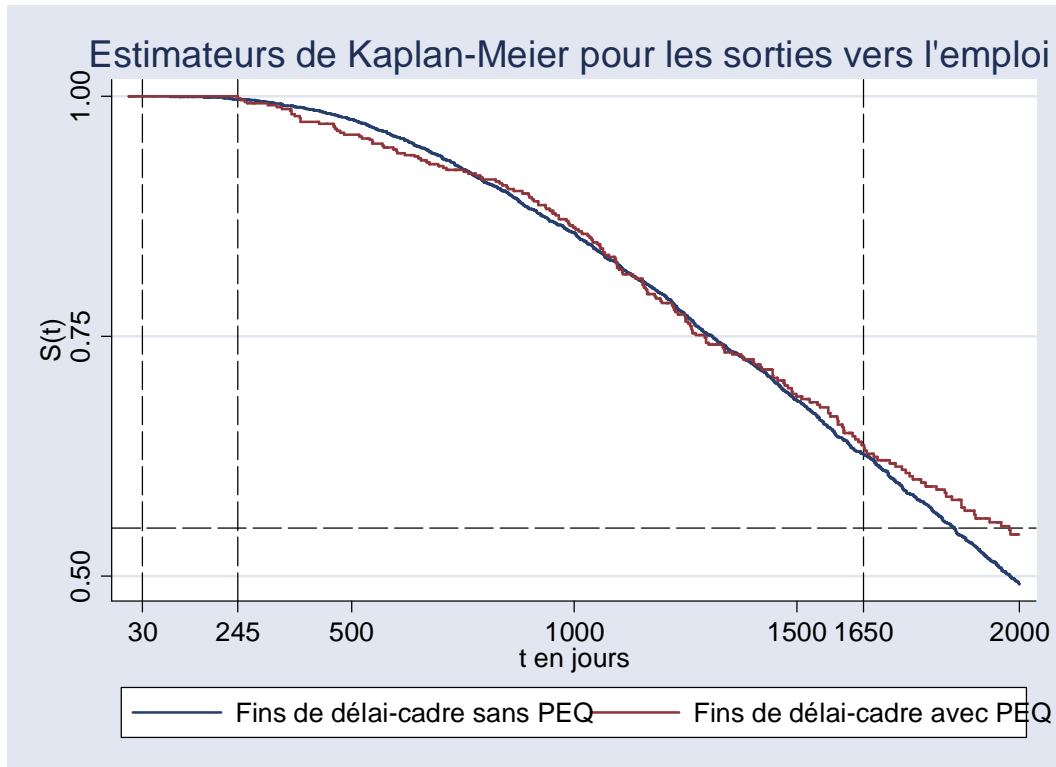
Dans une première étape, nous nous sommes intéressés au dispositif de réinsertion professionnelle afin de voir dans quelle mesure la participation à des PEQ augmente les probabilités de sortie vers l'emploi.

Pour se faire, nous avons partitionné l'ensemble des données disponibles sur base de la participation ou non des individus au dispositif cantonal de réinsertion professionnelle, c'est-

¹⁵ Le modèle de Kaplan-Meier est décrit brièvement dans l'annexe 6

à-dire aux PEQ et nous avons ensuite calculé la fonction de survie pour chacun de ces groupes. Les résultats sont présentés dans la figure 4.5.

Figure 4.5: Probabilités de survie au chômage – Programmes d’emploi qualifiant (PEQ)



Dans la figure 4.5, on retrouve, en abscisse, la durée écoulée entre la date de fin de délai-cadre et la date de sortie pour emploi (identifiée dans SP) de la population et en ordonnée l’estimateur de la fonction de survie de Kaplan Meier - notée $\hat{S}(t)$.

Chaque courbe représente la valeur de l’estimateur de la fonction de survie au chômage pour différente valeur de t , d’une part, pour les individus ayant participé aux PEQ et, d’autre part, pour ceux n’y ayant pas participé. Un point quelconque de la courbe mesure la probabilité de survie d’un individu dans le statut de chômage au temps X étant donné qu’il était dans ce même statut juste avant.

Dans la figure 4.5, la première sortie pour emploi des individus qui ne sont pas passés par les programmes d’emploi qualifiant se passe 30 jours après la fin du délai-cadre alors qu’elle se produit 245 jours après la fin du délai-cadre pour les individus passés par les programmes d’emploi qualifiant. Ce décalage temporel dans les premiers événements de sortie s’explique aisément par les durées inhérentes aux PEQ.

Sur l’ensemble de la période analysée, la figure 4.5 montre que la courbe décrivant la probabilité de survie au chômage des individus passés par le dispositif de réinsertion professionnelle (PEQ) est globalement très proche de celle représentant la probabilité de survie au chômage des individus qui ne sont pas passés par le dispositif. Cela signifie que les probabilités de sortie du chômage pour emploi (c’est-à-dire de non survie dans le statut de

chômage) des individus qui participent aux PEQ sont « à durée égale » similaires à celles de ceux qui n'y participent pas. L'impact du dispositif de réinsertion professionnelle est donc, pour les personnes concernées, globalement « neutre » d'un point de vue de la probabilité de retrouver un emploi. Le fait de participer à des mesures cantonales de réinsertion professionnelle n'améliore pas significativement le sort des individus d'un point de vue de leur retour en emploi.

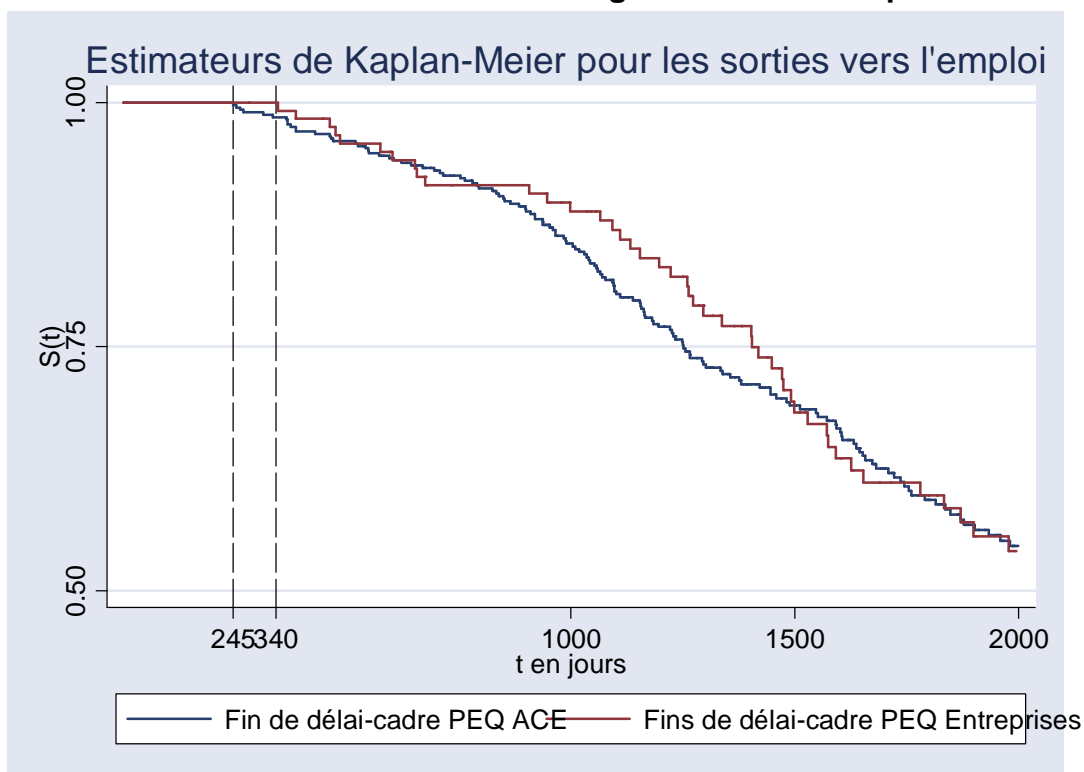
Si l'on analyse plus en détail le sort des chômeurs qui ont accumulé plus de 1650 jours de chômage, on constate que la courbe décrivant la probabilité de survie au chômage des individus passés par le dispositif de réinsertion professionnelle (PEQ) se situe au-dessus et s'éloigne progressivement de celle représentant la probabilité de survie au chômage des individus qui ne sont pas passés par le dispositif. Pour ces chômeurs de très longue durée, l'impact du dispositif de réinsertion professionnelle devient même négatif d'un point de vue de la probabilité de retrouver un emploi.

Finalement, les taux de survie au chômage observés au terme de la période d'observation – soit environ 2000 jours – s'établissent à environ 50% pour les fins de délai-cadre sans PEQ et 56% pour les fins de délai-cadre avec PEQ. Ces valeurs observées en fin de période corroborent les taux de retour en emploi présentés dans le tableau 4.4.

Nous avons ensuite recalculé les probabilités de survie au chômage des individus qui sont passés par les programmes d'emploi qualifiant (PEQ), d'une part, en entreprise et, d'autre part, en ACE (Associations, communes et Etat). Dans la figure 4.6, les courbes de survie au chômage respectivement des PEQ-ACE et en Entreprises semblent suivre des trajectoires assez similaires sur l'ensemble de la période d'observation ce qui laisse à penser que les taux de retour en emploi des deux populations sont sensiblement identiques.

Il faut cependant nuancer ce résultat. En effet, dans la réalité, le taux de remise en emploi des individus passés par les PEQ-Entreprises est globalement supérieur (+8%) à celui des individus passés par les PEQ-ACE. En revanche, les personnes qui ont participé à des PEQ-Entreprises et qui sortent du chômage pour un emploi ont, en moyenne, accumulé plus de jours de chômage (+20%) que ceux qui ont participé à des PEQ-ACE. Ce résultat suggère que les PEQ-Entreprises, bien que plus efficace d'un point de vue du retour vers l'emploi, prennent plus de temps pour ramener les personnes vers l'emploi et produisent leurs effets plus lentement. Les données suggèrent également l'existence d'un biais de sélection endogène qui se traduit ici par une surreprésentation initiale des individus ayant les durées de chômage les plus longues dans les mesures PEQ-Entreprises.

Figure 4.6: Probabilités de survie au chômage – PEQ en Entreprise ou en ACE

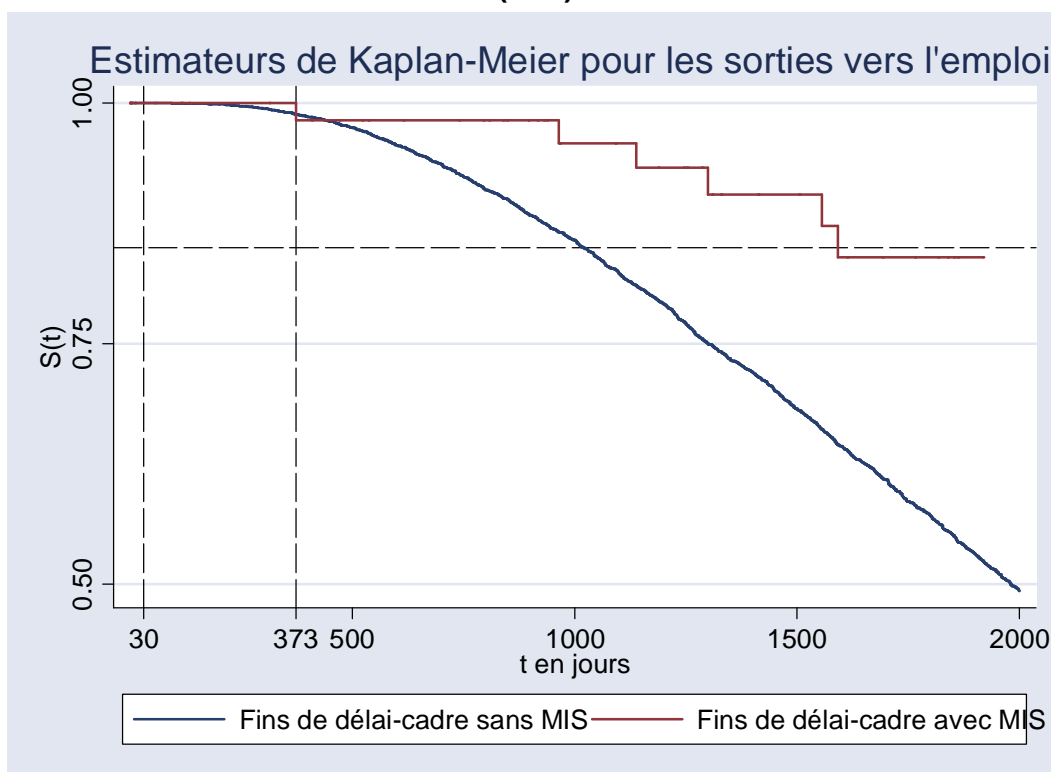


Le fait que les mesures cantonales de réinsertion professionnelle (PEQ) soient neutres ou même négatives d'un point de vue des probabilités de retour en emploi peut paraître surprenant puisqu'on attend a priori de ces programmes qu'ils réduisent la durée de chômage. Plusieurs études menées sur ce sujet aboutissent effectivement au résultat que les individus qui prennent part à des programmes de reconversion ou de formation subissent des épisodes de chômage plus longs que les autres (Gerfin et Lechner 2000 ; Lalive, van Ours et Zweimüller 2002 ; Vassiliev, 2003).

Dispositif d'insertion sociale (MIS)

Nous avons ensuite appliqué cette approche économétrique au dispositif d'insertion sociale pour voir dans quelle mesure la participation à des MIS augmente les probabilités de sortie vers l'emploi. Les résultats sont présentés dans la figure 4.7.

Figure 4.7: Probabilités de survie au chômage – Mesures d’insertion sociale (MIS)



Dans la figure 4.7, la première sortie pour emploi des individus qui ne sont pas passés par les programmes d’emploi qualifiant se passe 30 jours après la fin du délai-cadre alors qu’elle se produit 373 jours après la fin du délai-cadre pour les individus passés par les mesures d’insertion sociale (MIS).

La figure 4.7 montre que la courbe décrivant la probabilité de survie au chômage des individus passés par le dispositif d’insertion sociale (MIS) se situe intégralement au dessus de celle représentant la probabilité de survie au chômage des individus qui ne sont pas passés par le dispositif. Ainsi, au terme de la période d’observation, le taux de survie au chômage pour les fins de délai-cadre avec MIS s’établit à environ 85%, ce qui confirme le faible taux de retour en emploi présenté dans le tableau 4.4. Encore plus évident que ce que nous avons observé pour les PEQ, l’impact du dispositif d’insertion sociale est, pour les personnes concernées, également négatif d’un point de vue de la probabilité de retrouver un emploi sur l’ensemble de la période d’observation.

Il faut toutefois être prudent dans l’interprétation de ces deux résultats et ne pas tirer de conclusion trop hâtive: dire que la participation aux mesures cantonales rallonge la durée des épisodes de chômage n’est pas suffisant pour affirmer qu’elles soient néfastes, car la réduction du temps passé au chômage n’est qu’un aspect sous lequel on peut étudier leur efficacité. La qualité du nouvel emploi obtenu en est un autre. Il serait en effet nécessaire de connaître les caractéristiques du nouvel emploi trouvé par les participants au terme de leur épisode de chômage pour pouvoir faire une analyse complète. Prendre part à une mesure

active permet peut-être de retrouver un emploi avec un salaire supérieur à ce que l'on aurait pu prétendre¹⁶.

Une raison pour laquelle les chômeurs qui participent aux mesures cantonales mettent plus longtemps pour décrocher un nouvel emploi est que ces programmes prennent du temps et leurs efforts de recherche d'emploi s'en trouvent inévitablement réduits. Il s'ensuit que ces personnes reçoivent moins d'offres d'emploi. Lalive, van Ours et Zweimüller (2002) remarquent effectivement que la probabilité de transition vers l'emploi diminue significativement juste après le début d'un programme, ce qui indique que cet effet de "locking-in" pourrait être important.

Une autre explication serait que les participants aux mesures cantonales revoient leur salaire de réservation à la hausse. On peut facilement imaginer que suivre une formation supplémentaire rende plus exigeant, en tout cas en termes de salaire.

Finalement, il existe peut-être un problème de sélection endogène : puisque les mesures cantonales ne sont accordées que si elles augmentent réellement les chances de retrouver un emploi, seuls les chômeurs les plus vulnérables sont autorisés à y prendre part. Dans notre cas, cet argument semble plausible puisque, se référant aux populations décrites dans le tableau 4.1, on constate que 70% des individus en PEQ-LEAC et 75% des individus en MIS-LSAoc sont considérés comme difficile à placer contre seulement 25% pour la population « PLASTA hors PEQ/MIS » de référence. Les populations ne sont donc pas homogènes et divergent sensiblement sur un certain nombre de caractéristiques.

L'estimateur de Kaplan-Meier permet, comme nous venons de le voir, de mesurer l'impact d'une mesure sur la durée passée dans un état donné - ici, le chômage -, en évitant certaines erreurs de paramétrage. En revanche, il comporte un inconvénient majeur : il ne permet pas de quantifier l'effet qu'une variable explicative peut avoir sur la durée passée dans cet état. Dans notre cas, les caractéristiques des individus (âge, sexe, expérience professionnelle, ...) mises en évidence dans le tableau 5 ne sont, pour l'instant, pas prises en compte dans l'estimateur de la fonction de survie de Kaplan-Meier.

Hors, comme nous l'avons mentionné précédemment, la distribution des caractéristiques des individus passés par les mesures cantonales, que ce soit par le dispositif de réinsertion professionnelle ou d'insertion sociale, diffère de celle qui prévaut pour les individus qui ne sont pas passés par ces mesures. Cette hétérogénéité peut influencer la nature des résultats. Pour remédier à cette lacune, nous allons faire appel aux modèles semi-paramétriques.

Ces modèles doivent leur nom au fait qu'ils comportent une partie paramétrique, qui permet d'inclure des variables explicatives, dans notre cas, les caractéristiques des individus, ainsi qu'une partie non-paramétrique, qui permet de laisser les données parler librement. Ces modèles constituent un bon compromis pour approfondir l'analyse entreprise jusqu'à présent.

Parmi ces modèles semi-paramétriques se trouvent en particulier ceux à risque proportionnel (Proportional Hazards model) dont le modèle de Cox (1972) fait partie. Ce modèle est très fréquemment utilisé dans le cadre de l'analyse des durées en raison de sa simplicité, de sa

¹⁶ Dans le cadre de cette évaluation, nous n'avons pas d'indication précise sur les caractéristiques des emplois obtenus en sortie

facilité de mise en œuvre et de l'interprétation des résultats qui en résultent. Nous opterons donc pour ce modèle dans la suite de l'analyse¹⁷.

Modèle semi paramétrique de Cox

Les résultats des estimations du modèle de Cox sont présentés dans le tableau 4.8. Ce tableau reprend dans la première colonne l'ensemble des caractéristiques prises en compte dans la régression du modèle. Pour chacune de ces caractéristiques, on retrouve, dans les deuxième et troisième colonnes, la valeur des paramètres estimés assortie de son degré de significativité pour les PEQ et les MIS et la dernière colonne précise la modalité de référence de la caractéristique envisagée.

**Tableau 4.8 : Modèle semi-paramétrique de Cox
Paramètres estimés (risque de sortie du chômage)**

	Mesures de réinsertion professionnelle (PEQ)	Mesures d'insertion sociale (MIS)	Référence
<u>- Mesures cantonales</u>			
PEQ	1.0849	-	Pas de PEQ
MIS	-	0.2097***	Pas de MIS
<u>- Caractéristiques</u>			
Femme	1.0468	1.0293	Homme
âge/10	0.7529***	0.7572***	
Suisse	0.9892	1.0076	Etranger
Permis B	1.0251	1.0430	Permis autres B, C
Permis C	1.0011	1.0179	
<u>- Niveau Formation</u>			
Degré Sec. II	1.1097*	1.1127*	Scolarité obligatoire.
Degré Tertiaire	1.0970	1.1045	
<u>- Niveau Qualification</u>			
Semi-qualifié	1.1695*	1.1616*	Non qualifié
Qualifié	1.1223	1.1235	
<u>- Type de profession</u>			
Cadre-Indépendants	0.8101*	0.8026*	Auxiliaires et autres.
Spécialiste	0.8559**	0.8438***	
Etudiants-Apprentis	1.2882*	1.2665	
<u>- Caractéristiques LACI</u>			
Montant Gain assuré	1.0001***	1.0001***	
Nombre délai cadre	1.0279	1.0290	
<u>- Secteur d'activité</u>			
Sect. Second.	0.8307	0.8113	Sect. Primaire
Sect. Tertiaire	0.7857	0.7706	
<u>- Mobilité</u>			
Pendulaire	1.1917	1.2025	Non mobile
Mobile	1.2124	1.2231	
<u>- Aptitude au placement</u>			
Moyenne	0.6438***	0.6464***	Facile
Difficile	0.6193***	0.6316***	

- Notes: */**/***: coefficient $\exp(\beta_X)$ estimé statistiquement différent de un à un seuil respectivement 10%, 5% et 1%. En gras, les caractéristiques pour lesquelles les estimateurs sont significatifs.

A la lecture du tableau 4.8, on constate tout d'abord que sur les 20 paramètres estimés, 9 sont significatifs à des seuils de 1% à 10%. Cela signifie que les autres paramètres retenus dans la

¹⁷ Le modèle semi paramétrique de Cox est décrit brièvement dans l'annexe 7

régression ne sont pas significativement différents de un et que la variable associée n'a donc pas un impact « significatif » sur la fonction de vraisemblance et donc sur le risque de sortie du chômage associé. En d'autres termes, le fait d'être un homme ou une femme, Suisse ou non Suisse ou alternativement, être qualifié ne modifie pas dans un sens ou dans l'autre la probabilité de retrouver un emploi.

En particulier, le paramètre associé à la variable PEQ (participation ou non à un programme d'emploi qualifiant) n'est pas significativement différent de 1. Cela signifie que, toutes choses étant égales par ailleurs c'est-à-dire pour des individus ayant exactement les mêmes caractéristiques, le fait de participer à un PEQ ne contribue pas à augmenter les chances de sortie vers l'emploi. Ce résultat nous amène à une première conclusion.

Toutes choses étant égales par ailleurs, la participation aux mesures cantonales de réinsertion professionnelle (PEQ) ne modifie pas la probabilité de sortie du chômage des participants par rapport à la situation de référence de non participation. Le dispositif cantonal de réinsertion professionnelle mis en place dans le Canton de Fribourg semble donc inopérant ou en tout cas neutre dans la rapidité de retour en emploi des chômeurs en fin de délai cadre.

En revanche, les paramètres estimés sont significatifs par rapport à un certain nombre de caractéristiques telles que l'âge, le niveau de formation, le type de profession, la participation ou non à une MIS, etc.

En particulier, l'impact des MIS sur les probabilités de quitter le chômage est égal à 0.2097. Cette expression signifie que la probabilité (le risque) de sortie (de transition) du chômage vers l'emploi à chaque instant t des personnes qui ont participé aux MIS correspond à 20,97 pourcent de celle de ceux qui n'ont pas participé aux mesures d'insertion sociale. Ce résultat nous amène à une seconde conclusion.

Toutes choses étant égales par ailleurs, la participation aux mesures cantonales d'insertion sociale (MIS) réduit la probabilité de sortie du chômage de 79,9% (100% - 20,1%) par rapport à la situation de référence de non participation. Le dispositif cantonal d'insertion sociale mis en place dans le Canton de Fribourg semble donc ralentir le processus de retour en emploi des chômeurs en fin de délai cadre.

Comme on peut le constater, les résultats obtenus à partir du modèle de Kaplan Meier et du modèle de Cox vont dans la même direction et semblent indiquer que le dispositif fribourgeois d'insertion socioprofessionnelle, que ce soit aux niveaux des programmes d'emploi qualifiant (PEQ) ou des mesures d'insertion sociale (MIS), ne rencontre pas les attentes et enjeux en termes de rapidité de retour en emploi et de réduction du chômage. L'analyse réalisée dans la partie 4.3 et basée sur la trajectoire des individus au sein du dispositif arrivait à une conclusion sensiblement identique, en particulier au niveau des taux de retour en emploi comme mentionné dans le tableau 4.4.

Plus important encore, cette relative inefficacité du dispositif cantonal d'insertion socioprofessionnel vue sous l'angle de la remise en emploi des chômeurs en fin de délai-cadre pose plus fondamentalement le problème de l'inefficience du dispositif d'un point de vue strictement budgétaire. Ainsi, les budgets alloués au dispositif d'insertion socioprofessionnelle (coûts), qui ne contribue pas à accélérer les sorties vers l'emploi des participants par rapport aux non participants [inefficacité relative du dispositif], ne sont donc

pas compensés par les gains potentiels qui découlent d'une sortie plus rapide et/ou massive des chômeurs en fin de délai-cadre vers l'emploi.

Comme nous l'avons déjà mentionné précédemment, une première explication de cette relative inefficacité/inefficience du dispositif cantonal d'insertion socioprofessionnelle trouverait son origine dans l'hétérogénéité des populations qui sont passées ou non par les programmes d'emploi qualifiant (PEQ) et par les mesures d'insertion sociale (MIS) et qui concentre dans les mesures cantonales les individus les plus difficiles à placer sur le marché de l'emploi (biais de sélection endogène).

Une seconde explication proviendrait de la mise œuvre du dispositif lui-même. Le chapitre 3 a déjà mis en évidence un certain nombre d'éléments factuels qui limitent le potentiel d'actions du dispositif par rapport à son public cible.

Une troisième explication trouve son origine, comme nous le verrons au chapitre 6, du côté des potentialités et des caractéristiques du marché du travail fribourgeois, en particulier des conditions de l'offre de travail disponible à partir de 2001.

4.5. Conclusion

L'analyse de l'impact des mesures de réinsertion socioprofessionnelle sur le volume et la rapidité de retour en emploi des chômeurs arrivés en fin de délai-cadre entre 1999 et 2003 nous a permis de mettre en évidence quelques éléments importants sur l'efficacité et l'efficience des PEQ et des MIS.

- Le taux d'application des mesures de réinsertion professionnelle (PEQ) est plus important que le taux d'application des mesures d'insertion sociale (MIS) par rapport à la population SIPAC-PLASTA arrivée en fin de délai-cadre entre 1999 et 2003.
- Concernant les chômeurs arrivés en fin de délai-cadre entre 1999 et 2003, le taux de retour en emploi de ceux qui ont participé aux mesures cantonales d'insertion socioprofessionnelle est inférieur au taux de retour en emploi de ceux qui n'y ont pas participé.
- 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. Ce constat est également vrai lorsqu'on contrôle pour les caractéristiques individuelles.

Chapitre 5 : Forces et faiblesses du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle

Comme l'objectif final d'une étude d'évaluation est l'amélioration du dispositif en question, l'analyse se concentre surtout sur ses faiblesses, justement dans le but d'identifier les ajustements nécessaires. Cette approche, ne doit par contre pas conduire à ignorer les points forts d'un dispositif. Points forts qui doivent être maintenus voire renforcés dans le cadre d'un ajustement. Pour cette raison, dans ce chapitre, avant de présenter les éléments qui constituent à nos yeux des obstacles à la réinsertion professionnelle, nous allons dans un premier temps mettre en évidence les points forts du dispositif.

Cette partie plus explicitement évaluative se base sur l'étude effectuée par nos soins mais elle tire profit également de plusieurs décennies de recherches scientifiques, bien documentées dans la littérature spécialisée, sur la réinsertion professionnelle. Notre jugement ici se base sur un ou plusieurs des éléments suivants :

- une appréciation généralement concordante (positive ou négative) des différents acteurs consultés
- les résultats de nos analyses quantitatives
- une correspondance avec les éléments qu'on retrouve dans la littérature spécialisée

5.1. Les points forts du dispositif

Dans l'analyse du dispositif, au plan théorique et au plan de sa mise en oeuvre, nous avons identifié une série de points forts. Ceux-ci sont discutés brièvement ci-dessous

La possibilité de travailler en entreprise offerte aux bénéficiaires LEAC

Il s'agit peut être de l'aspect le plus positif des mesures LEAC. Celles-ci permettent aux bénéficiaires de retrouver un contact avec le marché du travail primaire, sans poser des contraintes excessives aux entreprises qui accueillent les demandeurs d'emploi. Ce type de mesures de réinsertion professionnelle est considéré dans la littérature spécialisée comme étant parmi les plus efficaces (Martin, Grubb 2001).

La forme juridique de l'engagement des entreprises dans les mesures LEAC

Les entreprises peuvent participer aux mesures sans devoir prendre de risques, parce que l'autorité qui engage le demandeur d'emploi est le SPE, qui le met à disposition de l'entreprise partenaire à travers un contrat de location de service.

Certaines MIS semblent être aptes à stabiliser et renforcer des personnes fragilisées.

En fonction des parcours et des « manques » qui apparaissent chez les bénéficiaires, les MIS 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. Il faut cependant souligner que cette fonction de stabilisation et de renforcement ne peut rentrer dans une dynamique positive que si ce renforcement est suivi par une seconde phase de réinsertion effective.

La possibilité d'impliquer l'assurance invalidité dans le cas de bénéficiaires avec des problèmes de santé (CII).

L'existence de plusieurs projets de collaboration interinstitutionnelle impliquant l'assurance invalidité est sans doute un facteur positif. Ce type de collaboration paraît essentiel pour une prise en charge adéquate de bénéficiaires qui rencontrent des problèmes de santé. La proportion des publics des ORP et des SSR touchés par cette collaboration n'est toutefois pas très importante. Par exemple, dans le projet MAMAC, celle-ci est estimée d'environ 5%.

5.2. Les obstacles à la réinsertion professionnelle

Persistance d'un objectif de reconstitution d'un délai cadre fédéral

Malgré la réorientation des mesures LEAC décidé en 2005, l'ouverture d'un nouveau délai-cadre fédéral reste un objectif du dispositif dans son ensemble, poursuivi parfois à travers des actions pas forcément coordonnées des deux services (voir point 3.2.). Comme déjà souligné cette pratique constitue à moyen terme un obstacle à la réinsertion professionnelle 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, constituent de fait une extension de six mois de la période d'indemnisation. De ce fait, la pression à retrouver un emploi au fur et à mesure que la fin du délai-cadre fédéral s'approche, diminue. Le fait que certains CEP préfèrent ne pas mentionner l'option LEAC confirme que ce problème est bien perçu aussi par les acteurs de terrain.

Les problèmes de coordination entre les deux services se répercutent sur l'efficacité du dispositif

Nous avons observé que la vision du processus de réinsertion qui est à la base du dispositif peut être qualifiée de séquentielle : réinsertion sociale d'abord et professionnelle ensuite. Cette vision correspond probablement à la réalité, si par réinsertion sociale l'on entend une certaine stabilisation au niveau personnel, l'absence de problème de dépendance et d'autres handicaps majeurs. Toutefois, la démarche séquentielle présuppose une forte connexion des différentes étapes, ce qui ne semble pas se produire à l'heure actuelle dans le dispositif.

Ajoutons aussi que l'application trop stricte du principe séquentiel pourrait être contre productif. En effet la participation au marché du travail a sans doute un effet stabilisateur et intégrateur sur des personnes qui en ont été longtemps exclues. Comme déjà souligné, une partie importante de la littérature spécialisée met l'accent sur la remise en emploi rapide comme préalable à toute forme de réinsertion.

Manque d'une attribution claire de la responsabilité pour la réinsertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi non-LACI.

Le fait que la réinsertion socioprofessionnelle est une tâche reprise conjointement par deux services à comme résultat un manque d'imputabilité. En d'autres termes, le partage de la compétence ne permet pas d'identifier où se trouvent les responsabilités en cas d'échec ou de problème. De plus, le dispositif est caractérisé par une non-correspondance entre l'entité qui a pour mission de réinsérer professionnellement les sans emploi non-LACI (SPE, ORP) et l'entité qui supporte le coût de l'échec (aide sociale, communes). L'incitation à réussir serait probablement plus forte en cas de correspondance de ces deux entités.

Manque une prise en charge adaptée pour une population à faible employabilité, qui « tombe » entre les deux piliers du dispositif

Le dispositif ne semble pas apte à prendre en charge une population à faible employabilité, c'est-à-dire des personnes qui rencontrent un certain nombre de problèmes mais qui pourraient, avec un soutien adapté, contribuer à une entreprise ou à un autre organisme. Les expériences faites ailleurs montrent que ce type de profil nécessite d'une prise en charge plus étoffée.

La 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 professionnelle des bénéficiaires dont il s'occupe¹⁸.

¹⁸ Cela ne veut pas forcément dire que les organisateurs de mesures limiteraient leurs efforts de réinsertion dans le but de garder le financement plus le longtemps possible. Toutefois, force est de constater que le succès ici n'est pas récompensé.

Seulement 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. Le potentiel de réinsertion de ce type de mesure, comme le reconnaissent les responsables du SPE, est toutefois limité.

Les effets de seuil dans l'aide sociale et les désincitations à reprendre ou à augmenter une activité lucrative

Une étude réalisée par la CSIAS a mis en évidence, pour la plupart des cantons, l'existence d'effets de seuil à la sortie de l'aide sociale et de taux marginaux d'imposition très élevés pour les très bas revenus, parfois supérieurs à 100%. Pour le canton de Fribourg, l'étude se base sur la législation en vigueur en 2006, donc avant l'incorporation des normes CSIAS dans la loi cantonale. Les résultats de l'étude dans d'autres cantons suggèrent toutefois que ces effets restent présents dans le droit actuel (Knüpfer *et al.* 2007).

Dans les entretiens réalisés avec les bénéficiaires, nous avons constaté que les effets de seuil sont soit pas connus, soit considérés comme sans influence sur la décision de reprendre une activité lucrative. Les raisons évoquées font référence d'une part au sentiment de dépendance vis-à-vis d'autrui qu'engendre le fait de bénéficier de prestations d'aide sociale, de l'autre la remboursabilité de cette dernière. Les bénéficiaires estiment avoir intérêt à travailler lorsqu'ils en ont la possibilité, même si cette décision n'a pas d'impact sur leur revenu, car cela leur permet de limiter l'endettement avec l'Etat. La remboursabilité de l'aide sociale pourrait donc en fait, dans certaines situations, constituer une incitation à reprendre une activité lucrative.

Chapitre 6 : Les potentialités du marché du travail fribourgeois

Dans ce chapitre, nous verrons en quoi les potentialités du marché du travail fribourgeois qui prévalaient en 2001 et pendant les années postérieures ont eu un effet probable sur les résultats des mesures cantonales de réinsertion socioprofessionnelle.

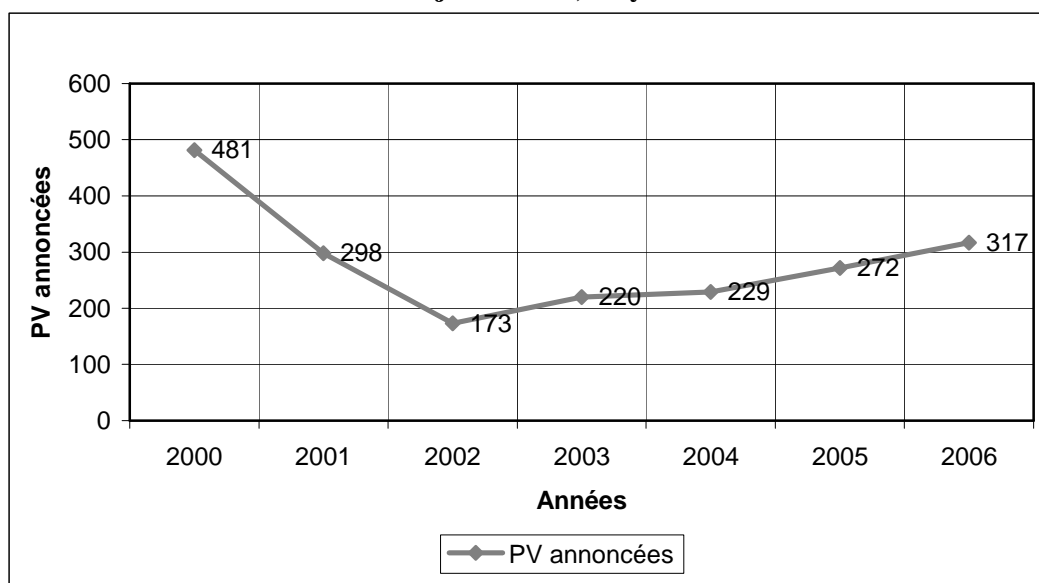
Sur un plan général tout d'abord, les potentialités du marché du travail fribourgeois en 2001 et 2002 n'étaient pas particulièrement propices pour absorber la main d'œuvre excédentaire présente dans les dispositifs fédéraux et cantonaux de lutte contre le chômage.

Ainsi, en 2001 et 2002, l'économie fribourgeoise était caractérisée par une conjoncture particulièrement morose et les indicateurs conjoncturels ne montraient pas de véritables signes de reprise à court terme. Au cours du quatrième trimestre 2002, la marche des affaires ne s'est pas franchement améliorée et rares étaient d'ailleurs les chefs d'entreprises participant au test conjoncturel à tabler sur une reprise à court terme. Les difficultés conjoncturelles se sont répercutées sur le marché du travail. Selon les chiffres de janvier 2003, le taux de chômage a grimpé à 3,2%, le nombre de chômeurs dépassant les 3500.

Ce n'est finalement que début 2004 qu'une amorce de redressement de l'activité économique s'est précisée dans le Canton de Fribourg. Ce redressement n'était toutefois pas encore directement perceptible sur le marché du travail. La statistique de l'emploi a révélé un recul de 0,7% du nombre d'emplois des secteurs secondaire et tertiaire au quatrième trimestre 2003. Le taux de chômage a grimpé à 3,3% de la population active et l'effectif des chômeurs s'est établi, selon le Service public de l'emploi, à 4 194 personnes en janvier. Les places vacantes annoncées étaient néanmoins en augmentation et les réductions de l'horaire de travail de moins en moins nombreuses.

Ce n'est en fin de compte 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. Le taux de chômage a diminué à 2,8% de la population active. Le Service public de l'emploi comptait 3608 chômeurs inscrits à fin octobre. Bilan positif également du côté des réductions de l'horaire de travail, bien moins importantes qu'un an auparavant, et des places vacantes, toujours en augmentation comme le montre le tableau 6.1.

**Tableau 6.1: Places vacantes annoncées dans le Canton de Fribourg
Janvier 2000 à juillet 2006, moyenne annuelle**



Source : Annuaire statistique du canton de Fribourg 2006

Cette conjoncture peu propice dans les années 2001 à 2004 n'explique cependant qu'une partie des raisons pour lesquelles les performances de retour en emploi des individus passés par les dispositifs cantonaux sont plus faibles que celles des individus qui n'y sont pas passés. L'autre raison probable est à trouver du côté des caractéristiques de la demande d'emploi.

De ce point de vue, on constate que dans le canton de Fribourg, les caractéristiques de l'emploi telles que décrites dans le tableau 6.2, sont, en moyenne, plus proches de celles qui caractérisent l'offre d'emploi des individus qui ne sont pas passés par les dispositifs cantonaux d'insertion socioprofessionnelle que de celles qui caractérisent l'offre d'emploi des individus qui sont passés par les dispositif cantonaux. Les individus qui sont en mesure cantonale semblent donc plus éloignés du marché d'un point de vue de leurs caractéristiques d'emploi. Cet élément est également confirmé dans le tableau 4.1 où l'aptitude au placement des individus passés par le dispositif cantonal d'insertion socioprofessionnelle est dans la plus grande majorité des cas jugés « difficile » à placer.

Tableau 6.2 : Caractéristiques de l'offre d'emploi et du marché du travail fribourgeois

Populations	Offre			Demande
	En mesures de réinsertion professionnelle	En mesures d'insertion sociale	Hors mesures cantonales	Marché du travail fribourgeois
- Femme (%)	31	10	49	43
- Suisse (%)	61	57	65	83
Niveau de formation (en %)				
- Primaire	48	61	39	28
- Secondaire	35	24	40	46
- Tertiaire	13	9	10	20
Type de profession (en %)				
- Cadre/indépendant	5	5	5	24
- Spécialiste	32	18	47	56
- Auxiliaire & autres	63	77	45	18
Secteur d'activité (en % - Réf.: Primaire)				
- Secondaire	33	36	26	27
- Tertiaire	66	61	73	62

Source : RFP2000

Au total, la conjonction d'un marché fribourgeois relativement déprimé dans les années 2001-2005 et d'une relative inadéquation des caractéristiques des individus passés par les mesures cantonales d'insertion socioprofessionnelle par rapport aux besoins du marché expliqueraient également en partie l'inefficacité/inefficience du dispositif cantonal fribourgeois d'insertion socioprofessionnelle.

Conclusion

Cette brève présentation des potentialités du marché du travail fribourgeois nous a permis de mettre en évidence quelques caractéristiques importantes de l'offre et de la demande d'emploi entre 2001 et 2005.

- Entre 2001 et 2004, la conjoncture et les conditions déprimées 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, en effet, 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 de l'offre de travail des chômeurs arrivés au terme de leur délai cadre entre 1999 et 2003 et qui ont participé aux mesures cantonales d'insertion socioprofessionnelle sont plus éloignées des caractéristiques de la demande fribourgeoise de travail que celles de ceux qui n'ont pas participé aux mesures cantonales.

Chapitre 7 : Recommandations

L'analyse du dispositif présentée dans les chapitres précédents met en évidence plusieurs domaines où des améliorations sont possibles. Toutefois les faiblesses identifiées peuvent être adressées de différentes manières. Le choix d'une forme d'intervention plutôt qu'une autre doit à notre avis s'appuyer sur des considérations d'efficacité, mais aussi de faisabilité technique et politique. Pour cette raison, dans cette partie consacrée aux recommandations, nous n'allons pas nous limiter à un seul modèle de réforme. Au contraire, nous allons présenter plusieurs pistes possibles pour améliorer l'efficacité du dispositif. Ces pistes ne sont pas mutuellement exclusives. Elles doivent être comprises plutôt comme des exemples de mise en œuvre des enseignements tirés d'une part de notre analyse, et d'autre part de la littérature spécialisée. Une réforme pourrait donc s'inspirer d'une ou de plusieurs des pistes recommandées.

Les recommandations sont structurées de la manière suivante : dans un premier temps, nous proposons des ajustements susceptibles d'améliorer l'efficacité du dispositif sans le remettre complètement en question. Ces ajustements sont présentés en fonction des cinq objectifs poursuivis. Dans un deuxième temps, nous proposons deux modèles de refonte du dispositif impliquant des modifications plus fondamentales.

7.1. Améliorer l'efficacité du dispositif par des ajustements ponctuels

Cette piste propose des ajustements qui ne remettent pas en question la structure fondamentale du dispositif. Avec des modifications législatives et réglementaires ponctuelles, elle vise à renforcer l'efficacité du dispositif. Ces ajustements sont regroupés en fonction de cinq objectifs distincts.

Objectif 1: renforcer la dimension « réinsertion professionnelle » du dispositif

1. Les SSR devraient être encouragés à continuer à développer des mesures MIS orientées vers le marché du travail. Les difficultés de coordination MIS-LEAC ne seraient pas résolues de cette manière, mais les bénéficiaires de l'aide sociale auraient à disposition une deuxième voie (à côté des mesures LEAC) pour se réinsérer professionnellement. Le catalogue des MIS pourrait être étoffé dans ce sens (voir également le point 7.2. ci-dessous).

2. Les organisateurs de MIS devraient être rémunérés de manière plus incitative, par exemple en garantissant le paiement pendant la durée prévue même en cas de réinsertion précoce. Actuellement la tarification par journée pénalise l'organisateur qui réussit à placer un bénéficiaire.

3. Il faudrait parvenir à augmenter l'offre de mesures (LEAC mais aussi MIS) en entreprise. Pour ce faire, il semble nécessaire d'affecter du personnel à la prospection auprès des entreprises, dans le but d'élargir la taille du réseau qui actuellement compte environ 70 entreprises. La relation entreprise-ORP devrait se baser sur un lien de confiance au niveau personnel entre conseillers ORP et employeurs. Selon des recherches menées à l'étranger, les

employeurs privés ont tendancielleme nt peu confiance dans les institutions de placement publiques (Albrekt Larsen 2007). Une relation de confiance entre personnes permettrait de dépasser ce problème. Dans le canton de Genève, une bonne expérience en termes de contact avec les entreprises a été faite en collaborant avec une société de placement privée (Maison Hestia)¹⁹.

4. Les mesures LEAC ne devraient plus être soumises à cotisation LACI. Vu l'effet négatif sur les chances de réinsertion professionnelle de la réouverture d'un nouveau délai-cadre LACI, les mesures LEAC ne devraient plus pouvoir être utilisées dans ce but. Elles devraient donc vraisemblablement être transformées en MMT ou stages.

Objectif 2: adapter la prise en charge aux besoins des chômeurs

5. Développement d'un système de *profiling*. Dans une optique de prévention du chômage de longue durée, une tendance actuelle forte consiste à mettre en place des systèmes de *profiling* des demandeurs d'emploi²⁰. Concrètement, il s'agit, sur la base de caractéristiques mesurables et/ou de perceptions subjectives des conseillers en placement d'identifier, le plus tôt possible, des sans emploi à risque de devenir des chômeurs de longue durée. Les chômeurs ainsi repérés sont ensuite orientés vers une prise en charge plus rapprochée et personnalisée, censée réduire le risque d'exclusion durable du marché du travail. Cette prise en charge comprend vraisemblablement un accompagnement social et un effort plus important en termes de présentation aux employeurs.

Cette approche devrait être appliquée dès l'inscription à l'ORP et concerner donc essentiellement des chômeurs LACI. Pour la prise en charge des chômeurs identifiés comme étant à risque d'exclusion durable, il faudrait développer une cellule spécialisée au sein de l'ORP.

6. Clarification des critères d'accès aux mesures LEAC. Actuellement, l'accès aux mesures LEAC est régi par le formulaire « Critères pour l'octroi d'un programme de qualification LEAC » qui combine des critères d'employabilité avec des critères sociaux (âge et famille à charge) (voir point 2.3.). La combinaison de ces deux critères ne semble pas judicieuse dans un optique de réinsertion professionnelle. Les formulaires de ce type devraient plutôt viser un triage des demandeurs d'emploi permettant d'attribuer à chacun la mesure la plus adaptée.

Objectif 3: valoriser le travail des bénéficiaires de l'aide sociale

Dans le jargon de l'OCDE, « valoriser le travail » signifie s'assurer que les bénéficiaires de prestations sociales en âge de travailler soient toujours mieux lotis s'ils reprennent une activité lucrative. Nous proposons ici deux mesures visant à renforcer les incitations pour les bénéficiaires de l'aide sociale à reprendre une activité lucrative ou à augmenter le taux d'emploi du ménage.

7. Introduire deux régimes d'aide sociale : un pour ceux qui n'ont aucune activité lucrative qui garantit le minimum vital, l'autre pour ceux qui travaillent un certain nombre d'heures par

¹⁹ Une brève description du dispositif des Maisons Hestia est présentée en annexe 8

²⁰ Un tel système est d'ailleurs actuellement à l'étude au sein de l'ORP centre.

semaine au minimum (par exemple 16), avec des prestations dégressives²¹ (de type *tax credit*) et la garantie d'un revenu supérieur au minimum vital.

8. Utiliser la remboursabilité des prestations d'aide sociale pour valoriser le travail. Par exemple, le montant obtenu en participant au marché du travail pourrait être déduit de la dette accumulée auprès l'aide sociale. Pour le bénéficiaire, cette mesure, doublerait la valeur de l'argent obtenu en participant au marché du travail. Elle pourrait également encourager des bénéficiaires à déclarer du travail accompli de manière informelle.

9. Mettre sur pied un régime de subventionnement du travail peu productif. Les employeurs qui acceptent d'engager une personne qui occupe un poste dont la productivité ne suffit pas à financer le salaire minimal, verraient une partie de leurs coûts salariaux financés par l'Etat. Cette mesure permettrait d'intégrer dans le marché du travail des individus qui en seraient autrement exclus de manière durable. Des exemples pour ce type d'intervention se trouvent en Ville de Zurich (le programme dit « *Teillohnjobs* ») et au Danemark (les flex-jobs, voir Datta Gupta, Larsen 2007).

Objectif 4 : renforcer la collaboration entre les deux services

Notre analyse identifie les problèmes de coordination MIS-LEAC comme l'une des principales faiblesses du dispositif. Cette piste suggère des mesures susceptibles de renforcer cette collaboration.

10. Institutionnalisation d'un espace de coordination SSR-ORP. A côté de la collaboration interinstitutionnelle (CII) tripartite, qui produit des résultats considérés comme satisfaisants, pourrait être mis sur pieds un espace de coordination SSR-ORP. Celui-ci pourrait consister par exemple dans l'organisation de réunions régulières entre les AS et les CEP responsables afin de coordonner les démarches de réinsertion

11. Proposition conjointe des mesures MIS et LEAC par l'AS et le CEP compétents. Une proposition de mesure, MIS ou LEAC, devrait se baser sur une analyse conjointe de l'AS et du CEP compétents. Dans le cas d'une MIS, la participation d'un CEP à l'attribution de la mesure viserait à faire en sorte que la trajectoire de réinsertion envisagée soit compatible avec la potentialité de la personne sur le marché du travail. Elle viserait aussi à garantir qu'en cas de réussite de la MIS, celle-ci sera suivie par une mesure LEAC. Dans le cas d'une mesure LEAC, l'implication d'un assistant social garantit sa disponibilité à assurer le suivi social éventuellement nécessaire. Cette mesure pourrait contribuer à rendre le dispositif plus cohérent aux yeux des bénéficiaires

Objectif 5 : Améliorer le système de collecte des données à des fins d'évaluation

12. Les bases de données cantonales PEQ-LEAC et MIS-LASoc pourraient être, d'une part, mieux articulées entre elles et, d'autres part, avec les bases de données fédérales, en l'occurrence SIPAC-PLASTA en ayant des identifiants communs et régulièrement mis à jour pour les individus qui transitent par ces mesures cantonales.

²¹ Dans une prestation dégressive, le taux de retrait au fur et à mesure que le revenu augmente est toujours inférieur à 100%. Par exemple, une personne qui aurait la possibilité de gagner 100 Frs de plus par mois, verrait sa prestation d'aide sociale réduite de 70 Frs seulement.

13. Les bases de données cantonales PEQ-LEAC et MIS-LASoc devraient idéalement contenir des indications précises non seulement sur la situation administrative des personnes en entrée de mesure mais surtout en sortie de mesure (motif de sortie).

14. Afin d'obtenir des résultats scientifiquement fiables lors des évaluations des mesures de réinsertion socioprofessionnelle, des dispositifs basés sur l'identification d'un groupe de contrôle par tirage aléatoire (*randomised controlled trials*) devraient être envisagés.

7.2. Renforcement de la spécialisation des deux services et clarification des responsabilités

A côté des difficultés de coordination, notre analyse a mis en évidence aussi un problème de mauvaise correspondance entre les compétences disponibles dans les ORP et dans les SSR, et le travail qui leur est demandé. En résumé, 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.

Une deuxième faiblesse du dispositif actuel concerne le manque d'une attribution claire de la responsabilité pour la réinsertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi non-LACI.

Cette piste propose une spécialisation cohérente avec les compétences et une clarification des responsabilités.

Renforcement de la spécialisation

Premièrement, les ORP se concentrent sur la réinsertion professionnelle des chômeurs LACI. Toute personne à la recherche d'un emploi aurait toujours la possibilité de s'inscrire dans un ORP, mais la responsabilité principale pour la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale n'incomberait plus aux ORP. Les ressources en personnel ainsi libérées au sein des ORP peuvent être redéployées dans leur « core business », c'est-à-dire la réinsertion professionnelle rapide des chômeurs LACI. Grâce à ces ressources supplémentaires, les ORP pourraient développer un système de *profiling*, visant à renforcer la prise en charge des bénéficiaires les plus exposés au risque de chômage de longue durée (Cf. recommandation 5 au point 7.1 ci-dessus). Les mesures LEAC dans leur forme actuelle seraient supprimées. Les chômeurs en fin de droit qui ne disposent pas de sources de revenu suffisantes seraient pris en charge par l'aide sociale. Par contre, l'ORP pourrait continuer à proposer des mesures d'emploi subventionné en entreprise, financées par contrat de prestation.

Deuxièmement, les SSR deviennent l'acteur responsable de la réinsertion socioprofessionnelle des chômeurs qui n'ont pas accès aux indemnités fédérales. L'attribution de cette nouvelle mission aux SSR impliquerait une refonte de leur mode de fonctionnement.

Mise sur pieds dans les SSR d'un système de triage et d'accompagnement de type « case management »

Les SSR devrait mettre sur pieds un système de triage, visant à identifier différents groupes de bénéficiaires, par exemple en suivant le modèle mis en place dans la Ville de Bâle, qui distingue entre :

1. ceux qui ont déjà un emploi et qui ne semblent pas pouvoir tirer bénéfice d'un accompagnement social.
2. ceux qui n'ont pas de travail mais qui sont à même d'entreprendre un démarche d'insertion professionnelle
3. ceux pour lesquels la reprise d'une activité professionnelle n'est actuellement pas une perspective réaliste

Le groupe 1 devrait faire l'objet d'une prise en charge plus légère, éventuellement de la part de personnel administratif. Le groupe 3 devrait faire l'objet d'une prise en charge adaptée à ses besoins par des assistants sociaux. Les moyens en personnel ainsi dégagés seront redéployés dans la prise en charge des sans emploi appartenant au groupe 2, dans une optique de case management. Dans le modèle bâlois, un case manager est responsable d'environ 30-35 bénéficiaires.

Une alternative consisterait à découpler le travail de vérification des budgets, qui pourrait être effectué par du personnel administratif, et le travail d'assistant social et de case manager.

Troisièmement, dans un tel dispositif, un rôle central serait joué par le « case manager ». Celui-ci a la mission de réinsérer professionnellement les sans emploi qui lui sont attribués. Pour ce faire, il a à disposition un budget qui sert à rémunérer les fournisseurs de mesures. Ce budget pourrait être financé par les économies réalisées suite à la suppression des mesures LEAC dans leur forme actuelle. La palette de fournisseurs (et de mesures) devrait être très large et comprendre des organismes publics (ORP) et privés (associations, sociétés de placement). Le case manager choisi la ou les mesures les plus adaptées à la situation de chaque bénéficiaire.

La responsabilité pour la réinsertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi au bénéfice de l'aide sociale reviendrait de cette manière à l'aide sociale même, ce qui a comme conséquence une meilleure correspondance entre responsabilité et financement.

Cette piste nécessite une réorganisation profonde du dispositif. Il est possible que l'attribution de la mission réinsertion professionnelle à l'aide sociale nécessite un regroupement des SSR. Une taille critique minimale semble une exigence pour mener à bien la mission de réinsertion professionnelle. Une telle réforme devrait être mise en œuvre dans un premier temps de manière expérimentale sur la base d'un ou de plusieurs projets pilote.

7.3. 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, cette piste préconise la mise sur pied d'une nouvelle structure ad hoc d'évaluation, neutre, ayant essentiellement pour mission l'évaluation et l'adressage des demandeurs d'emploi qui présentent des problèmes d'employabilité, indépendamment de leur statut (LACI, bénéficiaires de l'aide sociale, ou autre). Par ailleurs, le recouvrement partiel des mesures actuellement mises en œuvre, chacun de son côté, par le SSR et l'ORP milite pour la création d'un pot commun de mesures géré conjointement par ces deux institutions.

La structure d'évaluation

Cette structure devrait s'appuyer sur un outil de *profiling* (voir recommandation 5 au point 7.1). Les demandeurs d'emploi seraient ensuite orientés vers le SSR, l'ORP, ou toute autre institution publique ou privée reconnue, en fonction de leur profil et des problèmes qu'ils rencontrent pour se réinsérer professionnellement. Pour ce faire, elle aurait à sa disposition l'ensemble des institutions publiques et privées dont les mesures sont recensées dans le catalogue. Le financement des mesures se ferait par transfert financier de la part du service légalement responsable au fournisseur de la mesure, comme l'ORP le pratique déjà avec les prestataires de mesures de marché du travail sous l'égide de la LACI (contrat de prestation).

Pour éviter les tensions interinstitutionnelles constatées, cette structure ne devrait pas dépendre d'un des deux services concernés. 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.

Une fois l'attribution faite par la structure d'évaluation à un service (SSR, ORP ou autre), celui-ci serait responsable du suivi de la personne concernée et, une fois la mesure terminée, de mandater la structure d'évaluation pour un nouvel adressage au cas où la réinsertion professionnelle n'aurait pas pu être réalisée.

Le catalogue de mesures

Actuellement, les mesures mises en œuvre par le SSR et l'ORP font en partie double emploi et ne peuvent être mises en commun. Le maintien et le développement séparés de deux catalogues comprenant chacun des mesures de stabilisation sociale (p.ex. désendettement, stages, etc.) et de réinsertion professionnelle (p. ex. emploi subventionné), de formation ou d'autre nature constituent une pratique peu efficiente.

Il semblerait plus pertinent de mettre en place un seul catalogue de mesures, qui serait géré par une instance commune SSR-ORP et dont le contenu serait mis à disposition de toutes les institutions chargées de suivre des demandeurs d'emploi.

Cette solution permettrait de résoudre un certain nombre de problèmes mis en évidence dans l'évaluation.

Premièrement, l'attribution de la fonction d'évaluation de l'employabilité des bénéficiaires à une instance neutre permet d'éviter le problème de désaccords entre le SSR et l'ORP et de surmonter les différences constatées dans leurs critères d'évaluation.

Deuxièmement, l'ouverture de l'ensemble de l'offre de mesures à chaque service permet une meilleure adéquation entre les besoins des bénéficiaires et le contenu des mesures qui leur sont proposées.

Enfin, on surmonte ainsi les freins constatés dans la collaboration interinstitutionnelle par la mise en œuvre d'une véritable perméabilité des mesures, dont ne bénéficie actuellement dans les faits qu'un nombre de demandeurs d'emploi extrêmement réduit.

Bibliographie

- Albrekt Larsen, C. (2007). *Network versus Economic Incentives. An economic sociological account of the transition from unemployment to employment*, paper presented at the Annual conference of ESPAnet, Vienna, 20-22 September.
- Blank, R. M. (2002). "Evaluating welfare reform in the United States" *Journal of Economic Literature* 40(4): pp. 1105-1166.
- Binder, J. , M. Luraschi, S. Summermatter (2004) *Insertion sociale: une réalité utopique? Etude sur les stratégies de sortie des bénéficiaires des Mesures d'insertion sociale dans le canton de Fribourg*, Fribourg, Université de Fribourg, Département Travail social et politiques sociales.
- Brown, A. (1997). *Reworking welfare. Technical assistance for states and localities*, Washington D.C., MDRC.
- Bussman, W., U. Klöti and P. Knöpfel (1997). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel, Helbing & Lichtenhahn.
- Cox, D.R. (1972). "Regression Models and Life-Tables", *Journal of the Royal Statistical Society, Series B*, Vol. 34, No. 2, pp. 187-220.
- Cunha A. (2001). *Chômeurs en fin de droit : où vont-ils ? Bénéficiaires de l'aide sociale : d'où viennent-ils ? Analyse longitudinale des parcours et des profils des chômeurs arrivés en fin de droits de janvier à juin 2000 et des personnes arrivées à l'aide sociale d'avril à décembre 2000 dans le canton du Valais*, Observatoire de l'emploi du service de l'industrie, du commerce et du travail, service de l'action sociale, Juillet 2001.
- Datta Gupta, N. and M. Larsen (2007). *Evaluating employment effects of wage subsidies for disabled individuals - the Danish Flexjobs scheme*. Copenhagen, The Danish National Institute of Social Research.
- Flückiger, Y., A. de Coulon et A. Vassiliev (2002). Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse, *Rapport No 11 de l'OUE*, série de publication du LEA No 24, Université de Genève.
- Flückiger Y. et P. Kempeneers, "Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les Maisons Hestia à Genève", OUE, 2007, A venir
- Friedlander, D. and G. Burtless (1995). *Five years after: the long term effects of welfare-to-work programmes*. New York, Russel Sage.
- Holmgaard Johansen, B. (2007). *Active labour market policy. What works, for whom, when, and why?*, Paper presented at the RECWOWE Annual conference, Warsaw, 12-14 June

- Kaplan, E.L. and P. Meier (1958). "Nonparametric Estimation from Incomplete Observations", *Journal of the American Statistical Association*, Vol. 53, No. 282, pp. 457-81.
- Knupfer, C., Pfister, N. et O. Bieri (2007). *Studie: Sozialhilfe, Steuern, und Einkommen in der Schweiz*, Bern , 131 Seiten, broschiert
- Lalive, R., Van Ours, J. and J. Zweimüller (1999). "*The impact of active labour market policies and benefit entitlement rules on the duration of unemployment*", IEW Working Paper 41 and CERP Discussion Paper 2451
- Lancaster, T. (1979). Econometric methods for the duration of unemployment. *Econometrica* 47 (4), 539–549
- Lancaster, T. and S. Nickell (1980). The analysis of re-employment probabilities for the unemployed. *Journal of the Royal Statistical Society* 143 (A), 141–165
- Martin, J. and D. Grubb (2001). "What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies." *Swedish Economic Policy Review* 8: pp. 9-56.
- Nickell, S. (1979), "Estimating the probability of leaving unemployment", *Econometrica*, 47 (5), 1249-66.
- Quinn Patton, M. (2002) *Qualitative research and evaluation methods*, Thousand Oaks, Sage Publ.
- Rogers, P., T. Hacsı, A. Petrosino, T. Huebner (2000) Program theory in evaluation: Challenges and opportunities, San Francisco, : Jossey Bass.
- Rossi, Peter H., Mark W. Lipsey and Howard E. Freeman. (2004) *Evaluation: A Systematic Approach*, 7th ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Sianesi, B. (2001). "Swedish active labour market programmes in the 1990s: Overall effectiveness and differential performance." *Swedish economic policy review* 8: pp. 133-169.
- Vassiliev, A. (2003) "*Studies in efficiency evaluation of labour market policies*", Doctoral thesis, Unige

Annexe 1 : Les principaux documents consultés

Lois, Règlements, Ordonnances, Directives
• Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) du 13 novembre 1996
• Règlement sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (REAC) du 6 juillet 1999
• Loi sur l'aide sociale (LASoc) du 14 novembre 1991
• Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale (RELASoc) du 30 novembre 1999
• Ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale du 2 mai 2006
• Ordonnance fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale du 8 septembre 2003
• Directives d'application des normes LASoc no. 1, janvier 2007
• Arrêté fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale du 7 décembre 1999
• Informations sur l'application des normes LASoc, no.1, janvier 2000
• Informations sur l'application des normes LASoc, no. 2, janvier 2001
• Informations sur l'application des normes LASoc, no.3, janvier 2004
• Informations sur l'application des normes LASoc, no.4, janvier 2004
• DEE/Avant-projet du 24 avril 2007 de la Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT)
Documents du Service de l'action sociale (SASOC)
• Statistiques de l'aide matérielle 2005
• Recueil des statistiques de l'aide matérielle 2004
• Recueil des statistiques de l'aide matérielle 2003
• Recueil des statistiques de l'aide matérielle 2002
• Recueil des statistiques de l'aide matérielle 2001
• Concept MIS / LASoc, novembre 1999
• Catalogue des mesures d'insertion sociale, SASOC
• Document interne SASOC, LASoc Contrat de prestation
• Document interne SASOC, LASoc, Contrat d'insertion sociale
Documents du Service de l'emploi (SPE)
• Collaboration interinstitutionnelle dans le canton de Fribourg, rapport à l'attention du Conseil d'Etat, janvier 2004
• Collaboration interinstitutionnelle (CII) dans le canton de Fribourg, rapport à l'attention du Conseil d'Etat, juin 2006
• Document interne SPE, Quotas LEAC 2007, 2006, 2005, 2004, 2003, 2002, 2001
• Document interne SPE, Octroi d'un PEQ-LEAC, version 01.07.2005 version 13.04.2005
• Document interne SPE, Mesures LEAC, version 01.07.2001 et version 13.04.2005
• Document interne SPE, Modalités d'octroi d'un PEQ-LEAC, version 01.07.2001 et version 13.04.2005
• Document interne SPE, Questionnaire Programme de qualification LEAC, version 01.07.2001
• Document interne SPE, Critères pour l'octroi d'un programme de qualification LEAC, version 01.07.2001
• Document interne SPE, Plan de formation programme de qualification LEAC, version 01.07.2001
• Document interne SPE, Contrat de travail de durée déterminée, version 01.07.2001 et version 17.05.2005
• Document interne SPE, Contrat de location de services, programme de qualification au sens de la LEAC, version 05.02.2002 et version 17.05.2005
• Document interne SPE, Conditions générales des programmes de qualification, version 01.07.2001 et version 17.05.2005
• Rapport d'activité 2005, Programmes d'emploi qualifiant octroyés aux personnes en fin de droit et bénéficiaires de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs
• Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit », 2004
• Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit », 2003
• Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit », 2002
• Rapport d'activité sur la situation des « fins de droit », 2001

Annexe 2 : Liste personnes interviewées

Acteurs MIS
Acteurs SASOC
<ul style="list-style-type: none"> • François Mollard, chef de service SASOC • Jean-Claude Simonet, coordinateur LASoc / MIS
Présidents de Commission sociale
<ul style="list-style-type: none"> • Claudio Derada, président Commission sociale, Gruyères • Marie Thérèse Maradan Ledergerber, présidente Commission sociale de Fribourg Ville • Ursula Schneider Schüttel, présidente Commission sociale Morat et environs
Directeurs de Service Social Régional (SSR)
<ul style="list-style-type: none"> • Stéphane Blanc, Chef de service de l'aide sociale, des Institutions et des assurances sociales, Ville de Fribourg • André Sallin, Chef de service de l'aide sociale, • Pierre Schmitt, Chef de service, Matthias Rentsch, Amtsvormund, service de l'aide sociale, Morat
Entretiens de groupe assistants sociaux
<ul style="list-style-type: none"> • Marie-Jo Gamboni, Michela Bortot, Raphaël Dayer, Théo Tarasi, Ursula Quartenoud, assistants sociaux, Service social régional Gruyère • Carmela Grignoli-Uldry, César Murangira, Jacques Maillard, Jean-Pierre Gagliardi, assistants sociaux, Service social régional Fribourg Ville
Personnes ayant suivi une mesure MIS
<ul style="list-style-type: none"> • 26 ans, homme, 1 mesure MIS, Suisse • 31 ans, homme, 3 mesures MIS, étranger • 39 ans, homme, 1 mesure MIS interrompue et 1 en cours, étranger • 50 ans, homme, 1 mesure MIS, Suisse • 51 ans, femme, 1 mesure MIS interrompue, Suisse • 55 ans, homme, 1 mesure MIS, étranger
Acteurs LEAC
Acteurs SPE
<ul style="list-style-type: none"> • Marc Genilloud, chef de service SPE • Alain Challand, responsable MAMT et • Josef Zihlmann, responsable mesures LEAC
Directeurs d'ORP
<ul style="list-style-type: none"> • Daniel Buchs, directeur ORP Centre • Markus Jeckelmann, directeur ORP Nord • Marceline Szabo, directrice ORP Sud
Entretiens de groupe conseillers en placement LEAC
<ul style="list-style-type: none"> • Max Hayox, Christian Maradan, Frédéric Siffert, Anthon Vonlanthen, ORP Centre • Martial Baechler, Gabriel Pythoud, ORP Sud • Louis Amarasinha, Gabrielle Carta, Reynald Gentizon, ORP Nord
Personnes ayant suivi une mesure LEAC
<ul style="list-style-type: none"> • 23 ans, homme, 1 mesure LEAC, étranger • 35 ans, homme, 3 mesures LEAC, Suisse • 36 ans, femme, 3 mesures LEAC dont une interrompue, Suisse • 43 ans, femme, 2 mesures LEAC, étrangère • 45 ans, homme, 1 mesure LEAC prolongée deux fois, étranger • 50 ans, homme, 2 mesures LEAC, Suisse • 51 ans, femme, 1 mesure LEAC, Suisse
Entreprises ayant participé aux mesures LEAC
<ul style="list-style-type: none"> • Christian Marthe, gérant, De Say Sàrl, Marly • Denis Angeloz, directeur, Patrick Rotzetter, RG Automobiles, Granges-Paccot
Partenaires, organisateurs de mesures MIS et LEAC
<ul style="list-style-type: none"> • Lambert Pascal, directeur <i>Connexion</i>, Journal indépendant pour l'emploi, Acti-Vita Fribourg • Butty Charles, directeur, Maillard Gabrielle, directrice adjointe, Emploi et Solidarité

Annexe 3 : Grilles d'entretien

Grille d'entretien acteurs LEAC

Toutes les informations que nous allons récolter dans cet entretien seront traitées de manière confidentielle.

Certaines opinions pourront être reprises dans le rapport, en principe sans qu'il soit possible de remonter à l'identité de la personne qui les a formulées.

Si, par la nature même de l'opinion exprimée, nous devrions reprendre des opinions qui peuvent clairement vous être attribuées, nous allons vous les soumettre pour approbation.

1. Que pensez-vous du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle ? (LEAC et global)
2. Que pensez-vous des objectifs du régime LEAC/MIS ? (réinsertion sociale et réinsertion professionnelle)
3. Comment a-t-on adopté l'objectif « nouveau délais cadre LACI » ?
4. Estimez-vous que les ressources en personnel attribuées à la mise en œuvre des mesures LEAC sont suffisantes ?
5. Estimez-vous qu'il faudrait renforcer la prise en charge « sociale » de certains bénéficiaires des mesures LEAC ?
6. Les ORP ont une double mission (LACI et LEAC). Est-ce que cela pose problème ?
7. Est-ce que une des deux missions est perçue comme prioritaire ?
8. Si on devait enlever la mise en œuvre de la LEAC aux ORP, s'agirait-il d'un développement positif ou négatif ?
9. Comment évaluez-vous la collaboration entre SSR et ORP ?
10. Si vous pourriez entièrement repenser le dispositif, quelles seraient vos priorités ?
11. Souhaitez-vous ajouter quelque chose qui vous semble important mais que vous n'avez pas encore pu mentionner ?

Grille d'entretien organisateurs de mesures LEAC - entreprises

Toutes les informations que nous allons récolter dans cet entretien seront traitées de manière confidentielle.

Certaines opinions pourront être reprises dans le rapport, en principe sans qu'il soit possible de remonter à l'identité de la personne qui les a formulées.

Si, par la nature même de l'opinion exprimée, nous devrions reprendre des opinions qui peuvent clairement vous être attribuées, nous allons vous les soumettre pour approbation.

1. Combien de personnes en mesure LEAC avez-vous eu chez vous ?
2. Que pensez-vous du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle ? (LEAC, global)
3. Que pensez-vous de objectifs du régime LEAC ?
4. Estimez-vous la durée des mesures LEAC adéquate ?
5. Estimez-vous que les ressources (financières et en personnel) attribuées à la mise en œuvre des mesures LEAC sont suffisantes ?
6. Estimez-vous qu'il faudrait renforcer la prise en charge « sociale » de certains bénéficiaires des mesures LEAC ?
7. Comment évaluez-vous la collaboration avec l'ORP ?
8. Quelles mesures devraient être adoptées en priorité pour améliorer le fonctionnement du dispositif ?
9. Souhaitez-vous ajouter quelque chose qui vous semble important mais que vous n'avez pas encore pu mentionner ?

Grille d'entretien personnes ayant suivi une mesure LEAC

Toutes les informations que nous allons récolter dans cet entretien seront traitées de manière confidentielle.

Certaines opinions pourront être reprises dans le rapport, en principe sans qu'il soit possible de remonter à l'identité de la personne qui les a formulées.

Si, par la nature même de l'opinion exprimée, nous devrions reprendre des opinions qui peuvent clairement vous être attribuées, nous allons vous les soumettre pour approbation.

1. Vous avez suivi une (ou plusieurs) mesures LEAC. En quoi consistait-elle ?
2. Qu'est-ce que le fait d'avoir suivi une mesure LEAC vous a-t-il apporté ?
3. Y a-t-il des choses dont vous auriez pu profiter dans le cadre de l'accompagnement à l'ORP, mais que vous n'avez pas eues ?
4. Quelle est votre situation actuelle ?
5. Avez-vous (eu) des contacts avec le service social ? Si oui, comment les évaluez-vous ?
6. Sur la base de votre expérience, que pourrait-on faire pour améliorer le système du chômage/LEAC ?
7. Aimerez-vous ajouter quelque chose ?

Grille d'entretien acteurs LASoc

Toutes les informations que nous allons récolter dans cet entretien seront traitées de manière confidentielle.

Certaines opinions pourront être reprises dans le rapport, en principe sans qu'il soit possible de remonter à l'identité de la personne qui les a formulées.

Si, par la nature même de l'opinion exprimée, nous devrions reprendre des opinions qui peuvent clairement vous être attribuées, nous allons vous les soumettre pour approbation.

1. Que pensez-vous du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle ? (MIS et global)
2. Que pensez-vous des objectifs du régime MIS ?
3. Estimez-vous que les ressources (financières et en personnel) attribuées à la mise en œuvre des MIS sont suffisantes ?
4. Estimez-vous que l'accompagnement dans les SSR devrait être plus orienté vers la réinsertion professionnelle ?
5. Parmi les différentes MIS disponibles, lesquelles vous semblent les plus utiles ?
6. Dans votre pratique, avez-vous déjà constaté que les effets de seuil découragent le retour en emploi ?
7. Pensez-vous qu'il serait judicieux de mettre à disposition des MIS (ou autre forme de prise en charge adaptée) à des bénéficiaires de l'aide sociale qui ont un emploi (working poor) ?
8. Comment évaluez-vous la collaboration entre SSR et ORP ?
9. Quelles mesures devraient être adoptées en priorité pour améliorer le fonctionnement du dispositif ?
10. Souhaitez-vous ajouter quelque chose qui vous semble important mais que vous n'avez pas encore pu mentionner ?

Grille d'entretien organisateurs de mesures MIS

Toutes les informations que nous allons récolter dans cet entretien seront traitées de manière confidentielle.

Certaines opinions pourront être reprises dans le rapport, en principe sans qu'il soit possible de remonter à l'identité de la personne qui les a formulées.

Si, par la nature même de l'opinion exprimée, nous devrions reprendre des opinions qui peuvent clairement vous être attribuées, nous allons vous les soumettre pour approbation.

1. Que pensez-vous du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle ? (MIS, LEAC, global)
2. Que pensez-vous des objectifs du régime LEAC/MIS ?
3. Est-ce qu'à votre avis la distinction entre mesures MIS et LEAC fait du sens ?
4. Estimez-vous la durée des mesures MIS et LEAC adéquates ?
5. Pensez-vous que la réussite d'un succès d'insertion est reconnue de manière adéquate ?
6. Estimez-vous que les ressources (financières et en personnel) attribuées à la mise en œuvre des mesures LEAC/MIS sont suffisantes ?
7. Estimez-vous qu'on devrait renforcer la prise en charge « sociale » de certains bénéficiaires des mesures LEAC ?
8. Estimez-vous que l'accompagnement dans les SSR devrait être orienté plus vers la réinsertion professionnelle ?
9. Comment évaluez-vous la collaboration entre SSR et ORP ?
10. Quelles mesures devraient être adoptées en priorité pour améliorer le fonctionnement du dispositif ?
11. Souhaitez-vous ajouter quelque chose qui vous semble important mais que vous n'avez pas encore pu mentionner ?

Grille d'entretien personnes ayant suivi une mesure MIS

Toutes les informations que nous allons récolter dans cet entretien seront traitées de manière confidentielle.

Certaines opinions pourront être reprises dans le rapport, en principe sans qu'il soit possible de remonter à l'identité de la personne qui les a formulées.

Si, par la nature même de l'opinion exprimée, nous devrions reprendre des opinions qui peuvent clairement vous être attribuées, nous allons vous les soumettre pour approbation.

1. Vous avez suivi une (ou plusieurs) MIS. En quoi consistait-elle ?
2. Qu'est-ce que le fait d'avoir suivi une MIS vous a-t-il apporté ?
3. Avez-vous été clairement informé des objectifs du régime MIS ?
4. Auriez-vous préféré une mesure plus en lien avec le monde du travail ?
5. Certains disent que quand on est à l'aide sociale, il est difficile d'en sortir, car si on gagne quelques francs en plus, on perd des aides, et on se retrouve avec moins d'argent qu'avant. Qu'en pensez-vous ?
6. Quelle est votre situation actuelle ?
7. Comment trouvez-vous le travail qu'ont fait les assistants sociaux ?
8. Avez-vous eu des contacts avec l'ORP ? Si oui, comment les évaluez-vous ?
9. Sur la base de votre expérience que pourrait-on faire pour améliorer le système de l'aide sociale/MIS ?
10. Aimerez-vous ajouter quelque chose ?

Annexe 4 : Liste exhaustive des variables SIPAC-PLASTA

Variables SIPAC	Variables PLASTA
- Canton	- Date d'inscription PLASTA
- ORP	- Statut
- District	- Statut professionnel
- Code commune	- Code branche économique
- Commune	- Branche économique avant le chômage
- No de personne	- Code profession exercée
- No AVS	- Profession exercée
- Date de naissance	- Code fonction exercée
- Nationalité	- Fonction exercée
- Code pays	- Code mobilité
- Pays d'origine	- Mobilité au placement
- Permis séjour	- Code profession apprise
- No caisse chômage	- Profession apprise
- Nombre de délai cadre	- Code qualification
- Date début délai-cadre	- Qualification
- Date fin délai-cadre	- Code langue maternelle
- Code droit	- Langue maternelle
- Droit à l'indemnisation	- Code langue étrangère
- Code forfait	- Langue étrangère
- Forfait d'indemnisation	- Code profession recherchée
- Code AI	- Profession recherchée
- Bénéficiaire AI	- Code temps de travail
- Taux d'indemnisation	- Temps de travail
- Plafond droit aux indemnités	- Code aptitude au placement
- Nombre d'indemnités reçues	- Aptitude au placement
- Nombre de mois d'indemnités	- Code niveau de formation
- Année et mois du dernier paiement	- Niveau de formation
- Montant gain assuré	- Date annulation Plasta
- Montant brut reçu	- Code motif d'annulation
- Nombre de mois en gain intermédiaire	- Motif d'annulation Plasta
- Date de sortie SIPAC	- Placement: code prof. Trouvée
- Code motif de sortie SIPAC	- Profession trouvée
- Motif de sortie SIPAC	- No AVS

Annexe 5 : Liste exhaustive des variables PEQ-LEAC et MIS-LASOC

Variables PEQ-LEAC	Variables MIS-LASOC
- No AVS	- permis
- Sexe	- né le
- Nationalité	- Sexe
- Nom prénom DE	- état civil
- Naissance	- numéro avs
- Age	- numéro plasta
- District	- nom
- NPA	- prénom
- Localité	- mesure MIS ... {i}
- Année	- Numéro contrat MIS
- Type	- début de la mesure (contrat)
- Date début MMT	- fin de la mesure (contrat)
- Date fin MMT	- 1er versement MIS
- Taux	- dernier Versement MIS
- Salaire mensuel	- Numéro dossier SASOC
- No de profession occupée	
- Profession occupée	
- Branche économique (Plasta)	
- Organisateur	

Annexe 6 : Modèle de durée de Kaplan-Meier

L'estimateur de Kaplan-Meier (1958) est un estimateur non-paramétrique de la fonction de survie $S(t)$ désignant la probabilité de survie dans un état particulier après le temps t .

Comme son nom l'indique, le point de départ de cet estimateur est tout simplement de ne rien paramétrer du tout et de laisser les données parler d'elles-mêmes. Dans cette optique, cet estimateur non-paramétrique est une bonne méthode pour aborder un jeu de données avant de lui appliquer des estimations paramétriques. Cela permet d'éviter certaines erreurs de paramétrage et d'avoir une idée de ce qu'on va obtenir. Cet estimateur prend la forme suivante :

Pour un ensemble d'observations caractérisées par des moments t_1, \dots, t_k de « transition » d'un état à un autre et où k représente le nombre de transitions distinctes, l'estimateur de la fonction de survie Kaplan-Meier à chaque moment t [noté $\hat{S}(t)$] est donné par :

Équation 1 - Estimateur de la fonction de survie de Kaplan-Meier

$$\hat{S}(t) = \prod_{j|t_j \leq t} \left(\frac{n_j - d_j}{n_j} \right) \quad (1)$$

Où : n_j représente le nombre d'individus qui sont à « risque » au temps t_j , d_j le nombre de « transition » au temps t_j et où le produit est calculé sur l'ensemble des périodes de « transition » inférieure ou égale à t .

Dans le contexte plus spécifique de ce mandat, le nombre d'individus à « risque » au temps t_j représente le nombre de personnes qui sont susceptibles de passer au temps t_j du statut de « chômeur » au statut « d'emploi » étant donné qu'ils étaient toujours dans le statut de « chômeur » au temps t_{j-1} .

Les données dont nous disposons nous permettent de repérer aisément ces moments de « transition » et donc de calculer, à chaque moment t_j la valeur de l'estimateur de la fonction de survie de Kaplan-Meier.

Annexe 7 : Modèle semi-paramétrique de Cox

Sans entrer dans les détails de la modélisation, ce modèle spécifie que l'intensité de transition entre deux états au temps t de tout individu possédant les caractéristiques X_j - noté $h(t | X_j)$ - est proportionnelle au risque (hazard) de base $h_0(t)$ et des variables explicatives X_j selon un effet log-linéaire et multiplicatif. L'intensité de transition - ou fonction de hazard en anglais - est caractérisée par la forme fonctionnelle:

Équation 2 - Fonction de transition (de hazard)

$$h(t | X_j) = h_0(t) \exp(X_j \beta_X) \quad (2)$$

Où les coefficients de régression β_X doivent être estimés à partir des données. La fonction de risque $h(t | X_j)$, que l'on appelle aussi taux instantané de transition ou intensité de transition, se définit comme la probabilité pour une personne de quitter l'état initial à la date t , sachant qu'elle était toujours dans cet état à l'instant précédent.

L'intérêt de cette spécification est que le risque de base $h_0(t)$ n'a pas de forme paramétrique particulière et n'impose donc pas de contraintes spécifiques sur la forme que prend l'intensité de transition de tout individu entre deux états - elle peut donc être croissante, constante ou décroissante. De l'équation (2), on en déduit également :

Équation 3 - Interprétation des paramètres estimés β_X du modèle de Cox

$$\left\{ \begin{array}{l} h(t | X_j = 0) = h_0(t) \\ h(t | X_j = 1) = h_0(t) \exp(\beta_X) \end{array} \right\} \Rightarrow \exp(\beta_X) = \frac{h(t | X_j = 1)}{h(t | X_j = 0)} \quad (3)$$

L'équation (3), indépendante de $h_0(t)$, nous indique que la valeur prise par $\exp(\beta_X)$ mesure le ratio entre le taux instantané de transition - ici, entre l'état de chômage et celui d'emploi - d'un individu dont la caractéristique X_j est 1 et celle d'un autre individu dont la caractéristique X_j est 0, toutes choses étant égales par ailleurs.

Par analogie, cette expression permet, par exemple, d'évaluer le risque (hazard) de sortie du chômage d'un individu dont la caractéristique est d'avoir participé aux mesures cantonales de réinsertion professionnelle ($X_j=1$) avec le risque de sortie du chômage d'un individu n'ayant pas participé à ces mesures cantonales ($X_j=0$), les autres caractéristiques étant identiques.

Pour estimer les coefficients de régression β_X , on construit une fonction de vraisemblance à partir d'une agrégation des fonctions de transition individuelles définies à l'équation 2 qu'on maximise ensuite par rapport aux différents β_X . Cette méthode d'estimation du « maximum de vraisemblance », distincte de celle des moindres carrés ordinaires, est ici rendue nécessaire par l'existence de données censurées dans nos populations.

Annexe 8 : Les « Maisons Hestia » dans le Canton de Genève



REPUBLIQUE ET CANTON DE GENEVE
Chancellerie d'Etat
Service communication et information

Genève, le 19 novembre 2007

Aux représentant(e)s des médias

Communiqué de presse du 19 novembre 2007

L'Etat de Genève lance une nouvelle expérience-pilote de reclassement de chômeurs de très longue durée

Le programme Hestia est un projet-pilote de reclassement des chômeurs de longue durée. Il vise à confier à une structure privée à vocation commerciale la mission d'assister des demandeurs d'emploi dans leur recherche.

Une première opération-pilote a été lancée en septembre 2006 pour une durée d'une année. Un total de **260 candidats sur 10 mois** ont participé activement à la démarche, sur la base d'un collectif permanent de 100 candidats reconstitué au fur et à mesure des départs.

Après une évaluation de l'Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) de l'Université de Genève, les résultats obtenus, en comparaison avec l'activité classique de placement conduite par l'Office cantonal de l'emploi ont mis en évidence :

- a) un taux de reclassement significativement supérieur;
- b) un coût plus élevé que l'activité de l'Office cantonal de l'emploi ;
- c) un résultat économique qui devient néanmoins favorable si l'on prend en considération les coûts évités, à savoir le recours aux emplois temporaires cantonaux ou à l'aide sociale.
- d) un maintien en activité équivalent des personnes reclassées après une année.

Ce résultat positif a conduit le Département de la solidarité et de l'emploi à prolonger l'expérience en l'appliquant à un nombre plus large de chômeurs. C'est ainsi que le nombre de places disponibles a été porté de 100 à 200. Par ailleurs, deux autres programmes similaires de 200 places seront développés en 2008.

Aujourd'hui, une deuxième expérience-pilote débute.

Elle concerne des bénéficiaires du Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS), soit les chômeurs les plus durablement éloignés du marché du travail. Après avoir bénéficié des mesures fédérales et cantonales de chômage (48 à 60 mois de chômage, selon les cas), ces personnes ont été mises au bénéfice du RMCAS depuis 12 à 48 mois.

Un groupe de **50 personnes** tirées au sort parmi les 617 bénéficiaires concernés du RMCAS a été adressé au mandataire. Son action a débuté le 5 novembre dernier, sous la supervision d'un groupe de suivi constitué de représentants du Département de la solidarité et de l'emploi, de l'Office cantonal de l'emploi et de l'Hospice général.

Les personnes sélectionnées, toutes présentes à la séance d'introduction, ont manifesté une forte adhésion à la démarche. Les résultats de cette nouvelle phase d'expérimentation méthodologique seront connus dans une année. Comme ce fut le cas pour la première expérience-pilote, ils feront, le moment venu, l'objet d'une communication publique.

Le Conseil d'Etat a acquis la conviction que le programme Hestia constituait un complément pertinent et efficace aux prestations parallèlement offertes par les institutions en charge de demandeurs d'emplois (OCE, Hospice général) dans une perspective de retour rapide et durable sur le marché du travail et de l'insertion sociale.

Pour tout complément d'information concernant l'évaluation du dispositif Hestia :

Observatoire Universitaire de l'Emploi (OUE) – Université de Genève - Yves Flückiger et Pierre Kempeneers - Tél : +41 (0)22 379 98 78