

RAPPORT N° 96 16 septembre 2008
du Conseil d'Etat au Grand Conseil
sur l'évaluation des mesures de réinsertion
socioprofessionnelle dans le canton de Fribourg

Nous avons l'honneur de vous soumettre les résultats de l'évaluation du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle en vigueur dans le canton de Fribourg depuis 2000 et de vous faire part de la prise de position du Conseil d'Etat à son sujet.

Ce rapport comporte six chapitres qui, d'abord, rappellent l'organisation du dispositif actuel, puis exposent une synthèse des résultats de cette évaluation mandatée à des experts, avant de présenter les suites que le Conseil d'Etat entend donner à cette étude.

1. Introduction
2. Dispositif actuel
3. Evaluation
 - 3.1 Constats
 - 3.2 Recommandations
4. Aménagement du dispositif
5. Appréciation stratégique de la politique cantonale en matière de chômage de longue durée
6. Conclusion

1. INTRODUCTION

L'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le canton a été décidée par le Conseil d'Etat au terme de sa réponse à deux postulats concernant le degré de pauvreté dans le canton de Fribourg (N° 272.05) et la demande d'audit externe du Service public de l'emploi (N° 278.05). Par ailleurs, la loi sur l'aide sociale (LASoc), à son article 22a al. 3, donne au Conseil d'Etat la compétence de mandater au moins une fois par législature, un organe externe pour évaluer quantitativement et qualitativement les mesures d'insertion relevant de la LASoc et celles relevant de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC). Le Conseil d'Etat en informe le Grand Conseil. C'est la première fois qu'une telle évaluation a été réalisée depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000 de la LEAC et de la LASoc révisées.

Dans sa réponse au postulat concernant le degré de pauvreté dans le canton, le Conseil d'Etat a relevé les limites actuelles des interventions publiques notamment à l'égard des chômeurs sans qualification. C'est la raison pour laquelle le Conseil d'Etat a décidé:

- de procéder globalement à une évaluation quantitative, qualitative et prospective du dispositif LEAC/LASoc en vigueur dans le canton pour lutter contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale;
- de vérifier en particulier l'adéquation et l'efficacité de ce dispositif en regard du contexte socio-économique en procédant à une analyse approfondie à l'échelle du canton des potentialités du marché du travail et de la situation de l'emploi pour les travailleurs et les travailleuses les moins qualifiés et en prêtant également une attention à la dynamique du chômage en lien avec l'activité des *working poor*;
- de dégager à partir des enseignements de cette évaluation et sur la base d'une recherche exploratoire, des in-

dications et des propositions concrètes pour ajuster si nécessaire le dispositif cantonal, voire le renouveler.

L'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg a été réalisée sur mandat conjoint de la Direction de la santé et des affaires sociales et de la Direction de l'économie et de l'emploi. Le cahier des charges a été adopté par le Conseil d'Etat le 26 juin 2006. L'évaluation a été menée entre mai et décembre 2007 par deux équipes de chercheurs, l'une de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne, le Professeur Bonoli et, l'autre, de l'Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) de Genève, le Professeur Flückiger. L'étude porte sur la période 2000–2005. Le coût de cette étude s'est élevé à 180 000 francs assumés à part égale entre l'Etat et les communes. L'évaluation originale en français est disponible sur le site Internet www.admin.fr.ch/dsas.

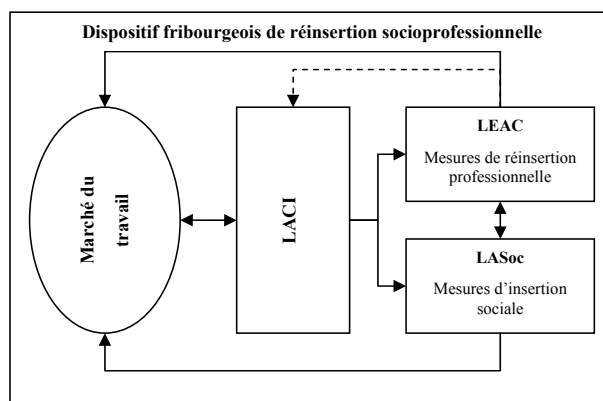
2. DISPOSITIF ACTUEL

Le dispositif légal en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000 dans le canton de Fribourg pour lutter contre le chômage de longue durée et prévenir l'exclusion sociale est constitué de deux volets:

- les mesures de réinsertion professionnelle (mesures complémentaires cantonales de réinsertion professionnelle) relevant de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC) et
- les mesures d'insertion sociale (MIS) ancrées dans la loi sur l'aide sociale (LASoc).

Ces mesures visent, respectivement, à garantir la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi et des chômeurs (art. 22 LEAC) et à permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de retrouver ou de développer leur autonomie et leur insertion sociale (art. 4 al. 5 LASoc).

Ces deux volets ont été conçus et réalisés de manière complémentaire. Le premier consiste à donner une possibilité supplémentaire aux personnes qui ont épuisé leurs indemnités de chômage fédérales (délai-cadre LACI) ou qui n'en remplissent pas les conditions de se réinsérer sur le marché du travail par des mesures permettant de compléter les connaissances professionnelles ou les compétences sociales ou d'en acquérir de nouvelles. Le second a pour but de maintenir l'insertion sociale des bénéficiaires de l'aide sociale et, si possible, de favoriser leur réinsertion socioprofessionnelle.



L'utilisation des mesures du marché du travail dans le but d'ouvrir un délai-cadre de l'assurance-chômage fédérale est une pratique répandue en Suisse. Cela est pourtant dommageable quant aux chances de réinsertion professionnelle puisque les incitations à reprendre un emploi sont réduites. Pour cela, en 2005 le Service public de l'emploi (SPE) a décidé de réorienter le dispositif LEAC de manière telle qu'il ne soit plus systématiquement utilisé dans le but d'ouvrir un nouveau délai-cadre LACI. Concrètement, la durée maximale des mesures relevant de la LEAC a été adaptée au projet professionnel.

Parallèlement et en complément à ce dispositif, le Conseil d'Etat a institué dès 2002 une Commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle. Cette commission a pour mandat de proposer un concept optimisant la collaboration entre les services du chômage, de l'aide sociale et de l'assurance invalidité afin de prévenir l'exclusion sociale et de favoriser la réinsertion professionnelle de personnes qui cumulent des problèmes. La mise sur pied de cette commission répond également aux recommandations d'octobre 2001 de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférences des directrices et directeurs des affaires sociales (CDAS).

3. ÉVALUATION

3.1 Constats

L'évaluation des Professeurs Bonoli et Flückiger avait pour but d'analyser l'adéquation et l'efficacité du dispositif de réinsertion socioprofessionnelle en regard du contexte socio-économique. Il en ressort des points forts qui doivent être maintenus et des faiblesses qui doivent être corrigées afin d'assurer l'efficacité du dispositif.

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

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

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

- Il manque une prise en charge adaptée pour une population à faible employabilité qui échappe aux deux piliers du dispositif.

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

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

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

geoise de travail que celles de ceux qui n'ont pas participé aux mesures cantonales.

3.2 Recommandations

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

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

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

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

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

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

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

c) Créer une nouvelle structure neutre au centre du dispositif

Dans un souci de résoudre les problèmes de coordination entre les deux composantes du dispositif, dans le but de valoriser les compétences de chaque institution et de surmonter les tensions causées par leurs cultures différentes, ce troisième scénario préconise la mise sur pied d'une nouvelle structure ad hoc d'évaluation, ayant essentiellement pour mission l'évaluation et la sélection des demandeurs d'emploi qui présentent des problèmes d'employabilité, indépendamment de leur statut (LACI, bénéficiaires de l'aide sociale, ou autre). Cette structure

devrait s'appuyer sur un outil de *profiling*. Les demandeurs d'emploi seraient ensuite orientés vers un ORP, un SSR, ou toute autre institution publique ou privée reconnue, en fonction de leur profil et des problèmes qu'ils rencontrent pour se réinsérer professionnellement.

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

4. AMÉNAGEMENT DU DISPOSITIF

Le Conseil d'Etat prend connaissance avec satisfaction des points forts du dispositif qui confirment la pertinence des instruments mis en place en 2000. Avec plusieurs années de recul, les potentialités des mesures LEAC, pour renouer avec une activité en entreprise, comme celles des MIS, pour réamorcer des situations sociales précaires, sont avérées par cette évaluation. Celle-ci souligne, par là même, les choix judicieux du canton de Fribourg à une époque où il était pratiquement pionnier dans la mise en place d'un tel dispositif interdépartemental. A contrario, le Conseil d'Etat accorde aussi la plus grande attention aux limites du dispositif mises clairement en évidence dans cette évaluation et que l'expérience laissait du reste entrevoir. Parmi les obstacles à la réinsertion socioprofessionnelle figure en particulier le défaut de continuité dans la prise en charge des situations par un dispositif conçu de manière séquentielle, dissociant les volets sociaux et professionnels de la réinsertion. Fort de ce constat, il entend immédiatement apporter les ajustements nécessaires pour améliorer encore l'efficacité du dispositif.

La priorité est de renforcer la collaboration entre les services chargés respectivement de l'insertion sociale et professionnelle. Le moyen adopté pour y parvenir consiste à instaurer des plates-formes de collaboration associant les compétences des conseillers en placement et des assistants sociaux afin d'assurer une prise en charge coordonnée des personnes qui sont ou risquent d'être durablement écartées du marché du travail et provenant aussi bien d'une trajectoire de chômage que d'aide sociale. Le Conseil d'Etat opte ainsi pour une meilleure délimitation des responsabilités dans la prise en charge du chômage de longue durée entre les offices régionaux de placement et les services sociaux régionaux.

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

Les offices régionaux de placement comme les services sociaux régionaux sont ainsi dotés d'un nouvel outil les

aidant à atteindre leurs objectifs, sans constituer une nouvelle structure ou unité administrative. Les synergies visées au moyen de ces plates-formes seront consolidées grâce à l'engagement de conseillers en placement et d'assistants sociaux spécialisés dans le suivi et le coaching des personnes dont la réinsertion socioprofessionnelle est problématique. Le financement des postes nécessaires à la mise en place de ces plates-formes est assuré par le Fonds cantonal de l'Emploi.

Parallèlement, un catalogue de mesures sera également créé à partir des mesures actuellement disponibles soit en LEAC soit en LASoc. Il relèvera de la compétence des plates-formes de collaboration et son financement sera assuré par le Fonds cantonal de l'Emploi. L'idée est d'ouvrir l'ensemble de l'offre de mesures à la prise en charge coordonnée et de pouvoir y ajouter selon les besoins de nouvelles mesures. Le but étant d'optimiser la réinsertion sur le marché du travail, le nombre de LEAC en entreprises devra augmenter. La combinaison de deux types de mesures jusqu'à lors séparées (insertion sociale et professionnelle) et une véritable perméabilité des mesures permettront de couvrir une palette encore plus large de besoins et de faire des mesures «sur mesure». L'encadrement se fera alors au plus près des personnes et les forces actuellement en place seront mieux exploitées.

Le pilotage de ce dispositif est défini au travers d'un mandat interdirectionnel (DEE-DSAS) confié au Service public de l'emploi et au Service de l'action sociale précisant le cadre de cette collaboration, les objectifs de la réinsertion des chômeurs en fin de droit au plan cantonal et les responsabilités. Le suivi de ce dispositif est assuré par un comité directeur conjoint. Le système de collecte des données concernant ce dispositif sera amélioré à des fins d'évaluation et de suivi des trajectoires des bénéficiaires. Le projet de loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) qui sera prochainement présenté au Grand Conseil devrait entériner ces ajustements à court terme.

5. APPRÉCIATION STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE CANTONALE EN MATIÈRE DE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

Grâce à ces ajustements, les chômeurs de longue durée seront mieux suivis et aiguillés dans leur démarche de réinsertion professionnelle. Ce dispositif amélioré bénéficiera de surcroît des appuis de la CII dont la nouvelle organisation mise sur pied au plan cantonal est maintenant en mesure de se déployer depuis cet automne 2008. Le Conseil d'Etat a en outre eu l'occasion de vérifier, en rapport avec les résultats de cette évaluation, que l'application des nouvelles normes d'aide sociale en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2007, ne produisaient aucun effet de seuil dissuadant les bénéficiaires de l'aide sociale de reprendre un emploi.

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

durée demeure et a pour conséquence d'augmenter les charges de l'aide sociale.

Le Conseil d'Etat a déjà fait part de cette difficulté dans sa réponse au postulat concernant le degré de pauvreté dans le canton de Fribourg (N° 272.05). Les études réalisées dans le récent programme national de recherche N° 45 consacré aux problèmes de l'Etat social attestent aussi des limites auxquelles les différents dispositifs de réinsertion cantonaux se heurtent. C'est la raison pour laquelle des cantons ont entrepris d'explorer de nouvelles pistes, tels que Genève qui vient d'adopter une nouvelle loi sur le chômage prévoyant par exemple la création d'emplois dits «solidaires» ou Bâle qui propose des mesures encourageant les entreprises à engager des personnes vulnérables.

Le canton de Fribourg doit à son tour étudier les solutions envisageables en tenant compte de sa situation socio-économique. A cet effet, le Conseil d'Etat met sur pied un groupe d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée. Ce groupe, accompagné scientifiquement, sera chargé d'amener de nouvelles pistes de réflexion et d'analyser les différentes solutions de prise en charge des chômeurs de longue durée en tenant compte non seulement de leurs difficultés et de leurs besoins, mais également de l'ensemble du contexte dans lequel ils évoluent. Ce groupe adressera ses premières conclusions au Conseil d'Etat à la fin 2009.

6. CONCLUSION

Le dispositif légal en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2000 dans le canton de Fribourg pour lutter contre le chômage de longue durée et prévenir l'exclusion sociale a été soumis à évaluation. Les principaux résultats confirment la pertinence du dispositif LEAC/LASoc actuel qui doit néanmoins subir quelques ajustements à court et à moyen terme. La priorité, tout en préservant l'édifice actuel, va au renforcement de la coordination entre les volets professionnel et social du dispositif par la création de plates-formes assumant les fonctions autant d'évaluation de l'employabilité que d'élaboration ou de suivi du plan de réinsertion des personnes. Le projet de loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT), prochainement présenté au Grand Conseil, devrait entériner cet aménagement du dispositif. Toutefois, cet ajustement à court terme ne résorbera pas complètement et durablement le chômage de longue durée, en raison de problèmes structurels auxquels se heurtent tous les cantons et qui se répercutent sur les dépenses d'aide sociale en constante augmentation. Ainsi, un groupe d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée doit être mis sur pied afin de continuer la réflexion et amener de nouvelles propositions dans la prise en charge des chômeurs de longue durée.

En conclusion, le Conseil d'Etat invite le Grand Conseil à prendre acte du présent rapport.

BERICHT Nr. 96 16. September 2008
des Staatsrats an den Grossen Rat
über die Evaluation der Massnahmen für die
soziale und berufliche Eingliederung im Kanton
Freiburg

Wir unterbreiten Ihnen hiermit die Ergebnisse der Evaluation des Systems für die soziale und berufliche Eingliederung, das seit 2000 im Kanton Freiburg in Kraft ist, und teilen Ihnen die Stellungnahme des Staatsrats zu dieser Evaluation mit.

Der Bericht gliedert sich in sechs Kapitel. Diese rufen zunächst die Organisation des heutigen Systems in Erinnerung, enthalten sodann eine Zusammenfassung der Ergebnisse dieser von Sachverständigen durchgeführten Evaluation und stellen schliesslich vor, in welcher Weise der Staatsrat der Studie Folge geben will.

1. Einleitung
2. Heutiges System
3. Evaluation
 - 3.1. Feststellungen
 - 3.2. Empfehlungen
4. Anpassung des Systems
5. Strategische Beurteilung der kantonalen Politik im Bereich Langzeitarbeitslosigkeit
6. Zusammenfassung und Antrag

1. EINLEITUNG

Die Evaluation der sozialen und beruflichen Eingliederungsmassnahmen im Kanton Freiburg wurde vom Staatsrat beschlossen, als er die beiden Postulate über das Ausmass der Armut im Kanton Freiburg (Nr. 272.05) und den Antrag auf ein externes Audit des Amtes für den Arbeitsmarkt (Nr. 278.05) beantwortete. Im Übrigen kann nach Artikel 22a Abs. 3 des Sozialhilfegesetzes (SHG) der Staatsrat mindestens einmal pro Legislaturperiode ein externes Organ damit beauftragen, die Eingliederungsmassnahmen nach dem SHG und nach dem Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenhilfe (BAHG) quantitativ und qualitativ zu beurteilen. Der Staatsrat informiert den Grossen Rat darüber. Seit dem Inkrafttreten der revidierten Gesetze SHG und BAHG am 1. Januar 2000 ist nun zum ersten Mal eine solche Beurteilung erfolgt.

In seiner Antwort auf das Postulat über das Ausmass der Armut im Kanton wies der Staatsrat auf die heutigen Grenzen der öffentlichen Intervention namentlich in Bezug auf unqualifizierte Arbeitslose hin. Aus diesem Grund beschloss der Staatsrat:

- eine umfassende quantitative, qualitative und prospektive Beurteilung des im Kanton geltenden Systems nach BAHG und SHG für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung zu veranlassen;
- mit einer kantonsweiten, gründlichen Analyse des Arbeitsmarktpotenzials und der Beschäftigungslage für die am wenigsten qualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer insbesondere zu überprüfen, ob dieses System im Hinblick auf den sozialen und wirtschaftlichen Kontext geeignet und wirksam ist;

dabei sollte auch auf die Dynamik der Arbeitslosigkeit in Verbindung mit der Tätigkeit der *working poor* geachtet werden;

- aus den Ergebnissen dieser Beurteilung und aufgrund einer wissenschaftlichen Abklärung Indikationen und konkrete Vorschläge abzuleiten, um wenn nötig das kantonale System anzupassen oder zu erneuern.

Die Evaluation der sozialen und beruflichen Eingliederungsmassnahmen im Kanton Freiburg erfolgte im gemeinsamen Auftrag der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und der Volkswirtschaftsdirektion (VWD). Das Pflichtenheft wurde am 26. Juni 2006 vom Staatsrat erlassen. Zwei Forscherteams befassten sich zwischen Mai und Dezember 2007 mit der Evaluation: das eine vom «Institut de hautes études en administration publique» (IDHEAP) in Lausanne (unter Professor Bonoli), das andere vom «Observatoire universitaire de l'emploi» (OUE) in Genf (unter Professor Flückiger). Die Studie erstreckt sich auf den Zeitraum 2000–2005. Ihre Kosten beliefen sich auf 180 000 Franken, die je zur Hälfte vom Staat und den Gemeinden übernommen werden. Die französischsprachige Originalfassung der Evaluation kann auf der Website www.admin.fr.ch/dsas eingesehen werden.

2. HEUTIGES SYSTEM

Die seit dem 1. Januar 2000 im Kanton Freiburg geltende Regelung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung beruht auf zwei Säulen:

- den beruflichen Eingliederungsmassnahmen (ergänzende kantonale Massnahmen für die berufliche Wiedereingliederung) nach dem Gesetz über die Beschäftigung und die Arbeitslosenhilfe (BAHG);
- den sozialen Eingliederungsmassnahmen (MIS) nach dem Sozialhilfegesetz (SHG).

Diese Massnahmen zielen darauf hin, die berufliche Wiedereingliederung Stellensuchender und Arbeitsloser zu gewährleisten (Art. 22 BAHG) beziehungsweise es den Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern zu ermöglichen, ihre Eigenständigkeit und gesellschaftliche Eingliederung zu erlangen oder wiederzuerlangen (Art. 4 Abs. 5 SHG).

Die beiden Säulen wurden komplementär konzipiert und verwirklicht. Die erste besteht darin, Personen, die ihren Anspruch auf die Entschädigungen der eidgenössischen Arbeitslosenversicherung erschöpft haben (Rahmenfrist nach AVIG), oder die Voraussetzungen für diesen Anspruch nicht erfüllen, eine weitere Möglichkeit zu verschaffen, mit Hilfe von Massnahmen, die es ermöglichen, die beruflichen Kenntnisse oder Sozialkompetenzen zu ergänzen oder neue zu erwerben, auf den Arbeitsmarkt zurückzukehren. Die zweite bezweckt die Wahrung der sozialen Einbindung von Sozialhilfeempfängerinnen und -empfängern und wenn möglich die Förderung ihrer sozialen und beruflichen Wiedereingliederung.