



CANTON DE FRIBOURG / KANTON FREIBURG

**Commission
cantonale de
coordination de
la collaboration
interinstitutionnelle**

Marc Genilloud
Président (SPE)

Service public de l'emploi
Sébastien Berset
Jean-Marie Berthoud
Markus Jeckelmann
Marceline Szabo

Service de l'action sociale
Jean-Claude Simonet

Services sociaux régionaux
André Sallin
Pierre-Michel Schmitt

**Office cantonal de
l'assurance-invalidité**
Marco Lepori

**Ecole professionnelle
artisanale et industrielle**
Huber Viktor, jusqu'en
décembre 2002
Bernard Kaltenrieder

Cheffe de projet
Patricia Comby

Consultant
Jean-Paul Bari,
Evalueur seco

**Collaboration
InterInstitutionnelle**
dans le canton
de Fribourg

**Rapport
à l'attention du
Conseil d'Etat**

Fribourg, janvier 2004

Avant-propos

Une part trop importante de la population du canton de Fribourg est touchée par les phénomènes du chômage, de l'insécurité économique, ou partiellement exclue du monde du travail par des problèmes de santé physiques et/ou psychiques. De plus, une partie toujours croissante de cette population est concernée par plusieurs de ces difficultés dont le cumul entrave son retour sur le marché du travail et engendre précarité et exclusion sociale.

L'objectif de la Commission de coordination de la collaboration interinstitutionnelle est d'apporter des solutions réalistes aux difficultés rencontrées par ces personnes.

Chaque membre de cette Commission a apporté ses connaissances professionnelles dans son domaine d'activité spécifique, son regard attentif sur le travail de l'autre et un appui constant aux démarches que nous avons entreprises en commun. Mes remerciements s'adressent tout d'abord à chacune et chacun d'entre eux, qu'ils soient les représentants du Service de l'action sociale, des services sociaux régionaux, de l'Office cantonal de l'assurance-invalidité, de l'Ecole professionnelle, artisanale et industrielle et du Service public de l'emploi. Ils s'adressent également, accompagnés de mes félicitations, à Mme Patricia Comby pour le travail effectué en qualité de cheffe de projet. Quant à ma gratitude, elle se partage entre M. Jean-Paul Bari pour ses précieux conseils d'évaluateur et le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) pour son aide financière.

Mes remerciements vont également au Conseil d'Etat qui, en créant cette commission et en soutenant son travail, a démontré qu'il entendait jouer son rôle politique dans la lutte contre la précarité et l'exclusion sociale, pour les réduire, voire les supprimer.

Les efforts consentis par l'ensemble des partenaires ont amplement démontré la volonté de collaboration entre tous les acteurs de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et de l'assurance-invalidité.

Rigoureuse dans son approche, la méthode de travail se base sur le respect des particularités de chaque dispositif, en adéquation avec les objectifs poursuivis dans chaque service. Seule une approche pragmatique, basée sur l'expérience des professionnels de ces différents dispositifs, avait une chance de déboucher sur des propositions réalistes. C'est ce qui a été réalisé, sur le terrain, par le biais des équipes de projet, à Morat et Bulle.

Au regard des travaux initiés par la commission, un pas important a déjà été réalisé dans le sens d'une meilleure connaissance des dispositifs, du développement des rapports de confiance entre professionnels et d'échange de savoirs. Ces résultats encourageants indiquent que toutes les potentialités de la collaboration interinstitutionnelle méritent d'être exploitées. Il s'agit d'ancrer cette culture émergente dans la pratique quotidienne des services et des professionnels.

Marc Genilloud
Président

AVANT- PROPOS	1
LISTE DES ABREVIATIONS	5
RESUME	7
PARTIE I : INTRODUCTION	
1. La CII : une préoccupation fédérale et cantonale	11
1.1. <i>La CII : une volonté politique</i>	11
1.2. <i>Les principales difficultés rencontrées sur le canton de Fribourg</i>	11
2. Le canton de Fribourg : en prise avec la réalité des professionnels	13
2.1. <i>L'historique de la CII</i>	14
2.2. <i>La Plateforme Jeunes</i>	14
2.3. <i>La commission cantonale de coordination de la CII</i>	14
2.3.1. <i>La composition de la commission</i>	15
2.3.2. <i>Les objectifs et la portée du mandat</i>	15
2.3.3. <i>Les étapes du mandat et la méthode</i>	15
3. Le guide de lecture	16
PARTIE II : LA COMMISSION CANTONALE CII	
1. Le répertoire des processus de prise en charge et de suivi propre à chaque dispositif	19
2. Le public-cible	20
3. Le catalogue des prestations de service	21
4. L'inventaire des partenariats	22
5. L'élaboration d'un glossaire	23
PARTIE III : L'EXPERIENCE DE LA CII	
1. La prise en charge et le suivi	27
2. L'orientation	28
3. L'information	29
4. L'implication et la responsabilisation	30
5. La coordination des prestations de service	31
PARTIE IV : LE CONCEPT CII	
1. La structure organisationnelle	35
2. Les procédures	36
3. Les outils de la CII	37
4. Les ressources	38
5. Le concept d'information et de communication	40
PARTIE V : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	
1. La CII : des premiers résultats encourageants	43
2. Les recommandations	
a. Développer une structure cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle	45
b. Déployer une culture de la collaboration interinstitutionnelle	49

PARTIE VI : BIBLIOGRAPHIE

51

PARTIE VII : ANNEXES

- ANNEXE 1 COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE
ETAT DE LA SITUATION – NOVEMBRE 2002
- ANNEXE 2 PLATEFORME JEUNES
RAPPORT D'ACTIVITES 2002-2003
- ANNEXE 3 ARRETE DU CONSEIL D'ETAT, AVRIL 2002
- ANNEXE 4 LE REPERTOIRE DES PROCESSUS DE PRISE EN CHARGE
ET DE SUIVI PROPRE A CHAQUE DISPOSITIF
- ANNEXE 5 LA DEFINITION DU PUBLIC-CIBLE ET DES TRAJECTOIRES
- ANNEXE 6 LE CATALOGUE DE PRESTATIONS
- ANNEXE 7 L'INVENTAIRE DES PARTENAIRES ORP – SSR – AI
- ANNEXE 8 L'ELABORATION D'UN GLOSSAIRE COMMUN
CHOMAGE – AIDE SOCIALE – INVALIDITE
- ANNEXE 9 LE CONTRAT DE PARTENARIAT
- ANNEXE 10 LES PROCEDURES CII
- ANNEXE 11 LE DOSSIER CII
- ANNEXE 12 LE CONCEPT D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

LISTE DES ABREVIATIONS

Dans ce rapport, les abréviations suivantes sont utilisées :

AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
ARTIAS	Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale
AS	Aide sociale
CDAS	Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales
CDEP	Conférence des directeurs cantonaux de l'économie publique
CER	Commission de l'économie et des redevances
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CEP	Conseiller en personnel
CO	Cycle d'orientation
CRT	Conférence romande et tessinoise des offices cantonaux de l'emploi
DEE	Direction de l'économie et de l'emploi
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAI	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité
LASoc	Loi cantonale sur l'aide sociale
LEAC	Loi cantonale sur l'emploi et l'aide aux chômeurs
MIS	Mesure d'insertion sociale
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité
OAI	Ordonnance sur l'assurance-invalidité
OCAI	Office cantonal de l'assurance-invalidité
OP	Orientation professionnelle
ORP	Office régional de placement
PF Jeunes	Plateforme Jeunes
SASoc	Service de l'action sociale
SeMo	Semestre de Motivation
Seco	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEJ	Service de l'enfance et de la jeunesse
SFP	Service de la formation professionnelle
SPE	Service public de l'emploi
SSR	Service social régional

Remarque : Seul le masculin est utilisé dans ce rapport pour parler des personnes et fonctions. Nous vous remercions de votre compréhension.

RESUME

Le résumé reprend les principaux résultats concernant le développement de la collaboration interinstitutionnelle (CII) sur le canton de Fribourg. Par le biais d'une approche pragmatique et qualitative, la commission cantonale de coordination de la CII, instituée par le Conseil d'Etat en avril 2002, a établi un concept visant à prévenir l'exclusion sociale et à favoriser la réinsertion professionnelle. Le concept CII prend appui d'une part, sur les travaux menés par la commission, et, d'autre part, sur l'expérience de terrain des professionnels de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et de l'assurance-invalidité.

Les travaux de la commission

La commission a initié la réflexion par une mise à jour des processus de prise en charge et de suivi propres à chaque dispositif. Ce répertoire clarifie la façon dont les professionnels constituent les dossiers des bénéficiaires et en assurent le suivi.

Dans un deuxième temps, l'attention s'est portée sur l'identification du public-cible commun aux institutions partenaires et sur la détermination de trajectoires typiques en termes de CII.

La commission a ensuite élaboré un catalogue des prestations de service octroyées par le chômage, l'aide sociale et/ou l'invalidité. Le catalogue présente la variété des prestations offertes par les différents dispositifs afin de garantir une utilisation optimale de ces dernières.

Un inventaire descriptif des partenariats de la collaboration a aussi été réalisé. Il répertorie tous les partenaires significatifs de la CII, dans le cadre de la prévention de l'exclusion sociale et de la réinsertion professionnelle.

Enfin, le travail s'est poursuivi par l'élaboration d'un glossaire. Le glossaire définit les notions prêtant à confusion au niveau de la collaboration interinstitutionnelle et propose quelques réflexions sur la définition d'un terme fédérateur, celui de l'employabilité.

Le projet pilote

Le projet pilote a été développé parallèlement aux travaux de la commission. Cette expérience originale a permis d'élaborer un modèle de prise en charge et de suivi des bénéficiaires, destiné à favoriser leur réinsertion sur le marché de l'emploi afin d'éviter un phénomène d'exclusion sociale. Le modèle expérimenté est destiné à faciliter le parcours administratif des bénéficiaires et à augmenter l'efficacité de leur réinsertion sur le marché de l'emploi. Il comprend plusieurs axes. Le premier concerne les mécanismes coordonnés d'orientation des bénéficiaires, déterminants pour les « aiguiller » plus rapidement vers une mesure adaptée à leurs besoins. Différentes modalités d'échange interinstitutionnel assurent, à un deuxième niveau, une transmission transparente et coordonnée de l'information entre professionnels. Enfin, des principes, destinés à favoriser l'implication active et la responsabilisation des bénéficiaires, ont aussi été élaborés.

Une culture de la collaboration interinstitutionnelle

Sur la base des expériences réalisées dans la commission et sur le terrain, le concept CII présente donc les éléments indispensables au déploiement d'une culture de la collaboration interinstitutionnelle : une structure organisationnelle, des procédures de fonctionnement, des ressources humaines et financières, un travail d'information/communication. Depuis une année et demie, les progrès réalisés sont significatifs. La volonté de collaborer est manifeste parmi les professionnels engagés dans le processus CII. La qualité des travaux menés par la commission tout comme l'engagement des professionnels en témoigne largement. Un esprit de la collaboration interinstitutionnelle a pu par conséquent s'élaborer sur des bases transparentes et dans le respect des particularités institutionnelles. La régularité des rencontres a aussi permis d'apprendre à mieux se connaître, à combattre certains préjugés tenaces et à développer un réseau de connaissances.

Au regard de ces résultats encourageants, les recommandations portent sur deux axes complémentaires :

- Le premier axe est de nature « organisationnelle ». Il s'agit de maintenir et de consolider le travail réalisé par la commission et de poursuivre celui des équipes CII dans le but d'une généralisation du dispositif au plan cantonal.
- Le deuxième est de nature « culturelle ». La culture de la collaboration interinstitutionnelle se définit par l'ensemble des activités et des pratiques permettant de réguler les interactions entre les dispositifs concernés. Il convient donc de renforcer les apprentissages en termes de connaissance des dispositifs, d'amélioration des rapports de confiance entre professionnels (ORP - SSR - AI), d'échange de savoirs. Pour ce faire, une des étapes importantes est la production d'un glossaire définissant un langage commun aux professionnels et la conceptualisation d'une formation continue à la CII.

PARTIE I : INTRODUCTION

La partie I a pour objectif de contextualiser le thème de la collaboration interinstitutionnelle au regard des réalités propres au canton de Fribourg. Cet état des lieux, à la fois thématique et historique, s'articule autour des chapitres suivants :

1. La CII : une préoccupation fédérale et cantonale
 - 1.1. *La CII : une volonté politique*
 - 1.2. *Les principales difficultés rencontrées sur le canton de Fribourg*
2. Le canton de Fribourg : en prise avec la réalité des professionnels
 - 2.1. *L'historique de la CII*
 - 2.2. *La Plateforme Jeunes*
 - 2.3. *La commission cantonale de coordination de la CII*
3. Le guide de lecture

1. LA CII : UNE PREOCCUPATION FEDERALE ET CANTONALE

1.1. *La CII : une volonté politique*

Les rapports entre l'assurance-chômage (AC), l'aide sociale (AS) et l'assurance-invalidité (AI) se sont profondément modifiés depuis les années 90. Ces modifications peuvent se lire à plusieurs niveaux dont le point d'ancrage reste la situation sur le marché du travail. L'assurance-chômage se voit en effet confier la tâche de réinsérer un nombre croissant d'individus écartés du marché de l'emploi et, pour certains, les chances de réintégrer une vie professionnelle stable sont plus difficiles. L'aide sociale peut dès lors devenir le complément indispensable pour garantir les moyens d'existence, soit des bénéficiaires de l'assurance-chômage qui ont épuisé leur droit, soit d'autres travailleurs sans droit aux prestations de cette assurance. Enfin, l'assurance-invalidité intervient pour des personnes qui ne sont plus à la hauteur des compétences exigées par un poste de travail sur le marché de l'emploi. Ces quelques considérations montrent que la collaboration est indispensable entre les dispositifs du système de sécurité sociale. Elle reste pourtant difficile à bien des égards.

Soucieux de mieux identifier les obstacles à la collaboration interinstitutionnelle, un groupe de travail interdépartemental a été constitué sous l'égide du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco). Un rapport¹, accompagné d'un catalogue de mesures, a été adopté par le Conseil fédéral en mai 2001. Plusieurs messages marquent d'ailleurs clairement l'option prise par la Confédération. Le premier message relève de l'ordonnance sur l'assurance-invalidité (OAI) concernant les dispositions nécessaires relatives à un contrat de collaboration entre les différents organes. Dans le même ordre d'idées, la 4^{ème} révision de la loi sur l'assurance-invalidité (LAI) mentionne la collaboration interinstitutionnelle (CII). La nouvelle loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) contient également une disposition légale (art.85f) visant à encourager la CII. Enfin, les directeurs de l'économie publique (CDEP) et ceux des affaires sociales (CDAS) ont formulé des recommandations concernant l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle.

1.2. *Les principales difficultés rencontrées sur le canton de Fribourg*

En novembre 2002, un état des lieux² de la CII a été réalisé sur le canton de Fribourg. Aux interfaces entre l'AC, l'AS et l'AI, plusieurs difficultés ont pu être relevées. Cette liste

¹ Voir à ce propos, Rapport et catalogue de mesures à prendre, du Groupe interdépartemental « Marché du travail complémentaire » au postulat de la Commission de l'économie et des redevances (CER) du 26 janvier 1999.

² Voir annexe 1, Patricia Comby, « *Collaboration interinstitutionnelle. Etat de la situation* », novembre 2002.

n'est pas exhaustive mais elle tend à souligner les problèmes de collaboration interinstitutionnelle les plus fréquemment rencontrés³.

- *La subordination des systèmes à différentes instances politiques (Confédération, canton, communes)*. Cette délégation des compétences pose des problèmes de coordination quant aux objectifs poursuivis et aux mesures concrètes.
- *Les blocages au niveau hiérarchique*. Les professionnels reconnaissent volontiers que leur collaboration « sur le terrain » ne dépend pas que de leur bonne volonté puisque les blocages apparaissent souvent dans les sphères décisionnelles de ces dispositifs.
- *L'application « aléatoire » des conventions*. Les raisons invoquées, et expliquant en partie cette défection, sont principalement le temps insuffisant à disposition et la surcharge administrative. Ces deux dimensions de l'activité professionnelle et les exigences liées à la prise en charge quotidienne des bénéficiaires sont des leitmotifs du discours des professionnels.
- *La réalisation parallèle de prestations dans les différents sous-systèmes*. A titre d'exemple, l'AI offre un service d'aide au placement qui garantit des mesures équivalentes à celles proposées dans le cadre de la LACI.
- *La complexité du système des assurances sociales*. Cette dernière amène parfois les collaborateurs à avoir une vision tronquée de la réalité et de ses composantes.
- *L'utilisation de termes techniques*. Elle rend la communication et la compréhension réciproque plus difficile. L'usage de certaines notions est différent d'un dispositif à l'autre.
- *La diversité des systèmes de valeurs*. Par exemple, les ORP devraient avoir plus de préoccupations sociales vis-à-vis de leurs bénéficiaires alors que les SSR devraient être davantage sensibles aux exigences du marché du travail.
- *La gestion de l'information est différente d'un système à l'autre*. Les difficultés se posent à plusieurs niveaux : le type d'informations transmises et la qualité de l'information. La protection des données est utilisée comme garde-fou afin de ne pas avoir à aborder d'autres problèmes. De plus, certains professionnels ont des préjugés sur le travail réalisé par les collaborateurs des autres services.
- *La prise de contact avec les autres institutions*. Cette prise de contact se fait principalement par le biais du téléphone. Elle est parfois difficile car les collaborateurs d'une institution peuvent se sentir incompris par ceux des autres institutions, nourrir d'autres attentes envers eux ou méconnaître leurs compétences.

³ Pour un panorama plus complet de ces difficultés, le lecteur intéressé peut consulter « *Sécurité sociale*, 4/2002 ».

Il est important de souligner que ce bref listing des principales difficultés rencontrées sur le terrain n'a pas pour but de discréditer le travail réalisé par les professionnels mais bien de montrer dans quel contexte évolue la CII. C'est d'ailleurs aussi l'objectif du chapitre suivant consacré à l'historique de la CII.

2. LE CANTON DE FRIBOURG : EN PRISE AVEC LA REALITE DES PROFESSIONNELS

2.1. L'historique de la CII

Les professionnels du chômage et ceux des secteurs sociaux-sanitaires ont déjà des expériences et une expertise de la CII. Dans le canton de Fribourg, plusieurs tentatives ont déjà été menées. Des initiatives importantes et novatrices ont déjà amorcé une collaboration interinstitutionnelle.

- Une convention de collaboration entre les ORP et les SSR est entrée en vigueur en septembre 2000. Signée par les conseillers d'Etat en charge de l'Economie et des Affaires sociales, et conformément à l'art. 18 de la LASoc et à l'art. 10 al.5 de la LEAC, cette convention a pour objectif d'optimiser la coordination des interventions des deux services concernés. Elle a un champ d'application bien défini puisqu'elle concerne les ORP et les SSR du canton de Fribourg assurant le suivi des DE inscrits auprès d'un ORP et dont la situation sociale et/ou matérielle justifie l'intervention d'un SSR.
- Des commissions paritaires de district sont instituées pour abriter d'éventuels désaccords survenant entre assistants sociaux et conseillers en personnel lors de procédure de transfert (art. 18a al. 4 LASoc). Il y a 4 commissions pour 7 districts.
- Un groupe de travail a été mandaté en 1999 par le SPE pour améliorer la collaboration entre les ORP du Sud et l'OCAI. L'objectif était d'obtenir de meilleurs résultats, en termes de placement sur le marché du travail, des personnes qui font appel aux services des deux offices.
- Plus ponctuellement, des chartes de travail ont été établies. A titre d'exemple, on peut souligner la convention qui existe entre l'ORP de Bulle et le SSR de la Gruyère ainsi que le formulaire réglant la demande de renseignements entre l'OCAI et les ORP. Des échanges ont eu lieu entre les dispositifs, notamment à l'occasion de la journée thématique LASoc consacrée à la CII.

Une autre expérience de CII est actuellement menée auprès d'un public-cible qui réclame, depuis plusieurs années, une attention particulière : les jeunes adultes en difficultés d'insertion professionnelle. Ce projet est celui de la Plateforme Jeunes.

2.2. La Plateforme Jeunes

Le projet Plateforme Jeunes⁴ est né durant l'été 2001, suite aux expériences réalisées par le biais des SeMo, et grâce à la volonté du SPE de modifier sa pratique en visant une meilleure adéquation entre les besoins des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle et l'offre institutionnelle. Il s'agit bien entendu d'un profil déterminé de jeunes ayant rencontré des difficultés variées durant leur scolarité obligatoire, jeunes sans emploi ou en rupture de parcours. La plateforme a été créée pour permettre d'optimiser la coordination et la collaboration entre tous les acteurs en charge de répondre aux besoins de ces jeunes.

Les jeunes arrivent à la plateforme par des canaux très diversifiés. D'où l'importance de cette instance centralisée que représente la plateforme. Cette structure fonctionne sous sa forme actuelle depuis août 2002 en offrant différentes prestations. La plus importante est représentée par les SeMo, financés par l'assurance-chômage. L'objectif est d'aider les jeunes dans le choix d'une filière de formation et de faciliter leur insertion sur le marché de l'emploi. En d'autres termes, les SeMo doivent permettre aux jeunes de mettre sur pied leur propre projet professionnel. D'autres mesures existent, comme les cours d'intégration. Ces derniers sont mis en place par le service de la formation professionnelle, qui s'occupe également des préapprentissage.

La plateforme fait appel à un réseau de prise en charge qui s'appuie sur des professionnels ayant des compétences complémentaires (2 conseillers en personnel, un doyen de l'école professionnelle, un coordinateur de projet et un psychologue consultant). Cette prise en charge coordonnée des jeunes offre la garantie de bénéficier non seulement d'une vision d'ensemble de chaque situation, mais aussi d'une orientation en adéquation avec le marché du travail et les attentes de chaque jeune.

Après ce bref historique mettant en perspective quelques initiatives de CII sur le canton de Fribourg, le chapitre suivant rappelle comment est née la commission cantonale de coordination de la CII et quelle est la portée de son mandat.

2.3. La commission cantonale de coordination de la CII

2.3.1. La composition de la commission

Le canton de Fribourg a suivi les recommandations de la CDAS et de la CDEP en mettant sur pied une commission cantonale de coordination de la CII en avril 2002. Cette commission a pour mission d'élaborer un concept CII visant à prévenir l'exclusion sociale et à favoriser la réinsertion professionnelle.

Cette commission technique est composée de spécialistes qui orientent les décisions dans le canton en matière de chômage, d'invalidité et d'aide sociale. M. Genilloud, chef de service du SPE, assure la présidence de la commission. Un membre de la formation

⁴ Voir annexe 2, Comité de pilotage de la Plateforme Jeunes, « *Rapport d'activités 2002-2003* ».

professionnelle est aussi représenté dans la commission à titre consultatif, l'idée étant de prendre appui sur l'expérience réalisée par la Plateforme Jeunes.

2.3.2. Les objectifs et la portée du mandat

L'objectif général du mandat est de développer la coordination de la CII au sein de la DEE et de celui de la DSAS du canton de Fribourg. Au terme du projet pilote 2003, la commission cantonale doit avoir développé un modèle de prise en charge coordonnée des DE et/ou des bénéficiaires des prestations LACI, LEAC, LASoc, et LAI, pour les maintenir ou les réinsérer sur le marché de l'emploi, afin d'éviter un phénomène d'exclusion sociale.

TACHES DECRITES PAR L'ARRETE DU CONSEIL D'ETAT⁵	CORRESPONDANCE PARTIES DU RAPPORT FINAL
Répertorier les prestations et les processus de prise en charge des personnes présentant des difficultés de réinsertion	-partie II, chapitre 1 -partie II, chapitre 3
Définir des catégories communes de bénéficiaires	-partie II, chapitre 2
Recenser les mesures pour lesquelles des économies de moyens peuvent être réalisées	-partie II, chapitre 3
Proposer des mesures facilitant le parcours administratif des bénéficiaires	-partie III
Développer des stratégies communes entre les différents organismes concernés	-partie II -partie III
Définir des règles communes pour les appels d'offres et les mandats de réalisation des mesures de réinsertion	-partie III

2.3.3. Les étapes du mandat et la méthode

Le mandat comprend plusieurs phases menées, en partie, en parallèle :

ECHÉANCIER	COMMISSION CII	PROJET PILOTE CII
Avril à octobre 2002	-Répertoire des processus de prise en charge -Définition du public-cible	
Mi-octobre à décembre 2002	Etat des lieux de la situation du canton de Fribourg	
Janvier 2003		Mise en place de la première phase du projet pilote
Janvier à	-Concept information et	1^{ère} phase du projet pilote

⁵ Voir à ce propos, annexe 3, Arrêté du Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 959.

juin	communication -Catalogue de prestations -Glossaire	(Morat)
Juin 2003		Mise en place de la deuxième phase du projet pilote
Juin à novembre 2003	-Définition des trajectoires -Inventaire des partenariats	2^{ème} phase du projet pilote (Sud du canton - Bulle)
Décembre 2003	Rapport final	Rapport final
Janvier 2004	Gestion de la diffusion des résultats	

L'originalité du projet fribourgeois réside dans son approche pragmatique et qualitative. Au niveau méthodologique, un processus de recherche-action a guidé l'ensemble de la démarche. « Il s'agit d'une démarche de longue durée et non pas d'une intervention ponctuelle. Elle est entreprise avec des groupes réels, insérés dans un contexte. C'est pourquoi la finalité, les objectifs et les orientations de la recherche sont discutés et négociés par l'ensemble des participants (...) »⁶.

Il s'agit d'un va-et-vient constant entre des préoccupations directement en lien avec le terrain et d'autres plus théoriques, comme celle de l'analyse stratégique⁷. Ce courant de la sociologie des organisations met l'accent sur la régularité avec laquelle les différents groupes d'acteurs structurent leur mode de relation. La mise en évidence des alliances et des oppositions permet de comprendre les caractéristiques du système et des jeux qui assurent une relative stabilité aux différents systèmes d'action. Le sociologue s'intéresse aux processus par lesquels sont stabilisées et structurées les interactions entre un ensemble d'acteurs placés dans un contexte d'interdépendance stratégique. Une importance particulière est accordée au vécu des acteurs (ressources à disposition, marge de liberté, de quelle façon, à quelles conditions et dans quelles limites l'acteur peut les utiliser).

3. LE GUIDE DE LECTURE

Comme le rapport est dense, le lecteur intéressé peut consulter les parties de ce dernier indépendamment les unes des autres puisqu'il comporte plusieurs axes référant à des éléments distincts mais complémentaires.

La présentation du travail de la commission fait l'objet de la **partie II** alors que le processus du projet pilote est présenté dans la **partie III**. La **partie IV** reprend, sous la forme du concept CII, les enseignements majeurs des parties II et III. Il est important de rappeler que ces différentes parties réfèrent à des documents présentés en annexe. Enfin, la **partie V** met en perspective l'ensemble des résultats et propose des recommandations à l'attention du Conseil d'Etat.

⁶ MAYER R. & OUELLET FR., *Méthodologie de recherche pour les intervenants sociaux*, Paris, Gaëtan Morin, 1991.

⁷ Voir à ce propos, CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

PARTIE II : LA COMMISSION CANTONALE CII

La partie II a pour objectif de rendre compte et de mettre en perspective les travaux réalisés par la commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle. Plus précisément, cette présentation entend aborder les thèmes suivants :

1. Le répertoire des processus de prise en charge et de suivi propre à chaque dispositif
2. Le public-cible
3. Le catalogue des prestations de service
4. L'inventaire des partenariats
5. L'élaboration d'un glossaire

1. LE REPERTOIRE DES PROCESSUS DE PRISE EN CHARGE ET DE SUIVI PROPRE A CHAQUE DISPOSITIF

CONSTATS : les ORP, les SSR et l'OCAI appliquent des procédures de travail différentes qui sont formalisées à des degrés distincts suivant les institutions, la régionalisation des services et le type de culture institutionnelle. Ces « manières de faire », propres à chaque dispositif, font souvent l'objet de questionnements, voire de préjugés, entre les professionnels concernés.

OBJECTIFS : afin de clarifier la façon dont les professionnels constituent les dossiers des bénéficiaires, il s'agit de décrire les processus de prise en charge et de suivi propre à chaque dispositif.

→ *annexe 4 : le répertoire des processus de prise en charge et de suivi propre à chaque dispositif*

RESULTATS : le répertoire des processus de prise en charge et de suivi propre à chaque dispositif est en cours d'élaboration. Dans ce contexte, chaque service est responsable des formulaires qu'il produit. Il convient cependant de souligner que la commission a largement abordé la question sous l'angle d'une présentation générale, de nature descriptive. Cette première approche a permis, entre autres, de relever les éléments suivants :

Chômage. Dans le cadre des ORP, les conseillers en personnel, ainsi que le personnel administratif, sont soumis à des procédures de travail internes, avalisées par le SPE⁸. Ces procédures régissent l'ensemble des interactions avec le DE et les partenaires institutionnels.

Aide sociale. Les SSR représentent une structure particulière dans la mesure où chaque entité régionale a sa propre organisation, en application des normes et procédures cantonales. Le service de l'action sociale exerce un rôle d'information et de coordination.

Assurance invalidité. Les procédures internes à l'AI sont calquées sur celles des autres cantons et dépendent par conséquent de directives édictées au niveau fédéral.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-élaborer une formation commune à la collaboration interinstitutionnelle, dans le respect de la culture de chaque institution, afin de favoriser la compréhension des processus de prise en charge et de suivi propre à chaque dispositif ;

-mettre en parallèle les processus de prise en charge et de suivi des bénéficiaires afin de créer, à certaines étapes, des procédures de travail communes.

⁸ Mise en place de GIP (Groupe Interdisciplinaire pour la coordination des procédures).

2. LE PUBLIC-CIBLE

CONSTATS : beaucoup de bénéficiaires du chômage, de l'aide sociale et de l'assurance-invalidité passent d'une institution à l'autre. Cet état de fait, désigné sous le terme d'effet porte-tournante, s'est aggravé ces dernières années sous l'effet du chômage, de l'augmentation de l'aide matérielle en direction des personnes assistées et de l'inflation des requêtes adressées à l'AI. Le signe le plus inquiétant est certainement celui de l'accroissement des demandes « d'aide » déposées auprès de tous les services à la fois, sans que le but visé par le bénéficiaire soit le même.

OBJECTIFS : sur la base de la définition existante des profils des bénéficiaires, il convient d'une part, d'identifier le public-cible commun aux trois partenaires institutionnels, et, d'autre part, de déterminer des trajectoires typiques en termes de CII.

→ *annexe 5 : la définition du public-cible et des trajectoires*

RESULTATS : la commission a réalisé un premier travail d'identification du public-cible sur la base des difficultés généralement rencontrées par les bénéficiaires impliquant plusieurs partenaires. A titre d'exemple, les ORP et les SSR partagent un public-cible constitué par des personnes pour lesquelles l'aide sociale accorde des avances sur les prestations chômage. Les ORP et l'AI ont en commun des DE qui maintiennent une capacité résiduelle de gain.

Dans un deuxième temps, six trajectoires typiques ont pu être définies en fonction de trois critères de base : l'état de santé, l'emploi et le fait de bénéficier d'une aide sociale. Ces trajectoires correspondent aux deux axes du dispositif CII. Le premier axe réfère à l'aspect « promotion » et concerne en particulier la trajectoire C. Cette dernière est caractéristique d'un bénéficiaire se trouvant dans une situation cumulant les difficultés (en mauvaise santé, sans emploi et au bénéfice d'une aide sociale). Le deuxième axe est plus complexe à cerner en termes de trajectoire. Il représente l'orientation préventive du dispositif CII. L'objectif est d'éviter qu'une situation ne se dégrade ou ne s'enlise encore plus faute d'une intervention ciblée sur une des trois ressources de cette personne (santé, emploi, aide sociale). La trajectoire A est représentative de ce point de vue ; il s'agit d'intervenir en amont des problèmes de santé non déclarés. Dans la trajectoire E, l'accent est mis sur le maintien de l'employabilité puisque la personne connaît déjà des difficultés aux niveaux social et sanitaire.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

- optimiser la coordination de la prise en charge et du suivi du bénéficiaire afin d'éviter le phénomène de « passage » d'une institution à l'autre ;
- poursuivre la réflexion engagée au niveau de la terminologie⁹ afin de lever les malentendus très fréquents dans la compréhension des notions utilisées entre professionnels.

⁹ Voir à ce propos le chapitre 5. L'élaboration d'un glossaire

3. LE CATALOGUE DES PRESTATIONS DE SERVICE

CONSTATS : les prestations de service octroyées par l'assurance-chômage, l'aide sociale et/ou l'assurance-invalidité sont différentes en fonction de l'objectif prioritaire visé par chaque dispositif. Le conseiller en personnel s'intéresse en premier lieu aux problèmes liés à la situation professionnelle alors que le conseiller AI s'interroge sur l'état de santé du bénéficiaire de façon globale en visant de façon prioritaire la réadaptation professionnelle. L'assistant social porte un regard plus large sur la situation du bénéficiaire, moins focalisée sur une seule facette, puisqu'il doit veiller à garantir la survie économique tout en aidant à l'autonomie. Chaque professionnel utilise les prestations de service liées à son propre dispositif sans connaître tout l'éventail de l'ensemble des services disponibles.

OBJECTIFS : pour une utilisation optimale des moyens à disposition, il s'agit de créer un catalogue présentant la variété des prestations de service fournies par les trois institutions partenaires.

→ *annexe 6 : le catalogue des prestations de service*

RESULTATS : tous les dispositifs offrent des prestations financières (indemnités de chômage, indemnités journalières AI, aide matérielle) à des conditions définies. Outre le conseil et l'information, l'accent est mis sur les prestations de service suivantes.

Chômage. Les mesures actives visent à améliorer l'aptitude au placement et à assurer la réinsertion rapide et durable des DE.

Aide sociale. Les MIS ont pour but de permettre aux bénéficiaires de reprendre pied sur le marché du travail en les aidant à surmonter des difficultés liées à leur situation personnelle. Elles sont aussi destinées à éviter que des personnes n'entrent dans un processus d'exclusion en contribuant au renforcement des liens sociaux¹⁰.

Assurance invalidité. Les mesures professionnelles octroyées par l'AI ont pour but la réadaptation ou la réinsertion professionnelle des personnes handicapées du fait d'une maladie, d'un accident ou d'une infirmité congénitale. Une rente n'est versée que lorsqu'une réadaptation ou une réinsertion professionnelle dans la vie active n'est pas possible.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-poursuivre le travail d'information auprès de l'ensemble des partenaires du réseau d'insertion sociale et professionnelle afin de faire connaître les prestations à disposition ;
-coordonner les prestations afin d'améliorer la prise en charge des dossiers dont la problématique concerne plusieurs partenaires.

¹⁰ Voir à ce propos, *Concept MIS / LASoc*, Fribourg, novembre 1999.

4. L'INVENTAIRE DES PARTENARIATS

CONSTATS : la collaboration interinstitutionnelle porte sur des champs d'action très diversifiés. Dans une première phase, et pour baliser le cadre de travail de la commission, seuls les dispositifs de base du système de sécurité sociale (chômage, aide sociale, invalidité), à savoir le premier cercle de la collaboration, ont participé activement au processus CII. La formation professionnelle a apporté un concours précieux par le biais des enseignements liés à la Plateforme Jeunes. Une optimisation de la collaboration interinstitutionnelle passe pourtant par la définition et l'intégration de nouveaux partenaires. Et ce d'autant plus que les sollicitations à l'égard de la commission ne manquent pas à ce sujet.

OBJECTIFS : il convient de répertorier tous les partenaires significatifs de la CII, dans le cadre de la prévention de l'exclusion sociale et de la promotion de la réinsertion professionnelle, selon les trois catégories suivantes : le champ de l'intégration (économie, social, santé, éducation), le flux (fournisseurs et/ou bénéficiaires des ressources) et la forme de l'échange (codifié ou non), c'est-à-dire avec ou sans accord formel.

→ *annexe 7 : l'inventaire des partenaires ORP – SSR – AI*

RESULTATS : chaque institution a réalisé un inventaire de ses propres partenaires suivant les catégories d'analyse précitées. Cet inventaire, de nature descriptive, est une étape essentielle pour identifier les partenaires communs aux trois dispositifs.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

- mettre sur pied une structure de la CII au niveau cantonal afin de garantir une participation équilibrée de tous les partenaires engagés dans la lutte contre l'exclusion sociale ;
- définir des règles communes pour les appels d'offre et les mandats de réalisation des mesures d'insertion sociale et professionnelle.

5. L'ELABORATION D'UN GLOSSAIRE

CONSTATS : les professionnels des institutions partenaires ne parlent pas le même langage. Ces différences proviennent de plusieurs éléments objectifs dont un de nature législative. Pour le dire autrement, le conseiller en personnel de l'ORP et celui de l'AI évoluent dans un cadre légal qui leur permet de mesurer l'aptitude au placement alors que l'assistant social juge la plaçabilité par rapport à d'autres critères. Les difficultés de compréhension se présentent non seulement au sein d'un même dispositif, mais surtout entre les dispositifs.

OBJECTIFS : pour pallier cette absence de langage commun, il s'agit d'une part, de définir les termes qui prêtent à confusion au niveau de la CII et, d'autre part, de proposer des définitions compréhensibles et applicables par l'ensemble des professionnels de terrain concernés.

→ *annexe 8 : l'élaboration d'un glossaire commun chômage – aide sociale – invalidité*

RESULTATS : la commission a organisé une première journée de réflexion pour baliser les notions prêtant à confusion et dont le point d'ancrage est l'emploi : incapacité de travail, aptitude au placement, disponibilité, employabilité, plaçabilité. En partant des représentations individuelles des membres de la commission et d'une présentation de chaque dispositif, la réflexion a permis d'aboutir à la définition d'un terme fédérateur, celui de l'employabilité.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

- poursuivre la réflexion engagée afin de formaliser les définitions et les rendre « praticables » sur les terrains professionnels ;
- mettre sur pied une formation commune à la collaboration interinstitutionnelle ;
- développer des synergies avec d'autres groupes de travail actifs sur le thème de l'employabilité en Suisse romande (par exemple, groupe de réflexion de l'ARTIAS et de la CRT).

PARTIE III : L'EXPERIENCE DE LA CII

La partie III a pour objectif de présenter le projet pilote CII développé dans le canton de Fribourg conjointement aux travaux de la commission. Cette expérience originale a donné corps à un modèle de prise en charge et de suivi des bénéficiaires, destiné à favoriser leur réinsertion sur le marché de l'emploi afin d'éviter un phénomène d'exclusion sociale. Ce modèle comprend les éléments complémentaires suivants :

1. La prise en charge et le suivi
2. L'orientation
3. L'information
4. L'implication et la responsabilisation
5. La coordination des prestations de service

1. LA PRISE EN CHARGE ET LE SUIVI

CONSTATS : la prise en charge et le suivi d'un bénéficiaire du chômage, de l'aide sociale et/ou de l'assurance invalidité sont souvent découpés par secteurs. Ce découpage institutionnel ne permet ni d'analyser simultanément les problèmes rencontrés ni de trouver des solutions communes avec d'autres dispositifs partenaires. Ce constat est renforcé par le fait que les bénéficiaires sont souvent confrontés à des difficultés pratiques qui compliquent leur parcours administratif.

OBJECTIFS : il s'agit d'élaborer un concept de prise en charge et de suivi coordonné des bénéficiaires afin d'une part, de faciliter le parcours administratif de ces derniers et, d'autre part, d'augmenter l'efficacité de leur réinsertion sur le marché de l'emploi.

→ *annexe 9 : le contrat de partenariat*

→ *annexe 10 : les procédures CII*

RESULTATS : le projet pilote a montré qu'il est possible d'améliorer la qualité des échanges et de renforcer les collaborations interinstitutionnelles par le biais de solutions simples, pragmatiques, rapides et sans lourdeur administrative. Le projet doit donc être envisagé comme un « espace de coordination », indépendant des systèmes sociaux impliqués mais se basant sur leurs compétences respectives.

Le dispositif de collaboration ne constitue ni une structure institutionnelle supplémentaire ni un centre de tri des demandes de réinsertion. Les réunions entre l'équipe de projet et les bénéficiaires ont lieu dans un local, mais celui-ci a la caractéristique de ne pas dépendre des institutions partenaires. L'équipe de projet se réunit deux fois par mois un après-midi ; il faut compter environ ½ journée supplémentaire pour le travail intermédiaire, la prise de contact et l'échange d'informations. Des procédures de travail guident la démarche de prise en charge de la personne accueillie et les réunions sont coordonnées et animées par le responsable CII.

L'expérience du projet pilote a permis de relever, entre autres, les aspects suivants :

- les professionnels ont une réelle volonté de collaborer et de s'engager personnellement pour la réussite du projet pilote ;
- les membres de l'équipe de projet ont des compétences professionnelles complémentaires.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-mettre sur pied une structure CII qui s'appuie sur des moyens spécifiques permettant aux professionnels de s'engager activement dans le travail en équipe ;

-optimiser les processus de prise en charge et de suivi afin de garantir un traitement équitable aux bénéficiaires concernés.

2. L'ORIENTATION

CONSTATS : les bénéficiaires ont une connaissance très partielle et partielle du fonctionnement des dispositifs dans lesquels ils évoluent. Ils sont confrontés à des démarches administratives souvent compliquées devant être réalisées simultanément sans qu'il y ait coordination entre les partenaires institutionnels.

OBJECTIFS : dans la continuité du concept de prise en charge et de suivi, il convient de définir des mécanismes coordonnés d'orientation des bénéficiaires de façon à les « aiguiller » plus rapidement vers une mesure adaptée à leurs besoins.

→ *annexe 4 : le répertoire des processus de prise en charge et de suivi propre à chaque dispositif*

RESULTATS : l'objectif du projet pilote est de proposer au bénéficiaire une prise en charge coordonnée de son dossier en développant avec lui, sur la base d'une analyse de sa situation et d'un projet de réinsertion professionnelle, une stratégie d'action.

La situation du bénéficiaire. Chaque professionnel mobilise des compétences différenciées (social, sanitaire, professionnel) et pose un regard « singulier » sur la situation du bénéficiaire.

Le projet de réinsertion. A l'origine du projet, il y a donc des motivations à partir desquelles l'individu, en fonction de ses contraintes et de ses ressources, choisit et produit les meilleures stratégies pour se projeter dans l'avenir.

La stratégie d'action. La stratégie d'action résout la tension entre la situation (définie en termes de ressources et de conditions de vie) et le projet (comme objectif de changement). C'est à ce moment que l'équipe de projet détermine les étapes à franchir en fonction des objectifs à atteindre.

L'expérience du projet pilote a permis de relever, entre autres, les aspects suivants :

- le bénéficiaire s'engage volontairement pour faire évoluer sa situation personnelle, professionnelle et sociale ;
- la qualité des échanges entre partenaires institutionnels est déterminante pour la bonne marche du projet.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-poursuivre le travail d'information auprès de l'ensemble des partenaires du réseau d'insertion sociale et professionnelle afin de faire connaître les prestations de service à disposition.

3. L'INFORMATION

CONSTATS : de nombreux professionnels se plaignent de l'absence de coordination, voire d'échanges, entre partenaires institutionnels, en particulier en ce qui concerne les informations de base nécessaires à la constitution d'un dossier. En d'autres termes, lors de cette première étape essentielle du processus de prise en charge du bénéficiaire, beaucoup de temps et d'énergie sont consacrés à la réunion d'informations qui pourraient être disponibles, à des conditions précises, pour l'ensemble des professionnels intéressés. Malgré les efforts consentis, le problème de la protection des données est souvent évoqué comme un frein à assouplir.

OBJECTIFS : sur la base des procédures CII et des conventions de collaboration¹¹ déjà existantes, il convient d'établir des modalités d'échange interinstitutionnel permettant de transmettre de l'information de manière transparente et coordonnée.

→ *annexe 11 : le dossier CII*

RESULTATS : un bilan détaillé de la situation du bénéficiaire est élaboré par le responsable du dossier. Il comprend des éléments liés à la situation personnelle, familiale, sociale, professionnelle et sanitaire. Cette base de données est complétée par les informations recueillies lors du premier entretien de coordination. Ce bilan est soumis à des conditions précises en ce qui concerne la question de la protection des données. Dans le cadre du projet, une procuration règle l'échange d'informations entre partenaires institutionnels. Elle est signée par le bénéficiaire.

L'expérience du projet pilote a permis de relever, entre autres, les aspects suivants :

- l'échange d'information est fondé sur un principe de transparence. Les professionnels ont donc la volonté de ne pas se réfugier derrière le problème récurrent de la protection des données ;
- le bénéficiaire est valorisé dans son parcours de vie grâce à l'intérêt que lui porte l'équipe de projet et la prise en charge coordonnée dont il bénéficie.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-thématiser la question sensible de la protection des données au regard des législations en vigueur afin d'une part, d'amener les professionnels à prendre en compte les évolutions actuelles concernant ce domaine et, d'autre part, de s'assurer de l'application des mêmes conditions cadres de travail au niveau interinstitutionnel.

¹¹ Convention de collaboration entre ORP et SSR, 1^{er} septembre 2000 – *Consentement à la communication de données personnelles* ; AI et AC, octobre 2000 – *Demande de renseignements auprès de l'OCAI*.

4. L'IMPLICATION ET LA RESPONSABILISATION

CONSTATS : nombre de bénéficiaires du chômage, de l'aide sociale et/ ou de l'invalidité ont une attitude passive par rapport à leur situation. Cette passivité est particulièrement caractéristique des bénéficiaires qui cumulent des difficultés dans tous les domaines de l'existence et pour qui le sentiment d'exclusion sociale est très prégnant. La personne ne parvient pas ou plus à entreprendre une démarche pour modifier sa situation et se met dans une position d'attente.

OBJECTIFS : il ne s'agit pas bien entendu de porter un regard critique sur cette attitude car il est évident que des facteurs liés à la situation personnelle, sociale et professionnelle entrent en jeu. Il convient de mettre sur pied un ensemble de principes destinés à favoriser l'implication active et la responsabilisation des bénéficiaires.

RESULTATS : le projet de réinsertion du bénéficiaire est au cœur de la démarche. En ce sens, il ne s'agit pas de « faire à la place » de la personne accueillie mais « avec ». La notion d'accompagnement est centrale dans ce contexte puisque le bénéficiaire est partie prenante du choix de la mesure et de sa mise en place. Très concrètement, la personne participe à l'ensemble des démarches. Par exemple, elle doit s'engager activement dans les contacts avec les organisateurs de mesure, participer à la définition des objectifs.

L'expérience du projet pilote a permis de relever, entre autres, les aspects suivants :

- les professionnels respectent le rythme des personnes accueillies dans le dispositif de collaboration tout en valorisant leurs ressources et leur potentiel ;
- le degré de motivation du bénéficiaire détermine la mise en place d'un projet de réinsertion à plus ou moins long terme.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-affiner les principes « pragmatiques » déjà à l'œuvre dans l'accompagnement des bénéficiaires afin d'encourager les professionnels à placer les personnes accueillies dans une position active, en rapport avec leurs ressources et compétences ;

-réaliser un travail d'information et de coordination plus systématique auprès de l'ensemble des organisateurs de mesures d'insertion sociale et professionnelle.

5. LA COORDINATION DES PRESTATIONS DE SERVICE

CONSTATS : les prestations de service fournies par le chômage, l'aide sociale et/ou l'assurance-invalidité sont souvent envisagées séparément plutôt que conjointement. Pour prendre un exemple, une MIS est souvent limitée dans le temps, pour différentes raisons, sans que des moyens soient forcément engagés pour assurer une continuité de la prise en charge au niveau professionnel.

OBJECTIFS : il s'agit d'établir des mécanismes de coordination par rapport aux prestations de service octroyées aux bénéficiaires afin d'assurer une prise en charge mieux orientée, moins coûteuse et plus rapide.

→ *annexe 6 : le catalogue des prestations*

RESULTATS : pour marquer une fois de plus les passerelles entre le projet et le travail de la Commission, il est intéressant de relever l'utilité, d'une part, du catalogue de prestations de service et, d'autre part, de l'inventaire des partenaires, pour parvenir à coordonner des prestations de service relevant des différents dispositifs. Le concept MIS prévoit d'ailleurs explicitement un chapitre concernant la complémentarité des mesures d'insertion sociale et professionnelle. Des tentatives ont déjà été réalisées, par exemple la convention de collaboration entre ORP et SSR. Dans le cadre du projet pilote, et à titre d'essai, la MIS 625 (Le Tremplin, Activité déménagement) offre la possibilité au bénéficiaire de poursuivre sa démarche d'insertion par un contrat LEAC. D'autres discussions sont en cours par rapport à des problématiques plus ponctuelles qui concernent l'ensemble des institutions partenaires, par exemple celle liée à l'alcoolisme et aux autres toxicodépendances.

L'expérience du projet pilote a permis de relever, entre autres, les aspects suivants :

- l'efficacité d'une prise en charge coordonnée repose sur un projet de réinsertion à moyen, voire à long terme ;
- les professionnels ont de la difficulté à sortir des sentiers battus, à faire preuve de créativité pour aller au-delà des mesures habituellement déployées par leur propre dispositif.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-poursuivre les collaborations engagées avec des organisateurs de mesures, des partenaires privés et autres institutions, afin de formaliser les contrats de prestations en cours ;

-élaborer une formation commune à la collaboration interinstitutionnelle afin de sensibiliser, de façon pragmatique, les professionnels de terrain à la nécessité de solliciter un partenaire institutionnel, au « bon moment » et avec une certaine systématique.

PARTIE IV : LE CONCEPT CII

La partie IV a pour objectif de présenter les éléments indispensables au développement optimal d'une culture de la collaboration interinstitutionnelle. Le concept CII prend appui sur les potentialités et limites relevées dans les travaux de la commission comme dans l'expérience du projet pilote en proposant des pistes de réflexion qui seront approfondies dans la partie « conclusions et recommandations ». Le concept CII comprend les aspects suivants :

1. La structure organisationnelle
2. Les procédures
3. Les outils de la CII
4. Les ressources
5. Le concept d'information et de communication

1. LA STRUCTURE ORGANISATIONNELLE

CONSTATS : la structure expérimentée dans le projet pilote se fonde sur quatre piliers complémentaires dont le rôle est défini comme suit.

Structure organisationnelle CII	Tâches
Commission de coordination de la collaboration interinstitutionnelle (CII)	-réaliser la mission définie par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg, 16 avril 2002.
Groupe de validation → composé d'un représentant de chaque dispositif (AC, AS et AI)	-accompagner le projet en veillant au bon déroulement de ses étapes ; -soutenir le projet dans sa réalisation concrète ; -jouer le rôle d'intermédiaire entre la Commission et les professionnels de terrain ; -développer des synergies avec les régions-pilote.
Cheffe de projet	-façonner le projet ; -veiller à la coordination entre les différents niveaux impliqués ; -être garante du processus méthodologique dans son ensemble.
Equipes de projet	-contribuer à la mise en œuvre du projet.

RESULTATS : sur la base de l'expérience réalisée au sein de la commission et des équipes de projet, il est possible de relever les potentialités et limites suivantes :

Potentialités

- volonté manifeste de collaborer ;
- transparence dans l'échange d'informations ;
- développement de contacts interpersonnels ;
- relais assuré entre les niveaux opérationnel et stratégique de la CII.

Limites

- déséquilibre dans la composition de la commission au niveau de la représentation de l'ensemble des dispositifs (5 personnes AC, 1 personne AI, 3 personnes AS) ;
- manque de temps à disposition des professionnels de terrain.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-mettre en place une structure de coordination fonctionnelle se composant d'un niveau stratégique (commission), d'un niveau opérationnel (équipes de projet) et d'un niveau intermédiaire (groupe de validation) ;

-réfléchir à l'intégration ponctuelle de nouveaux partenaires dans le contexte de développement de la CII.

2. LES PROCEDURES

CONSTATS : un ensemble de procédures définit les modalités de fonctionnement du dispositif de collaboration. Ces procédures concernent le processus de prise en charge et de suivi des bénéficiaires tout comme les prérequis au travail de collaboration interinstitutionnelle.

→ *annexe 10 : les procédures CII*

RESULTATS : sur la base de l'expérience réalisée au sein des équipes de projet, il est possible de relever les potentialités et limites suivantes :

Potentialités -respect des règles de fonctionnement de la part des membres des équipes de projet ;

-développement de réflexes CII (par exemple, apprendre à solliciter systématiquement un partenaire institutionnel en cas de difficultés);

-possibilité de prendre appui sur les travaux réalisés par la commission ;

-évaluation régulière du travail des équipes de projet.

Limites -préjugés des professionnels quant au fonctionnement des autres dispositifs ;

-objectifs et moyens de réinsertion différents d'un dispositif à l'autre ;

-manque de temps à disposition des professionnels de terrain ;

-difficultés à faire preuve de créativité dans le déploiement de nouvelles prestations de service par rapport aux mesures d'insertion sociale et professionnelle proposées actuellement.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-développer des procédures de travail communes entre les différents dispositifs ;

-imaginer des outils permettant de développer la créativité.

3. LES OUTILS DE LA CII

CONSTATS : une palette d'instruments et d'outils, indispensables au développement de la CII, est mise à disposition des partenaires concernés. Il s'agit du répertoire des processus de prise en charge, de la définition des trajectoires, du catalogue de prestations de service, de l'inventaire des partenaires ainsi que d'un glossaire.

RESULTATS : sur la base de l'expérience réalisée au sein de la commission et des équipes de projet, il est possible de relever les potentialités et limites suivantes :

Potentialités

- meilleure connaissance du fonctionnement de chaque dispositif, des processus de prise en charge, des prestations de service ;
- développement d'un langage commun ;
- mise à disposition et partage des informations ;
- outils CII sans lourdeur administrative ;
- qualité des travaux réalisés par la commission ;
- préoccupations des professionnels du terrain en lien avec celles de la commission CII (et vice versa).

Limites

- complexité et cloisonnement relatif des dispositifs en lien avec les conditions structurelles et législatives propres à chaque service ;
- cultures professionnelles différenciées.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-déployer des activités communes permettant aux collaborateurs de mieux se connaître, de favoriser leur compréhension réciproque ;

-poursuivre le développement des outils propres à la CII dans le respect des particularités culturo-institutionnelles et législatives.

4. LES RESSOURCES

CONSTATS : les ressources nécessaires au fonctionnement efficace de la CII entre les partenaires de base du système de sécurité sociale sont inventoriées.

RESULTATS : sur la base de l'expérience réalisée au sein de la commission et des équipes de projet, il est possible de relever les potentialités et limites suivantes :

Potentialités

- volonté de collaborer sur des bases transparentes et en adéquation avec les objectifs poursuivis par chaque dispositif ;
- complémentarité des compétences professionnelles ;
- élaboration d'un répertoire permettant d'identifier les prestations de service à disposition et de supprimer les doublons ;
- régularité des rencontres entre professionnels ;
- valorisation des ressources et potentiel du bénéficiaire ;
- développement d'un réseau de connaissances ;
- mise à disposition des ressources humaines et financières par et pour les trois dispositifs.

Limites

- manque de temps à disposition des professionnels de terrain ;
- insuffisance des ressources humaines et financières au regard des besoins à combler en matière de CII ;
- degré d'implication des bénéficiaires ;
- freins structurels (par exemple, le fonctionnement propre à chaque dispositif);
- limites législatives (par exemple, les objectifs législatifs sont en contradiction avec leur logique de mise en œuvre).

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-définir des règles communes pour les appels d'offre et les mandats de réalisation des mesures d'insertion sociale et professionnelle ;

-mettre sur pied une coordination cantonale des prestations de service.

5. LE CONCEPT D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

CONSTATS : un concept d'information et de communication a été formulé pour encadrer le travail réalisé sur le terrain et dans la commission.

→ *annexe 12 : le concept d'information et de communication*

RESULTATS : sur la base de l'expérience réalisée au sein de la commission et des équipes de projet, il est possible de relever les potentialités et limites suivantes :

Potentialités -régularité dans la diffusion des informations concernant l'avancement du projet pilote ;

-variété des supports à la communication (manifestations, colloques, formation, etc).

Limites -surcharge d'informations à disposition des professionnels ;

-complexité des informations à l'attention des professionnels ;

-manque de temps pour consulter les informations disponibles.

PERSPECTIVES EN TERMES DE COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

-initier systématiquement les nouveaux collaborateurs au travail des autres dispositifs (formation à la CII) ;

-poursuivre le travail d'information et de communication auprès de l'ensemble des partenaires ;

-développer des outils d'information permettant aux collaborateurs des dispositifs de mieux se connaître, de favoriser leur compréhension réciproque.

PARTIE V : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La partie V a pour objectif de rappeler, dans les grandes lignes, les enseignements majeurs liés à l'expérience de la collaboration interinstitutionnelle. Elle propose aussi des recommandations dont la mise en œuvre relève de la responsabilité des politiques et des dispositifs concernés. Cette partie comprend deux chapitres :

1. La CII : des premiers résultats encourageants
2. Les recommandations
 - a. Développer une structure cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle ;
 - b. Déployer une culture de la collaboration interinstitutionnelle.

1. LA CII : DES PREMIERS RESULTATS ENCOURAGEANTS

La Suisse, comme la plupart des pays européens, évolue actuellement dans des champs de tensions particulièrement prégnants aux niveaux économique, social et sanitaire. Comme le politique cherche des alternatives à la réduction de ces tensions, il explore de nouvelles voies. La collaboration interinstitutionnelle est l'une d'entre elles. Plusieurs cantons travaillent sur cette question dont celui de Fribourg. Ce dernier s'est engagé activement dans cette réflexion en mettant sur pied une commission cantonale de coordination de la CII chargée d'élaborer un concept visant à prévenir l'exclusion sociale et à favoriser la réinsertion professionnelle.

Au terme de ce rapport, qui rend compte non seulement du travail effectué par la commission cantonale de coordination de la CII mais aussi de l'expérience du projet pilote, il convient de mettre à jour les résultats les plus significatifs. En une année, les progrès réalisés en faveur d'une meilleure synergie entre les dispositifs de base du système de sécurité sociale sont vraiment encourageants même s'il reste du chemin à parcourir. Les observations proposées par la commission et les professionnels de terrain mettent par ailleurs en évidence un certain nombre de points forts et de limites dont il s'agit de rappeler brièvement la teneur.

Points forts
Développement d'un esprit de la CII : <ul style="list-style-type: none">○ sur des bases transparentes ;○ dans le respect des particularités culturo-institutionnelles ;○ en adéquation avec les objectifs poursuivis par chaque dispositif.
Réelle volonté de collaborer entre les acteurs de l'assurance-chômage, de l'aide sociale et de l'assurance-invalidité. Efforts consentis par l'ensemble des partenaires.
Qualité des travaux menés par la commission.
Engagement volontaire des professionnels sur le terrain.
Régularité des rencontres a permis de : <ul style="list-style-type: none">○ apprendre à mieux se connaître ;○ combattre certains préjugés tenaces ;○ développer un réseau de connaissances.
Efficacité renforcée dans le traitement des dossiers : <ul style="list-style-type: none">○ gestion commune de l'information ;○ décision plus rapide ;○ meilleure adéquation besoins/prestations.

Limites
Structure <ul style="list-style-type: none">○ subordination des dispositifs à différentes instances politiques (par exemple, l'AS réfère aux niveaux communal et cantonal alors que l'AC et l'AI dépendent prioritairement de la confédération et subsidiairement du canton) ;○ fonctionnement propre à chaque dispositif (par exemple, la formalisation des procédures de travail, la délégation des compétences, la diversité des systèmes de valeurs).
Objectifs législatifs <ul style="list-style-type: none">○ objectifs législatifs et leurs logiques de mise en œuvre présentent des antagonismes avec les prérequis nécessaires à la CII (par exemple, les sanctions imposées par la LACI) ;○ problème récurrent de la protection des données.
Temps <ul style="list-style-type: none">○ surcharge de travail des professionnels ne favorisant ni la prise de contact avec des partenaires ni la mise sur pied de collaborations interinstitutionnelles (selon l'expression, « on pare au plus pressé »).
Innovation <ul style="list-style-type: none">○ confrontation des dispositifs à leur propre capacité d'innovation. A titre d'exemple, lorsqu'on aborde la question des dépendances, les professionnels se butent bien entendu contre leurs limites structurelles/législatives mais aussi contre la difficulté d'innover en matière de prise en charge de personnes toxicodépendantes.
Ressources à disposition <ul style="list-style-type: none">○ engagement financier peu équilibré de la part des trois dispositifs de base du système de sécurité sociale ;○ degré variable d'implication des communes ;○ nombre de places à caractère social actuellement en perte de vitesse dans les entreprises privées.
Réinsertion <ul style="list-style-type: none">○ pour certaines personnes, il n'y a pas ou plus de possibilités de réinsertion ;○ offre actuelle en matière de prestations matérielles et de service insuffisante pour répondre aux attentes des bénéficiaires dont la trajectoire est souvent caractérisée par un cumul des difficultés dans tous les domaines de l'existence ;○ pénurie de solutions en faveur des jeunes adultes en difficulté.

2. LES RECOMMANDATIONS

Les recommandations portent sur deux axes principaux :

- a. Développer une structure cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle ;
- b. Déployer une culture de la collaboration interinstitutionnelle.

a. **Développer une structure cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle**

La collaboration interinstitutionnelle repose sur une structure cantonale de coordination qui allie les niveaux stratégique et opérationnel.

Structure cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle	Tâches
Commission de coordination de la collaboration interinstitutionnelle (CII) → composée d'un responsable de chaque dispositif (AC, AS, AI) et d'un professionnel de terrain	-réaliser la mission définie par le Conseil d'Etat du canton de Fribourg.
Groupe de validation → composé d'un représentant de chaque dispositif (AC, AS, AI)	-accompagner le projet en veillant au bon déroulement de ses étapes ; -soutenir le projet dans sa réalisation concrète ; -jouer le rôle d'intermédiaire entre la Commission et les professionnels de terrain ; -développer des synergies avec les régions-pilote.
Coordinateur CII	-façonner le projet ; -veiller à la coordination entre les différents niveaux impliqués ; -être garante du processus méthodologique dans son ensemble.
Dispositif CII → composé des trois répondants CII (AC, AS, AI)	-accomplir la mission définie dans le projet ; -augmenter l'échantillon de bénéficiaires du dispositif CII ; -optimiser les procédures du dispositif CII.

a.1 Nommer une commission cantonale de coordination de la CII

Aux niveaux cantonal et stratégique, il s'agit de maintenir et de consolider le travail réalisé par la commission de coordination de la CII.

La commission pourrait être composée de représentants des trois dispositifs du système de sécurité sociale (AC – AS – AI). Il s'agit de se concentrer sur ces trois dispositifs en prenant appui à la fois sur un responsable de chaque dispositif et un professionnel de terrain.

La commission devrait remplir les tâches suivantes :

- Développer une stratégie cantonale en matière de CII (lignes directrices, législations, financement) et établir un plan d'action ;
- Veiller à une coordination cantonale et régionale du dispositif CII ;
- Soutenir l'ensemble des activités liées au développement d'une culture¹² CII ;
- Mettre en place des processus de travail avec le deuxième cercle de partenaires (autres services associés dans le processus de réinsertion professionnelle et sociale, fournisseurs de prestations) ;
- Harmoniser les coûts de prestation de tiers entre tous les dispositifs ;
- Etudier le développement de nouvelles solutions du secteur d'utilité sociale (marché du travail complémentaire).

a.2 Maintenir un niveau intermédiaire entre la commission cantonale et les professionnels de terrain

Aux niveaux cantonal et stratégique, il s'agit aussi de veiller au maintien d'un niveau intermédiaire tel que le groupe de validation.

Ce dernier pourrait être composé d'un représentant de chaque dispositif du système de sécurité sociale (AC – AS – AI).

Le groupe de validation devrait remplir les tâches suivantes :

- Soutenir le projet dans sa réalisation concrète ;
- Développer des synergies avec les différentes régions du canton ;
- Jouer un rôle d'intermédiaire entre la commission cantonale et les professionnels de terrain.

¹² Voir à ce propos, recommandation b. Définir une culture de la collaboration interinstitutionnelle

a.3 Poursuivre le travail des équipes CII dans le but d'une généralisation du dispositif CII à l'ensemble du canton

Aux niveaux régional et opérationnel, il convient de poursuivre l'expérience engagée pendant la première phase du projet pilote. Deux variantes pourraient être proposées dans le sens d'une généralisation du dispositif CII au plan cantonal :

La variante A

Dans cette variante, deux équipes CII travailleraient sur le terrain :

- Première équipe - francophone. L'équipe serait composée d'un assistant social représentant à la fois le SSR de la Gruyère et celui de Romont¹³, d'un conseiller en personnel de l'ORP Sud et d'un conseiller AI.
- Deuxième équipe - germanophone. L'équipe serait composée d'un assistant social représentant à la fois le SSR de Düringen et celui de Sense-Mitteland (Tafers)¹⁴, d'un conseiller en personnel de l'ORP Nord et d'un conseiller AI.

Les avantages de la variante A sont d'une part, la prise en compte des sensibilités linguistiques/culturelles du canton et, d'autre part, l'expérimentation de la délégation des dossiers d'un service à l'autre. Au regard de l'expérience conduite en 2003, il convient en effet de développer des modalités de travail permettant de s'appuyer sur un répondant CII au sein de chaque dispositif. Ce système centralisé repose en particulier sur une personne afin de faciliter le travail de l'équipe mais il offre néanmoins l'occasion à tous les professionnels concernés de s'impliquer dans le processus en assurant le suivi des dossiers. Des processus de travail doivent encore être développés. C'est d'ailleurs un des rôles du coordinateur CII. Il doit assurer l'animation et le suivi des équipes CII, veiller à la coordination entre les différents niveaux impliqués, être garant du processus dans son ensemble (mise sur pied de la formation, information et communication, etc.).

Il convient aussi de relever que l'équipe de projet engagée jusqu'à présent à Bulle pourrait poursuivre son expérience et profiter des enseignements de l'année 2003. De plus, il importe de souligner que cette variante permettrait d'installer progressivement la CII sur le canton de Fribourg en permettant de formaliser les procédures mises en œuvre dans les deux premières phases du projet pilote. Dans cette variante, il s'agirait de prévoir une forme de coordination en tandem pour l'équipe germanophone ce qui impliquerait de libérer des « forces » supplémentaires. Le SPE serait en mesure de mettre à disposition un collaborateur germanophone.

¹³ Sous réserve de l'appréciation des commissions sociales concernées.

¹⁴ Sous réserve de l'appréciation des commissions sociales concernées.

La variante B

Dans cette variante, une seule équipe CII travaillerait sur le terrain. Elle serait composée d'un assistant social du SSR de la Ville de Fribourg, d'un conseiller de l'ORP Centre et d'un conseiller AI. Le travail d'équipe serait intensifié pour les professionnels puisque les efforts seraient concentrés sur un seul site.

La variante B présenterait plusieurs avantages. La ville de Fribourg est une forme de microcosme par rapport à l'ensemble du canton. Le bilinguisme est un de ses atouts, mais il y en a d'autres. Le service social de la ville est le plus grand SSR du canton en termes de personnel ce qui offre, comme dans la première variante, un avantage dans l'exercice de la délégation. Le SSR de la ville accueille le plus grand nombre de dossiers et certainement les plus difficiles. Dans cette variante, il s'agit de tenir compte de la phase de transition que vit actuellement le service social de la ville de Fribourg. Le nouveau chef de service a été nommé pour le 1^{er} avril 2004. Le temps marquant la reprise d'activité pourrait repousser le démarrage du projet en septembre 2004.

Le(s) équipe(s) devrait(ent) remplir les tâches suivantes

- Accomplir la mission définie dans le projet ;
- Augmenter l'échantillon de bénéficiaires du dispositif CII ;
- Optimiser les procédures du dispositif CII.

Plan de financement 2004 pour les deux variantes A et B : deuxième phase du projet pilote

Le plan de financement comprend deux volets. Le premier concerne le dispositif CII et par conséquent le pourcentage de travail du répondant CII au sein de chaque dispositif. Le deuxième volet a trait au poste de coordinateur CII. Le financement des pourcentages de temps de travail est déjà compris dans le budget 2004 des services concernés.

Dispositif CII	20%	conseiller en personnel	financé par le SPE
	20%	assistant social	financé par la DSAS
	20%	conseiller AI	financé par l'OFAS
Coordinateur CII	100%		financé par le SPE

Plan de financement prévisionnel 2005 : généralisation du dispositif CII

Le plan de financement prévisionnel 2005 comprend les mêmes fonctions que pour l'année 2004. Il importe de relever que la généralisation du dispositif impliquerait un investissement supplémentaire en termes de pourcentage de temps de travail. C'est pourquoi le financement ultérieur à l'année 2004 doit être étudié pour garantir une

répartition équilibrée des coûts. Après décision du Conseil d'Etat, chaque service doit s'engager à déposer des demandes de financement, en prévision de 2005, auprès de sa direction respective.

Dispositif CII	60%	conseiller en personnel (3 ORP)
	100%	assistant social (26 SSR)
	60%	conseiller AI (1 office cantonal)
Coordinateur CII	100%	

b. Déployer une culture de la collaboration interinstitutionnelle

La culture de la collaboration interinstitutionnelle se définit par l'ensemble des activités et des pratiques permettant de réguler les interactions entre les dispositifs concernés.

b.1 Conceptualiser et préparer la réalisation d'une formation continue à la CII

Sur la base de l'expérience réalisée auprès des conseillers en personnel (Formation « Filet social et collaboration interinstitutionnelle », novembre 2003), il s'agirait d'élaborer une formation continue à la CII permettant de renforcer les apprentissages en termes de connaissance des dispositifs, de développement des rapports de confiance entre professionnels (ORP - SSR - AI), d'échange de savoirs.

La formation devrait se dérouler de façon régulière de manière à pouvoir initier systématiquement les nouveaux collaborateurs au travail des autres institutions. A titre d'exemples, les thèmes suivants pourraient être abordés :

- Rôle et fonction des dispositifs de base du système de sécurité sociale ;
- Connaissance des méthodes de travail propres à chaque institution ;
- Présentation des processus de travail propres à chaque dispositif, du catalogue de prestations de service et initiation aux procédures de travail CII.

Pour y parvenir, d'autres actions devraient être menées parallèlement au développement de cette formation continue à la CII :

- Produire un glossaire définissant un langage commun aux professionnels ;
- Engager une réflexion intercantonale avec d'autres partenaires institutionnels sur des thèmes inhérents à la CII (par exemple, l'employabilité).

b.2 Renforcer le travail d'information et de communication

Le travail d'information et de communication devrait être poursuivi auprès de l'ensemble des partenaires. Il conviendrait de mettre sur pied un ensemble de moyens soutenant les démarches proposées jusqu'à présent.

- Réaliser des activités communes (visite de projet ...);
- Lancer une campagne d'information commune aux trois dispositifs.

En guise de conclusion, il importe de souligner que les résultats liés à la deuxième phase du projet feront l'objet d'un rapport transmis au Conseil d'Etat à la fin 2004.

PARTIE VI : BIBLIOGRAPHIE

Méthodologie de la recherche

AMBLARD H. & al., *Les nouvelles approches sociologiques des organisations*, Paris, Seuil, 1996.

AMIGUET O. & JULIER CL., *L'intervention systémique dans le travail social*, Genève, IES, 1998.

BOUVARD CL. & BUISSON M., *Gérer et animer un groupe*, Paris, Les Editions Organisations, 1988.

CROZIER M. & FRIEDBERG E., *L'acteur et le système*, Paris, Seuil, 1977.

FINGER M. & RUCHAT B., *Pour une nouvelle approche du management public*, Paris, Editions Seli Arsan SA, 1997.

HAERING A.L., *La qualité de l'action sociale et son évaluation*, Genève, IES, 2000.

LAURE FR., *Le guide des techniques d'animation*, Paris, Dunod, 2000.

LEMAÎTRE P. & MADERS H.P., *Conduire un projet dans le tertiaire*, Paris, Les Editions Organisation, 2000.

LOURAU R., *L'analyse institutionnelle*, Paris, Editions de Minuit, 1970.

MAYER R. & OUELLET FR., *Méthodologie de recherche pour les intervenants sociaux*, Paris, Gaëtan Morin, 1991.

ZUNIGA R., *Evaluer l'action sociale*, Montréal, Presses Universitaires de Montréal, 1994.

Thème de la collaboration interinstitutionnelle

- AUTES M., *Les paradoxes du travail social*, Paris, Dunod, 1999.
- CASTEL R., *La métamorphose de la question sociale*. Paris, Fayard, 1995.
- COLLAUD M.CH. & GERBER CL.L., *Contre le chômage et l'exclusion*, Lausanne, Réalités sociales, 1997.
- DE GAULEJAC V. & TABOADA-LEONETTI I., *La lutte des places*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.
- DEGENNE A. & FORSE M., *Les réseaux sociaux*, Paris, Colin, 1994.
- DEMAZIERRE D., *Sociologie du chômage*, Paris, La Découverte, 1995.
- DUBAR CL., *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, Paris, A. Colin, 1995.
- DUVANEL BL., *La Suisse et ses chômeurs*, Genève, IES, 2002.
- EBERSOLD S., *La naissance de l'employabilité*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2001.
- EME B. & LAVILLE J.L., *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994.
- FERREOL G., *Intégration et exclusion dans la société française contemporaine*, Lille, PUL, 1992.
- FINOT A., *Développer l'employabilité*, Paris, Insep Consulting Editions, 2000.
- FRIBOULET J.J., GUIDOTTI S., SASSI CL., SIMONET J.CL. & SOULET M.H., *Scénarios pour une politique en faveur des chômeurs en fin de droit*, Fribourg, Editions Universitaires, 1997.
- HATZFELD H., *Construire de nouvelles légitimités en travail social*, Paris, Dunod, 1999.
- ION J., *Le travail social à l'épreuve du territoire*, Paris, Privat,
- ION J., *Le travail social au singulier*, Paris, Dunod, 1998.
- JACOB A., *Le travail, reflet des cultures*, Paris, PUF, 1994.
- KELLER V. & TABIN J.P., *La charge héroïque*, Lausanne, Editions EESP, 2002.
- KNÜSEL R. (Ed.), *Le social, passionnément*, Lausanne, Réalités Sociales, 2002.
- LOCHER A. & KNÖPFEL C., *Aide sociale – une action concertée ?*, Lucerne, Editions Caritas, 2000.
- PLATTET J.L., *L'assurance-chômage au quotidien et ses aides à l'emploi*, Editions assurance-chômage-conseil, Fribourg, 1998.
- ROSANVALLON P., *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil, 1995.
- ROSSINI S., *Défis et débats sociaux*, Lausanne, Réalités sociales, 1999.
- ROUSTANG G. & al., *Vers un nouveau contrat social*, Paris, Desclée de Brouwer, 1996.

Sécurité sociale, 4/2002.

SOULET M.H., *Crise et recomposition des solidarités*, Fribourg, Editions Universitaires, 1996.

SOULET M.H., *De la non-intégration*, Fribourg, Editions Universitaires, 1994.

VILADENC E., *Le défi du partenariat dans le travail social*, Paris, L'Harmattan, 2002.

WEINERT P. & al., *L'employabilité : de la théorie à la pratique*, Berne, Peter Lang, 2001.

PARTIE VII : ANNEXES

ANNEXE 1
COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE
ÉTAT DE LA SITUATION – NOVEMBRE 2002

L'ANNEXE 1 comprend un état des lieux de collaboration interinstitutionnelle sur le canton de Fribourg en novembre 2002 :

- la première partie présente le dispositif d'intégration fribourgeois ;
- la deuxième partie met l'accent sur les limites du dispositif en novembre 2002 ;
- la troisième partie émet quelques propositions d'amélioration de la collaboration interinstitutionnelle.

Collaboration interinstitutionnelle Etat de la situation Novembre 2002

L'état de la situation actuelle a été établi dans les trois principaux dispositifs concernés, à savoir le chômage, l'invalidité et l'aide sociale puisque le pivot du partenariat est, dans un premier temps, celui du système de sécurité sociale. D'autres partenaires tels que l'orientation scolaire et professionnelle seront intégrés à la réflexion dans la phase pilote du projet.

Cet état des lieux a pu être brossé sur la base des éléments suivants :

- le travail réalisé par la Commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle (avril 2002) et la documentation à disposition ;
- l'analyse de la législation ;
- l'analyse d'une vingtaine d'entretiens réalisés auprès des responsables et des professionnels du terrain.

1. Présentation du dispositif d'intégration fribourgeois

Le « tableau fribourgeois » de l'intégration englobe les services qui apportent de manière ciblée des prestations visant l'intégration des demandeurs d'emploi : le système du marché du travail, le système assurance invalidité et le système de l'aide sociale. Chacun de ces systèmes fait ses propres analyses de son groupe-cible et procède aux tris d'après les critères de sa base légale et de ses compétences propres.

Dispositifs	Cadre Légal	Conventions
CHOMAGE	LACI , 25.6.82 <i>3^{ème} révision</i> LACI, 24.11.02, entrée en vigueur, 1.07.03 Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC), 13.11.96	Convention de collaboration, ORP ¹⁵ -SSR ¹⁶ , 1.09.00
AIDE SOCIALE	Loi sur l'aide sociale , 14.11.91 Révision LaSoc, 26.11.98, entrée en vigueur, 1.01.00 (concept MIS) Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale (RELASoc), 30.11.99	
	LAI , 1959	Collaboration ORP-AI, projet-

¹⁵ ORP = Office régional de placement

¹⁶ SSR = Service social régional

INVALIDITE	4 ^{ème} révision LAI, en cours	pilote, bilan intermédiaire, 30.08.01
FORMATION ET ORIENTATION PROFESSIONNELLE	LFPPr, 19.4.78 Loi sur l'orientation scolaire et professionnelle, 22.11.85	Convention de collaboration ORP-OP, suspendue depuis décembre 1997
PROTECTION DONNEES	LPD, 19.6.92 Loi sur la protection des données, 25.11.1994	
DROIT ASSURANCES	LPGA, 6.10.00, entrée en vigueur, 1.01.03	

Pour atteindre leur objectif, la réintégration sur le marché du travail, les systèmes utilisent des stratégies différentes. Le système du marché du travail, de l'orientation professionnelle et de l'assurance invalidité (AI) ont des stratégies d'intégration durable, réalisable à plus ou moins long terme selon les dispositifs et en fonction du potentiel du client. Les prestations de l'AI entendent, en premier lieu, aider les personnes devenues invalides à se réinsérer professionnellement en vertu du principe selon lequel « la réadaptation prime la rente ». Lorsqu'une réinsertion se révèle impossible ou partiellement possible, l'AI garantit les bases d'existence économique des personnes invalides en leur versant une rente. Le système de l'aide sociale, par le biais des mesures d'insertion sociale (MIS), tend à renforcer les compétences sociales de ses bénéficiaires, la participation aux échanges sociaux et par conséquent les ressources nécessaires à l'intégration professionnelle.

Ces stratégies différenciées dépendent donc de l'importance accordée aux deux objectifs « garantie des moyens d'existence » et « intégration sur le marché du travail ».

CHOMAGE	INVALIDITE	AIDE SOCIALE	FORMATION ET ORIENTATION PROFESSIONNELLE
-offre des indemnités de chômage lorsqu'il s'agit de problèmes d'intégration dus à la situation économique -aide à l'intégration grâce aux MMT	-offre des allocations de perte de gain lorsqu'il s'agit de problèmes d'intégration professionnelle dus à la santé -propose un soutien à l'intégration professionnelle et sociale	-offre des prestations subsidiaires -en tant que telle, elle garantit la survie économique tout en aidant à l'autonomie	-fournit l'accès au marché du travail primaire -assume des tâches de réintégration et offre des solutions de transition et des programmes de perfectionnement professionnel quand l'intégration dans le marché du travail dépend d'un manque de compétences
Intégration dans le monde professionnel par : -placement -conseil et suivi -MMT -orientation professionnelle	Intégration dans le monde professionnel par : -orientation professionnelle et formation initiale -mesures de recyclage	Intégration dans le monde professionnel par le premier marché du travail et le marché du travail complémentaire	Intégration dans le monde professionnel par : -formation et perfectionnement avec qualification et certification

	et de réinsertion -placement -aide en capital -aménagement de la place de travail		-orientation professionnelle -solutions de transition à la fin de la scolarité obligatoire
--	--	--	---

2. Collaboration interinstitutionnelle : les limites du dispositif actuel

Le thème de la collaboration interinstitutionnelle (CII) ne laisse aucun des acteurs interrogés indifférent. Bien au contraire, les professionnels ont une opinion à faire valoir sur le sujet. Selon ces derniers, la CII « ce n'est ni se mettre sous les ordres de, ni se débarrasser des dossiers vers un autre service, ni créer des automatismes ». L'objectif principal est d'amener chaque partenaire à dépasser ses propres intérêts en répondant aux besoins des bénéficiaires, et non pas en résolvant des problèmes institutionnels. Outre le temps à disposition, les conditions indispensables à la CII sont la confiance et le respect.

Dans le canton de Fribourg, on peut déceler une amorce de collaboration interinstitutionnelle à plusieurs niveaux :

- *Au niveau cantonal.* Une convention de collaboration entre les ORP et les SSR est entrée en vigueur en septembre 2000. Signée par les conseillers d'Etat en charge de l'Economie et des Affaires sociales, et conformément à l'art. 18 de la LASoc et à l'art. 10 al.5 de la LEAC, cette convention a pour objectif d'optimiser la coordination des interventions des deux services concernés. Elle a un champ d'application bien défini puisqu'elle concerne les ORP et les SSR du canton de Fribourg assurant le suivi des demandeurs/euses d'emploi inscrits auprès d'un ORP et dont la situation sociale et/ou matérielle justifie l'intervention d'un SSR.
- *Au niveau régional.* Un groupe de travail a été mandaté en 1999 par l'Office public de l'emploi (OPEM) pour améliorer la collaboration entre les ORP du Sud et l'Office cantonal de l'assurance invalidité (OCAI). L'objectif était d'obtenir de meilleurs résultats, en termes de placement sur le marché du travail, des personnes qui font appel aux services des deux offices. Un bilan intermédiaire a été établi en août 2001 et n'a pas été reconduit depuis lors.
- *Au niveau local.* Une charte de travail a été établie entre l'ORP de Bulle et le SSR de Bulle (procédure à adopter si la personne est placée sous contrat en emploi temporaire).

Les concertations ponctuelles et les entretiens tripartites dans des cas individuels dépendent avant tout de l'initiative personnelle et des relations des acteurs responsables.

Aux interfaces entre l'assurance chômage (AC), l'assurance invalidité (AI) et l'aide sociale¹⁷, il n'existe pas assez de passerelles permettant de dépasser les difficultés suivantes :

- *La subordination des systèmes à différentes instances politiques (Confédération, canton, communes).* Cette délégation des compétences pose des problèmes de coordination quant aux objectifs poursuivis et aux mesures concrètes.

¹⁷ Pour la définition du public-cible, voir document ad hoc.

- *Les blocages au niveau hiérarchique.* Les professionnels reconnaissent volontiers que leur collaboration « sur le terrain » ne dépend pas que de leur bonne volonté puisque les blocages apparaissent souvent dans les sphères décisionnelles de ces dispositifs.
- *La non-application des conventions¹⁸.* Les raisons invoquées et expliquant en partie cette défection sont principalement le temps à disposition et la surcharge administrative. Ces deux dimensions de l'activité professionnelle et les exigences liées à la prise en charge quotidienne des bénéficiaires sont des leitmotifs du discours des professionnels.
- *La réalisation parallèle de prestations dans les différents sous-systèmes.* A titre d'exemple, l'AI offre un service d'aide au placement qui garantit des mesures équivalentes à celles proposées dans le cadre de la LACI.
- *La complexité du système des assurances sociales.* Cette dernière amène parfois les collaborateurs à avoir une vision tronquée de la réalité et de ses composantes.

Cette complexité trouve un prolongement au niveau de la prise en charge des bénéficiaires puisque ces derniers ont souvent de la peine à comprendre le fonctionnement des dispositifs dans lesquels ils évoluent.

- *L'utilisation de termes techniques.* Elle rend la communication et la compréhension réciproque plus difficile. L'usage de certaines notions est différent d'un dispositif à l'autre.
- *La diversité des systèmes de valeurs.* En d'autres termes, les ORP devraient avoir plus de préoccupations sociales vis-à-vis de leurs bénéficiaires alors que les SSR devraient être davantage sensibles aux exigences du marché du travail.
- *La gestion de l'information est différente d'un système à l'autre.* Les difficultés se posent à plusieurs niveaux : le type d'informations transmises et la qualité de l'information. La protection des données est utilisée comme garde-fou afin de ne pas avoir à aborder d'autres problèmes. De plus, de nombreux professionnels doutent de la crédibilité et des compétences des collaborateurs des autres services.
- *La prise de contact avec les autres institutions.* Cette prise de contact se fait principalement par le biais du téléphone. Elle est parfois difficile car les collaborateurs d'une institution peuvent se sentir incompris par ceux des autres institutions, nourrir d'autres attentes envers eux ou méconnaître leurs compétences.

L'étendue du réseau de connaissances et les habitudes de travail des personnes sont des atouts indispensables.

Plus précisément, cette « zone grise problématique » est très éprouvée par les professionnels concernés dans les cas de figure suivants :

SSR - ORP	SSR – AI	ORP - AI
-applications des sanctions dans le cadre du chômage	-lenteur des décisions (et difficulté de mobiliser l'assuré	-réinscription au chômage pas forcément comprise et acceptée

¹⁸ Voir à ce propos, p.1-2.

	pendant l'attente de décision)	
-inaptitude au placement prononcée par le chômage provoque une situation paradoxale. Exclue du marché du travail, la personne demeure sommée de tout mettre en œuvre pour s'insérer professionnellement	-décisions AI sans lien avec la réalité économique	-même finalité : aide au placement sans coordination des mesures
-conditions posées par les ORP pour le placement sont en décalage avec les situations sociales et économiques fragiles	-incohérence entre certaines décisions AI et certains certificats médicaux	
-différences de compréhension du processus d'insertion sociale et professionnelle	-pas de réponse précise, impossibilité d'avoir des informations quant à la nature des problèmes de santé et les mesures envisagées	
-manipulations et triangulations ORP-SSR <i>par l'assuré</i>		
-demande de s'inscrire au chômage sans en référer à l'ORP		
-désinscription d'office sans concertation avec SSR		
-vérification de l'aptitude au placement		
-triangulation. L'assuré tient deux langages face à ces interlocuteurs.		

3. Renforcement de la collaboration interinstitutionnelle : quelques propositions

Au regard des limites décrites plus haut, il convient de réfléchir aux moyens de renforcer la CII.

3.1 Au niveau législatif

L'art. 85f de la nouvelle LACI (entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2003) constitue un encouragement significatif de la CII entre toutes les organisations importantes pour la réinsertion des demandeurs d'emploi. Le nouvel article 68bis de la 4^{ème} révision de LAI (en consultation) contient lui aussi la base légale permettant d'améliorer la CII entre les Offices AI, les organes d'application de l'AC, et les organes d'exécution cantonaux. Des dérogations sont apportées à la Loi sur la protection des données (LPD) au niveau de la consultation des dossiers et de la levée du secret. Ce dernier point s'applique en particulier aux organes d'exécution de l'assurance-chômage et aux services de l'assurance-invalidité.

3.2 Au niveau des ressources financières et humaines à disposition

Les règles de la Confédération régissent le financement des prestations LACI et AI, l'orientation et la formation professionnelles. Au niveau cantonal, il y a deux régimes de financement :

- La **LEAC** (Loi sur l'aide aux chômeurs) fournit des ressources pour la réinsertion par le biais d'un fonds cantonal. Le fonds est alimenté pour moitié par des contributions des communes et pour l'autre par le canton.
- La **LASoc** (Loi sur l'aide sociale) régit, à partir du 1^{er} janvier 2000, le financement des mesures d'intégration sociale (MIS) au niveau cantonal. Le financement des frais d'organisation des MIS est réparti entre les cantons et les communes.

Au niveau des ressources humaines, il convient de souligner que, dans la phase pilote, des fonds sont mis à disposition par les dispositifs concernés. L'engagement des professionnels est négocié sur leur temps de travail. Au vu des expériences réalisées dans d'autres cantons, l'investissement en personnel peut largement être assumé financièrement.

3.3 Au niveau opérationnel

Toutes les personnes interrogées souhaitent renforcer la CII par le biais de **solutions simples, pragmatiques, rapides et sans lourdeur administrative**. Ces dernières sont envisagées à différents niveaux :

Au niveau organisationnel

- Des directives claires doivent être édictées en conformité avec les différents dispositifs concernés de façon à permettre une coordination optimale des prestations.
- Les contrats de collaboration en vigueur actuellement doivent être adaptés aux besoins des professionnels, à savoir pragmatisme et rapidité sans surcharge administrative. Il est important que tous les collaborateurs concernés soient informés du contenu des contrats.
- Un travail de réflexion doit être réalisé quant à la délimitation des compétences et du rôle de chaque partenaire.
- Certains professionnels émettent le souhait de disposer d'une base de données remise à jour régulièrement. L'idée serait de faire circuler des informations par rapport à des dossiers posant des problèmes au niveau de la CII. Cela impliquerait une levée du secret de fonction. Bien entendu, cette libération de l'obligation de garder le secret devrait respecter deux principes. Le premier est celui de la transparence. L'assuré doit être mis au courant si des informations le concernant sont transmises à des tiers autorisés comme par exemple : le destinataire de ces informations, le type d'information et l'utilité de la communication. Le deuxième principe réfère à celui de la proportionnalité. Les informations communiquées doivent être pertinentes (absolument nécessaires dans l'instruction du dossier du tiers). Cela nécessite une grande attention dans le tri des pièces à envoyer ou des informations à communiquer.

Au niveau du travail d'accompagnement des bénéficiaires

- Une formation interinstitutionnelle continue régulière et une initiation systématique des nouveaux collaborateurs au travail des autres institutions sont vivement souhaitées.
- Le développement d'activités communes doit permettre aux collaborateurs de mieux se connaître, de favoriser leur compréhension réciproque. A titre d'exemple, on peut citer des journées du personnel communes, des visites de projets, des sorties ou des events.
- Au regard des expériences réalisées jusqu'à présent, une institutionnalisation des entretiens de « coordination » serait envisageable, voire la désignation d'un éventuel répondant sans qu'il y ait pour autant spécialisation fonctionnelle.
- La définition d'un projet concerté entre les professionnels concernés permettrait de clarifier les objectifs respectifs des partenaires engagés dans les différents dispositifs.

4. La collaboration interinstitutionnelle : une affaire de communication

Au terme de ce bilan qui souligne à la fois les difficultés liées à la collaboration interinstitutionnelle et les solutions envisagées concrètement, il paraît important de relever deux attentes claires de la part des professionnels rencontrés. La première attente concerne l'information. Les personnes interrogées sont unanimes quant à leur volonté d'être informées régulièrement et clairement de la suite du projet. La deuxième attente, complémentaire à la première, est fondamentale puisqu'elle concerne la participation. Les « collaborateurs du front », selon l'expression de Lydie-Elisa Beuret, souhaitent être impliqués dans le projet de CII.

C'est pourquoi la phase pilote va s'attacher à développer les bases de la CII dans une région donnée en espérant pouvoir tirer profit de l'expérience réalisée à l'échelle locale et l'étendre à tout le canton.

Tout est donc affaire de communication. Le défi est de taille mais de loin pas irréaliste ni irréalisable. Dans le contexte actuel, le respect des particularismes et de la culture institutionnelle reste néanmoins essentiel.

Patricia Comby, 17.12.02.

ANNEXE 2
PLATEFORME JEUNES
RAPPORT D'ACTIVITÉS 2002-2003

L'ANNEXE 2 présente la Plateforme Jeunes, outil mis en par le SPE pour orienter les jeunes en recherche de filières de formation vers la structure la plus adaptée à leurs besoins.

- les parties 2 et 3 exposent le concept ainsi que les objectifs poursuivis au sein de la Plateforme ;
- la partie 4 ouvre le débat sur les résultats de la Plateforme.

Rapport d'activités 2002-2003

La plateforme Jeunes

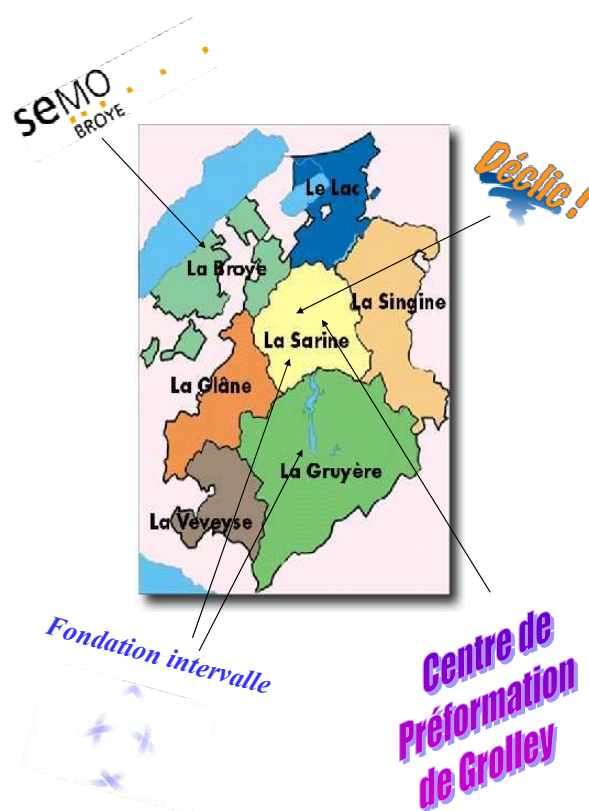
Outil mis en place par le service public de l'emploi du canton de Fribourg pour orienter les jeunes en recherche de filières de formation vers la structure correspondant le mieux à leur situation personnelle.

1. INTRODUCTION	70
2. CONCEPT DE LA PLATEFORME JEUNES	71
3. OBJECTIFS DE LA PLATEFORME JEUNES.....	72
3.1. FONCTIONNEMENT DE LA PLATEFORME JEUNES	72
3.2. RÉSULTATS APRÈS UN AN D'ACTIVITÉS.....	73
3.2.1. Quelques chiffres.....	73
3.2.2. Impact de l'activité de la plateforme Jeunes sur le travail au sein des SeMo.....	74
3.2.3. Constats.....	75
3.2.4. Hypothèses.....	75
4. CONCLUSION.....	76

1. Introduction

Les **Semestres de Motivation** ou SeMo font partie de l'offre des mesures actives mises à disposition par l'assurance chômage pour les jeunes à la recherche d'une solution de formation. Il en existe quatre sur l'ensemble du canton de Fribourg.

Jusqu'en 2001, le conseiller en personnel (CEP) de l'Office régional de placement (ORP) avait le libre choix du placement des jeunes chômeurs auprès de ces institutions. Ce système avait l'avantage d'une grande rapidité, mais comportait quelques points perfectibles. En particulier, il serait inexact de considérer les semestres de motivation comme étant tous identiques. Chaque mesure a ses spécificités et s'adresse à un public différent.



Le service public de l'emploi du canton de Fribourg (SPE) a, par conséquent, décidé de modifier sa pratique en visant une meilleure adéquation entre les besoins des personnes qui cherchent leur voie sur le marché du travail et l'offre des institutions.

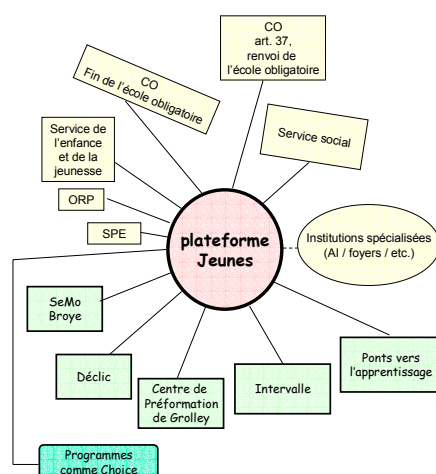
Afin d'optimiser la coordination et la collaboration entre toutes les structures en place, le projet **plateforme Jeunes** est né durant l'été 2001.

2. Concept de la plateforme Jeunes

Mieux gérer les projets professionnels des jeunes touchés par le chômage, en mobilisant les forces des acteurs en place et en définissant plus clairement le rôle de chacun, voilà le but vers lequel tend la plateforme Jeunes, son objectif principal étant d'orienter les jeunes vers la structure la plus adéquate, afin de les aider dans le choix d'une filière de formation, ou faciliter leur insertion sur le marché de l'emploi. Les dispositifs de prise en charge sont donc principalement les Semestres de Motivation, financés par l'assurance-chômage. D'autres mesures existent, comme les cours d'intégration par exemple. Ils sont mis en place par le service de la formation professionnelle, qui s'occupe également des préapprentissage, mais les cours d'intégration correspondent à un public particulier, celui des primo arrivants.

L'idée principale véhiculée par la plateforme est donc la coordination des structures de prise en charge, afin d'apporter au jeune en recherche de projet professionnel une solution appropriée et personnalisée. Il est important d'ajouter qu'une proportion importante de ces jeunes a rencontré des difficultés variées durant leur scolarité obligatoire.

La plateforme est donc définie en termes de structure centralisée, et fonctionne sous sa forme actuelle depuis août 2002. De plus, la plateforme étant à l'interface d'un réseau de prise en charge important, elle permet à ses membres d'avoir une vision globale de l'évolution de l'ensemble du système :



Comme cela est mis en évidence, les jeunes arrivent à la plateforme par des canaux très diversifiés (conseillers en orientation, service de l'enfance et de la jeunesse, cycles d'orientations, ORP, etc.). Cela démontre l'importance d'une instance centralisée qui coordonne les actions de tous les partenaires.

Après plusieurs séances d'informations, la majorité des acteurs concernés par la prise en charge des jeunes adressent actuellement leurs demandes directement à la plateforme qui peut ainsi répondre rapidement aux demandes.

3. Objectifs de la plateforme Jeunes

Les différents SeMo sont mis en place pour favoriser le choix d'une filière de formation ou faciliter l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi, en leur donnant un encadrement adapté aux difficultés rencontrées. Dans cette optique, l'objectif de la plateforme est d'orienter les jeunes vers la structure la plus adéquate, servant ainsi de 1^{ère} passerelle entre l'école et le monde du travail.

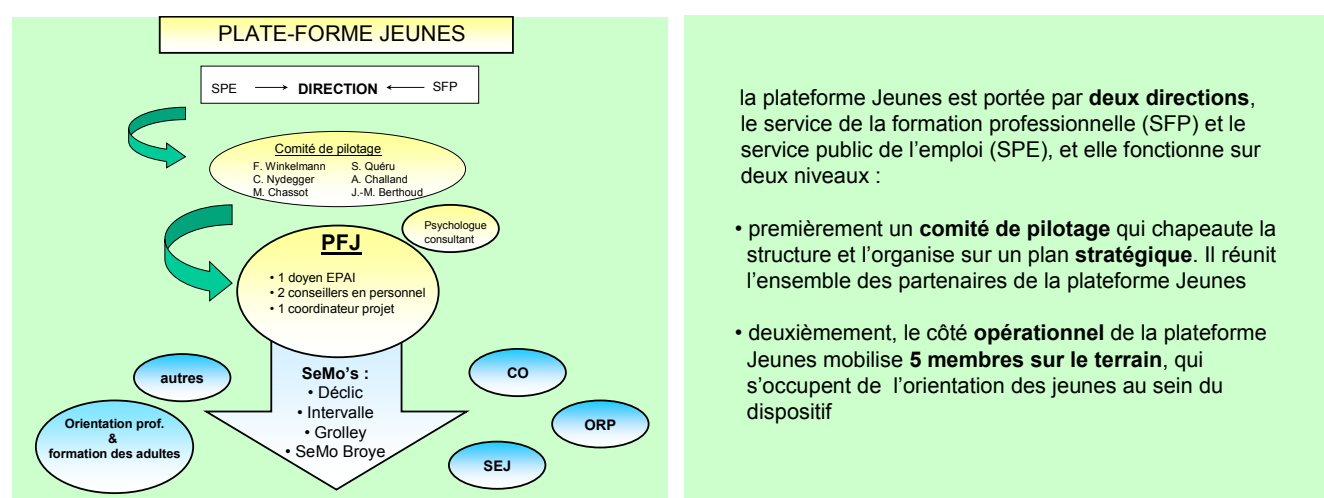
- ⇒ Diriger les jeunes vers un dispositif (SeMo dans la plus grande majorité des cas) adapté à leurs besoins.

Comme cela a été précisé plus haut, chaque semestre de motivation possède ses propres particularités et est ouvert à un public spécifique. Par exemple, Intervalle s'adresse plus précisément aux jeunes sortant de l'école obligatoire et ne rencontrant pas de difficultés particulières, alors que Déclic est davantage susceptible d'accueillir des jeunes au bénéfice d'une première expérience de vie, qu'elle soit professionnelle (rupture d'apprentissage par exemple) ou non. Le SeMo Broye concerne plus particulièrement les jeunes broyards, qu'ils soient vaudois ou fribourgeois, et le centre de préformation de Grolley, quant à lui, possède des structures pouvant accueillir des jeunes rencontrant des difficultés plus marquées, et tenant compte autant des aspects personnels, familiaux ou encore sociaux.

- ⇒ Aider les jeunes dans le choix d'une filière de formation et/ou à s'insérer sur le marché de l'emploi.

Les différences et spécificités de chaque semestre de motivation n'ayant pas de frontières rigides, le travail de la plateforme prend tout son sens. En effet, puisque les membres de la plateforme connaissent le fonctionnement et la philosophie de chaque semestre de motivation, ils orientent donc chaque jeune reçu de façon optimale. De plus, la plateforme est un observateur particulier ayant aussi un regard extérieur sur le système en place, puisqu'elle se trouve en amont des mesures proposées.

3.1. Fonctionnement de la plateforme Jeunes



Sur le terrain, la plateforme Jeunes est donc constituée de 5 membres : un conseiller ORP francophone et une conseillère ORP germanophone, le doyen de l'école professionnelle artisanale et industrielle, une coordinatrice de projet et un psychologue consultant.

Un demi-jour par semaine, et ce au rythme de l'année scolaire, les jeunes qui se présentent à la plateforme :

- sont écoutés et informés : ils peuvent poser les questions qui leur semblent importantes ;
- effectuent un 1^{er} bilan, sous la forme d'un entretien d'évaluation, ce qui permet d'étoffer les informations données et cerner la situation personnelle de chaque jeune ;
- sont orientés vers l'institution la plus en adéquation avec leurs besoins, selon le premier bilan qui aura été ainsi établi.

Cela sous-tend une égalité de traitement et une perméabilité des différentes institutions.

3.2. Résultats après un an d'activités

On constate une grande utilisation de cet outil par les différents partenaires en place. En effet :

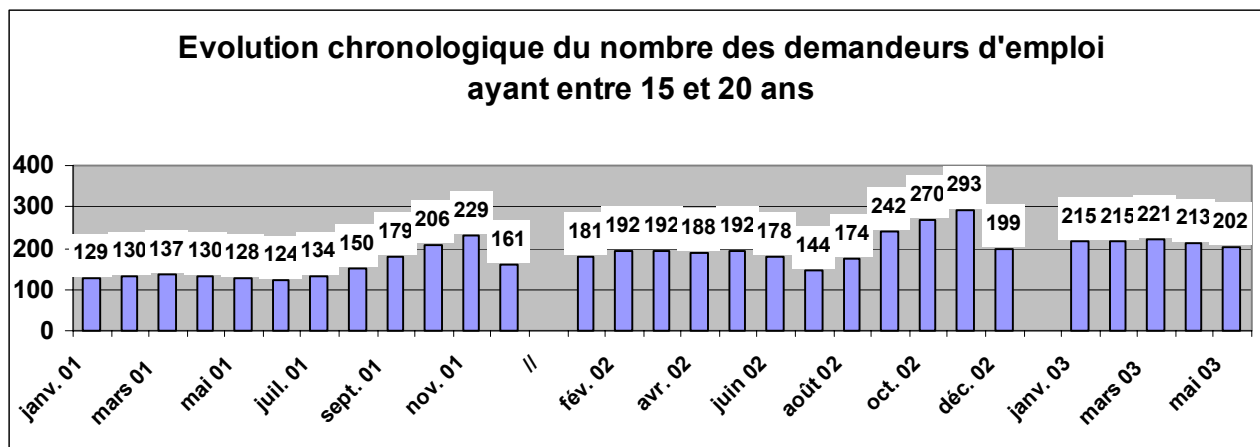
- plus de 250 jeunes sont passés par la plateforme durant l'année scolaire 2002-2003 ;
- plus de la moitié de ces jeunes ont pu intégrer un semestre de motivation.

3.2.1. Quelques chiffres

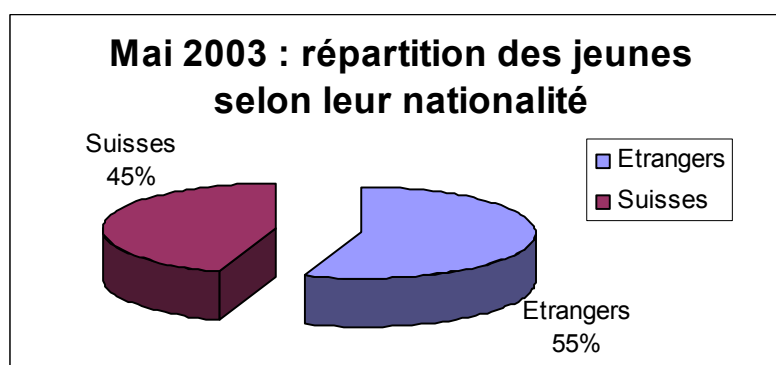
- Taux de placement des jeunes bénéficiant d'une mesure SeMo au sein du canton de Fribourg :

Taux de placement des jeunes bénéficiant d'une mesure SeMo	
Centre de Préformation de Grolley	69 %
Déclic	78 %
Intervalle	86 %
SeMo Broye	91 %
Moyenne	81 % de taux de placement

- On remarque dans un 1^{er} temps que les jeunes touchés par le chômage constituent 3.4 % des demandeurs d'emploi du canton de Fribourg



- 44.6% des jeunes au chômage sont suisses et 55.4 % sont d'origine étrangère.



3.2.2. Impact de l'activité de la plateforme Jeunes sur le travail au sein des SeMo

- Centre de Préformation de Grolley : satisfaction du SeMo quant aux jeunes envoyés, soit davantage de profils différents que les années précédentes. L'effet a été de diminuer le sentiment de « ghetto » perçu auparavant au centre de Préformation de Grolley. Ainsi, un meilleur travail a pu être effectué, les enseignants en étaient satisfaits.
- Déclic : les jeunes envoyés par la plateforme étaient souvent en grande difficulté personnelle. De ce fait, leur prise en charge a été difficile pour ce SeMo, qui a dû adapter son mode de fonctionnement aux besoins spécifiques de ce type de jeunes.
- Intervalle : les jeunes orientés vers ce SeMo correspondaient, dans l'ensemble, à la prise en charge qu'il peut offrir. Cependant, pour les jeunes qui ne correspondaient que partiellement à ce profil, ils ont

pour beaucoup abandonnés la mesure d'eux-mêmes. Ils ont « décrochés », puisque l'encadrement et le travail possible ne correspondaient pas à leurs réels besoins.

- SeMo Broye : les profils envoyés à Payerne sont particuliers puisque c'est avant tout un critère géographique qui est pris en compte. Ainsi, le SeMo étant mixte, soit vaudois et fribourgeois, seule une petite partie de jeunes fribourgeois y sont envoyés. Aucune situation particulière ne s'est produite, les profils envoyés correspondaient donc à l'offre proposée.

3.2.3. Constats

- 3 SeMo sont, dans l'ensemble, satisfaits des profils des jeunes qu'ils ont accueillis, même s'ils remarquent une recrudescence de jeunes rencontrant des problématiques diverses. Un semestre de motivation a quant à lui connu des difficultés de prise en charge car les jeunes envoyés par la plateforme étaient, pour plus de la moitié, en grande difficulté personnelle ;
 - La plateforme remarque un afflux de jeunes rencontrant des problématiques diverses ;
 - Elle permet de canaliser beaucoup de jeunes qui, auparavant, échappaient au système ;
 - Le passage à la plateforme est souvent la dernière chance de prise en charge possible avant que les jeunes ne soient livrés à eux-mêmes.
- ⇒ la plateforme jeunes est un portail d'entrée pour tout jeune en demande, mais l'éventail de solutions possibles est extrêmement restreint puisqu'il ne s'agit quasiment que des semestres de motivation, qui ont un mandat clair de l'assurance-chômage et ne peuvent donc pas prendre en charge, dans leurs structures actuelles, tous les jeunes du canton qui sont en difficulté.

En effet, beaucoup de partenaires (service de l'enfance et de la jeunesse, cycles d'orientation, etc.) font appel à la plateforme pour des jeunes ne répondant pas à un critère important pour la prise en charge en SeMo, soit l'aptitude au placement.

Plusieurs hypothèses peuvent être posées quant à cet état de faits.

3.2.4. Hypothèses

- Pour la plateforme Jeunes :
 - Une certaine méconnaissance, de la part des professionnels qui envoient les jeunes à la plateforme, quant aux objectifs et aux moyens dont dispose cette dernière en termes de prise en charge.
 - Le manque de structures de prises en charge autres que les semestres de motivation.
- Pour les semestres de motivation :
 - Les limites posées par le mandat initial de l'assurance chômage est en conflit avec le profil des jeunes qui passent par la plateforme et qui sont ensuite pris en charge par les SeMo.
 - Un afflux de jeunes en grave difficulté est survenu lorsque la structure la plus appropriée était complète. Ainsi, la plateforme a orienté ces jeunes vers un dispositif s'approchant au maximum de la structure de prise en charge adéquate.

4. Conclusion

L'objectif de ce rapport est de mettre en évidence le fonctionnement de la plateforme Jeunes, d'en souligner les points forts et les faiblesses, afin d'en analyser objectivement l'utilité et les possibilités de développement.

Tout d'abord, la plateforme Jeunes constitue un formidable instrument, révélateur des jeunes en difficulté au sens large. C'est un portail d'entrée qui permet d'identifier ces jeunes et d'effectuer un 1^{er} bilan de leur situation personnelle. Ainsi, la plateforme Jeunes constitue un outil d'analyse important de la situation des jeunes touchés par la problématique de la recherche d'une filière de formation. Par la mise sur pied de la plateforme jeunes et par sa position stratégique au sein du système, elle permet de soulever plusieurs éléments essentiels de l'évolution de la problématique des jeunes.

Les efforts de collaboration mis en place par les différents services concernés permettent au canton de Fribourg de mettre en lumière les manques de prise en charge des jeunes en difficulté. En effet, une augmentation toujours croissante de demandes fait désormais des semestres de motivation une solution parmi un éventail de choix possibles, et non plus seulement une prise en charge « exceptionnelle », d'autant qu'ils ne constituent en aucun cas la panacée pour l'ensemble des jeunes en difficulté dans le canton de Fribourg.

De ce fait, la faiblesse de la plateforme est l'inadéquation entre la demande, soit tout jeune en difficulté et l'offre proposée, soit les semestres de motivation, dont la philosophie de travail est directement liée à leur appartenance à l'assurance chômage. Ainsi, une question de compatibilité entre le mandat des SeMo et le profil des jeunes en demande existe.

Cependant, un des éléments sur lequel peut s'appuyer la plateforme Jeunes afin de conserver son statut novateur dans la prise en charge des jeunes en difficulté, est sans nul doute l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la formation professionnelle au 1^{er} janvier 2004. Celle-ci doit permettre à la plateforme Jeunes de s'étendre à d'autres filières que les SeMo's, soit à l'ensemble du domaine de la « préparation à la formation initiale » (cf, art. 12 de la LFPr).

En conséquence, la création et le développement de structures plus adaptées, correspondant mieux à la demande impliquerait une collaboration encore plus étroite entre services, tant au niveau des compétences à mobiliser qu'au niveau d'une prise en charge financière commune, dans le sens d'une véritable collaboration interinstitutionnelle.

ANNEXE 3
ARRÊTÉ DU CONSEIL D'ÉTAT, AVRIL 2002

CONSEIL D'ÉTAT DU CANTON DE FRIBOURG

(EXTRAIT DU PROCÈS-VERBAL DES SÉANCES)

Commission de coordination de la collaboration interinstitutionnelle. Institution et nomination.

Vu les recommandations de la Conférence des chefs de départements cantonaux de l'économie publique et de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales ;
Vu l'article 22 de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale ;
Vu l'article 7 al. 1 let. f de la loi du 13 novembre 1996 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs ;
Vu l'arrêté du 28 novembre 1983 sur les indemnités dues aux membres des commissions de l'Etat ;

Sur la proposition de la Direction de l'économie, des transports et de l'énergie et de la Direction de la santé publique et des affaires sociales,

Arrête:

Article premier. Il est institué une Commission cantonale pour la coordination de la collaboration interinstitutionnelle (ci-après : la Commission).

Art. 2. ¹ La Commission a pour mission d'élaborer un concept de collaboration interinstitutionnelle visant à prévenir l'exclusion sociale et à favoriser la réinsertion professionnelle.

² Elle a notamment pour tâches :

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

Art. 3. Un rapport de la Commission sera déposé au plus tard à la fin décembre 2003.

Art. 4. La Commission est composée comme suit :

Président :

- M. Genilloud Marc, chef de service de l'Office public de l'emploi, Pensier

Membres :

- M. Berset Sébastien, chef de groupe à l'ORP Sarine-Fribourg, Romont
- M. Berther Michel, chef du service des institutions et assurances sociales de la ville de Fribourg, Fribourg
- M. Berthoud Jean-Marie, adjoint du chef de service de l'Office public de l'emploi, Frunce
- M. Huber Viktor, doyen de l'Ecole professionnelle artisanale et industrielle, Fribourg
- M. Jeckelmann Markus, chef des ORP de la Singine et du Lac, Plasselb
- M. Lepori Marco, chef de la section Réadaptation professionnelle de l'Office cantonal AI, La Corbaz
- M. Sallin André, chef du service social de la Gruyère, Bulle
- M. Schmitt Pierre, responsable du service social de Morat, Domdidier
- M. Simonet Jean-Claude, collaborateur scientifique auprès du Service social cantonal, Fribourg
- Mme Szabo Marceline, cheffe des ORP de la Gruyère, de la Glâne et de la Veveyse, Villargiroud

Art. 5. Le secrétariat de la Commission est assuré par Mme Gisèle Erné-Vidoz, secrétaire à l'Office public de l'emploi.

Art. 6. Les membres de la commissions sont indemnisés conformément à l'article 2 de l'arrêté du 28 novembre 1993 sur les indemnités dues aux membres des commissions de l'Etat, l'article 3 étant applicable à :

- M. Berset Sébastien
- M. Berthoud Jean-Marie
- Mme Erné Gisèle
- M. Genilloud Marc
- M. Huber Viktor
- M. Jeckelmann Markus
- M. Lepori Marco
- M. Simonet Jean-Claude
- Mme Szabo Marceline

Art. 7. Communication :

- a) à la Direction de l'économie, des transports et de l'énergie, pour elle et les membres de la Commission (12 ex.) ;
- b) à la Direction de la santé publique et des affaires sociales (2 ex.) ;
- c) à la Direction des finances, pour elle et l'Office du personnel (2 ex.) ;
- d) à la Chancellerie d'Etat (2 ex.).

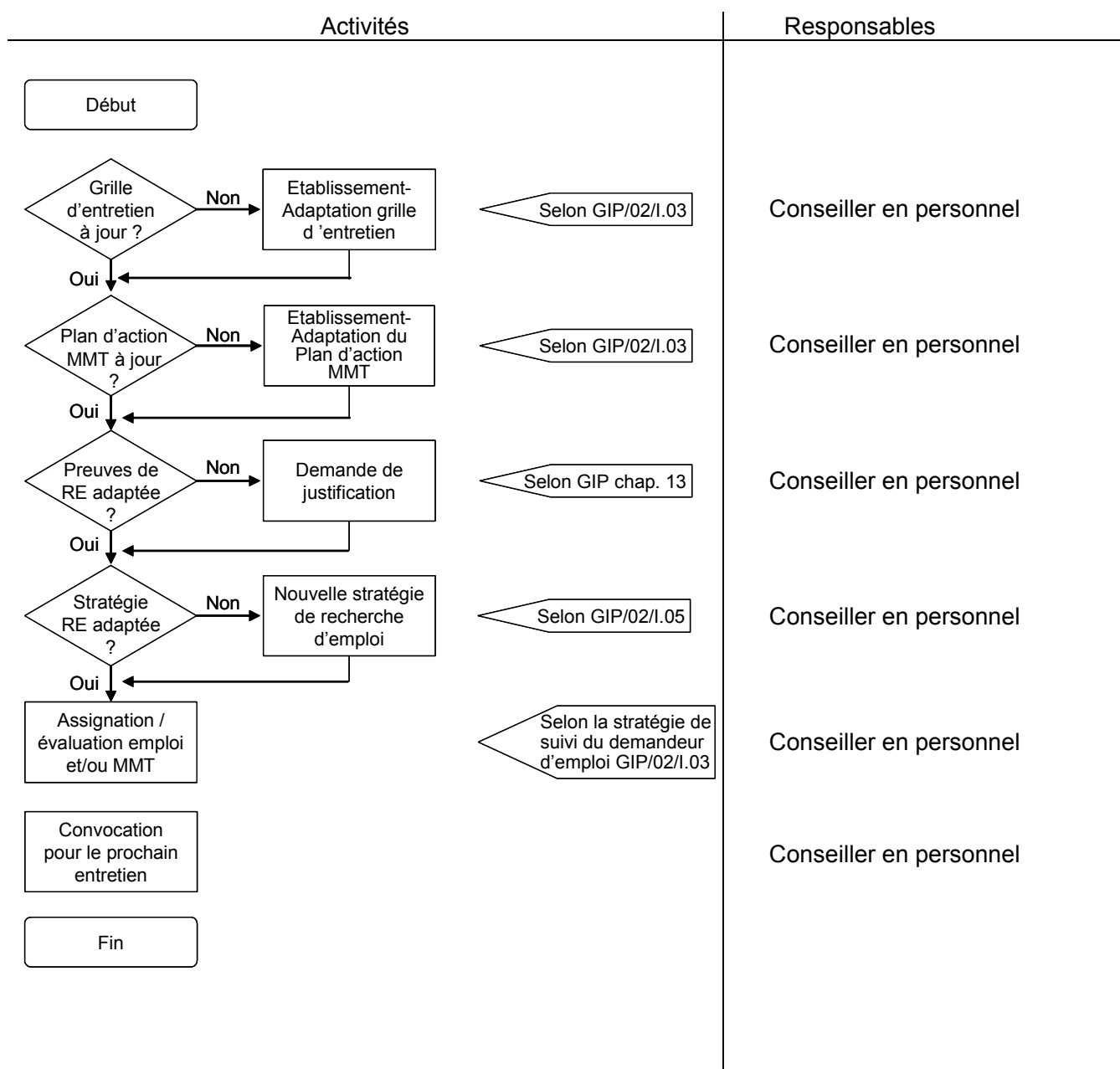
ANNEXE 4

LE RÉPERTOIRE DES PROCESSUS DE PRISE EN CHARGE ET DE SUIVI PROPRE À CHAQUE DISPOSITIF

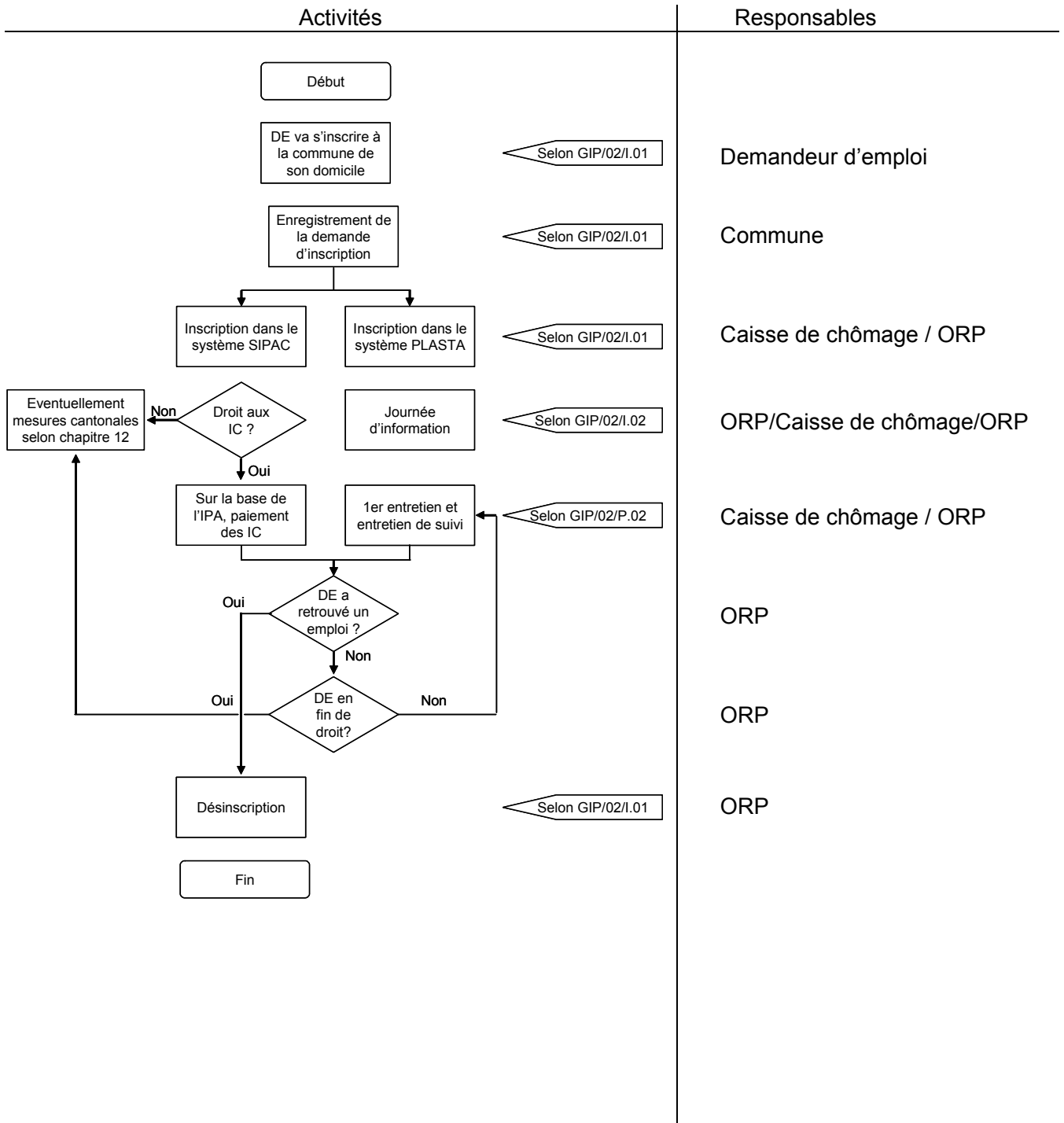
L'ANNEXE 4 comprend trois parties :

- la première partie concerne les procédures de travail propres au SPE. Il s'agit principalement de deux phases de la prise en charge : l'inscription/desinscription du demandeur d'emploi et le déroulement des entretiens ;
- la deuxième partie est relative au processus de traitement des demandes dans le cadre de l'aide sociale ;
- la troisième partie réfère à la première demande AI de rente et/ou de réadaptation professionnelle de la personne assurée.

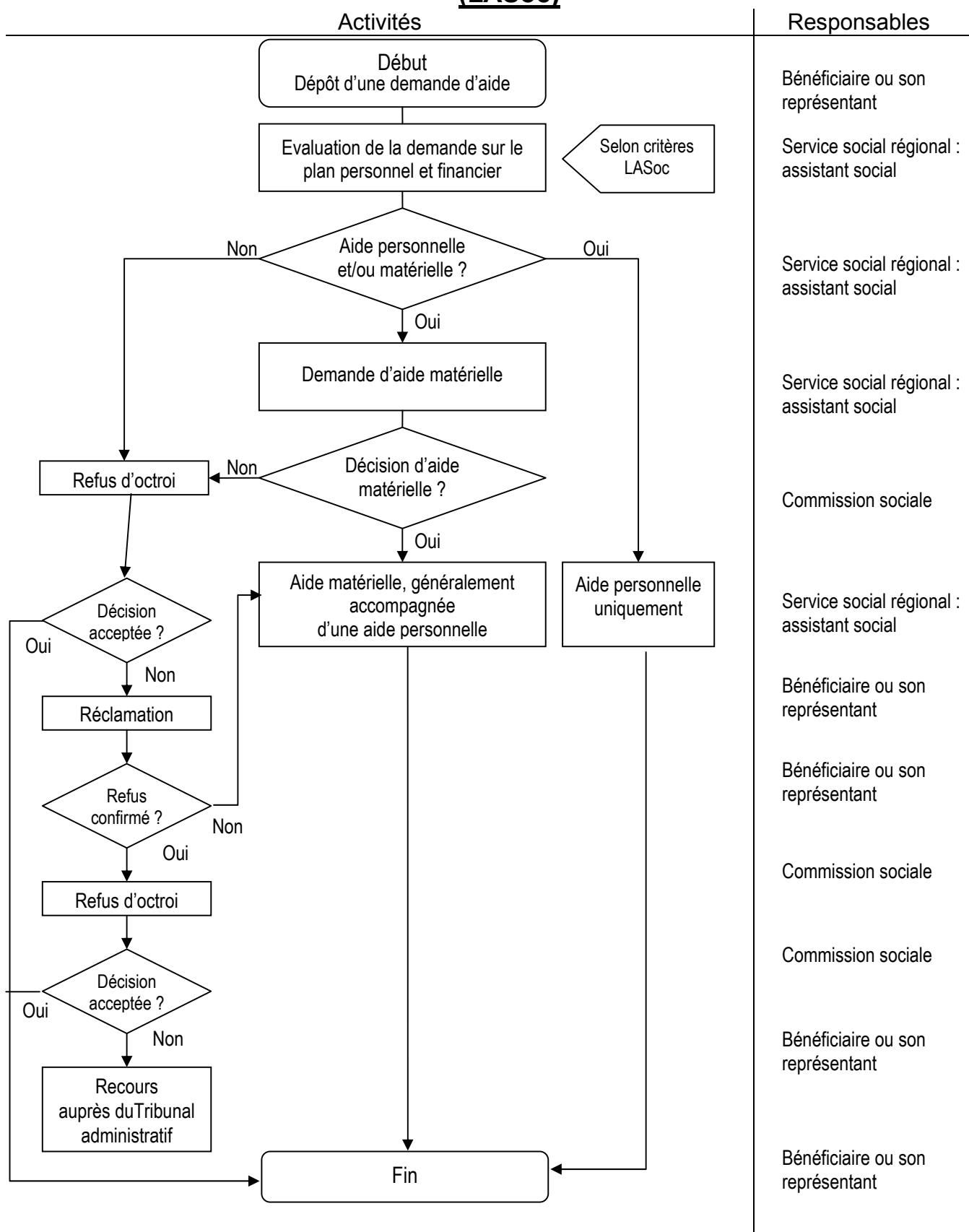
Déroulement des entretiens - ORP



Inscription et désinscription d'un demandeur d'emploi - ORP



Traitement des demandes d'aide dans le cadre de la Loi sur l'aide sociale (LASoc)



Première demande AI de rente et/ou réadaptation professionnelle de la personne assurée (PA)

Activité	Responsable
Début	
P. A. dépose une demande à l'OAI	Personne assurée
<p>Enregistrement de la demande</p> <p>1^{ère} instruction</p>	<p>contrôle SPLITTING contrôle domicile accusé de réception à la P. A. requête d'info compl. contrôle (CH / UE)</p>
Rente (octroi ou refus)	OAI (gestionnaire)
Mesures d'instruction (69 RAI) <i>Stages professionnels</i> <i>Expertises médicales</i>	OAI (gestionnaire) ou OAI (conseiller)
Examen des possibilités de réadaptation. profess.	OAI (conseiller)
Rente (octroi ou refus)	OAI (gestionnaire)
Stage d'observation profess. (69 RAI) ou d'orientation (15 LAI)	OAI (conseiller)
Formation initiale (16 LAI) Reclassement (17 LAI)	OAI (conseiller)
Rente (octroi ou refus)	OAI (gestionnaire)
Service d'aide au placement (18 LAI)	OAI (conseiller) et personne assurée
Clôture de la demande → FIN	

ANNEXE 5

LA DÉFINITION DU PUBLIC-CIBLE ET DES TRAJECTOIRES

L'ANNEXE 5 comprend deux parties :

- la première partie présente un tableau schématique identifiant le public-cible sur la base des difficultés généralement rencontrées par les bénéficiaires impliquant un ou plusieurs partenaires ;
- la deuxième partie détermine un certain nombre de trajectoires typiques en termes de collaboration interinstitutionnelle.

DEFINITION DU PUBLIC-CIBLE

La synthèse ci-après est élaborée sur la base d'une part, des documents de travail fournis par les membres de la Commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle et d'autre part, des entretiens réalisés auprès des acteurs représentatifs des dispositifs concernés.

Ce tableau ne prétend pas à l'exhaustivité. Il constitue un point de départ à la réflexion sur les trajectoires des bénéficiaires se situant à l'interface des ORP, des SSR, de l'AI et de l'OP. En d'autres termes, la détermination des profils typiques est susceptible d'évoluer en fonction des expériences réalisées pendant la phase-pilote.

Public-cible	SSR-ORP	SSR-AI	ORP-AI	SSR-OP	ORP-OP	AI-OP
	-sans emploi pour lesquelles l'aide sociale accorde des avances sur le chômage	-au bénéfice rente AI et/ou prestations complémentaires insuffisantes		-aucune idée par rapport à la cible professionnelle	-aucune idée par rapport à la cible professionnelle	-réculte d'informations sur professions/filières avant rencontre conseiller AI
	-sans emploi pour lesquelles l'aide sociale accorde des compléments financiers aux IC	-ayant déposé une demande auprès de l'AI	-ayant déposé une demande auprès de l'AI	-sortant de formation et ne connaissant pas les débouchés connexes à la formation première	-sortant de formation et ne connaissant pas les débouchés connexes à la formation première	
	-sans emploi pour lesquelles l'aide sociale accorde une aide matérielle suite aux sanctions prononcées (ne remplissant pas leurs obligations)	-bénéficiaire d'une rente AI avec capacité de gain résiduel	-bénéficiaire d'une rente AI avec capacité de gain résiduel			

	-en fin de droit aux indemnités chômage ou -ne bénéficiant pas d'IC	-problèmes de santé sans qu'une demande AI n'ait été introduite	-problèmes de santé sans qu'une demande AI n'ait été introduite			
	-s'inscrivant au chômage suite au dépôt d'une demande d'aide sociale	-au bénéfice de certificats médicaux contradictoires				
	-inaptes au placement mais inscrites par obligation des SSR					

DEFINITION DES TRAJECTOIRES

TRAJECTOIRE A	TRAJECTOIRE B	TRAJECTOIRE C	TRAJECTOIRE D	TRAJECTOIRE E	TRAJECTOIRE F
en bonne santé	en bonne santé	en bonne santé	en mauvaise santé	en mauvaise santé	en mauvaise santé
sans emploi	sans emploi	en emploi	sans emploi	sans emploi	en emploi
reçoit une aide sociale	ne reçoit pas une aide sociale	reçoit une aide sociale	ne reçoit pas une aide sociale	reçoit une aide sociale	reçoit une aide sociale

Six trajectoires typiques ont pu être définies en fonction de trois critères de base : l'état de santé, l'emploi et le fait de bénéficier d'une aide sociale. Ces trajectoires correspondent aux deux axes du dispositif CII. Le premier axe réfère à l'aspect « promotion » et concerne en particulier la trajectoire E. Cette dernière est caractéristique d'un bénéficiaire se trouvant dans une situation cumulant les difficultés (en mauvaise santé, sans emploi et au bénéfice d'une aide sociale). Le deuxième axe est plus complexe à cerner en termes de trajectoire. Il représente l'orientation préventive du dispositif CII. L'objectif est d'éviter qu'une situation ne se dégrade ou ne s'enlise encore plus faute d'une intervention ciblée sur une des trois ressources de cette personne (santé, emploi, aide sociale). La trajectoire A est représentative de ce point de vue ; il s'agit d'intervenir en amont des problèmes de santé non déclarés. Dans la trajectoire F, l'accent est mis sur le maintien de l'employabilité puisque la personne connaît déjà des difficultés aux niveaux social et sanitaire.

Remarques au sujet de la définition de la santé :

- La santé est considérée dans son aspect processuel comme capacité d'adaptation à un environnement en permanente évolution.
- La santé n'est pas un acquis, mais une ressource que chaque individu doit entretenir.
- La santé est appréhendée davantage comme le fait d'assumer les changements de comportements visant le bien-être que comme l'évitement d'une mort prématurée ou l'absence de maladie. Le bien-être personnel intègre aussi bien le bien-être physique, psychique et social que des dimensions relatives au plaisir, au désir et à l'autonomie.
- La santé a un caractère relatif. Une personne peut se dire en bonne santé alors même qu'elle souffre de troubles qui ne l'empêchent pas de fonctionner normalement dans la société. L'attitude de la personne est donc déterminante¹⁹.

¹⁹ Définition tirée du rapport « *La santé des travailleurs sociaux. Des risques du métier* », Patricia Comby et René Knüsel, mai 2002.

ANNEXE 6

LE CATALOGUE DES PRESTATIONS

L'**ANNEXE 6** présente le catalogue des prestations propre à chaque dispositif :

- la première partie s'intéresse aux prestations de service allouées par le SPE ;
- la deuxième partie offre une vision d'ensemble du catalogue propre aux services sociaux régionaux ;
- la troisième partie répertorie les prestations octroyées dans le cadre de l'assurance-invalidité.

PRESTATIONS DE SERVICE ORP

Définition

Les mesures du marché du travail (MMT) sont un instrument visant à prévenir le chômage imminent et à combattre le chômage existant. Elles doivent améliorer l'aptitude au placement et assurer une réintégration rapide et durable des demandeurs d'emploi.

Ces mesures ont été mises en place en vue d'accroître l'adéquation entre les exigences du marché du travail et la structure de qualification des demandeurs d'emploi.

Types de MMT

Il faut faire une distinction entre les mesures orientées « placement » et les mesures orientées « perfectionnement professionnel », à savoir :

Mesures orientées « placement », telles que :

- Stages
- Allocations d'initiation au travail (AIT)
- Allocations de formation (AFo)
- Encouragement à une activité indépendante (EAI)

Mesures orientées « perfectionnement professionnel », telles que :

- Cours
- Programmes d'emploi temporaire (PET)
- Programmes d'emploi qualifiant (PEQ)
- Semestres de motivation (SEmo)
- Entreprise d'entraînement

Tâches des services sociaux régionaux définies dans le cadre de la Loi sur l'aide sociale (LASoc)

Les services sociaux régionaux ont pour tâches²⁰ :

1. de contribuer à la prévention sociale et de collaborer avec les institutions privées et publiques ;	<ul style="list-style-type: none">• Prévenir• collaborer
2. d'instruire les dossiers d'aide sociale et de demander le préavis de la commune de domicile d'aide sociale ;	<ul style="list-style-type: none">• Instruire
3. de fournir l'aide personnelle et l'aide matérielle (aux personnes désignées aux articles 7 et 8 LASoc) après avoir soumis les demandes d'aide matérielle à la commission sociale ou au Service de l'action sociale ;	<ul style="list-style-type: none">• Aider
4. de décider, en cas d'urgence, de l'octroi d'une aide matérielle limitée et de soumettre leur décision à l'autorité compétente pour ratification ;	<ul style="list-style-type: none">- Aide personnelle - Aide matérielle- Aide matérielle d'urgence
5. de transmettre au Service de l'action sociale les avis d'aide sociale relevant des lois fédérales et des conventions internationales ;	<ul style="list-style-type: none">• Informé
6. de présenter, pour remboursement, à la fin de chaque trimestre civil, aux communes et à l'Etat, le décompte des aides matérielles accordées ;	
7. d'élaborer un rapport annuel d'activités à l'intention des communes et de la Direction de la santé et des affaires sociales.	

Prestations de l'aide sociale :

L'aide sociale comprend la prévention, l'aide personnelle, l'aide matérielle et la mesure d'insertion sociale²¹.

La tâche première de l'aide sociale est de *garantir la dignité de l'homme et la valeur personnelle de l'individu*²². La sauvegarde de la dignité humaine exige en premier lieu une compensation de l'incapacité financière du demandeur²³. Mais le but de l'aide sociale est de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale de la personne dans le besoin²⁴. L'objectif est donc que la personne dans le besoin maîtrise les problèmes matériels et non matériels qui entravent le développement de sa personnalité.

► Prévention

Elle comprend toute mesure générale ou particulière permettant d'éviter le recours à l'aide personnelle et matérielle²⁵.

²⁰ art. 18 LASoc

²¹ art. 4 al. 1 LASoc

²² ATF 97 I 45

²³ Wolffers F., Fondements du droit de l'aide sociale. Introduction aux législations fédérale et cantonales en matière d'aide sociale. Berne, Haupt, 1995, p. 76.

²⁴ art. 2 LASoc

²⁵ art. 4 al. 2 LASoc

Elle consiste notamment à donner une *information sociale* sur l'offre existante de prestations sociales qui peuvent contribuer à prévenir les situations de détresse et la pauvreté. Elle consiste aussi en une sensibilisation du monde économique ainsi que des interpellations du monde politique sur la situation des personnes dans le besoin.

► Aide matérielle

L'aide matérielle est une prestation allouée en espèces, en nature ou sous la forme d'un contrat d'insertion sociale²⁶. Elle est déterminée sur la base des normes édictées par le Conseil d'Etat et en référence aux normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale²⁷. Il s'agit de toute aide octroyée comportant un mouvement financier sur le compte individuel LASoc, quel que soit sa nature, son montant et sa durée.

► Aide personnelle

L'aide personnelle comprend notamment l'écoute, l'information et le conseil²⁸.

Cette aide consiste :

a) dans la **mobilisation de ressources matérielles**, mais sans entraîner aucun mouvement financier sur le compte individuel LASoc. Il s'agit de demandes d'aide financière auprès d'organismes divers, de la mise à disposition de logement, de la sollicitation de moyens auxiliaires, etc.

b) dans la **mobilisation de ressources non matérielles sous forme de services** :

- directs

Il s'agit notamment de conseil en matière budgétaire, de renseignement juridique, de conseil d'ordre psychologique, de placement d'emploi, de placement en institution, d'assainissement de dette, d'aide au personne à faire valoir leur droit ou d'accompagnement dans des démarches administratives diverses (suivi de demandes de prestations, formulaires, déclaration fiscale, etc.)

Cette prestation s'inscrit généralement dans le cadre d'une aide psychosociale consistant dans l'évaluation psychosociale et le diagnostic, le développement de projet individuel et la médiation (lien avec d'autres organismes).

- indirects

Il s'agit de l'aide consistant à orienter la personne dans le besoin vers un organisme spécialisé. L'aide a dans ce cas une fonction de *triage*.

► Mesures d'insertion sociale

La mesure d'insertion sociale, dans le cadre d'un contrat d'insertion sociale, permet au bénéficiaire de l'aide sociale de retrouver ou de développer son autonomie et son insertion sociales²⁹ (voir : le concept des mesures d'insertion sociale).

Principe de subsidiarité

Les prestations de l'aide sociale ne sont accordées que lorsque tous les autres moyens privés (notamment ceux de la famille) ou de la collectivité (notamment ceux du système de sécurité sociale ou d'action sociale en général) ont été épuisés³⁰.

²⁶ art. 4 al. 4 LASoc

²⁷ Cf. Règlement du 30 novembre 1999 d'exécution de la loi sur l'aide sociale (RELASoc), Ordonnance du 8 septembre 2003 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale, directive, Information no4 sur l'application des normes LASoc.

²⁸ art. 4 al. 3 LASoc

²⁹ art. 4 al. 5 LASoc

³⁰ cf. art. 5 LASoc

Assurance invalidité et chômage

But: Définir le système d'assurance-invalidité et sa terminologie
Définir les limites entre chômage et invalidité

Base: Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) du 19 juin 1959

Table des matières :

Définitions	98
Invalidité	98
Relation de causalité	98
Limitations fonctionnelles	99
Réadaptation	99
Mesures médicales	99
Les mesures professionnelles	99
Les moyens auxiliaires	101
Les indemnités journalières	101
Rentes d'invalidité	101
Révision de la rente	102
Office d'assurance-invalidité/caisses de compensation	102
Délimitation chômage-invalidité	102
Collaboration avec l'assurance-invalidité	103

Définitions

Invalidité

Par invalidité, la loi entend « la diminution de la capacité de gain présumée permanente ou de longue durée, qui résulte d'une atteinte à la santé physique ou mentale, provenant d'une infirmité congénitale, d'une maladie ou d'un accident ».

Ci-dessous, le tableau met en perspective l'invalidité face à l'élément médical et économique.

Elément médical	Invalidité	Elément économique
Atteinte à la santé - physique - mentale, psychique suite à - infirmité congénitale - maladie - accident	Réadaptation, rente Par principe, la réadaptation prime la rente. Les rentes ne sont allouées que si la réadaptation n'est pas possible ou ne l'est que dans une mesure insuffisante	Diminution de la capacité de gain - permanente ou - de longue durée (365 jours au moins)

La toxicomanie, l'alcoolisme, l'abus de médicaments, le tabagisme et l'obésité en tant que tels ne sont pas reconnus par l'AI. Pour cette assurance, ces dépendances ne constituent pas une atteinte à la santé, à moins d'être elles-mêmes la conséquence ou la manifestation d'une atteinte à la santé physique ou mentale. C'est là que réside la difficulté : arriver à définir que l'état de dépendance est la cause ou la conséquence d'un état physique ou psychique entraînant une incapacité de gain.

Relation de causalité

La relation de causalité entre l'atteinte à la santé et l'incapacité de gain est inexistante au sens de l'assurance-invalidité en cas de :

- chômage
- facteurs extérieurs à l'état de santé tels que : manque d'ardeur au travail et comportement négligent ou négatif

Il existe 2 types d'incapacité :

1. de travail (notion médicale) : impossibilité d'exercer en tout ou partie l'activité habituelle
2. de gain (notion économique) : impossibilité permanente ou de longue durée de gagner sa vie sur l'ensemble du marché du travail

On parle d'invalidité au sens de l'AI que si l'incapacité de gain ou l'incapacité de travail résulte d'une atteinte à la santé. Il doit donc exister une relation de cause à effet entre ces deux éléments.

Limitations fonctionnelles

La détermination des limitations fonctionnelles constitue une base pour la planification de la réadaptation et de l'insertion professionnelles de l'assuré. Elle permettra à l'assuré de travailler dans un secteur adapté à son atteinte, en tenant compte de sa tolérance à une activité, de son taux de fatigabilité et de la répercussion des atteintes dans l'activité donnée.

L'évaluation des limitations fonctionnelles fournit donc une appréciation pertinente de l'infirmité de la personne et de l'activité qu'elle peut encore exercer.

Les résultats de l'évaluation des capacités fonctionnelles indiquent le niveau de charge en kg, la durée en pour cent du temps sur une journée de 8h et la tenue des postures généralement rencontrées dans les activités professionnelles que peut assumer l'assuré.

Réadaptation

L'AI repose donc sur le principe : priorité à la réadaptation avant l'octroi d'une rente. Les organes de l'assurance-invalidité examinent en priorité les possibilités de réinsertion de l'assuré dans le monde du travail de manière à « rétablir la capacité de gain, l'améliorer, la sauvegarder ou en favoriser l'usage ».

Les mesures de réadaptation comprennent les mesures suivantes :

Mesures médicales

L'assuré (mineur ou adulte) a droit aux mesures médicales qui sont nécessaires à la réadaptation professionnelle et sont de nature à améliorer de façon durable et importante la capacité de gain ou à la préserver d'une diminution notable.

Les mesures professionnelles

Genre de mesures	Exemples	Prise en charge des frais
Orientation professionnelle spécialisée et information générale	<ul style="list-style-type: none">• Pour les jeunes handicapés en fin de scolarité• Pour les personnes contraintes de changer de profession en raison de leur état de santé	<ul style="list-style-type: none">• Gratuite• Ce droit existe indépendamment du droit à d'autres mesures

Genre de mesures	Exemples	Prise en charge des frais
Formation professionnelle initiale	<ul style="list-style-type: none"> • Préparation à une activité simple (en atelier protégé) • Formation professionnelle élémentaire • Apprentissage • Formations supérieures (écoles supérieures, professionnelles ou universitaires) 	Frais supplémentaires dus au handicap
Reclassement dû à l'invalidité de personnes ayant exercées une activité lucrative	<ul style="list-style-type: none"> • Cours de recyclage, cours de maîtrise • Réentraînement au travail • Formation accélérée • Nouvel apprentissage • Formations supérieures (écoles supérieures, professionnelles ou universitaires) 	Totalité des frais <ul style="list-style-type: none"> • Écolage • Matériel • Vêtements de travail • Déplacements, repas pris à l'extérieur • Indemnités journalières en guise de salaire
Accompagnement durant la réadaptation	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination des mesures • Conseil 	Gratuite
Aide au placement	<ul style="list-style-type: none"> • Pour la recherche de places de formation • Pour la recherche d'un emploi 	<ul style="list-style-type: none"> • Déplacements, repas pris à l'extérieur • Éventuellement indemnités journalières en guise de salaire durant le temps d'essai ou la mise au courant
Aide en capital	Activité indépendante	<ul style="list-style-type: none"> • Aide en capital sans obligation de remboursement ou sous forme de prêt avec ou sans intérêts • Dans la plupart des cas, les prêts sont accordés sous forme mixte : une partie remboursable et une partie non remboursable • Financement des transformations de l'entreprise dues exclusivement à l'invalidité
Moyens auxiliaires	Prothèses, chaussures orthopédiques, fauteuils roulants, moyens auxiliaires pour les aveugles, véhicules à moteur	Prêt
Aménagement du poste de travail	Adaptation d'un central téléphonique pour une personne aveugle	Totalité des frais
Solution aux problèmes de déplacement liés à la réadaptation		<ul style="list-style-type: none"> • Frais de taxi, frais de déplacement par un tiers • Remise en prêt d'un véhicule ou contributions à l'amortissement et aux frais de réparations

Les moyens auxiliaires

L'assuré a droit aux moyens auxiliaires dont il a besoin pour exercer une activité lucrative ou accomplir ses travaux habituels (tâches ménagères), pour étudier ou apprendre un métier.

Les indemnités journalières

Les indemnités journalières constituent un complément aux mesures de réadaptation. Elles visent à garantir l'entretien de l'assuré et, le cas échéant, de sa famille pendant la réadaptation. Elles sont également accordées pendant le délai d'attente précédant l'exécution des mesures de réadaptation.

Le système des indemnités journalières de l'AI est inspiré de celui des APG. Les indemnités journalières ne sont allouées que si l'assuré a 18 ans révolus. L'assuré a droit à une indemnité journalière pendant la réadaptation si les mesures de réadaptation l'empêchent d'exercer une activité lucrative durant trois jours consécutifs au moins ou s'il présente, dans son activité habituelle, une incapacité de travail de 50% au moins.

Une indemnité journalière minimale est allouée aux assurés en cours de formation professionnelle initiale ainsi qu'aux assurés âgés de moins de 20 ans qui n'ont pas encore exercé d'activité lucrative et suivent l'enseignement d'une école spéciale, lorsqu'ils subissent un manque à gagner dû à l'invalidité.

Rentes d'invalidité

L'assuré bénéficie d'une rente d'invalidité lorsqu'une mesure de réadaptation n'atteint pas ou pas complètement son objectif. Le degré d'invalidité est une notion économique (et non pas une notion médicale) qui implique que les revenus réalisés avant l'invalidité soient comparés avec les revenus réalisables après l'invalidité (salaire de rendement).

L'assuré, dès sa 18^{ème} année et jusqu'à l'âge de l'AVS, a droit à une rente s'il est invalide à 40% au moins.

La rente est échelonnée selon les degrés d'invalidité suivants :

Degré d'invalidité	Notion économique	Droit à la rente
40% au moins	Pourcentage de perte de salaire	1/4 de rente
50% au moins	Pourcentage de perte de salaire	1/2 rente
66 2/3% au moins	Pourcentage de perte de salaire	rente entière

Exemple

Un travailleur doit abandonner son activité en raison d'un problème physique. Il peut encore exercer un travail léger, mais nettement moins bien rémunéré.

Est déterminé en premier lieu, le revenu du travail que la personne aurait pu obtenir si elle n'était pas invalide. Est déduit ensuite de ce montant, le salaire que la personne pourrait obtenir après la survenance de l'invalidité et l'exécution des mesures de réadaptation. La différence équivaut à la perte de gain due à l'invalidité. Exprimée en pourcent, cette différence représente le degré d'invalidité.

Le degré d'invalidité est calculé ainsi :

Revenu avant l'invalidité :	Frs 60000.-
Revenu dans un travail léger :	Frs 25000.-
Différence :	Frs 35000.-

La perte de gain de Frs 35000.- correspond à 58,33% du revenu sans invalidité et représente également le degré d'invalidité du travailleur. Ce taux ouvre donc un droit à une demi-rente.

Révision de la rente

Il existe 3 types de révision :

1. Révision d'office (à un terme déterminé par l'office d'assurance-invalidité)
2. Révision sur demande (de l'assuré, de son représentant légal, du médecin de l'assuré)
3. Si l'invalidité d'un bénéficiaire de rente se modifie de manière à influencer son droit à la rente, celle-ci est augmentée, réduite ou supprimée.

Office d'assurance-invalidité/caisses de compensation

L'Office d'assurance-invalidité du canton de Fribourg décide des prestations à fournir aux assurés. Les caisses de compensation paient les prestations.

Délimitation chômage-invalidité

Une personne handicapée possède une capacité de gain durablement diminuée, dans toutes les activités qui pourraient entrer en ligne de compte, ceci en raison d'une atteinte à la santé.

Une personne au chômage possède une pleine capacité de gain mais se trouve privée de revenus pour des raisons économiques.

L'AI n'assure pas la perte de gain momentanée due à la situation économique : la couverture de ce risque incombe à l'assurance-chômage. L'AI assure l'incapacité de gain durable et consécutive à une atteinte à la santé. Elle prend en compte uniquement le revenu que l'invalidé pourrait obtenir dans une activité durable, raisonnable, exigible, sans considérer la conjoncture et d'autres fluctuations.

Collaboration avec l'assurance-invalidité

Bien que la délimitation chômage-invalidité semble claire de prime abord, il n'est toutefois pas toujours facile d'établir un plan stratégique d'activités permettant la réinsertion d'un demandeur d'emploi au bénéfice d'une rente AI ou en attente d'une décision de l'Office AI.

Afin d'éviter que certaines mesures soient attribuées et par l'assurance-invalidité et par l'assurance-chômage et afin de permettre d'établir précisément quelles activités sont adaptées pour le demandeur d'emploi en vue d'une réinsertion, une collaboration avec l'Office AI est nécessaire.

Le formulaire « Demande de renseignements auprès de l'Office cantonal d'assurance-invalidité » (GIP 16001) autorise le personnel de l'Office AI à communiquer à l'ORP toutes les données utiles à la réinsertion professionnelle de l'assuré.

Ce formulaire doit être rempli en partie par le conseiller en personnel et signé par le demandeur d'emploi. Le formulaire est ensuite envoyé à l'Office AI qui le retourne à l'ORP dûment complété une fois toutes les informations à disposition.

ANNEXE 7

L'INVENTAIRE DES PARTENAIRES ORP – SSR – AI

L'ANNEXE 7 comprend trois parties concernant les partenaires de chacun des dispositifs :

- la première partie s'intéresse aux partenaires des ORP ;
- la deuxième partie propose un inventaire des partenariats entretenus par les SSR ;
- la troisième partie réfère aux partenaires de l'AI.

Inventaire des partenaires des ORP

Partenaires Dénomination et lieu	Champs de l'intégration : économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)		Flux		Formes des échanges	
	Champs	Nature et contenu des échanges	in(1)	out(2)	non codifié	codifié
Employeurs (* voir fin de liste)	Economie	Services, matérielles		X	X	x
Communes	Economie, social	Services, matérielles	X	X		x
Organisateurs de PET subventionnés (*voir fin de liste)	Economie, Social	Services, matérielles	X	X		x
Organisateurs de PET non subventionnés (*voir fin de liste)	Economie, Social	Services, matérielles	X	X		x
Organisateurs de cours collectifs (*voir fin de liste)	Economie, Social	Services, matérielles	X	X		x
Organisateurs de cours privés	Economie	Services, matérielles	X	X		x
Tous les « Semo »	Education, Social	Services	X	X		x
SSR	Social	Services	X	X		X (C)
Caisses de chômage	Economie	Services	X	X		X

<u>Partenaires</u> Dénomination et lieu	<u>Champs de l'intégration :</u> économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)		<u>Flux</u>		<u>Formes des échanges</u>	
	<u>Champs</u>	<u>Nature et contenu des échanges</u>	in(1)	out(2)	non codifié	codifié
Seco	Economie	Organe de contrôle	Directives, gestion, contrôle	X	X	X (C)
Commission tripartite	Commission	Supervision	Suivi et soutien aux activités des ORP	X	X	X
Office AI	santé	Services	Informations, conseils, explications, mesures communes d'orientation.	X	X	X (C)
Formation professionnelle (Centre prof., subsidies, etc.)	Education	Services	Informations, validation des acquis	X	X	
Justice de paix	Administration	Services	Informations, enquêtes, proposition de mesure		X	
Police des étrangers	Administration	Services	Informations, clarification des autorisations de séjour		X	
Police	Administration/Justice	Services	Echanges d'informations, soutien en cas d'agressions		X	
Caisses de compensation	Administration	Services	Informations, établissement carte AVS, contrôle déclaration de salaire		X	
Service d'orientation professionnelle	Education	Services	Informations, recherches de formation		X	
Hôpitaux, médecins / thérapeutes, ...	Santé	Services	Informations, durée d'arrêt de travail, détermination de la cible professionnelle.		X	
Patronage	Social	services	Informations, durée du séjour, conseils pour le suivi		X	
Le Tremplin (service spécialisé SAS)	Social	Services	Informations, conseils pour le suivi commun		X	

<u>Partenaires</u> Dénomination et lieu	<u>Champs de l'intégration :</u> économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)		<u>Flux</u>		<u>Formes des échanges</u>	
	<u>Champs</u>	<u>Nature et contenu des échanges</u>	in(1)	out(2)	non codifié	codifié
Le Torry-Les Oliviers	Social	Services Informations, conseils pour le suivi commun		X	X	
Tuteurs-trices	Social	Services Informations, conseils pour le suivi commun		X	X	
Impuls, Morat, désendettement	Social	Services Informations		X	X	

*PET subventionnés : Emploi & Solidarité, Coup d'Pouce Fribourg-Bulle-Estavayer, commune de Fribourg par Chantier écologique/St-Louis/Fribourg-Martigny/Accueil extra-scolaire, Villars/Glâne par Vipo, Hôtel des Alpes à Guin, VAM nord et sud

*PET non-subventionnés : Confédération, Etat de Fribourg, communes, hôpitaux, cliniques, hômes, associations à but non lucratif, crèches

*Organisateurs cours collectifs : Book Trading, Oseo, cours UNO, IPT, Club-emploi Porot, Via Job

* Employeurs : (compris dans rubrique) Associations, Agences de placement, Genilem, Promotion économique

Inventaire des partenaires des SSR

Partenaires Dénomination et lieu	Champs de l'intégration :		Flux		Formes des échanges	
	économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)	Nature et contenu des échanges	in(1)	out(2)	non codifié	codifié
	Champs					
Service cantonal et communal des contributions	Administration	Services, matérielles	Informations sur situation d'assistance, rétroactif et remboursement de la dette fiscale, réclamation, recours, facilité de paiement, remise, suspension	X	X	en préparation
Justice de paix	Administration	Services, matérielles	Informations, enquêtes, couverture de budget, proposition de mesure	X	X	
Office des poursuites	Administration	Services, matérielles	Informations, couverture de budget, attestation d'aide sociale	X	X	
Police des étrangers	Administration	Services	Informations, couverture de budget, demande de gratuité pour prolongation de permis, etc.	X	X	
ORP	Economie	services,	Informations, bilan, employabilité,	X	X	X
Caisse de chômage	Economie	matérielles	Informations, avances sur chômage, couverture de budget,		X	X
Assurances choses	Economie	matérielles	RC, etc., couverture de budget,	X	X	
Prestataires mesures du chômage	Economie	Services, matérielles	Information, couverture de budget		X	
Régies immobilières	Economie	matérielles	paiement loyer, arriérés, couverture de budget, garanties, résiliation, etc.	X	X	X
Prestataires MIS : cf. catalogue MIS	Economie, Social, Education, Santé	Services, matérielles (FO)	Informations, Evaluation, Dvt de projet indiv., activités d'insertion	X	X	X

<u>Partenaires</u> Dénomination et lieu	<u>Champs de l'intégration :</u> économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)		<u>Flux</u>		<u>Formes des échanges</u>	
	<u>Champs</u>	<u>Nature et contenu des échanges</u>	in(1)	out(2)	non codifié	codifié
Formation professionnelle (Centre prof., etc.)	Education	Services	Informations	X	X	
Ecoles (formation de base)	Education	Services	Informations, collaboration pour les devoirs surveillés, couverture de budget	X	X	
Service d'orientation professionnelle	Education	Services	Informations	X	X	
Office AI	santé	matérielles	Informations, avances sur rentes, conseils, explication, recours, etc.	X	X	
Hôpitaux, médecins / thérapeutes, ...	Santé	Services	Informations, couverture de budget, planification de sortie, mise en place de suivi, etc.	X	X	
Dentiste conseil	Santé	Services	expertise	X		X
Caisse de compensation	Social	matérielles	Informations, avances sur PC, subvention caisse maladie, allocations familiales, couverture de budget, attestation d'aide sociale, etc.	X	X	
Burapa	Social	matérielles	Informations, demande de PA, avances		X	
SEJ	Social	services, matériel	Informations, couverture de budget, financement de mesure, coordination des démarches	X	X	
Caisses maladies, LPP, perte de gain	Social	matérielles	Informations, couverture budget, évaluation de la situation, démarche administrative	X	X	
Service pénitentiaire, Patronage	Social	Matérielles, services	Informations, couverture de budget, demande de mutation de peine en jour d'intérêt		X	

<u>Partenaires</u> Dénomination et lieu	<u>Champs de l'intégration :</u> économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)		<u>Flux</u>		<u>Formes des échanges</u>	
	<u>Champs</u>	<u>Nature et contenu des échanges</u>	in(1)	out(2)	non codifié	codifié
		général				
Le Tremplin (service spécialisé SAS)	Social	Services, matérielles		X		X
La Tuile (service spécialisé SAS)	Social	Services, matérielles	X	X		X
Services sociaux spécialisés = Pro Senectute, Infirmis, etc.	Social	Services		X	X	
Bureaux de recouvrement de dettes	Social	Services, matérielles		X	X	
Tuteurs-trices	Social	Services, matérielles	X	X		
Impuls, Morat, désendettement	Social	Services, matérielles		X		
Association parents de jours	Social	matérielles	X	X		

Inventaire des partenaires de l'AI

Partenaires Dénomination et lieu	Champs de l'intégration : économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)		Flux		Formes des échanges		
	Champs	Nature et contenu des échanges	in(1)	out(2)	non codifié	codifié	
ORP	Economie	Services	Informations, bilan, entretien de réseau, coordination de mesures	X	X		X
Caisse de chômage	Economie	Services	Informations	X	X		X
Assurances RC	Economie	Matériel	Remboursement de prestations		X		X
Formation professionnelle*	Education	Services	Mise en place et suivi de formation	X	X	X	
Ecoles (formation de base)	Education	Services	Suivi de scolarité	X		X	
Ecoles spécialisées	Education	Services	Suivi de scolarisation	X		X	
Service d'orientation professionnelle	Education	Services	Informations	X	X	X	
Hôpitaux, médecins / thérapeutes, ...	Santé	Services	Informations, expertise, suivi de traitement, etc.	X	X		X
Caisse de compensation AVS/AI	Administration	Matériel	Paiement prestations AI		X		X
OFAS		Organe de contrôle	Directives, gestion, contrôle	X	X		X
SSR	Social, économie, administration	Services, matériel	Informations, remboursement de prestations, mise en place de suivi	X	X		X

<u>Partenaires</u> Dénomination et lieu	<u>Champs de l'intégration :</u> économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)		<u>Flux</u>		<u>Formes des échanges</u>		
	<u>Champs</u>	<u>Nature et contenu des échanges</u>	in(1)	out(2)	non codifié	codifié	
SEJ	Social	Services	Informations, mise en place de suivi	X	X	X	
Caisses maladies	Santé	Services, matériel	Informations, démarche administrative, remboursement de prestations	X	X		X
LPP	Santé	Services, matériel	Informations, démarche administrative, remboursement de prestations	X	X		X
Assurances accident	Santé, administration	Services, matériel	Informations, remboursement de prestations, mise en place de suivi	X	X		X
Assurance militaire	Santé, administration	Services, matériel	Informations, remboursement de prestations, mise en place de suivi	X	X		X
Police des étrangers	Administration	Services	Informations	X	X	X	
Service pénitentiaire, patronage	Social	Services	Informations, mise en place de suivi	X	X	X	
Services sociaux spécialisés	Social	Services	Informations	X	X	X	
Pro Infirmis	Social, santé	Services, matériel	Informations, mise en place de suivi	X			X
Autorités tutélaire	Social	Services	Informations, mise en place de suivi	X	X	X	
Ateliers protégés	Social, santé	Services, matériel	Informations, mise en place de stage et suivi, coordination	X	X		X
Centre de thérapie pour personnes toxicodépendantes (Tremplin, Torry)	Santé	Services, matériel	Mise en place de mesures d'évaluation et de réadaptation professionnelle	X		X	

<u>Partenaires</u> Dénomination et lieu	<u>Champs de l'intégration :</u> économie, social (= sécurité sociale et action sociale), éducation, santé, administration (fiscale, tutélaire, ...)			<u>Flux</u>		<u>Formes des échanges</u>	
	<u>Champs</u>	<u>Nature et contenu des échanges</u>	in(1)	out(2)	non codifié	codifié	
Organisateurs de mesures actives	Economie, social	Services, matériel	Mise en place de mesures d'évaluation et de réadaptation professionnelle	X		X	
Employeurs	Economie	Services, matériel	Informations, mise en place de mesures d'évaluation et de réadaptation professionnelle, accompagnement dans l'engagement	X	X	X	
Centre de formation AI	Education, économie, social	Services, matériel	Formation professionnelle, mise en place de suivi, coordination pour le placement sur le marché du travail	X	X		X
Centres régionaux de moyens auxiliaires	Administration, social, santé	Services, matériel	Informations, prêt de moyens auxiliaires	X	X		X
Autres fournisseurs de moyens auxiliaires (app. acoustiques, etc.)	Administration, social, santé	Services, matériel	Fournitures de moyens auxiliaires	X			X
Organisation d'entraide (ass. CH des invalides)	Social, santé	Services	Informations, relations publiques	X	X	X	

* Formation professionnelle = écoles professionnelles publiques et privées, organisateurs de cours collectifs et privés.

ANNEXE 8

L'ÉLABORATION D'UN GLOSSAIRE COMMUN

CHÔMAGE – AIDE SOCIALE - INVALIDITÉ

L'ANNEXE 8 comprend deux parties complémentaires :

- la première partie constitue la synthèse de la réflexion engagée sur la terminologie commune aux différents dispositifs ;
- la deuxième partie est un support schématique à cette synthèse.

ELABORATION D'UN GLOSSAIRE COMMUN AC - AI - AS³¹

Produire un glossaire permettant de définir un **langage commun aux professionnels** et servant de base à la collaboration interinstitutionnelle. Tel était (*est*) le **défi** que s'est proposée de relever la commission cantonale de coordination de la collaboration interinstitutionnelle (CII).

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il convient de retracer les **5 phases** ayant ponctué la journée du 13 juin 2003, en prenant appui sur l'animation proposée par M. Jacquemet. Un choix préalable a été réalisé, en collaboration avec l'animateur, quant aux notions qui serviraient de base à la réflexion et dont le point d'ancrage est l'emploi : incapacité de travail, aptitude au placement, disponibilité, employabilité, plaçabilité.

- **Première phase**: la définition personnelle des 5 termes retenus.
- **Deuxième phase** : la présentation de chaque dispositif.
- **Troisième phase** : la définition des modalités de prise en charge du guichet unique « virtuel » et du projet commun aux professionnels.
- **Quatrième phase** : en partant des représentations individuelles des membres de la commission (1^{ère} phase) et d'une présentation de chaque dispositif (2^{ème} phase), la réflexion a permis d'aboutir, après un travail sur le projet pilote (3^{ème} phase), à la définition d'un terme fédérateur, celui de l'employabilité.
- **Cinquième phase** : les prestations offertes par chaque dispositif.

La synthèse prend donc appui *essentiellement* sur la réflexion engagée lors de la journée au vert en essayant de se placer dans une perspective à la fois *conceptuelle* et *pratique* :

- La **première partie**, de nature théorique, tente de situer brièvement le débat lié à la notion d'employabilité.
- La réflexion se poursuit, dans la **deuxième partie**, sur la définition proposée par la commission et, par conséquent, sur les dimensions de l'employabilité.

Cette seconde partie laisse en suspens des interrogations sur lesquelles la commission devra statuer. A titre d'exemples, les critères « pratiques » de l'employabilité n'ont pas été définis lors de cette journée de travail.

³¹ Cette première version est à considérer comme **un document de travail**, « propriété » de la commission cantonale CII.

PREMIERE PARTIE : L'EMPLOYABILITE, UN CONCEPT MULTIFACETTE

Après une longue période où le progrès économique coïncidait avec le progrès social, les clignotants sont passés au rouge dans bien des domaines. Pour reprendre les propos de Roustang et Laville, c'est comme si « le socle de notre société se dérobait »³². La montée irrépessible du chômage interroge la préservation de tout ce que le statut social comportait comme droits et protection. Le salariat se transforme en laissant pour compte différentes catégories de la population dont les jeunes sans qualification, les travailleurs en fin de carrière. Ces individus se distinguent par leurs difficultés de (ré)insertion sociale et professionnelle et sont en ce sens « inemployables ». Plusieurs approches³³ sont proposées pour expliquer ce processus qui dispose certaines personnes à la marginalité professionnelle. Pour Castel, les changements économiques et sociaux ainsi que l'effritement de la société salariale marquent le retour des « inutiles au monde »³⁴, des surnuméraires. Cette première approche se pose en extériorité par rapport aux individus, alors que la deuxième³⁵ se centre sur les capacités individuelles et sociales. L'inemployabilité réside ainsi dans l'incapacité de l'individu à participer aux « processus interrelationnels qui fondent les liens sociaux »³⁶, incapacité doublée d'un manque de qualification ou de caractéristiques démographiques défavorables. Enfin, la troisième approche propose une lecture socio-politique et incrimine l'inadéquation des dispositifs de (ré)insertion par rapport aux besoins du marché. Ces approches portent trois regards différents sur une même réalité et appuient le bref éclairage historique de la notion d'employabilité suivant.

L'employabilité est entendue généralement comme « l'aptitude à obtenir et conserver une activité de travail rémunérée (salariee ou non) »³⁷. Cette notion complexe est insérée dans un faisceau d'explications peu univoques. Les recherches historiques permettent de dégager au moins sept versions successives développées au cours du 20^{ème} siècle.

La première version (E1) remonte aux années 1900. Une personne était (ou non) employable en fonction de sa disponibilité sur le marché du travail. Dans ce contexte, les « inemployables reçoivent l'aide sociale d'urgence, cependant que les employables sont affectés à des travaux publics puis renvoyés sur le marché du travail »³⁸. Même si elle a fait l'objet de versions « modernisées », plusieurs critiques peuvent lui être adressées. Cette perception dichotomique de l'employabilité est formulée sans référence au marché du travail. De plus, elle ne prévoit aucune gradation entre les états d'employabilité et d'inemployabilité. Vers 1950, l'employabilité médico-sociale (E2) a été développée principalement par des médecins et a introduit une échelle quantitative. Après avoir soumis la personne à des tests d'aptitudes et identifié les déficiences, un programme de type curatif ou compensatoire est proposé à la personne handicapée. Dans le même ordre d'idée, l'employabilité politique de main d'œuvre (E3) entend mesurer les handicaps mais cette fois-ci sociaux. Les déficiences en matière de qualification, de mobilité permettent de mesurer la distance entre les caractéristiques individuelles et leur acceptabilité sur le marché du travail. Cependant, ces deux versions (E2 et E3) mettent le focus sur l'individu sans tenir compte de l'état du marché du travail. L'employabilité-flux (E4)

³² ROUSTANG G. & al. (1996), *Vers un nouveau contrat social*, Paris : Desclée de Brouwer.

³³ Ces approches sont proposées dans les propos introductifs d'EBERSOLD S. (2001), *La naissance de l'inemployable*, Rennes : Presses Universitaires.

³⁴ CASTEL R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale*, Paris : Fayard, 386.

³⁵ Cette approche est développée par XIBERRAS M. (1993), *Les théories de l'exclusion*, Paris : Meridien Klincksieck.

³⁶ EBERSOLD S. (2001), *La naissance de l'inemployable*, Rennes : Presses Universitaires, 18.

³⁷ WEINERT P. & al. (2001), *L'employabilité : de la théorie à la pratique*, Berne : Peter Lang

³⁸ WEINERT P. & al. (2001), *op.cit.*, 7.

se centre, quant à elle, sur la vitesse à laquelle un groupe de chômeurs retrouve un emploi. Elle s'intéresse à la conjoncture du marché du travail ainsi qu'aux critères de sélectivité.

Durant les années 90, trois nouvelles versions ont été proposées. L'employabilité-performance sur le marché du travail (E5), compte tenu des informations statistiques disponibles sur les trajectoires d'emploi, établit pour un groupe ou un individu trois probabilités spécifiées pour un intervalle de temps : probabilité d'obtenir un ou plusieurs emploi(s), durée probable de ce(s) emploi(s) en heures de travail, et salaire horaire probable. La multiplication de ces trois probabilités permet d'obtenir un indicateur synthétique de l'aptitude d'une personne ou d'un groupe à extraire un revenu du marché du travail. Cette mesure introduit des indications sur la « qualité » de l'emploi, mais elle ne peut être utilisée que de manière rétrospective pour évaluer un programme. Une autre version, celle de l'employabilité-initiative (E6), met l'accent sur la responsabilité individuelle face à l'emploi. Elle est proche du modèle entrepreneurial dans le sens où l'employabilité repose dans cette acception sur la capacité de la personne à mobiliser ses réseaux et ses connaissances. Le problème réside dans la fluidité du marché du l'emploi et la pénurie de places « disponibles ». Enfin, l'employabilité interactive (E7) est considérée comme la capacité relative d'un individu à obtenir un emploi compte tenu de l'interaction entre ses caractéristiques individuelles et le marché du travail.

	Versions successives	Définitions	
1900	Employabilité dichotomique (E1)³⁹	-employabilité déterminée selon la disponibilité sur le marché du travail	<i>Point de départ jusqu'aux années 80 : l'individu</i>
1950-1960	Employabilité médico-sociale (E2)	-destinée aux handicapés -employabilité déterminée selon une échelle quantitative – items portant sur des handicaps <i>médicaux</i>	
	Employabilité politique de main d'œuvre (E3)	-destinée aux chômeurs en difficulté -employabilité mesurée selon des items portant sur des handicaps <i>sociaux</i> : déficiences en matière de qualification, mobilité, présentation → elle mesure la distance entre les caractéristiques d'un individu et les impératifs de la production et de l'acceptabilité sur le marché du travail	-s'intéresse aux personnes sans réfléchir à l'état du marché du travail
	Employabilité flux (E4)	-se centre sur la vitesse avec laquelle un groupe de chômeurs retrouve un emploi	-met l'accent sur des dimensions collectives -lien direct entre la situation des chômeurs et celle du marché du travail
1980-1990	Employabilité-performance sur le marché du travail (E5)	-compte tenu d'informations statistiques disponibles sur les trajectoires d'emploi, établit pour un groupe ou un individu 3 probabilités	<i>Point de départ : le collectif</i>

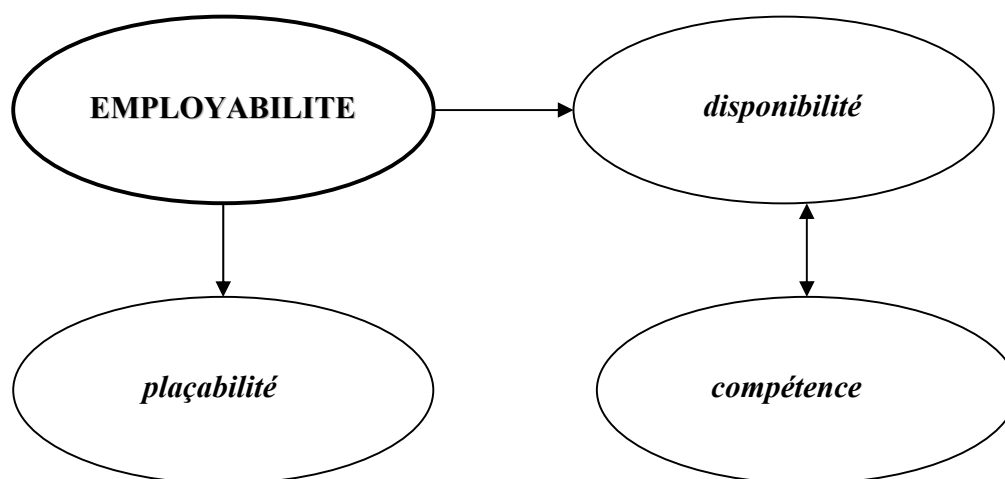
³⁹ Les dénominations retenues visent, comme le souligne l'auteur, à préparer la discussion d'ensemble et n'ont pas été introduites ni utilisées par les différentes personnes qui ont élaboré et utilisé telle ou telle version (...).

		spécifiées pour un intervalle de temps	
	Employabilité initiative (E6)	-la responsabilité individuelle et la capacité d'une personne à mobiliser autour de ses projets un processus d'accumulation de capital humain et de capital social	
	Employabilité interactive (E7)	-la capacité relative d'un individu à obtenir un emploi compte tenu de l'interaction entre ses caractéristiques individuelles et le marché du travail	

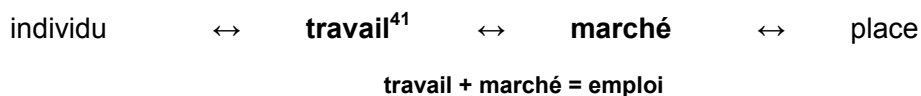
L'introduction de préoccupations interactives et dynamiques dans la définition de l'employabilité est récente. Elle permet d'apprécier l'importance à la fois des facteurs individuels et collectifs. Plus encore, elle est le signe d'un changement de conception qui considère dès lors l'employabilité comme un potentiel. L'employabilité est reliée à un contexte individuel et social et tient compte des conditions changeantes du marché du travail. C'est d'ailleurs dans cet esprit que la Commission CII a proposé la définition développée dans la partie suivante.

DEUXIEME PARTIE : DEFINITION DE L'EMPLOYABILITE

L'employabilité est définie comme la capacité relative d'un individu à obtenir un emploi compte tenu de l'interaction entre trois éléments : sa plaçabilité, sa disponibilité et sa compétence.



La **plaçabilité**⁴⁰ est déterminée par rapport à plusieurs éléments dont les exigences et la situation du marché du travail constituent le pivot.



L'intérêt se porte sur la relation travail-marché en déterminant l'accès à l'emploi. Or, il n'est pas inutile de rappeler que la crise engendrée par la disparition du plein emploi est profonde et probablement plus importante que ne l'indiquent les statistiques officielles du chômage. Cette crise est sociale en ce sens qu'elle touche la collectivité. Les incertitudes liées à l'emploi remettent en question les garanties qu'offrait notre système et l'individu a peu prise sur ces changements structurels.

La **disponibilité**⁴² est « un marqueur de la motivation et de la volonté de la personne à s'engager activement dans la recherche de solution à sa situation actuelle »⁴³.

Le vouloir est très présent dans cette définition et a été évoqué par des termes comme celui d'engagement et de détermination. Outre la volonté, il y a une dimension importante, celle du pouvoir. Les ressources à disposition concernent l'organisation au quotidien et la flexibilité. Un autre aspect a été mis en évidence : la disponibilité d'esprit.

La **compétence**⁴⁴ désigne l'ensemble des savoirs, des connaissances, des habiletés techniques et des aptitudes personnelles⁴⁵. C'est le fait que le contenu de la compétence soit socialement reconnu, en fonction d'une définition sociale de l'utilité, qui fera la valeur de la compétence.

La compétence se décompose en trois niveaux. Le premier concerne le savoir qui découle de la maîtrise d'un champ de la connaissance et de ses techniques. Le savoir-faire réfère à la maîtrise technique alors que le savoir-être relève d'une compétence relationnelle.

Cette définition reprend les grands axes de la réflexion développée avec la commission lors de la journée au vert. Le manque de temps à disposition n'a pas permis d'approfondir les pistes esquissées lors de cette journée. Plusieurs **questions** restent donc en suspens avant de poursuivre le travail :

⁴⁰ La plaçabilité correspond aux points évoqués sous marché, travail, emploi, place.

⁴¹ Le travail est considéré comme une activité et s'inscrit dans une économie de marché. Alors que l'emploi est un travail protégé, encadré par un certain nombre de règles et de droits. Voir par exemple à ce propos JACOB A. (1994), *Le travail, reflet des cultures*, Paris : PUF.

⁴² La disponibilité réfère aux éléments suivants : disposition, engagement, motivation, pertinence de la cible.

⁴³ JACQUEMET S., *Rapport – Journée au vert, élaboration d'un glossaire commun*, 13 juin 2003.

⁴⁴ Une remarque doit être formulée au sujet de la compétence. Même si l'usage du terme « compétence » est de plus en plus répandu, on ne peut néanmoins pas dire que la compétence se substitue purement et simplement à la qualification dans la définition des relations de travail. En effet, ce n'est pas la compétence en elle-même, même si elle constitue un élément essentiel de la détermination de la qualification, qui fait la valeur de l'individu qui la possède dans la hiérarchie professionnelle. La compétence correspond aux points évoqués sous compétences sociales, aptitudes personnelles et compétences techniques.

⁴⁵ AUTES M.(1999), *Les paradoxes du travail social*, Paris : Editions Dunod, 228.

- La définition d'un langage commun est une entreprise de longue haleine. Cette première synthèse donne un aperçu de l'ampleur du travail. Et la question reste donc ouverte de savoir comment le travail doit être poursuivi.
- Lors de la discussion sur le concept d'employabilité, certaines personnes ont appuyé l'idée selon laquelle l'employabilité peut être confrontée à la notion d'aptitude au placement. La réflexion n'a pas été prolongée au-delà de la mise en forme suivante :

L'aptitude au placement, notion tirée de la LACI, est souvent confondue avec la capacité de travail. Il s'agit bien d'une confusion puisque ce dernier terme renvoie à « la santé et donc à une possibilité de guérison et de retour à l'emploi (problème temporaire) ». Il ne s'agit pas de juger la « capacité intrinsèque » de la personne face au travail.

Quatre cas de figure peuvent se présenter quant au binôme aptitude au placement et employabilité :

		Aptitude au placement	
		oui	non
Employabilité	oui		
	non		

ANNEXE 9

LE CONTRAT DE PARTENARIAT

L'ANNEXE 9 réfère plus particulièrement à un aspect du processus de prise en charge et de suivi du bénéficiaire au sein du dispositif de collaboration. Le contrat de partenariat est un outil construit par et pour l'équipe de projet. Il permet de formaliser le cadre de travail ainsi que la marge de manœuvre des professionnels.

Guichet unique «virtuel » Contrat de partenariat

Le projet pilote « guichet unique virtuel » a pour objectif de proposer une prise en charge coordonnée des demandeurs d'emploi et/ou des bénéficiaires des prestations LACI, LEAC, LASoc, LAI, pour les maintenir ou les réinsérer sur le marché de l'emploi, afin d'éviter un phénomène d'exclusion.

Pour parvenir à tendre vers cet objectif, il apparaît important de déterminer une forme de contrat de partenariat permettant à l'équipe de projet de fonctionner dans un espace délimité et instaurant une nouvelle dynamique de travail⁴⁶. Les principes suivants, pensés dans un esprit d'ouverture et de pragmatisme, constituent le cadre de référence pour le travail réalisé au sein de l'équipe.

- **Complémentarité des compétences professionnelles**

Chaque professionnel, membre de l'équipe de projet, porte un regard différent (social, sanitaire et professionnel) sur la situation vécue par le bénéficiaire. L'objectif est de croiser ces regards pour aboutir à une compréhension globale du dossier et à une prise en charge coordonnée. La mise en place d'un projet de réinsertion socio-professionnel doit permettre de répondre aux objectifs poursuivis à la fois par l'équipe de projet et par le bénéficiaire. En ce sens, il ne s'agit pas de faire à la place de la personne accueillie au sein du guichet mais « avec ». Le projet du bénéficiaire est au cœur de la démarche.

Les compétences professionnelles doivent primer sur l'appartenance à l'un des trois dispositifs. Une meilleure compréhension et connaissance mutuelles est dès lors possible puisque l'équipe de projet travaille sur les diverses procédures mises en application par l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale.

- **Perméabilité des dispositifs, créativité et co-financement des prestations : « casser le cercle vicieux », « sortir des sentiers connus »**

Les professionnels peuvent, voire doivent, prendre la décision de mettre en place des projets de réinsertion socio-professionnels qui vont au-delà des mesures habituellement déployées par leur propre dispositif. La collaboration est ainsi orientée vers la recherche de nouveautés, de créations, d'inventions. Il s'agit dès lors d'explorer de nouveaux domaines où il ne serait pas possible de s'aventurer seul, dans l'espoir de voir émerger de l'interaction de compétences des solutions originales, peut-être parfois idéales. La mise en place des projets doit amener l'équipe à réfléchir sur les modifications

⁴⁶ Ce contrat de partenariat a été élaboré sur la base d'un travail réalisé auprès de l'équipe de projet et du groupe de validation, en particulier par rapport aux attentes formulées à l'égard du guichet.

législatives et institutionnelles que pourraient impliquer leurs propositions mais dans le respect des « manières de faire » de chaque professionnel et la transparence.

Les coûts de prise en charge sont supportés par chacun des dispositifs. En cas de doutes ou de litiges, l'équipe de projet peut référer au groupe de validation qui assure une supervision ponctuelle du travail réalisé au sein du guichet.

- **Solutions réalistes et réalisables**

Pour parvenir à la définition d'un projet de réinsertion socio-professionnel, il convient de définir des objectifs par étapes, s'échelonnant sur une période donnée et tenant compte à la fois des objectifs poursuivis par le bénéficiaire et du contexte global.

L'acceptation des limites du réalisable est aussi importante puisqu'il arrive qu'aucune solution novatrice ne soit trouvée par rapport à une situation donnée.

Le groupe de validation

L'équipe de projet

M. Jean-Marie Berthoud

Mme Carole Collaud

M. Marco Lepori

M. Raphaël Dayer

M. Jean-Claude Simonet

M. Giordano Vecchi

Mme Patricia Comby, cheffe de projet

Fribourg, le 8 juillet 2003.

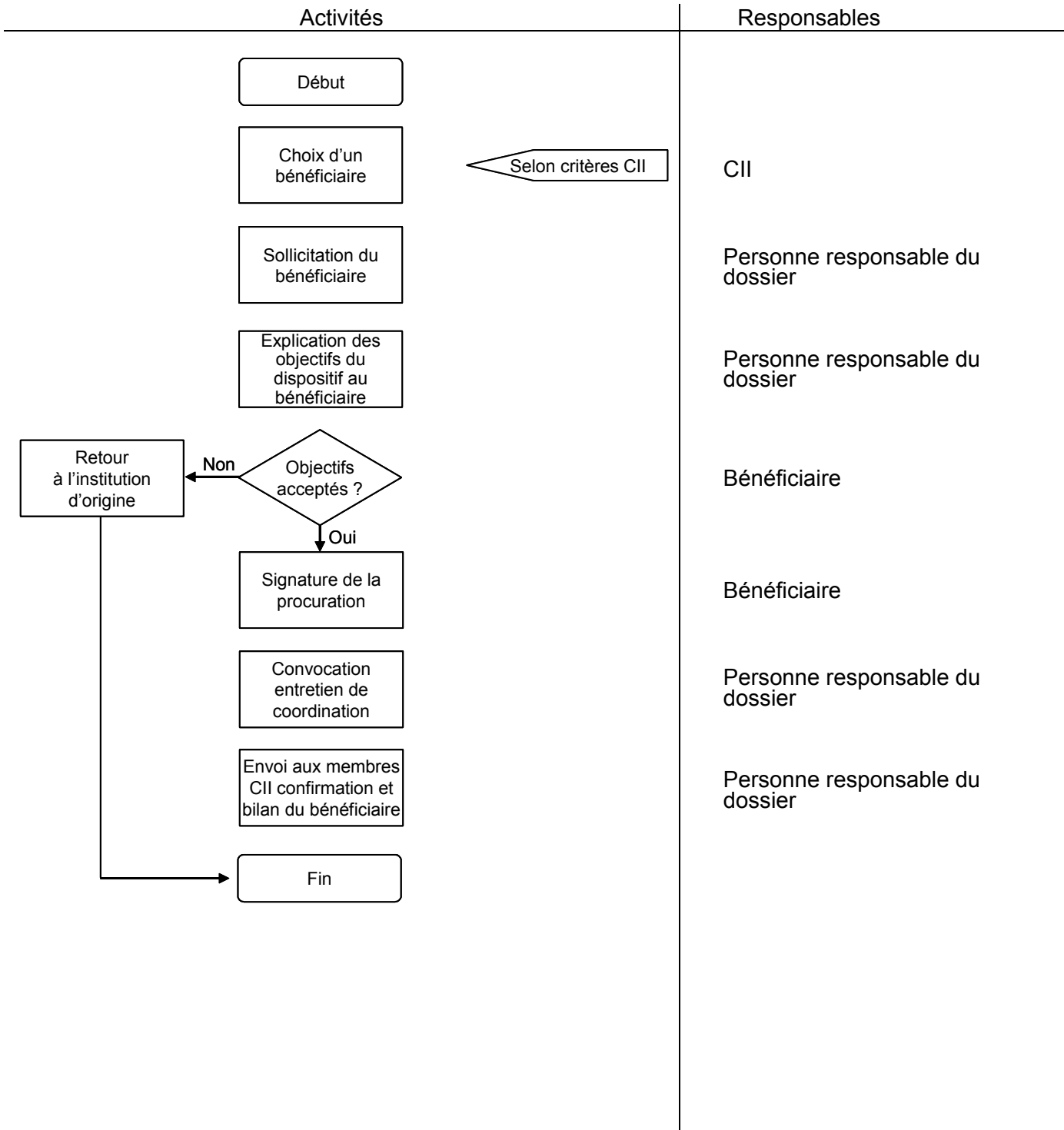
ANNEXE 10

LES PROCÉDURES CII

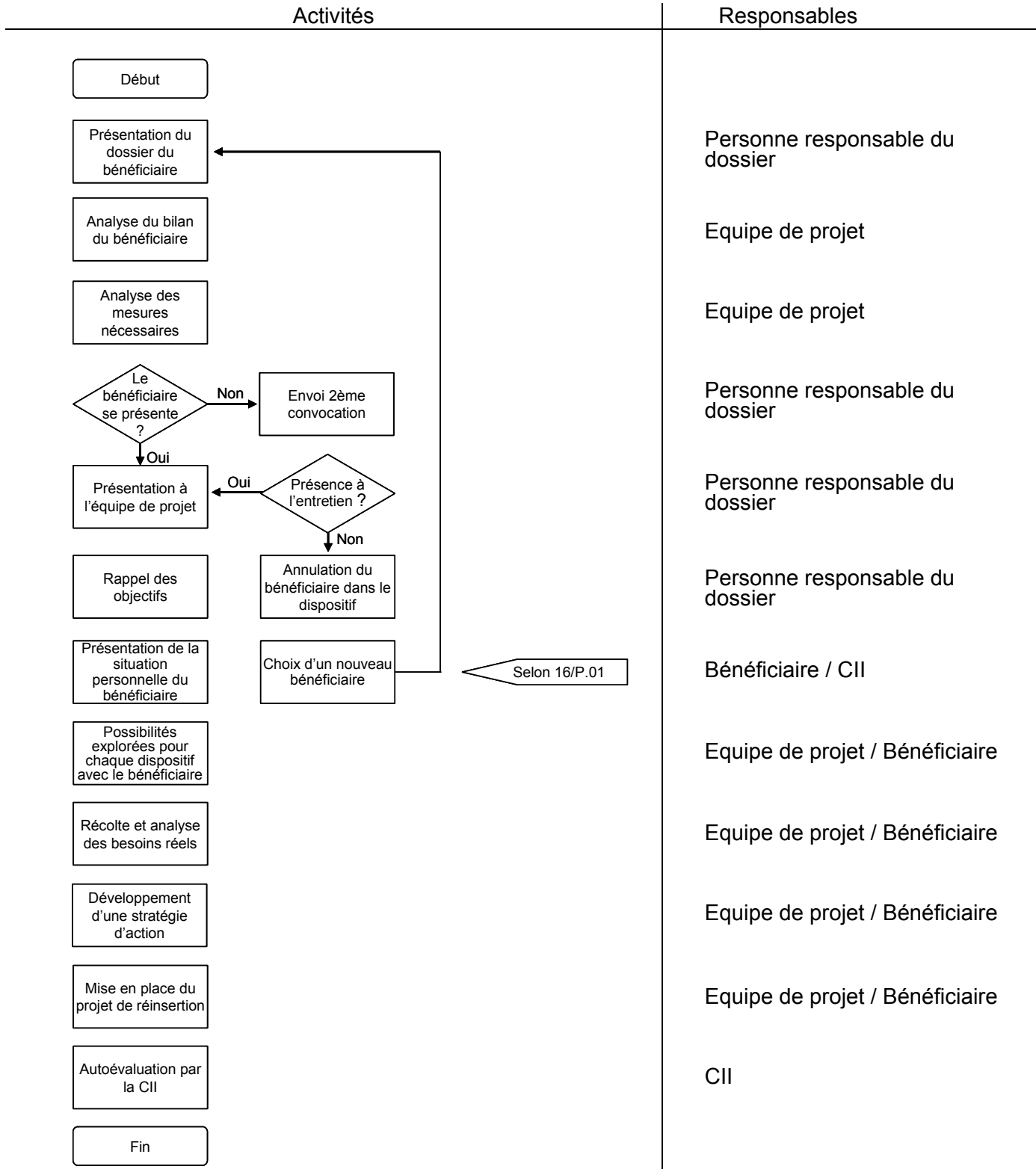
L'ANNEXE 10 résume l'ensemble de procédures de travail mis en œuvre au sein du dispositif de collaboration. Il s'agit de trois parties complémentaires :

- la première partie relève du choix et de l'entrée du bénéficiaire dans le dispositif de collaboration ;
- la deuxième partie concerne l'entretien de coordination ;
- la troisième partie réfère à l'entrée du bénéficiaire dans la mesure de réinsertion.

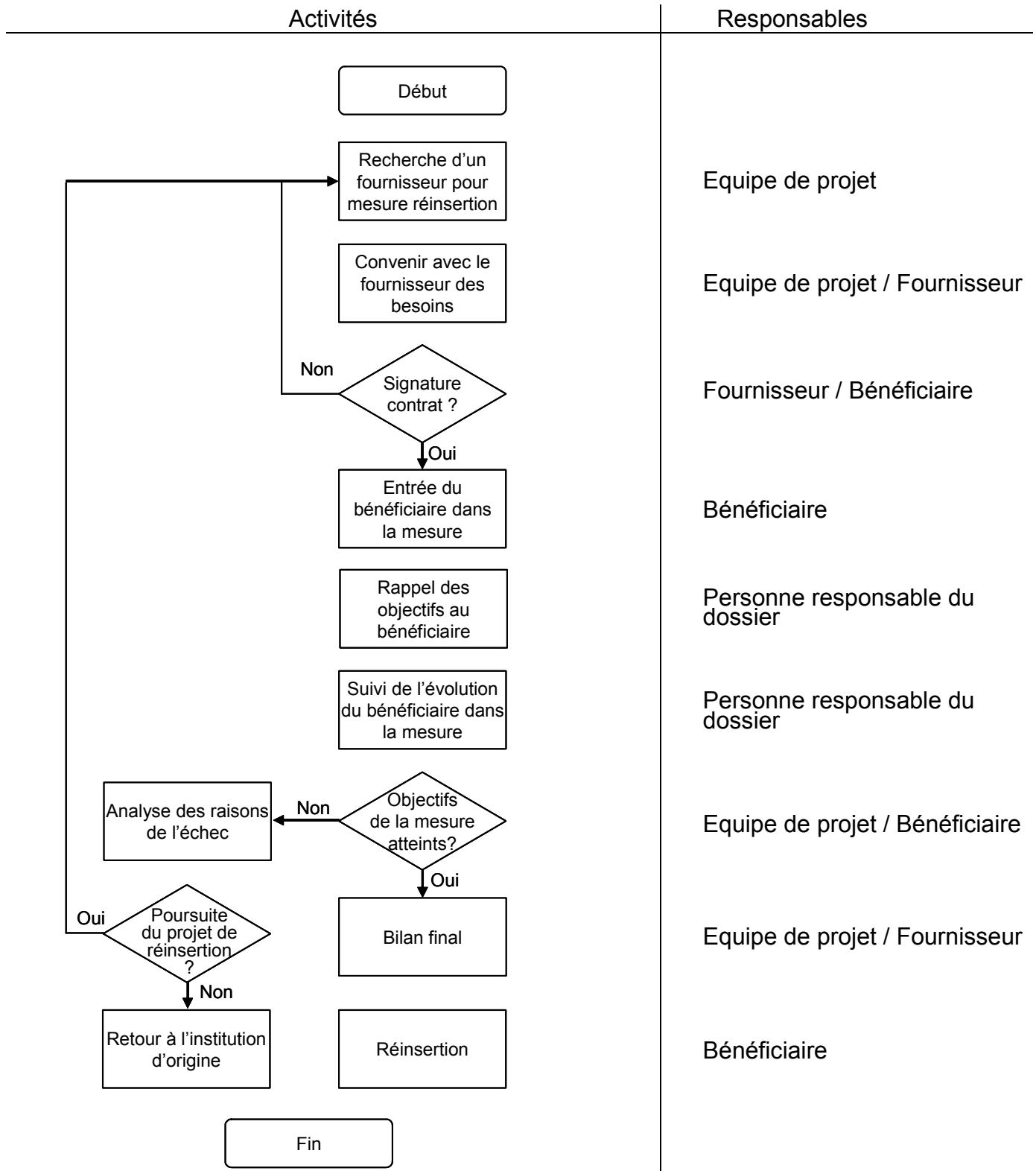
Choix et entrée du bénéficiaire dans le dispositif de collaboration



Entretien de coordination



Entrée dans la mesure de réinsertion



ANNEXE 11

LE DOSSIER CII

L'ANNEXE 11 présente un des outils mis en place et testé dans le dispositif de collaboration. Le dossier comprend plusieurs pièces : la tenue à jour du dossier, le bilan du bénéficiaire, la procuration et le protocole de la séance.

TENUE A JOUR DU DOSSIER

Bénéficiaire

Personne responsable du dossier

Date	Partenaire concerné	Problème soulevé	Etat de la situation

BILAN - BENEFICIAIRE

Bénéficiaire

Personne responsable du dossier

Date et lieu

PV

La situation du bénéficiaire	
Adresse du domicile et n° de téléphone	
Année de naissance	
Institutions de référence et personnes de contact	
Situation familiale	
-état civil	
-enfants à charge	
Situation professionnelle	
-formation initiale	
-autres formations	
-dernière activité professionnelle	
Situation médicale	
-caisse maladie	
-état de santé	
-suivi médical – médecin de référence	
Situation financière	

-sources de revenu	
-état de la situation financière	
-aides financières	
Les attentes par rapport au guichet « virtuel »	
Bénéficiaire	
Personne responsable du dossier	
Equipe de projet	
Le projet	
Objectifs du bénéficiaire	
-à court terme	
-à moyen terme	
-à long terme	
Compétences	
-professionnelles	
-personnelles	
La stratégie d'action	
Mesure proposée - décision	
Encadrement de la mesure	
Lieu	
Durée	
Modalité	
Conditions de participation	
Prise en charge financière	
Evaluation	

Procuration

Guichet de la collaboration interinstitutionnelle - Morat et région

SSR Morat, Rathausgasse 8, 3280 Morat

Commission sociale Morat et environs, Rathausgasse 8, 3280 Morat

ORP Nord – District du Lac, Bernstrasse 22, Postfach 130, 3280 Morat

OCAI, Impasse de la Colline 1, 1762 Givisiez

Entre le guichet de la collaboration interinstitutionnelle et

Nom

Prénom

Adresse

Nr-AVS

Le guichet de la collaboration interinstitutionnelle (CII) se compose de professionnels provenant des organismes suivants : le service social de Morat et sa commission sociale, l'ORP de Morat et l'Office cantonal de l'assurance-invalidité.

L'objectif principal du guichet est d'assurer un suivi coordonné des bénéficiaires de ces organismes afin de favoriser leur réinsertion socio-professionnelle.

Pour ce faire, le guichet est autorisé à disposer des informations jugées utiles en ce qui concerne le service social de Morat et sa commission sociale, l'ORP de Morat et l'Office cantonal de l'assurance-invalidité.

La participation au guichet est volontaire.

Tous les représentants des organismes mentionnés sont soumis au secret de fonction.

Tous les éléments utiles au dossier sont consignés dans un rapport qui est transmissible d'un organisme à l'autre et qui est tenu à disposition du bénéficiaire. Le bénéficiaire signe le protocole de la séance.

Le bénéficiaire participant au guichet autorise, par sa signature, à ce que les organismes concernés se communiquent toutes les informations utiles à son réinsertion socio-professionnelle.

Lieu, Date

Bénéficiaire

Lieu, Date

Personne responsable du dossier

PROTOCOLE DE LA SEANCE

Bénéficiaire

Personne responsable du dossier

Date et lieu

PV

ANNEXE 12

LE CONCEPT D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION

L'ANNEXE 12 propose le concept d'information et de communication réalisé pour encadrer le travail de la commission et des équipes de projet.

Collaboration interinstitutionnelle
Information et communication

La mise en place d'un dispositif de collaboration interinstitutionnelle (CII) sur le plan cantonal ne peut faire l'économie d'une réflexion en terme de stratégie communicationnelle. Et ce d'autant plus que les professionnels du terrain ont formulé des attentes à ce sujet en soulignant vouloir être régulièrement et clairement informés de l'évolution du projet.

Il convient dès lors de déterminer les objectifs poursuivis, le public-cible, les moyens à disposition et le type d'informations diffusées.

➤ **Objectifs poursuivis**

Au regard des attentes exprimées par les collaborateurs des dispositifs concernés, les objectifs peuvent être formulés à deux niveaux complémentaires. Le premier niveau concerne **l'information**, clé de voûte de tout le projet. A ce propos, les facilités offertes par le réseau Internet doivent être exploitées. Le but serait de mettre à disposition du public-cible une base d'information active. Le deuxième niveau réfère à **la communication**. L'accent est mis dès lors sur l'aspect bi-directionnel de l'échange. A titre d'exemple, l'envoi de courriels par la messagerie électronique offre la possibilité d'une communication plus spontanée et plus ouverte.

➤ **Public-cible**

Le réseau des partenaires impliqués est extrêmement étendu voire distendu. Les systèmes liés au chômage et à l'invalidité sont relativement circonscrits ce qui n'est pas le cas de l'aide sociale. Le canton de Fribourg compte en effet 26 SSR dont le fonctionnement est très différencié.

La complexité des dispositifs concernés doit être contrée par la détermination d'un public-cible à géométrie variable, étant entendu que le but est d'informer et de communiquer avec le maximum de professionnels. Outre les contacts personnels engagés par la cheffe de projet, l'idée est d'activer deux types de relais. Le premier est celui du groupe de validation alors que le deuxième concerne l'équipe de projet. Il convient de rappeler à ce sujet que l'émetteur de l'information, quel que soit le relais, est la cheffe de projet.

➤ **Ressources**

Le support informatique est quasi incontournable dans les conditions actuelles, et ce d'autant plus que son coût est très faible. Les moyens à disposition sont variables d'une structure à l'autre. Le dispositif lié au chômage, le Service public de l'emploi, est doté d'un Internet et d'un Intranet fréquemment remis à jour. L'Office cantonal de l'assurance

invalidité est pourvu d'un Intranet susceptible d'accueillir l'information diffusée en matière de CII. Le Service social cantonal est en train d'élaborer un site Internet où une page relative à la CII sera mise à disposition.

Dans une visée à plus long terme (voire après le dépôt du rapport final), l'objectif est de compléter cette mise en réseau de l'information par une rencontre regroupant les professionnels concernés. En d'autres termes, l'organisation d'une journée d'échange et d'information paraît indispensable car les professionnels ont besoin de se rencontrer et de bénéficier d'un espace-temps lié à l'échange d'expériences.

➤ **Informations diffusées**

La question du type d'informations susceptibles d'être diffusées est cruciale. Il convient de rappeler, en guise de préambule, que le mandant du projet est le Conseil d'état fribourgeois et que par conséquent, il est le seul habilité à transmettre tous les résultats du projet. Bien entendu, il est possible, tout en respectant ce cadre de référence, de transmettre certaines informations tout au long du processus. La devise est plutôt : « susciter l'intérêt du public que trop en dire » ou, pour le dire autrement, « ne pas vendre la peau de l'ours avant de l'avoir tué ». Une certaine réserve est en effet de rigueur au regard de l'évolution du projet pilote. L'information doit être adaptée à chaque public-cible, étant entendu que les professionnels du social n'ont pas les mêmes besoins que des journalistes et des politiciens.

Collaboration interinstitutionnelle (CII)

Concept de communication

Préambule

Ce concept s'appuie et fait suite au document élaboré par Mme Patricia Comby, cheffe de projet, intitulée « Information et communication, du 17 février 2003. Il a pour but de fournir les bases de décisions à la Commission de collaboration interinstitutionnelle, en matière de communication.

Le concept définit trois postulats de base :

- 1.- l'émetteur de la communication est la cheffe de projet.
- 2.- le public cible est constitué par les collaboratrices et collaborateurs des ORP / SSR / AI.
- 3.- le message à faire passer se base sur les différentes étapes qui ont été franchis. Autrement dit, le message est constitué par l'explication de l'étape et chaque étape implique une action de communication.

Le concept est affiné par les éléments suivants :

L'action de communication qui se situe à la fin de la mission de la commission est effectuée par le mandant, c'est-à-dire par le Conseil d'Etat. Le public cible est constitué par le Grand Conseil, les communes et les médias. Il s'agit alors d'une démarche de communication externe.

Une action de communication est indissociable d'entretiens personnels, d'explications données de vive voix et de précisions à apporter. Il revient au groupe de validation de jouer un rôle important dans cette démarche de communication de proximité.

La commission doit informer régulièrement le mandant, c'est-à-dire le Conseil d'Etat. Son rôle est par conséquent particulier.

En tenant compte de ces éléments, le concept peut se résumer de la manière suivante :

Qui ?	Quoi ?	Quand ?	A qui ?
Conseil d'Etat	Résultat final du projet	Sur proposition de la commission	Grand Conseil, Communes, Médias
Commission	Bilan des étapes	A la fin de chaque étape	Conseil d'Etat
Cheffe de projet	Bilan des étapes Projet pilote	A chaque étape	Personnel ORP /SSR /AI

Le travail de communication le plus conséquent est du ressort de la cheffe de projet. Il s'agit d'une démarche de communication interne qui devrait s'appuyer essentiellement sur les moyens de communications électronique.

Ces moyens sont Internet et Intranet. Du fait des spécificités de chaque partenaire, il est nécessaire de les utiliser simultanément. Autrement dit, le SPE va publier les mêmes informations sur ces sites Internet et Intranet, le SSR va utiliser son site Internet et l'Office AI son site Intranet.

Cette solution permet d'intégrer de nouveaux publics cibles au fur et à mesure de la demande, puisqu'il suffit de leur donner le lien sur un des sites Internet. De plus, cette proposition permettra de résoudre le problème de la communication de tous les acteurs et partenaires des SSR qui, de part leur composition, sont beaucoup plus nombreux et disparates que dans les autres services.

Concrètement, l'information serait préparée par la cheffe de projet avec l'appui du SPE. Une fois que les documents et les news sont prêts sur le site de travail, ils seront transmis aux deux autres partenaires. Il revient à la cheffe de projet de coordonner ce projet, afin que la publication soit simultanée dans les quatre sites Internet Intranet à disposition.

Le début du projet pilote, à Morat, constitue une étape importante pour CII et devrait faire l'objet d'une information. Par la suite, les autres étapes de l'information se dérouleraient de la même manière.

MOJ/ 18 février 03