



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question de Mäder-Brühlhart Bernadette / Perler Urs

2021-CE-164

Structures d'intégration pour les chômeurs en fin de droits qui ne disposent d'aucune autre aide

I. Question

Depuis le 1^{er} janvier 2000, le canton de Fribourg dispose d'un dispositif légal de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion sociale, basé sur des mesures d'insertion professionnelle et sociale. Malgré cela, il n'est pas forcément possible de trouver une solution pour tous les chômeurs de longue durée. Dans de tels cas, le problème du chômage de longue durée persiste et nous pensons qu'il va encore s'accroître dans un avenir proche.

Un élément important pour lutter contre le chômage de longue durée est le pool d'intégration+ (PI+), qui s'adresse aux demandeurs d'emploi qui n'ont pas droit aux indemnités de chômage ou sont en fin de droit ; perçoivent ou ont perçu des prestations de l'aide sociale au cours des 12 derniers mois ; sont motivés pour trouver un nouvel emploi¹.

Aujourd'hui, il est malheureusement un fait que pour une partie des chômeurs de longue durée, les chances sur le marché primaire du travail sont très faibles. Ceux-ci passent entre les mailles du filet après neuf mois, malgré le soutien de PI+ et des autres aides. Alors qu'il existe, selon les recherches, environ 850 places protégées pour les chômeurs bénéficiant d'une rente AI, il n'existe aucune solution pour les autres (aucune place de ce type dans tout le canton), ce qui pose des problèmes considérables à la personne et à la société dans son ensemble.

Concrètement, ces personnes n'ont d'autre choix que d'épuiser d'abord leur patrimoine, puis de faire appel à l'aide sociale. Nombreux sont ceux qui se maintiennent ainsi à flot pendant des années, sans structure journalière, sans perspective et qui sont livrés à eux-mêmes, complètement isolés et exclus de la société. Beaucoup tombent malades et l'alcool devient souvent leur compagnon permanent. Il est donc plus que jamais d'actualité et urgent de leur permettre d'accéder à des structures adaptées et porteuses de sens, comme des emplois protégés qui peuvent leur offrir une structure de jour.

Le rapport de juin 2013 – « Politique cantonale d'aide aux chômeurs de longue durée, analyse et recommandations pour de nouvelles orientations stratégiques »² - mentionnait ces cas dits de rigueur et montrait qu'en favorisant des solutions viables, la « boucle sans fin » pourrait être évitée. Malheureusement, relativement peu de choses ont été faites jusqu'à présent. Cette situation

¹ Site internet de l'Etat de Fribourg : <https://www.fr.ch/vie-quotidienne/integration-et-coordination-sociale/pole-insertion>

² https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-08/130625_celd_rapport_final_v22_adopt_par_le_ce.pdf

insatisfaisante pourrait même inciter les communes à essayer de transférer les bénéficiaires de l'aide sociale à la caisse de chômage, d'une caisse à l'autre, sans résoudre le problème de fond.

Parallèlement, notre canton dispose d'un fonds cantonal pour l'emploi, régi par la loi sur l'emploi et le marché du travail RSF 866.1.1. Ainsi, l'art. 103 stipule que :

« Le canton de Fribourg dispose d'un fonds cantonal de l'emploi. Le capital, les revenus et les intérêts de ce fonds sont affectés :

g) au financement des structures instituées pour les demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiant ou ayant bénéficié d'autres prestations sociales cantonales ou communales, ... ».

La situation actuelle nous amène à nous poser les questions suivantes :

1. La commission mentionnée dans le rapport de juin 2013 voulait examiner des solutions durables pour les personnes pour lesquelles un retour à la vie active semble très difficile. Cela devait se faire avec l'aide d'entreprises sociales et la création de postes dits « fermeture éclair ». Ces recommandations ont-elles été suivies ? Si oui, où en est-on ?
2. A-t-on examiné si des entreprises/structures déjà existantes pourraient également employer des chômeurs de longue durée sans rente AI - des personnes qui n'ont plus de chances réelles sur le marché primaire du travail (cas de rigueur) ?
3. Le « Manifeste de la dignité » invite notamment les instances cantonales à soutenir à long terme de telles structures et projets sociaux. De tels projets et structures existent-ils déjà et, si oui, lesquels, et comment sont-ils soutenus actuellement et à long terme ?
4. Quelle est exactement la définition des « autres prestations sociales » (Fonds pour l'emploi, art. 103 al. 1 let. g) ?
5. Avons-nous raison de penser que ce fonds, conformément à l'article 103 al. 1 let. g), ne peut être utilisé que pour les chômeurs qui dépendent ou ont dépendu de l'aide sociale ?
6. Le « MESSAGE No 189 du 20 avril 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) »³ ne donne pas de réponse claire à ce sujet.
7. Pour quels domaines selon l'art. 103 ce fonds a-t-il été utilisé au cours des 5 dernières années ?
8. Existe-t-il déjà, selon la loi actuelle, des possibilités d'utiliser ce fonds pour les « cas de rigueur » mentionnés dans cette question ?

3 mai 2021

³ https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/publ/_www/files/pdf21/2007-11_189_message1.pdf

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre préliminaire, le Conseil d'Etat relève que selon l'article 79 de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT ; RSF 866.1.1) l'Etat met en place des mesures cantonales spécifiques, qui ne constituent pas des prestations sociales, en vue de favoriser l'insertion professionnelle des demandeurs et demandeuses d'emploi et des chômeurs et chômeuses. Elles sont destinées aux personnes qui ont épuisé leurs indemnités de chômage fédérales et/ou qui n'en remplissent pas les conditions (al. 3). En vue de l'octroi de pareilles mesures notamment, le Service public de l'emploi (SPE) collabore avec le Service de l'action sociale (SASoc) et les autres services sociaux compétents, pour rechercher des solutions d'insertion professionnelle intégrant notamment l'octroi de mesures cantonales en faveur des demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiant ou ayant bénéficié d'autres prestations sociales cantonales ou communales. Dans ce but, le SPE et le SASoc organisent et conduisent une structure de prise en charge et de suivi des demandeurs et demandeuses d'emploi concernés (art. 86 LEMT).

Cette structure particulière a été mise en place le 1er mars 2013 sous l'appellation de Pôle Insertion+ (PI+). Elle s'adresse aux demandeurs et demandeuses d'emploi sans droit aux indemnités de chômage ou en fin de droit qui bénéficient de prestations matérielles de l'aide sociale ou qui ont bénéficié de telles prestations durant les douze derniers mois. Mobilisant le coaching individuel intensif et la combinaison de mesures, notamment des contrats LEMT et des mesures d'insertion sociale (MIS), elle vise, pour des demandeurs et demandeuses d'emploi motivés, l'accès au premier marché du travail par une action commune, intense et délimitée dans le temps de spécialistes des domaines professionnel et social. Ces spécialistes sont réunis en tandems, composé chacun d'un conseiller ou d'une conseillère en personnel et d'un assistant social ou d'une assistante sociale, déployant leur activité dans les Offices régionaux de placement (ORP). Une première évaluation du dispositif a été effectuée fin 2017 et a fait l'objet d'un rapport ⁴.

Selon l'article 29 du règlement sur l'emploi et le marché du travail (REMT ; RSF 866.1.11), les mesures qui peuvent être octroyées par cette structure sont les suivantes :

- > les mesures qui sont énumérées dans la LEMT et dont le financement est assuré par le Fonds cantonal de l'emploi (clarification des aptitudes professionnelles et l'encadrement par les ORP / programmes d'emploi auprès d'entreprises ou de collectivités publiques / programmes organisés sous la forme de location de services / mesures instituées en vue de compléter l'offre en faveur de groupes spécifiques de chômeurs et chômeuses, au sens de l'article 31 al. 1 let. i LEMT) ;
- > les mesures au sens des dispositions sur l'aide sociale, dont le financement est assuré par les autorités compétentes en matière d'aide sociale;
- > de nouvelles mesures, proposées par la structure particulière, selon ses besoins.

Ces mesures sont financées par le fonds cantonal de l'emploi (art. 103 al. 1 let. a et g LEMT).

Cela dit, le Conseil d'Etat répond aux questions des députés Bernadette Mäder-Brühlhart et Urs Perler comme suit :

⁴ <https://www.fr.ch/sites/default/files/2018-08/rapportpif-d27.11.2017.pdf>

1. *La commission mentionnée dans le rapport de juin 2013 voulait examiner des solutions durables pour les personnes pour lesquelles un retour à la vie active semble très difficile. Cela devait se faire avec l'aide d'entreprises sociales et la création de postes dits « à fermeture éclair ». Ces recommandations ont-elles été suivies ? Si oui, où en est-on ?*

Les propositions mentionnées dans le rapport « Politique cantonale d'aide aux chômeurs de longue durée, analyse et recommandations pour de nouvelles orientations stratégiques » de 2013 ont été priorisées et leur réalisation a été confiée à un Comité de pilotage et à un Groupe de travail dédiés, institués par le Conseil d'Etat.

Le 22 janvier 2018, le Conseil d'Etat a communiqué une première fois sur l'avancée de la mise en œuvre des recommandations. Lors de sa séance du 8 juillet 2021, le Comité de pilotage a pris acte de la réalisation de toutes les recommandations prioritaires (nouveau Contrat LEMT, révision du catalogue des Mesures d'insertion sociale MIS, réorganisation du dispositif de collaboration interinstitutionnelle CII, etc.) et a décidé de poursuivre sa mission en surveillant les potentielles répercussions de la crise COVID sur le chômage de longue durée.

Considérant l'offre existante (par ex. Coup d'Pouce, Croix-Rouge, etc.), la mise sur pied d'une ou de plusieurs entreprises dites sociales n'a pas été jugée nécessaire. Par contre, d'autres projets sont actuellement en phase d'analyse, en vue de favoriser la mise en relation de demandeurs et demandeuses d'emploi, avec des employeurs susceptibles de les engager sur le premier marché du travail : mise en place d'une plateforme digitale d'annonce des postes d'emplois d'intégration ou à profils sociaux (projet Office AI-SASoc-SPE) ; labellisation des entreprises s'engageant à recruter de tels profils.

2. *A-t-on examiné si des entreprises/structures déjà existantes pourraient également employer des chômeurs de longue durée sans rente AI - des personnes qui n'ont plus de chances réelles sur le premier marché du travail (cas de rigueur) ?*

Les mesures mises sur pied dans le cadre de la LEMT bénéficient aux demandeurs et demandeuses d'emploi motivés (accord de collaboration / engagement à respecter un contrat de placement / poursuite des recherches d'emploi tout au long de la durée de la prise en charge). Dès lors qu'ils répondent favorablement à ces conditions, les concernés sont pris en charge par l'ORP et/ou par la structure commune et pourront bénéficier des prestations de cette dernière, notamment le placement en entreprise avec une prise en charge partielle du salaire (contrat LEMT). Le dispositif vise donc à faciliter le placement des bénéficiaires dans un nouvel emploi et non pas à se substituer à des institutions prenant en charge des personnes confrontées à des problématiques plus spécifiques (difficultés physiques, psychiques ou sociales). Ces dernières sont donc effectivement prises en charge par des entreprises sociales existantes (par ex. le Centre d'intégration socioprofessionnelle, la Fondation St-Louis, etc.). A ce titre, la collaboration inter institutionnelle (CII) a également intensifié ses efforts pour simplifier, compléter et optimiser son dispositif de soutien aux bénéficiaires en difficulté d'insertion.

Par ailleurs, en application de l'article 12 de la loi cantonale sur les institutions spécialisées et les familles d'accueil professionnelles (LIFAP ; RSF 834.1.2), les bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée peuvent accéder aux prestations d'occupation institutionnelle (ateliers protégés) normalement réservées aux bénéficiaires de prestations de l'assurance-invalidité. Le projet mené conjointement par le Service de la prévoyance sociale SPS et le SASoc est en phase-pilote depuis 2021 et fera l'objet d'une évaluation l'année prochaine.

3. *Le « Manifeste de la dignité » invite notamment les instances cantonales à soutenir à long terme de telles structures et projets sociaux. De tels projets et structures existent-ils déjà et, si oui, lesquels, et comment sont-ils soutenus actuellement et à long terme ?*

Début octobre 2021, une pétition intitulée « Manifeste pour la dignité dans le Canton de Fribourg », munie de 4'251 signatures, a été remise à la Chancellerie d'Etat. Cette pétition émanait du Collectif Dignité Fribourg et demandait au Conseil d'Etat de « trouver des solutions concrètes et immédiates en vue de réaliser sept mesures urgentes ».

Par courrier du 30 novembre 2021⁵, le Conseil d'Etat a répondu à cette pétition réalisant un inventaire des mesures mises sur pied dans les domaines pour lesquels le Collectif Dignité Fribourg demandait une intervention de l'Etat.

S'agissant plus particulièrement du thème « Renforcer l'intégration sociale des personnes isolées », le Conseil d'Etat a rappelé qu'il avait confié des mandats à différentes structures fribourgeoises, leur donnant ainsi le statut de service social spécialisé, au sens de l'article 14 de la loi sur l'aide sociale (LASoc ; RSF 831.0.1). Ainsi, depuis juin 2020, ces structures ont eu la possibilité de solliciter un soutien supplémentaire pour leurs activités. Ces services sociaux spécialisés ont également été invités à participer à la task force d'urgence sociale, mise sur pied par le Service de l'action sociale. Leur engagement, dans des circonstances difficiles, a permis d'assurer aux situations les plus précaires les permanences pour accéder à l'hébergement d'urgence, aux soins, à des repas, à des aides financières et aux consultations sociales. Le Conseil d'Etat est resté attentif à l'évolution de la situation et a proposé des augmentations de subvention pour certaines structures dans le cadre du budget 2022. Les montants sont les suivants :

- > Caritas Fribourg pour son service de désendettement : + 40'000 francs
- > Fri-santé, Espace de soins : + 10'000 francs
- > Solidarité femmes, centre LAVI : + 120'000 francs
- > Point Rencontre Fribourg : + 90'000 francs

Par ailleurs, le Conseil d'Etat poursuit plusieurs politiques dont les objectifs visent notamment l'intégration des personnes isolées en situation de précarité sociale. Il s'agit par exemple de la politique Senior+, de la Stratégie cantonale de promotion de la santé et de prévention, du programme d'intégration cantonal, de la Stratégie de développement durable ou de la Stratégie « Je participe ! ».

4. *Quelle est exactement la définition des "autres prestations sociales" (Fonds pour l'emploi, art. 103 al. 1 let. g) ?*

Il s'agit principalement de l'aide sociale au sens de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc ; RSF 831.0.1), dont les Mesures d'insertion sociales (MIS) destinées aux personnes n'ayant pas accès aux mesures d'insertion professionnelle et auxquels une aide personnalisée est proposée afin de les inciter à poursuivre deux objectifs indissociables : renforcer leurs compétences sociales et éviter leur isolement social en développant leurs liens sociaux. Ces mesures ne préparent

⁵ <https://www.fr.ch/sites/default/files/2021-12/reponse-du-conseil-d-etat-a-la-petition-relative-au-manifeste-pour-la-dignite-dans-le-canton-de-fribourg.pdf>

pas directement à une insertion sur le marché du travail mais visent un développement personnel et socio-relationnel pour aménager un ultérieur retour à une activité rétribuée.

5. *Avons-nous raison de penser que ce fonds, conformément à l'article 103 al. 1 let. g), ne peut être utilisé que pour les chômeurs qui dépendent ou ont dépendu de l'aide sociale ?*

Le fonds cantonal de l'emploi sert à financer l'ensemble des mesures prévues à l'article 103, lettres a à i, notamment les structures instituées pour les demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiant ou ayant bénéficié d'autres prestations sociales cantonales ou communales (art. 103 al. 1 let. g).

6. *Le « MESSAGE No 189 du 20 avril 2010 du Conseil d'Etat au Grand Conseil accompagnant le projet de loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) »⁶ ne donne pas de réponse claire à ce sujet.*

Le Conseil d'Etat se réfère au message n°189 du 20 avril 2010, page 20 ad art. 86, dans lequel la mise en place de la structure de prise en charge de certains bénéficiaires y est décrite.

7. *Pour quels domaines selon l'art. 103 ce fonds a-t-il été utilisé au cours des 5 dernières années ?*

Conformément aux rapports comptables produits chaque année par le SPE sur l'utilisation du fonds cantonal de l'emploi, les dépenses du fonds cantonal de l'emploi sont les suivantes, de l'année 2015 à 2020 :

CHARGES	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Part du canton au financement de l'AC	6 723 663,00	7 235 810,00	7 733 040,00	7 796 716,00	7 806 035,00	8 004 000,00
Fins de droit (Contrats LEMT)	1 682 201,35	2 216 655,95	1 967 520,45	1 130 594,75	1 467 150,20	777 731,00
Mesures pour les jeunes	2 060 527,93	2 026 793,85	2 130 941,47	2 249 890,01	2 305 878,94	2 149 515,81
Soutien DE (APG - Pôles Insertion+)	735 801,50	752 868,55	751 521,25	781 298,90	781 676,95	1 036 221,00
Frais de fonctionnement	<u>218 758,15</u>	<u>183 679,50</u>	<u>182 216,85</u>	<u>165 839,70</u>	<u>194 231,15</u>	<u>112 230,05</u>
Total des charges	<u>11 420 951,93</u>	<u>12 415 807,85</u>	<u>12 765 240,02</u>	<u>12 124 339,36</u>	<u>12 554 972,24</u>	<u>12 079 697,86</u>

8. *Existe-t-il déjà, selon la loi actuelle, des possibilités d'utiliser ce fonds pour les « cas de rigueur » mentionnés dans cette question ?*

Comme mentionné en introduction de la présente réponse, l'article 29 REMT prévoit que la structure de prise en charge et de suivi des demandeurs et demandeuses d'emploi concernés peut proposer de nouvelles mesures, selon ses besoins. La mise sur pied d'une mesure pour les « cas de rigueur », désignés comme tels par les députés, pourrait effectivement donc être mise à charge du fonds de l'emploi, en tenant compte toutefois des moyens à disposition de ce dernier et des réflexions en cours pour assurer sa pérennisation.

31 mai 2022

⁶ https://www.fr.ch/sites/default/files/contens/publ/_www/files/pdf21/2007-11_189_message1.pdf