

Evaluation du Pôle Insertion+

-

Evaluation Integrationspool+

Rapport à l'intention du SECO, de la DEE et de la DSAS

Mandants : Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS)

Direction du projet, auteur et auteure : Jean-Luc Heeb et Marie-Claire Rey-Baeriswyl

Novembre 2017

Comité de pilotage

Etienne Guerry, Service de l'action sociale
François Mollard, Service de l'action sociale (jusqu'en été 2016)
Olivier Nussbaum, Secrétariat d'Etat à l'économie (dès fin 2015)
Charles de Reyff, Service public de l'emploi
Jean-Claude Simonet, Service de l'action sociale (dès l'été 2016)
Damien Yerly, Secrétariat d'Etat à l'économie

Groupe de projet

Etienne Guerry, Service de l'action sociale
Daniel Laky, Secrétariat d'Etat à l'économie (dès l'automne 2015)
Olivier Nussbaum, Secrétariat d'Etat à l'économie (dès fin 2015)
Hugues Sautière, Service public de l'emploi
Mira Schär, Secrétariat d'Etat à l'économie (jusqu'en été 2015)
Jean-Claude Simonet, Service de l'action sociale (dès l'été 2016)
Laura Besana Uwera, Service public de l'emploi
Damien Yerly, Secrétariat d'Etat à l'économie

Equipe de recherche

Hakim Ben Salah, Haute école de travail social Fribourg (jusqu'en été 2015)
Jean-Luc Heeb, Haute école de travail social Fribourg
Marie-Claire Rey-Baeriswyl, Haute école de travail social Fribourg
Elena Scozzari, Haute école de travail social Fribourg (jusqu'au printemps 2016)

Traduction (allemand)

Aline Reichenbach Barry

Mandataire (sans traduction)

Haute école de travail social Fribourg
Rue Jean-Prouvé 10
1762 Givisiez

Proposition de citation du rapport

Heeb, J.-L. et Rey-Baeriswyl, M.-C. (2017). Evaluation du Pôle Insertion+ – Evaluation Integrationspool+. Givisiez, Haute école de travail social Fribourg

Rapport original

Heeb, J.-L. et Rey-Baeriswyl, M.-C. (2017). Evaluation du Pôle Insertion+. Givisiez, Haute école de travail social Fribourg. Le présent rapport, issu du rapport original, est complété par des chapitres traduits.

Remerciements

Ce rapport n'a pu voir le jour que grâce au concours de nombreuses institutions et personnes. Qu'elles soient ici vivement remerciées pour leur contribution et leur implication, notamment :

- Le Secrétariat d'Etat à l'économie, la Direction de l'économie et de l'emploi et de la Direction de la santé et des affaires sociales, pour l'initiative du projet d'évaluation
- Les membres du Comité de pilotage, pour le soutien apporté au projet
- Les membres du Groupe de projet, en particulier son coordinateur Etienne Guerry, pour leur grande disponibilité et les fructueux échanges tout au long du projet
- L'Office fédéral de la statistique, le Secrétariat d'Etat à l'économie et le Service public de l'emploi pour la mise à disposition des données de statistique du marché du travail, de l'aide sociale et du monitoring du Pôle Insertion+, en particulier Marc Dubach (OFS), Markus Braun (OFS) et Jonathan Gast (SECO) et Hugues Sautière (SPE)
- L'Office fédéral de la statistique pour l'appariement de données de la Statistique du marché du travail, de la Statistique suisse de l'aide sociale et du Monitoring du Pôle Insertion+, en particulier Markus Braun
- Le Service de la statistique pour la préparation des données du marché du travail, en particulier Martial Clément
- Les tandems du Pôle Insertion+ pour leur grand engagement lors des entretiens et la richesse des échanges
- Les conseillers et conseillères en personnel des Offices régionaux de placement ayant participé aux entretiens collectifs pour leur grand apport à l'évaluation développementale
- Les assistants sociaux et les assistantes sociales des Services sociaux régionaux ayant participé aux entretiens collectifs pour leur grand apport à l'évaluation développementale
- Les bénéficiaires du Pôle Insertion+ pour leur contribution à l'évaluation du projet en acceptant de rencontrer l'équipe de recherche
- Aline Reichenbach Barry pour la traduction de chapitres en allemand
- Marie-Laure Boragine et Béatrice Vatron-Steiner de la Haute école de travail social Fribourg pour leur relecture du rapport

Table des matières

1	Abréviations.....	6
2	Résumé.....	7
3	Synthèse.....	9
3.1	Contexte	9
3.2	Méthode, données et limites	10
3.3	Fidélité.....	11
3.4	Couverture.....	12
3.5	Qualité.....	13
3.6	Effets.....	14
3.7	Coûts.....	15
4	Introduction.....	17
4.1	Objet du rapport.....	17
4.2	Contexte	17
4.3	Positionnement du Pôle Insertion+.....	18
4.4	Organisation du rapport.....	20
5	Méthodologie.....	21
5.1	Sources de données	21
5.2	Méthodologie mixte et évaluation développementale	21
5.3	Collecte et préparation des données	22
6	Modèle du Pôle Insertion+.....	28
6.1	Historique et bases légales.....	28
6.2	Destinataires	29
6.3	Mission de la structure.....	29
6.4	Organisation et conduite de la structure	30
6.5	Financement.....	30
6.6	Coordination entre SSR et ORP et accès à un Pôle Insertion+	31
6.7	Principes, processus d'intervention et méthode	32
6.8	Déroulement, accompagnements et collaborations.....	33
6.9	Tandems, attributions spécifiques et rôles professionnels.....	36
6.10	Discussion du modèle.....	36
7	Résultats qualitatifs.....	40
7.1	Mission de Pôle Insertion+ et perceptions des acteurs et actrices.....	40
7.2	Destinataires	43
7.3	Organisation, répartition des dossiers et conduite de la structure	44
7.4	Coordination du dispositif.....	46
7.5	Financement du dispositif et des mesures mobilisées.....	47
7.6	Principes, processus d'intervention et méthode	47
7.7	Déroulement, accompagnements et collaborations.....	47

8	Résultats quantitatifs	64
8.1	Trajectoires et caractéristiques observées	64
8.2	Effets du Pôle Insertion+	69
8.3	Fonctionnement du Pôle Insertion+.....	72
9	Résultats économiques	80
9.1	Coûts comparés de fonctionnement et des mesures	81
9.2	Coûts comparés avec des mesures analogues	83
9.3	Retour sur investissement du Pôle Insertion+	83
9.4	Retour sur investissement comparé	86
10	Conclusion.....	91
11	Recommandations	97
11.1	Coordination du dispositif.....	97
11.2	Sélection et transition à l'entrée.....	98
11.3	Accompagnement et organisation des mesures.....	99
11.4	Transition à la sortie.....	100
11.5	Fonctionnement des tandems	101
11.6	Renforcement de la capacité d'action des tandems.....	101
11.7	Positionnement et communication.....	102
11.8	Financement et effets	102
11.9	Mode d'intervention visant les individus.....	103
11.10	Monitoring et indicateurs.....	103
12	Zusammenfassung.....	106
13	Übersicht der Ergebnisse	109
13.1	Ausgangslage	109
13.2	Methode, Daten und Einschränkungen	110
13.3	Treue	111
13.4	Deckung.....	112
13.5	Qualität.....	113
13.6	Wirkung.....	114
13.7	Kosten.....	116
14	Empfehlungen	118
14.1	Koordination des Dispositivs	118
14.2	Auswahl und Übergang beim Eintritt.....	119
14.3	Betreuung und Organisation der Massnahmen.....	120
14.4	Übergang beim Austritt.....	121
14.5	Funktionsweise der Tandems.....	122
14.6	Stärkung der Handlungsfähigkeit der Tandems	122
14.7	Positionierung und Kommunikation.....	123
14.8	Finanzierung und Wirkung	124

14.9 Art der individuell ausgerichteten Intervention.....	124
14.10 Monitoring und Indikatoren.....	125
15 Bibliographie	127
16 Liste des tableaux.....	132
17 Liste des graphiques.....	134
18 Annexe portant sur la méthodologie	136
18.1 Liste de la documentation.....	136
18.2 Variables utilisées.....	139
18.3 Appariement des données	140
18.4 Spécification des résultats économiques.....	143
19 Annexe portant sur les résultats	146

1 Abréviations

AS	Aide sociale
DE	Demandeur ou demandeuse d'emploi
DEE	Direction de l'économie et de l'emploi
DSAS	Direction de la santé et des affaires sociales
GC	Groupe de contrôle
GCc	Groupe de contrôle, période de référence courte
GCl	Groupe de contrôle, période de référence longue
GE	Groupe expérimental
GEc	Groupe expérimental court, période de référence courte
GEI	Groupe expérimental, période de référence longue
IC	Indemnités de chômage
LASoc	Loi sur l'aide sociale
LEMT	Loi sur l'emploi et le marché du travail
MIS	Mesure d'insertion sociale
MPI+	Monitoring du Pôle Insertion+
OFS	Office fédéral de la statistique
ORP	Office régional de placement
PI+	Pôle Insertion+
PLASTA	Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail
SASoc	Service de l'action sociale
SAS	Statistique suisse de l'aide sociale
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIPAC	Système informatisé de paiement des caisses de chômage
SPE	Service public de l'emploi
SSR	Service social régional
SStat	Service de la statistique

2 Résumé

Face à la nécessité de prévenir les situations de chômage de longue durée, la nouvelle Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) prévoit la création d'une *structure de prise en charge particulière* afin d'agir simultanément sur les problématiques professionnelles et sociales. Cette structure, mise en place le 1^{er} mars 2013 en tant que Pôle Insertion+ (PI+), 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 et la combinaison de mesures, notamment des mesures 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 trois 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) Centre, Nord et Sud.

De fait, le PI+ dépasse le seul cadre d'une collaboration interinstitutionnelle qui se situerait au plan de l'ajustement des actions et objectifs entre organisations en établissant une structure au sein de laquelle collaborent des spécialistes de domaines différents. En misant sur l'interprofessionnalité des tandems, le PI+ repose sur l'articulation des compétences des spécialistes plutôt que des organisations. En raison du caractère novateur et inédit du PI+, l'évaluation de son fonctionnement, de son rapport aux structures existantes et de ses effets est particulièrement souhaitable, ce à la fois du point de vue de son développement et de celui de ses résultats.

La présente évaluation a été conduite durant la phase de démarrage du PI+ ; ses résultats sont spécifiques à cette phase caractérisée par le déploiement de la structure et des activités. Ils se distinguent de la phase suivante de consolidation. De manière générale, les résultats suggèrent que la phase de démarrage s'est déroulée avec succès : ses acquis tels la stabilisation du fonctionnement et l'appropriation du dispositif par les acteurs et actrices sont susceptibles de déployer des effets bénéfiques durant la phase de consolidation.

L'évaluation a accordé une large place à la fois aux différents acteurs et actrices concernés par le PI+, qu'il s'agisse de ses concepteurs et conceptrices, des tandems, des professionnels et professionnelles des ORP et des Services sociaux régionaux (SSR) ou encore des bénéficiaires, et à des sources documentaires, statistiques et financières.

Le PI+ est globalement mis en œuvre de manière fidèle au concept. Comme dispositif innovant d'une politique décloisonnée de gestion du chômage de longue durée et de l'aide sociale pour les populations les plus défavorisées, le PI+ atteint son objectif d'incitation aux collaborations interorganisationnelles. Les coordinations développées à différents niveaux sont fonctionnelles : la coordination opérationnelle au sein des tandems, entre tandems par le Service public de l'emploi et au sein des ORP est jugée bonne ; la coordination interne avec les Pôles placement pourrait s'intensifier, compte tenu des profils particuliers des bénéficiaires du PI+, pour faciliter l'accès à des ressources adéquates.

Comme accompagnement individuel des bénéficiaires, le PI+ active un coaching intensif, orienté vers les solutions, exercé par les tandems dont la double professionnalité rend disponibles de multiples compétences expertes permettant un bon ajustement à leurs différents profils et projets. Dans cette phase de développement du dispositif, une certaine plasticité des activités est requise afin d'ajuster l'intervention aux situations sociales complexes. Les instruments communs opérationnels ont été constitués par les tandems et sont l'objet d'améliorations continues par le biais d'une coordination dynamique. L'intégralité des services envisagés est réalisée : le processus, ses phases différentes (adressage conjoint, contrat, entretiens réguliers, bilan final, etc.) sont développés dans une belle continuité.

La coordination des tandems avec les partenaires des réseaux (SSR, organisateurs de mesures, ORP, etc.), qui prennent des configurations différentes, est satisfaisante ; celle avec les employeurs et employeuses pourrait être plus directe et intensifiée. Depuis sa mise en place, le PI+ rejoint les bénéficiaires visés ; les critères d'entrée formels au PI+ sont totalement respectés. Une détection précoce, dans les ORP et les SSR, avant que les personnes se retrouvent sans droit aux indemnités de chômage, pourrait renforcer l'accessibilité au dispositif PI+.

Le PI+ est non seulement efficace, mais également efficient. D'une part, ses bénéficiaires se réinsèrent professionnellement dans une proportion plus élevée que les demandeurs et demandeuses d'emploi qui n'y ont pris part. Par rapport à ces derniers, le taux de retour en emploi à moyen terme entre fin 2012 et début 2015 croît plus fortement chez les bénéficiaires, et ce de 4,3%. Si ce chiffre peut paraître modeste à première vue, il convient de le mettre en rapport avec l'augmentation de 15,3% d'anciens bénéficiaires du PI+ ayant trouvé un emploi durant cette période contre 10,9% chez les non-participants et non-participantes. En effet, il signifie que le suivi par le PI+ se traduit par trois demandeuses ou demandeurs d'emploi réinsérés supplémentaires contre deux en l'absence d'un tel suivi, et ce malgré l'employabilité moindre des profils pris en charge et une durée de suivi moyenne relativement courte de 201 jours.

D'autre part, le PI+ se caractérise par un rapide retour sur investissement. On peut estimer que ses coûts sont couverts dans les neuf mois qui suivent l'intervention. Ses coûts restent modestes, notamment par rapport à d'autres mesures utilisant le coaching et à une prise en charge conjointe par les ORP et les SSR hors PI+. Les économies réalisées grâce à la réinsertion d'une personne durant une année équivalent aux coûts du suivi de 36 bénéficiaires. L'efficacité du PI+ tient d'une part à la réduction marquée des paiements en cas de réinsertion professionnelle, d'autre part au faible surcoût du suivi, ce notamment en raison de deux substitutions, à savoir celle du suivi par le PI+ au suivi des ORP et, surtout, celle du coaching individuel aux mesures LEMT et aux MIS.

Les mesures d'insertion, dans l'ensemble peu fréquentes et isolées, sont associées de manière contrastée au retour vers l'emploi : il est quelque peu meilleur lorsqu'une mesure LEMT a été suivie, tandis qu'il est sensiblement moindre en cas de MIS. Une part prépondérante des mesures concernent les bénéficiaires dont la durée du suivi dépasse les neuf mois prévus et qui retournent majoritairement vers les structures de prise en charge antérieures, en particulier les SSR.

3 Synthèse

3.1 Contexte

Le Pôle Insertion+ (PI+), mis en place le 1^{er} mars 2013, s'adresse aux demandeurs et aux 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. Il vise, pour les demandeurs et demandeuses d'emploi motivés, la réinsertion dans le 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 trois tandems, composé chacun d'un conseiller ou conseillère en personnel et d'un assistant social ou d'une assistante sociale réunis en tandems, déployant leur activité dans les Offices régionaux de placement (ORP) Centre, Nord et Sud.

En coordonnant les compétences de spécialistes issus de domaines différents, le PI+ propose un traitement simultané de problématiques multiples – professionnelles et sociales –, jusque-là abordées de manière séquentielle suivant le découpage institutionnel d'un traitement préalable de la problématique sociale par les Services sociaux régionaux (SSR) à celle de la problématique professionnelle par les ORP. Le PI+ tire son origine de l'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle de Bonoli et al. publiée en 2008. Celle-ci mettait en évidence le besoin de renforcer la continuité des prises en charge, d'ajuster les mesures et de prendre en compte les demandes d'emploi aux profils particulier. Fort des résultats de cette recherche, le PI+ a été inscrit dans la nouvelle Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011.

Fondé sur l'article 86 de la LEMT, qui établit la collaboration en cas de superposition de difficultés de réinsertion professionnelle et sociale et la création d'une *structure de prise en charge particulière*, le PI+ est dirigé par un Comité directeur constitué du Service public de l'emploi (SPE) et du Service de l'action sociale (SASoc). Du point de vue opérationnel, il est placé sous la coordination de la Section chômage du SPE. Allant au-delà d'une collaboration interinstitutionnelle qui viserait le seul ajustement des actions et objectifs entre organisations, le PI+ constitue une structure au sein de laquelle des spécialistes de domaines différents sont amenés à collaborer. L'ajustement est ici davantage celui des compétences des spécialistes que des organisations. En ce sens, le PI+ répond à la question de la collaboration interinstitutionnelle en misant sur l'interprofessionnalité des tandems.

Du fait de son caractère novateur et inédit, les données sur le fonctionnement du PI+, son intégration aux structures existantes, ses actions et ses effets font largement défaut. Pour ces raisons, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) ont souhaité une évaluation du PI+ portant sur les aspects suivants :

- Fidélité : adéquation des interventions avec la conception du PI+ (rapport entre pratiques effectives et pratiques prescrites)
- Couverture : sélection appropriée des bénéficiaires pressentis pour PI+ (concordance avec les critères d'admission)
- Qualité : pertinence des processus du PI+ (intervention, organisation, coordination)

- Coûts : charge et effets financiers des interventions du PI+ (coûts et rapports entre coûts et bénéfiques)
- Effets : comparaison des bénéficiaires et non-bénéficiaires du PI+, notamment au regard de la réinsertion professionnelle (efficacité microéconomique)

3.2 Méthode, données et limites

L'évaluation s'appuie sur une approche développementale qui s'intéresse aux connaissances et aux pratiques des acteurs et des actrices en vue d'adapter le dispositif selon des objectifs susceptibles d'évoluer, dépassant en cela à la fois une évaluation sommative ou strictement formative. Elle se fonde sur des processus rétroactifs et de contextualisation des résultats avec les acteurs et les actrices, particulièrement indiqués pour des projets pour lesquels peu de connaissances sont disponibles. L'approche développementale est mise en œuvre par le recours à une méthodologie mixte tirant profit de la complémentarité et par la mise en perspective de plusieurs sources de données :

- Etude documentaire portant sur les dispositifs légaux, la conception, l'organisation, le fonctionnement et la communication, qu'il s'agisse de documents publics ou à l'usage des services concernés
- Entretiens qualitatifs individuels et collectifs avec les acteurs et les actrices concernés par le fonctionnement du PI+, à savoir des conseillers et conseillères en personnel (ORP), des assistants et assistantes sociaux (Services sociaux régionaux, SSR), les tandems, des bénéficiaires du PI+ et des concepteurs et conceptrices du dispositif (13 entretiens, 46 participants et participantes)
- Données statistiques appariées issues de la Statistique du marché de l'emploi du SECO, de la Statistique suisse de l'aide sociale (SAS) de l'Office fédéral de la statistique (OFS) et du Monitoring du Pôle Insertion+ (MPI+) du SPE
- Données financières provenant de rapports d'activité, de comptes d'exploitation, de recueils statistiques et d'extractions de base de données

La portée de l'évaluation est limitée à la fois dans le temps et par rapport à son objet :

- L'évaluation porte sur la période de démarrage du PI+, essentiellement les deux premières années de son fonctionnement. Les thèmes sont ainsi susceptibles de révéler prioritairement des aspects liés à l'appropriation du dispositif, au positionnement des acteurs et actrices et aux ajustements institutionnels ou organisationnels propres à la phase de mise en place d'un nouveau dispositif.
- Certains points sensibles, notamment du point de vue des acteurs et des actrices, telles la concertation des pratiques et la délimitation des compétences, ont pu évoluer entretemps et être moins problématiques au moment où le PI+ entre dans sa phase de consolidation.
- De ce fait, les questions spécifiques à cette phase – par exemple, stabilisation à long terme, routinisation, motivation, identification au dispositif, visibilité du dispositif – n'apparaissent guère.

- Les effets du PI+, notamment en ce qui concerne la réinsertion des bénéficiaires, n'ont pu être examinés qu'à court terme, les effets à plus long terme n'étant pas encore connus.
- L'évaluation traite des aspects microéconomiques du dispositif, en particulier ceux des bénéficiaires et de leur prise en charge. Les aspects macroéconomiques, tels les déplacements de bénéficiaires entre dispositifs de prise en charge et les conséquences sur la réinsertion professionnelle (en particulier effets de substitution ou d'éviction) ne sont pas abordés.

3.3 Fidélité

Le dispositif PI+ est globalement mis en œuvre de manière fidèle au concept. En tant qu'organisation apprenante, il a le dynamisme requis lui permettant de poursuivre sa formalisation et de développer les adaptations aux défis posés (définition harmonisée de l'employabilité, sélection des bénéficiaires pertinents, mobilisation diversifiée de mesures).

Du point de vue des ressources déployées, le rapport entre le nombre de conseillers et conseillères des tandems et le nombre de bénéficiaires correspond aux attentes, ce aussi en ce concerne les coûts. Toutefois, des vacances de postes ont momentanément limité la capacité de fonctionnement du dispositif, en particulier à l'ORP Nord. Bien que la durée moyenne du suivi soit d'un peu moins de sept mois, un tiers des bénéficiaires a été suivis plus longtemps que la durée prévue de neuf mois. Les départs durant les trente premiers jours de suivi concernent une personne sur dix. En ce sens, une partie non négligeable des bénéficiaires présentent une durée de suivi s'écartant de la prise en charge prévue.

Comme dispositif innovant d'une politique décloisonnée de gestion du chômage de longue durée et de l'aide sociale pour les populations les plus défavorisées, le PI+ semble atteindre son objectif d'incitation aux collaborations interorganisationnelles et partiellement celui d'atténuation de la séquentialité des prises en charge. Cependant, bien que la vision de la mission de PI+ soit partagée, les représentations sur le dispositif et les attentes des professionnels et professionnelles ne sont pas identiques parce que *situées* (en fonction de l'appartenance à un ORP ou à un SSR). Perçu comme moyen ou comme fin, intervention substitutive ou complémentaire, le PI+ est ressenti par les uns et unes comme efficace et par les autres comme peu efficace.

Comme accompagnement de trajectoires spécifiques, il active un coaching intensif exercé de manière différenciée, conditionnée tant par les spécificités des tandems que par les configurations locales de collaboration mises en place. Bien que le PI+ soit censé organiser des trains de mesures spécifiques à chaque situation prise en charge et ce dès le début du suivi, les mesures visant le traitement des problématiques sociales et professionnelles sont mobilisées tardivement et inégalement mises en œuvre¹ (pour des questions de budget², de disponibilité³ et de conviction). De fait, le recours à des mesures coordonnées et complémentaires comprises comme train de mesures reste peu pratiqué. Les

¹ 15,9% des participants et participantes ont suivi une mesure d'insertion sociale, 12,8% une mesure LEMT et 30,9% une autre mesure. 9,8% des participants et participantes ont suivi des mesures de deux types et 1,1% ont bénéficié de mesures des trois types.

² Des activités formatrices et certains cours, importants pour ouvrir des pistes vers l'emploi, sont coûteux.

³ Le nombre de mesures LEMT disponibles pour tout le canton correspond à peu près au nombre de bénéficiaires du PI+ (185 mesures LEMT et 239 bénéficiaires du PI+ en 2014).

mesures sont peu nombreuses, souvent réalisées de manière isolée et, pour certaines, manquent parfois de spécificités⁴. Les bénéficiaires ressentent également ce décalage entre discours officiel et possibilités réelles.

Les instruments communs opérationnels ont été constitués par les tandems et sont l'objet d'améliorations continues par le biais de la coordination. Ils concernent :

- Les multiples modalités de transmission, de communication⁵ et de documentation des suivis et des interventions (procès-verbaux, courriels, téléphones, rencontres) entre professionnels et professionnelles et entre services en vue d'une coordination et du développement d'une vision partagée
- Le processus d'accompagnement lui-même (diagnostic approfondi et systémique, fréquence des rencontres, continuité, plan d'accompagnement professionnel personnalisé, accompagnement orienté vers les solutions)
- Le travail de réseaux activant tous les partenaires⁶ des bénéficiaires en vue de créer du langage commun et de renforcer la complémentarité des appuis

3.4 Couverture

Depuis sa mise en place, le PI+ tente de rejoindre les bénéficiaires visés ; les critères d'entrée formels au PI+ sont totalement respectés. Il manque (encore) une définition interprofessionnelle partagée des profils susceptibles d'entrer au PI+, ce qui entraîne un repérage probablement incomplet et tributaire des régulations propres aux ORP et SSR. Le consensus actuel porte plutôt sur les caractéristiques des non-candidats et des non-candidates⁷. L'accessibilité au dispositif PI+ pourrait être améliorée par une détection précoce⁸, dans les ORP et les SSR, avant que les personnes se retrouvent sans droit aux indemnités de chômage.

Certains bénéficiaires ont de longues trajectoires d'assistance ce qui réduit d'autant la capacité d'agir en neuf mois sur des problématiques multiples, chroniques, ancrées dans l'existence des personnes. Dans ces cas, même s'il est intensif et efficient, le coaching s'avère insuffisant car les freins qui interfèrent sur l'employabilité (sur lesquels agir) sont trop nombreux. Cependant, le PI+ est vu comme un réel levier pour ces bénéficiaires, car il permet un repositionnement identitaire⁹.

⁴ Celles portant sur les langues, la participation sociale ou une première expérience professionnelle demeurent éloignées du premier marché de l'emploi.

⁵ Des précautions sont prises pour protéger les données échangées (souci de confidentialité et de traçabilité).

⁶ SSR, Pôles placement, services des curatelles, personnel médical, membres de la famille, prestataires de service tels que la Fondation Emploi Solidarité, la Fondation IPT, l'association Ritec, etc.

⁷ Définition par la négative : PI+ n'est pas adapté aux personnes qui ont une difficulté psychique majeure, souffrant d'illettrisme, qui n'ont suivi qu'une formation spéciale, n'ont pas de permis de travail, etc.

⁸ Elle devrait permettre notamment d'identifier d'éventuels problèmes (psychiques, financiers, familiaux, linguistiques, etc.), de mettre en lumière d'autres compétences et d'évaluer l'aptitude au travail.

⁹ Le PI+ permet de passer d'un régime à l'autre, de redevenir une personne demandeuse d'emploi (statut moins stigmatisant).

Le potentiel d'employabilité n'est pas l'objet d'une perception commune et son évaluation n'est pas basée sur des critères totalement harmonisés¹⁰ : des critères segmentaires sont encore présents, reproduisant le cloisonnement des services. De même, la motivation est évaluée de manière *située* en vertu de la connaissance préalable de la situation et de la collaboration préexistante : un partage de ces arguments avec les tandems devrait être planifié avant l'inscription au PI+ afin de constituer une approche plurielle des trajectoires et garantir une bonne sélection.

De manière générale, l'accessibilité du PI+ tant géographique qu'organisationnelle est attestée : cependant, la localisation actuelle du PI+ Nord¹¹, bien adaptée aux bénéficiaires germanophones n'est pas ajustée à ceux et celles de la Broye (frais de transports et éloignement des réseaux). L'accessibilité des tandems par des canaux divers (téléphones, mails, entretiens) et leur disponibilité maximale sont relevés.

3.5 Qualité

L'analyse des processus de service et du fonctionnement montre que l'intégralité des services envisagés est réalisée : le processus, ses phases différentes (adressage conjoint, contrat, entretiens réguliers, bilan final, etc.) sont développés dans une belle continuité.

Les tandems sont la pierre angulaire du dispositif : leur double professionnalité rend disponibles de multiples compétences permettant d'adapter le coaching (style, buts, méthodes) aux différents profils et projets des bénéficiaires. Les facteurs de cohésion, de complémentarité et d'efficacité évoqués par les tandems sont la confiance mutuelle, la compréhension partagée de leur mission, le respect des expertises, la différenciation des compétences, l'aménagement d'échanges permanents pour permettre la mutualisation des regards et la diversification des activités. La co-construction de leur nouvelle professionnalité, la contribution à un projet cantonal innovant et l'autonomie pour concevoir leur intervention sont des facteurs de motivation. Dans cette phase de développement du dispositif, une certaine plasticité des activités est requise afin d'ajuster l'intervention aux situations sociales complexes¹².

La majeure partie du temps des tandems est affecté au coaching qui privilégie une individualisation de l'accompagnement¹³ (au détriment d'une approche plus collective, vue comme bénéfique¹⁴). Des activités de soutien et de conseil nécessaires à l'intégration sociale (désendettement, conseil conjugal, travail de réseau, etc.) sont difficiles à mettre en œuvre par manque de temps. Instrument privilégié, le coaching semble offrir diverses plus-values (attendues et non voulues). Accompagnement social

¹⁰ Mis à part les critères formels (non-droit aux indemnités de chômage et bénéficiant ou ayant bénéficié de l'aide sociale dans les douze derniers mois).

¹¹ A Morat, en proximité avec les autres services.

¹² Exemples : l'évaluation de la situation de la personne se réalise, de fait, dans un dévoilement progressif lié au développement de la confiance (plutôt qu'en amont dans un acte diagnostic unique); le plan d'accompagnement professionnel personnalisé prend des formes variées, plus ou moins formalisées.

¹³ Le coaching aborde tout d'abord les problématiques-ressources personnelles (rythme de vie, hygiène, estime de soi, etc.) puis celles qui sont sociales et professionnelles.

¹⁴ Ont été évoqués, comme renforçateurs, les organismes proposant un accompagnement collectif, telles la Fondation Emploi Solidarité et la Fondation IPT qui travaillent sur des compétences personnelles, sociales ou techniques avec l'appui du groupe.

intensif des situations des bénéficiaires orienté vers les solutions, il s'avère plus efficace en termes de levier¹⁵ et de diagnostic qu'en termes d'accès à l'emploi pendant les neuf mois ; proche et individualisé, il est peu connecté aux réseaux, notamment des employeurs et employeuses. Il est perçu, par certains et certaines, comme privilégiant l'écoute active plutôt que la mise à disposition de ressources (stages, mesures, etc.). Sont relevées les difficultés de recourir à des mesures *hors catalogue*, de constituer des mesures spécifiques et parfois de faire financer des mesures d'insertion sociales (MIS) par les commissions sociales.

Les coordinations développées à différents niveaux sont fonctionnelles : la coordination opérationnelle au sein des tandems, entre tandems par le SPE¹⁶ et au sein des ORP est jugée bonne ; la coordination interne avec les Pôles placement devrait s'intensifier, compte tenu des profils particuliers, pour faciliter l'accès à des ressources adéquates. La coordination avec les partenaires des réseaux (SSR, organisateurs de mesures, ORP, etc.), qui prennent des configurations différentes¹⁷, est satisfaisante, exception faite de celle avec les employeurs et employeuses que les tandems regrettent de ne pouvoir alimenter. De manière générale, la coordination avec les organes de direction fonctionne bien¹⁸ ; il y a tout au plus un souhait de présence un peu plus marquée du SASoc auprès des tandems de par leur inscription dans les ORP.

Le processus de définition et d'évaluation de la motivation est inachevé (critères ni totalement explicités ni partagés) entre les professionnels et professionnelles des ORP et des SSR.

3.6 Effets

La participation au PI+ semble à première vue s'accompagner d'effets relativement modestes sur la prise en charge institutionnelle et le retour vers l'emploi. Les taux de bénéficiaires de l'aide sociale et de demandeurs et demandeuses d'emploi évoluent de manière similaire pour les participants et participantes au PI+ et les personnes qui auraient pu y participer. La réinsertion professionnelle est en revanche meilleure en cas de participation au PI+. En effet, le taux de retour en emploi croît plus fortement – ce de 4,3% – à moyen terme, soit entre fin 2012 et début 2015, chez les bénéficiaires que chez les non-participants et non-participantes. Cet accroissement doit aussi être vu par rapport à l'augmentation de 15,3% de bénéficiaires du PI+ ayant trouvé un emploi durant cette période contre 10,9% en l'absence de participation. Il signifie alors que le suivi par le PI+ se traduit par trois demandeurs ou demandeuses d'emploi réinsérés supplémentaires contre deux lorsqu'un tel suivi fait défaut, et ce pour une durée de suivi moyenne relativement courte de 201 jours. Ces résultats tiennent compte d'une variété de facteurs – suivi antérieur, caractéristiques sociodémographiques – issues de données statistiques afin de garantir la comparaison entre les bénéficiaires du PI+ et les participants et participantes potentiels. D'autres facteurs peuvent toutefois influencer cette comparaison.

¹⁵ Sortie de la pression, effacement de la logique de sanction au profit du suivi, du renforcement.

¹⁶ La coordination entre tandems qui a lieu plusieurs fois par année pourrait se charger de l'amélioration des instruments communs (sélection, etc.).

¹⁷ Contact préétabli entre SSR et ORP, contact préalable entre assistant social ou assistante sociale et tandem, séance tripartite, modalités d'échanges multiples, etc.

¹⁸ Les conditions cadre sont définies en commun et connues (responsabilités, structures de travail, financement, règlements contractuels, etc.) tout comme les axes stratégiques (lignes directrices, brochures d'informations, etc.).

Ainsi, la sélection des bénéficiaires par les ORP et les SSR est susceptible de diriger vers le PI+ des personnes aux profils particuliers. Pour les conseillers et conseillères en personnel, le PI+ est en effet compris comme une structure substitutive de prise en charge, prenant le relais de l'ORP dans le cas d'une problématique particulièrement complexe, à forte composante sociale, que son cadre ne permet de traiter adéquatement. Dans le cas des SSR, le PI+ est perçu comme une structure complémentaire à la mission d'intégration sociale, permettant de réaliser le passage à l'emploi. Dans les deux situations, on peut considérer que les bénéficiaires présentent, indépendamment des facteurs statistiques, une employabilité moindre que les participants et participantes potentiels – soit une problématique plus marquée qui justifie la substitution ou un suivi complémentaire en vue de l'insertion professionnelle. Les bénéficiaires au PI+ peuvent dès lors précisément avoir été sélectionnés en raison de profils qui demandent un appui particulier en vue de l'insertion professionnelle, tandis que les structures habituelles – ORP et SSR – sont jugées comme satisfaisantes pour les participants et participantes potentiels. A cet aune, les effets du PI+, quand bien même ils seraient modestes, sont appréciables : ils révèlent une meilleure réinsertion, bien que l'employabilité des bénéficiaires soit moindre.

La sortie du PI+ est par ailleurs associée de manière contrastée à la mise en œuvre des mesures de réinsertion. L'accès à l'emploi est quelque peu meilleur lorsqu'une mesure LEMT ou une autre mesure (hors MIS) est appliquée. En cas de MIS, il est en revanche sensiblement moindre, tandis que le retour aux structures de prise en charge antérieures – SSR ou ORP – est fréquent. De même, l'orientation vers les SSR est plus fréquente en cas de mesure MIS, celle vers les ORP en cas de mesure LEMT. La sortie vers l'emploi s'observe le plus souvent pour un suivi dont la durée est comprise entre 91 et 180 jours. Elle est peu fréquente pour les suivis de plus de 270 jours, dépassant la durée prévue de prise en charge par le PI+, pour lesquels le retour aux SSR et aux ORP est très répandu.

De plus, une part prépondérante des mesures d'insertion est attribuée aux bénéficiaires dont le suivi dépasse 270 jours – contrairement aux bénéficiaires affichant un suivi de 91 à 180 jours, à la part de mesures LEMT et MIS fort modeste. Ces constats permettent de distinguer des profils particuliers de bénéficiaires, constituant trois groupes représentant chacun environ un tiers des bénéficiaires du PI+. Un premier groupe, à la durée de suivi élevée, s'oriente majoritairement vers les structures de prise en charge antérieures tout en absorbant l'essentiel des mesures d'insertion. Un second groupe est caractérisé par un suivi de durée moyenne – exceptionnellement aussi longue –, la sortie vers l'emploi et un faible recours aux mesures LEMT et aux autres mesures. Enfin, un dernier groupe, participant faiblement aux mesures d'insertion et présentant une durée moyenne de suivi, se dirige principalement vers les structures de prise en charge antérieures.

3.7 Coûts

Le PI+ se caractérise à la fois par des coûts qui se situent dans des limites raisonnables et un retour sur investissement positif. Premièrement, le surcoût dû à un suivi par le PI+, tenant compte des coûts de fonctionnement et des mesures, est modeste ; il s'élève à CHF 336.- ou 11,2% de plus que lors d'un suivi en dehors du PI+. En raison de l'accompagnement intensif fondé sur le coaching – le taux d'encadrement est de 38 bénéficiaires par membre d'un tandem contre 135 par conseiller ou conseillère en personnel dans les ORP –, les coûts de fonctionnement du PI+ sont plus élevés de CHF 1'277.- par suivi. Dans une large mesure, ces coûts sont toutefois compensés par des coûts de mesures LEMT et de MIS inférieurs de CHF 941.- en cas de suivi par le PI+, les mesures étant alors plus

courtes ou moins souvent utilisées. Les moyens supplémentaires engagés dans l'accompagnement intensif du PI+ sont ainsi susceptibles de réduire le recours aux mesures, le premier se substituant au second.

Les coûts de fonctionnement peuvent également être qualifiés de raisonnables lorsque le PI+ est comparé à des mesures analogues proposées par des prestataires privés faisant appel au coaching. Ainsi, les coûts moyens d'une heure de coaching s'élèvent à CHF 119.- dans le cas du PI+, tandis qu'ils sont compris entre CHF 120.- et CHF 266.- pour les mesures analogues. Il convient de relever que ces coûts ne tiennent pas compte des aspects qualitatifs du coaching, les mesures analogues étudiées prévoyant des séances fixes, alors que le PI+ adapte le suivi selon les besoins des bénéficiaires.

Si l'on s'intéresse au retour sur investissement du seul point de vue du PI+, les coûts moyens de fonctionnement (CHF 1'765.-) et des mesures (CHF 1'583.-) s'élevant à CHF 3'348.- par bénéficiaire sont rapidement compensés par la diminution des paiements au titre de l'aide sociale et des indemnités de chômage après la sortie du dispositif. En effet, ces paiements sont, après le suivi, inférieurs de CHF 475.- par bénéficiaire en moyenne mensuelle par comparaison avec la période précédant l'entrée dans le PI+. Dès lors, les coûts du PI+ et la baisse des paiements s'équilibrent dans les sept mois après le suivi. La compensation des coûts varie de manière marquée selon le motif de sortie du PI+ : en cas de sortie vers l'emploi, la baisse des paiements contrebalance les coûts en moins de quatre mois, tandis qu'il faut compter quarante mois en cas de sortie vers les SSR ou ORP.

Dans l'optique du retour sur investissement comparé, les coûts et les bénéfices du PI+ sont confrontés à ceux d'un suivi en dehors du PI+. Il en ressort que le PI+ se caractérise par une efficacité supérieure et un gain financier à brève échéance. En effet, si le suivi par le PI+ se traduit par un accroissement passager des coûts, les deux types de suivi sont financièrement équivalents neuf mois après l'intervention, le surcoût du PI+ étant absorbé. Au-delà, et si les conditions de réinsertion restent inchangées, le gain financier mensuel est de CHF 40.- en moyenne pour chaque bénéficiaire qui était suivi par le PI+, soit CHF 480.- par année. L'efficacité du PI+, supérieure à un suivi hors PI+, s'observe dès lors rapidement après la fin de l'intervention. Ce résultat tient à la fois au faible surcoût du suivi par le PI+, ce notamment en raison de la substitution de ce dernier au suivi par les ORP et, surtout, du coaching aux mesures LEMT et aux MIS, et à la diminution marquée des paiements en cas de réinsertion professionnelle. En effet, la réinsertion d'un ou une bénéficiaire durant une année équivaut, selon une estimation prudente, à une économie de CHF 12'000.- ; une telle économie correspond au surcoût du suivi par le PI+ de 35,7 bénéficiaires. Dès lors, un faible effet du PI+ suffit pour qu'il couvre ses coûts. L'efficacité du PI+ est ainsi déjà atteinte avec un taux de retour à l'emploi légèrement supérieur à celui d'un suivi en dehors du PI+ (voir 3.6 ci-dessus) et le retour sur investissement positif.

4 Introduction

4.1 Objet du rapport

Le présent rapport porte sur l'évaluation développementale du projet Pôle Insertion+ (PI+). Ce dispositif vise la réinsertion professionnelle de personnes domiciliées dans le canton de Fribourg qui sont demandeuses d'emploi sans droit aux indemnités de chômage et bénéficiaires de l'aide sociale. Il a été créé par le Service public de l'emploi et le Service de l'action sociale le 1^{er} mars 2013 conformément à l'article 86 de la nouvelle Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) d'octobre 2010.

Du fait de l'originalité et du caractère novateur du PI+, en particulier l'accompagnement des bénéficiaires conjointement par des conseillers et conseillères en personnel et des assistants et assistantes sociaux, les évaluations de ce type de structure font défaut. Dès lors, l'évaluation du PI+ est particulièrement souhaitable pour en mesurer l'efficacité, mais aussi pour examiner son implantation et son fonctionnement. Selon l'Exposé du mandat (SPE et SASoc, 2014), l'évaluation vise les aspects suivants :

- Fidélité : adéquation des interventions avec la conception du PI+ (adéquation entre pratiques effectives et pratiques prescrites)
- Couverture : sélection de bénéficiaires pressentis pour le PI+ (concordance avec les critères d'admission)
- Qualité : pertinence des processus du PI+ (intervention, organisation, coordination)
- Effets : comparaison des bénéficiaires et non-bénéficiaires du PI+, notamment de la réinsertion professionnelle (efficacité microéconomique)
- Coûts : charge et effets financiers des interventions du PI+ (coûts et rapports entre coûts et bénéfices)

Par ailleurs, le SECO conduit dans le cadre de la *Collaboration interinstitutionnelle* le projet de *Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale : démarches concrètes*. Bien que le PI+ ne soit pas issu de ce projet, ses activités y sont apparentées. L'évaluation tient dès lors compte du *Concept d'évaluation* de dispositifs mis en place dans le cadre de ce projet (Stalder et al., 2013).

4.2 Contexte

Les politiques d'activation, déployées en Suisse et en Europe dès les années 1990, ont profondément changé les rapports entre bénéficiaires de prestations et état. Théorisées comme troisième voie entre néo-libéralisme et socialisme, entre privatisation et étatisation, et remodelant le rapport entre citoyen ou citoyenne et état, elles postulent un nouveau partage des responsabilités : au droit inconditionnel aux prestations se substitue un droit soumis à une contrepartie du bénéficiaire (Blair et Giddens, 2002). Le rôle de l'état, plutôt que de simplement compenser une perte de revenu, est de susciter

l'implication active des bénéficiaires dans la réduction du dommage¹⁹. Par rapport aux politiques actives du marché de l'emploi, visant en premier lieu les structures sociales et économiques, les politiques d'activation se situent explicitement au plan de l'individu. Partant du principe de la disponibilité suffisante du travail, elles misent sur la responsabilisation individuelle, l'ajustement des comportements aux exigences du marché et le partenariat entre bénéficiaire et état (Burghardt et Enggruber, 2005).

Si l'efficacité des politiques d'activation demeure sujette à controverse (voir par exemple en Suisse Gerfin et Lechner, 2000 ; Zweimüller et Lalive D'Epinay, 2000 ; Aeppli et al., 2004 ; Aeppli et Ragni, 2009 ; Morlok et al., 2014 ; autres pays Caliendo, 2006 ; Kluve, J. 2010 ; Erhel, 2012 ; Lødemal et Trickey, 2015), leur application peut se heurter à différents obstacles, en particulier pour les personnes dont l'intégration sociale et professionnelle est problématique. Ces obstacles à l'activation peuvent être d'ordre structurel, organisationnel, normatif ou psychosocial²⁰ :

- Structurellement, l'effet des incitations individuelles est susceptible d'être réduit si les profils ne sont pas demandés par le marché de l'emploi, notamment en raison de qualifications insuffisantes ou inadéquates (Dahme et al., 2003).
- L'organisation de la prise en charge ne tient généralement que peu compte de la situation individuelle. Le cloisonnement des dispositifs ne permet souvent pas de traiter les problématiques sociale et professionnelle complexes dans leur ensemble (Leibfried et Pierson, 1998).
- Les conceptions normatives de la figure du bénéficiaire ou de la bénéficiaire – actif, responsable et prenant des initiatives – peuvent rendre inadéquates les incitations destinées aux personnes ne répondant pas à ces normes, voire réduire leur motivation et accentuer leur exclusion sociale et professionnelle (Bude et Willisch, 2008).
- Psychosocialement, les mesures peuvent contribuer à l'installation durable dans les dispositifs de prise en charge (*effet d'enfermement*), entamant la capacité à agir des bénéficiaires (*impuissance apprise*) et renforçant leur stigmatisation en tant que personnes non employables (Aeppli et Ragni, 2009).

4.3 Positionnement du Pôle Insertion+

Le PI+ fait partie des mesures cantonales destinées à combattre le chômage de longue durée (Simonet et al., 2013). En ce sens, il ne s'adresse pas spécifiquement aux chômeurs et chômeuses de longue durée, mais se veut une mesure située en amont, destinée à éviter l'installation dans les dispositifs de soutien. Conformément à l'article 86 LEMT, il vise en tant que « structure particulière de prise en

¹⁹ Outre l'assurance-chômage, les politiques d'activation concernent aussi les domaines de l'aide sociale et de l'invalidité. Ainsi, les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale de 2005, avançant le principe de la prestation et de la contreprestation, situent les contreparties des bénéficiaires entre octroi de suppléments et réduction de l'aide matérielle (CSIAS, 2005), tandis que la réinsertion professionnelle est devenue prioritaire lors de la 6^e réforme de l'assurance-invalidité (CHSS, 2011).

²⁰ En plus de l'aspect quantitatif de la réinsertion – le taux de retour à l'emploi –, l'aspect qualitatif joue un rôle déterminant, le taux de retour à l'emploi pouvant se traduire par des rapports de travail précaires qui s'accompagnent de prestations de transfert (Scherschel et Both, 2012).

charge de certains bénéficiaires » l'amélioration de l'insertion professionnelle des demandeurs et demandeuses d'emploi bénéficiant ou ayant bénéficié de l'aide sociale économique.

Par rapport aux obstacles susceptibles de se présenter lors de l'application des politiques d'activation (4.2), la conception du PI+ manifeste des conditions organisationnelles, normatives et psychosociales favorisant l'activation.

En premier lieu, le PI+ s'intéresse aux trajectoires des bénéficiaires, inversant ainsi le rapport entre individu et institution : le dispositif non seulement tient compte de la situation de la personne de manière transversale, réunissant les compétences des spécialistes tant de l'insertion professionnelle que sociale, mais il ajuste ses interventions aux parcours de vie, de manière diachronique plutôt qu'en fonction du découpage traditionnel des institutions. Du point de vue organisationnel, la conception du PI+ permet la prise en compte de la complexité des situations individuelles et l'articulation des réponses professionnelles et sociales, évitant une approche par trop séquentielle et partielle de l'insertion.

Ensuite, en articulant problématique sociale et professionnelle, le PI+ est conçu de manière à traiter des situations où l'activation des individus n'est pas d'emblée évidente. Au plan normatif, et ce même si le postulat de l'individu appelé à se réinsérer demeure, la diversité des situations individuelles est explicitement prise en compte dans la présentation du dispositif et se reflète dans la mixité de ses équipes. Autant la reconnaissance que le traitement pluridisciplinaire de la complexité des situations – le dispositif est ajusté aux situations et dispose des ressources pour les appréhender – contribue à situer l'activation entre une norme d'insertion sociale, soulignant l'assistance de la société à la personne, et une norme d'insertion professionnelle, marquée par l'aptitude à se mouvoir de façon autonome sur le marché de l'emploi²¹.

Finalement, en lien avec les aspects psychosociaux, la participation au PI+ est limitée dans le temps (en général au plus neuf mois) et se fait dans le cadre des institutions existantes. S'il est certes possible que le PI+ prolonge le recours aux institutions – par exemple pour les chômeurs et chômeuses en fin de droit qui se seraient autrement désinscrits –, il ne conduit pas à l'installation durable dans un nouveau dispositif de prise en charge. De même, la localisation du PI+ dans les Offices régionaux de placement (ORP) souligne la proximité avec l'emploi, ce qui peut représenter un gage de continuité pour les demandeurs et demandeuses d'emploi en même temps qu'une reconnaissance du potentiel d'employabilité pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Par sa spécificité et son orientation vers l'emploi, le PI+ devrait concourir à une perception favorable des bénéficiaires de leur capacité d'action ; on ne peut cependant exclure qu'en cas d'échec de l'insertion, la stigmatisation et le sentiment d'impuissance ne s'en trouvent renforcés, puisque le passage dans un dispositif spécifique n'a pas conduit vers l'emploi.

²¹ Ces deux normes ressortent également dans les entretiens conduits avec les concepteurs et conceptrices du PI+, où elles marquent l'entrée et la sortie du dispositif. Dans cette conception dynamique du PI+, le déploiement de mesures d'abord d'intégration sociale puis du marché du travail permet de réaliser l'insertion (voir DEE et DSAS, 2012, p. 6, mais aussi Bonoli et al., 2008 et Simonet et al., 2013 au sujet de la séquentialité des mesures).

4.4 Organisation du rapport

Outre le résumé (2), la synthèse (3) et le présent chapitre introductif (4), le rapport est organisé en plusieurs chapitres consacrés à la méthodologie (5), à la modélisation²² du PI+ (6), aux résultats (7 à 9)²³ et à la conclusion (10). Des recommandations, discutées avec le Comité de pilotage et le Groupe de projet, complètent le rapport (11).

La synthèse du rapport (3) présente notamment les résultats principaux de l'évaluation organisés selon les aspects de la fidélité, de la couverture, de la qualité, des coûts et des effets tels qu'ils figurent dans l'Exposé du mandat (SPE et SASoc, 2014). Ces résultats sont issus des chapitres consacrés à l'étude documentaire (modélisation du dispositif, 5.3), aux entretiens avec les professionnels et professionnelles ou les bénéficiaires (résultats qualitatifs, 7), aux données statistiques (résultats quantitatifs, 8) et aux données financières (résultats économiques, 9). Synthèse et chapitres de résultats se veulent complémentaires : la première permet une présentation thématique des résultats, tandis que les chapitres proposent une lecture approfondie des résultats fondée sur l'analyse des données réalisée à partir des différentes sources.

Trois chapitres du rapport traduits en allemand et se trouvent à la suite du texte français. Il s'agit du résumé (Zusammenfassung, 12), de la synthèse (Übersicht der Ergebnisse, 13) et des recommandations (Empfehlungen, 14).

Enfin, pour alléger le rapport, des compléments tant de méthode (18) que de résultats (19) figurent en annexe. Différentes tables répertorient les abréviations (1), la bibliographie utilisée (15), les tableaux (16) et les graphiques (17).

²² Construction du dispositif PI+, dans ses dimensions normatives (*prescrit*).

²³ Ces chapitres rendent compte, dans une perspective descriptive et compréhensive, des différentes dimensions du dispositif (*existant*), des appréciations et perceptions des acteurs et actrices, les comparent et les mettent en perspective avec l'analyse des indicateurs quantitatifs et économiques (statistiques, données financières) ; puis, dans une perspective prospective et formative, identifient les améliorations souhaitées, possibles (*idéal*).

5 Méthodologie

5.1 Sources de données

Conformément à l'Exposé du mandat (SPE et SASoc, 2014), l'évaluation mobilise plusieurs sources de données, à savoir des sources documentaires et des entretiens d'une part (approche qualitative), des données statistiques et financières d'autre part (méthode quantitative). Ces sources de données comprennent :

- Etude documentaire : toute documentation portant sur les dispositions légales, l'organisation, le fonctionnement attendu et la communication du PI+. Les documents peuvent être portés à la connaissance du public (lois, ordonnances, communication) ou être à l'usage des services concernés (rapports antérieurs, directives, conventions).
- Entretiens qualitatifs : des données ont été recueillies auprès des différents acteurs et actrices concernés par le fonctionnement du PI+, à savoir des conseillers et conseillères en personnel des Offices régionaux de placement, des assistants et assistantes sociaux des Services sociaux régionaux (SSR), des tandems du PI+, des bénéficiaires de ce dernier et des concepteurs et conceptrices du dispositif.
- Données statistiques : elles proviennent de trois sources que sont la Statistique du marché de l'emploi du SECO, la SAS de l'OFS et le MPI+ du SPE.
- Données financières : elles portent sur différents indicateurs de coûts liés au PI+, en particulier les budgets et comptes d'exploitation disponibles.

5.2 Méthodologie mixte et évaluation développementale

Les différentes sources de données sont combinées dans une méthodologie mixte s'appuyant sur les approches qualitative et quantitative (voir schématisation, p. 161). Si chaque source de données porte prioritairement sur un aspect particulier du PI+ – étude documentaire : fonctionnement attendu ; entretiens : compréhension du dispositif par les acteurs et actrices ; statistiques : quantification de la réinsertion, indicateurs financiers : coûts de fonctionnement –, elles sont mises en rapport et analysées conjointement. En dépassant la simple juxtaposition de résultats provenant de sources considérées séparément, la méthodologie mixte retenue met l'accent sur l'explication (design séquentiel explicatif) et la complémentarité des méthodes (design de complémentarité). En accord avec le design séquentiel explicatif, les résultats propres à une source de données – par exemple les résultats issus de l'étude documentaire ou du MPI+ – sont interprétés et approfondis selon d'autres sources de données – par exemple les entretiens avec les acteurs et actrices du PI+.

Alors que le design séquentiel explicatif porte sur l'articulation des sources de données et l'élaboration des résultats, le design de complémentarité vise l'interprétation de ces mêmes résultats. Il permet de tenir compte de l'ensemble des résultats générés au fil du temps, de confronter les points de vue et d'intégrer les différentes sources. Une telle approche est particulièrement souhaitable pour éclairer les différentes facettes d'une organisation, notamment le rapport entre les acteurs et actrices d'une part et le système d'autre part (Crozier et Friedberg, 1981). Elle permet par exemple d'aller au-delà de la simple description du fonctionnement organisationnel – par exemple le taux de réinsertion – pour

appréhender les actions des acteurs et actrices dans le système, leur compréhension des enjeux et les stratégies qu’ils mettent en œuvre.

Par ailleurs, la méthodologie mixte proposée permet de répondre au souhait d’une évaluation développementale figurant dans l’Exposé du mandat (SPE et SASoc, 2014). En tant que démarche participative, l’évaluation développementale vise à accompagner le développement de structures ou de programmes complexes en impliquant les acteurs et actrices concernés (concepteurs et conceptrices du dispositif, producteurs et productrices des prestations, bénéficiaires, partenaires). Elle est particulièrement indiquée pour l’évaluation de projets novateurs en cours, tel le PI+, pour lesquels peu de connaissances sont disponibles et qui présentent un caractère dynamique. Par rapport à l’évaluation sommative (jugement sur le succès du programme, objectifs préétablis, processus linéaire, généralisation des résultats, au service des responsables de programme, position de retrait de l’équipe d’évaluation, modèle d’évaluation défini par les experts et expertes), l’évaluation développementale s’intéresse aux connaissances et aux pratiques des acteurs et actrices en vue d’adapter le dispositif selon des objectifs susceptibles d’évoluer, dépassant en cela une évaluation strictement formative. Elle se fonde sur des processus rétroactifs et la contextualisation des résultats et s’adresse à l’ensemble des acteurs et actrices impliqués dans le programme. Le design séquentiel explicatif semble particulièrement adéquat pour garantir un approfondissement progressif des résultats par intégration d’étapes antérieures, tandis que le design de complémentarité permet l’intégration de résultats portant sur différents stades de l’évaluation par une pluralité d’acteurs et actrices.

Les sources de données occupent une place variable dans l’examen de chacun des aspects de l’évaluation – fidélité, couverture, qualité, coûts et effets. Le Tableau 1 résume les liens entre sources de données et aspects de l’évaluation.

Tableau 1 Utilisation des sources de données selon les aspects de l’évaluation

	Etude documentaire	Entretiens	Données statistiques	Données financières
Fidélité	+++	++	+	-
Couverture	+	++	++	-
Qualité	++	++	-	-
Coûts	+	-	++	+++
Effets	+	+	+++	-

+++ : source principale, ++ : source importante, + : source secondaire, - : source négligeable

5.3 Collecte et préparation des données

Etude documentaire

L’essentiel des documents étudiés ont été remis par les mandants. Cette documentation a été complétée par des recherches qui ont permis de réunir surtout des présentations du PI+ par les services de l’Etat (voir 18.1 pour la liste de la documentation). L’interprétation des documents – sens, intention, application, portée – a le cas échéant été discutée avec les acteurs et actrices concernés, en particulier les concepteurs et conceptrices du PI+.

Entretiens

Les entretiens suivants ont été conduits avec les acteurs et actrices du PI+

- Trois entretiens personnels réunissant cinq participants et participantes avec les tandems du PI+ à Tavel (30 avril 2015), Bulle (7 mai 2015) et Fribourg (7 mai 2015)
- Un entretien collectif (*focus group*) avec six conseillers et conseillères en personnel des ORP Centre, Nord et Sud (16 juin 2015)
- Un entretien collectif (*focus group*) avec six assistants et assistantes sociaux de six SSR (25 juin 2015)
- Un atelier collectif de 18 personnes, prospectif, réunissant notamment les participants et participantes aux entretiens personnels (tandems) et collectifs (conseillers et conseillères en personnel et assistants et assistantes sociaux ; 24 septembre 2015)
- Six entretiens individuels avec des personnes bénéficiant ou ayant bénéficié d'un suivi par le PI+ (9 et 10 décembre 2015, 14, 19 et 21 janvier 2016 et 21 février 2016)
- Un entretien collectif avec les concepteurs et conceptrices du PI+, notamment du SPE et du SASoc (12 janvier 2016)

La participation aux entretiens s'est faite sur une base volontaire et selon les critères suivants :

- PI+ : sollicitation et participation de tous les conseillers et conseillères en personnel et de tous les assistants et assistantes sociaux travaillant au moment de l'entretien
- ORP et SSR : en concertation avec les services concernés, sélection de conseillers et conseillères en personnel et d'assistants et assistantes sociaux visant une répartition équilibrée selon les régions, le sexe et, pour les SSR, la taille des services
- Bénéficiaires : sélection des participants et participantes illustrant une variété de situations²⁴, avec le concours de quatre SSR de différentes régions en veillant notamment à l'équilibre entre hommes et femmes d'une part, anciens bénéficiaires et bénéficiaires actuels d'autre part

Pour chaque entretien, un guide spécifiait les thématiques à aborder tout en laissant une large place à l'interaction entre les participants et participantes pour répondre à l'objectif d'évaluation développementale (entretien semi-directif). Les thématiques ont été définies sur la base de la littérature spécialisée, de l'analyse documentaire et des premiers résultats quantitatifs. Au fur et à mesure de la réalisation des entretiens et en accord avec le design séquentiel explicatif, les résultats disponibles ont également servi à définir les thématiques (par exemple entretiens ORP et SSR en fonction des entretiens avec les tandems, les entretiens avec les bénéficiaires ont bénéficié des résultats des entretiens avec les autres acteurs et actrices).

²⁴ Ayant achevé leur PI+ mais sans emploi, actuellement en PI+, ayant participé mais sans emploi, ayant achevé PI+ et en emploi, ayant trouvé un emploi mais après avoir quitté PI+, sans emploi après le PI+ avec aide sociale.

L'atelier collectif visait la confrontation et l'intégration des points de vue des professionnels et professionnelles issus des entretiens conduits séparément (tandems, ORP et SSR). A la fois espace de mutualisation des réflexions et des pratiques, il permet un examen, par les acteurs et actrices, de la complémentarité de résultats sectoriels en mobilisant la dimension de co-construction de l'évaluation développementale²⁵, qui permet notamment d'enrichir et de prospecter, en commun, des améliorations.

Données statistiques

Les données de la Statistique du marché de l'emploi, issues du Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) et du Système informatisé de paiement des caisses de chômage (SIPAC) ont été fournies par le SECO pour la période du 1^{er} janvier 2004 au 30 juin 2016 et celles de la SAS par l'OFS pour les années 2005 à 2014. Les données du MPI+, mises à disposition par le SPE, portent sur la période du 1^{er} mars 2013 au 30 juin 2015. Ces données ont été exploitées, séparément ou conjointement, aux fins suivantes :

- MPI+ : caractérisation du fonctionnement du PI+, en particulier le résultat du suivi et la mise en œuvre de mesures (période du 1^{er} mars 2013 au 30 juin 2015, soit 27 mois)
- Statistique du marché de l'emploi et SAS : constitution d'un groupe de contrôle, remplissant au mieux les critères d'admission du PI+, pour servir de comparaison (période du 1^{er} mars 2013 au 30 décembre 2014, soit 22 mois)
- Ensemble des sources de données : comparaison des effets entre groupe expérimental (participants et participantes au PI+) et groupe de contrôle (exploitation des données disponibles en fonction des analyses et de leur qualité)

L'appariement des données nécessaires pour la constitution du groupe de contrôle et les analyses est décrit en annexe (p. 140).

A partir des sources de données²⁶, des variables portant sur l'insertion professionnelle²⁷, le recours aux institutions (statut et durée de recherche d'emploi, de chômage et d'aide matérielle²⁸), le paiement (indemnités de chômage et aide matérielle), les caractéristiques sociodémographiques (sexe, âge, formation, qualifications, expériences professionnelles, structure du ménage) et l'étude

²⁵ Démarche évaluative participative, impliquant les acteurs et actrices concernés par un projet (souvent innovant, de nature complexe, dynamique et imprévisible), elle accompagne l'évolution de celui-ci, produisant des connaissances qui permettent d'ajuster les pratiques, dans un processus d'apprentissage organisationnel (Patton, 2011 ; Champagne, Contandriopoulos et Tanon, 2011).

²⁶ Il s'agit de sources portant sur des données incomplètes, le recensement statistique n'ayant en général lieu qu'en cas de recours aux institutions. Dès lors, en l'absence de données, on a considéré qu'il n'y a pas recours. Cependant, il convient de ne pas assimiler l'absence de recours à l'exercice d'une activité lucrative, le recours à l'ORP ou à l'AS n'ayant pas nécessairement lieu lorsqu'une telle activité fait défaut.

²⁷ En raison des données incomplètes, il n'est pas possible de déterminer précisément si une personne exerce une activité lucrative. L'indicateur de sortie de l'ORP vers l'emploi indique si une personne désinscrite de l'ORP au motif de la prise d'emploi ne s'y est pas réinscrite depuis lors comme demandeuse d'emploi.

²⁸ La durée comprend l'ensemble des jours, ouvrables et non ouvrables, caractérisant la période de recours ou d'assistance.

contrôlée (groupes expérimentaux et de contrôle) ont été constituées. Le Tableau 2 propose un aperçu de ces variables et de leurs caractéristiques (source de données, période ou moment sur laquelle portent les variables, mesure ; une liste détaillée des variables figure en annexe, voir Tableau 15, p. 139).

Tableau 2 Aperçu des principales variables

	Source	Période/moment	Mesure
Insertion professionnelle			
Sortie ORP vers emploi	PLASTA	1.2010 – 6.2015	longitudinale, mensuelle
Sortie PI+	MPI+	3.2013 – 6.2015	transversale
Recours			
AS	SAS	1.2010 – 12.2014	longitudinale, mensuelle
DE, chômage	PLASTA, SIPAC	1.2010 – 6.2015	longitudinale, mensuelle
Païement			
AS	SAS	1.2012 – 12.2014	longitudinale, mensuelle
IC	SIPAC	1.2010 – 6.2015	longitudinale, mensuelle
Durée			
AS	SAS	1.2010 – 12.2014	longitudinale, mensuelle
DE, chômage	PLASTA, SIPAC	4.2004 – 6.2015	longitudinale, mensuelle
Car. sociodémographiques			
Caractéristiques individuelles	PLASTA	2.2013 ¹	transversale
Structure ménage	SAS	2.2013 ¹	transversale
Etude contrôlée			
Groupes expérimental et de contrôle	PLASTA, SAS, MPI+	SIPAC, 3.2013 – 11.2014	transversale

¹ En l'absence de données en février 2013, les données postérieures les plus proches ont été utilisées, à défaut les données antérieures les plus proches.

Les données se rapportent, à l'exception de la SAS, à la situation individuelle des personnes incluses dans l'analyse. La SAS fournit des données fondées sur l'unité d'assistance, qui peut comprendre d'autres personnes – par exemple conjoint, conjointe ou enfants – faisant partie du ménage bénéficiant de l'aide. Ce sont ainsi les données collectives de l'unité d'assistance de la personne concernée qui sont utilisées²⁹. En particulier, les paiements de l'AS au titre de l'aide matérielle sont toujours ceux de l'unité d'assistance (OFS, 2015a)³⁰.

²⁹ L'unité d'assistance est définie comme « l'unité économique déterminante pour le calcul et le versement des prestations ». De fait, dans la SAS, « la plus petite unité statistique est l'unité d'assistance, composée d'une ou de plusieurs personnes » (OFS, 2009, p. 41). Les bénéficiaires du PI+ entre le 1^{er} mars 2013 et le 15 juin 2015, qu'ils aient quitté ou non le dispositif, se répartissent comme suit selon le nombre de personnes de l'unité d'assistance : personne seule 48,7%, deux personnes 18,4%, plus de trois personnes 23,7%, nombre de personnes inconnu 9,2%. Les bénéficiaires sont le plus souvent les personnes qui ont déposé la demande d'aide sociale (86,2%, autre personne de l'unité d'assistance 5,8%, statut inconnu 8,0%).

³⁰ On relèvera également que la durée de l'aide sociale ne correspond pas nécessairement à la période de l'aide matérielle. Les dossiers sont en effet clos six mois après le dernier versement (OFS, 2009, pp. 44 ss) ; il est dès lors probable que la durée de l'aide soit surestimée.

Un plan d'étude quasi-expérimental a été choisi pour comparer les effets de l'intervention (participation au PI+ ; groupe expérimental : GE) à l'absence d'intervention (non-participation au PI+ ; groupe de contrôle : GC), ce en l'absence de sélection aléatoire des participants et participantes au PI+. Contrairement à un plan expérimental, fondé sur la sélection aléatoire, la comparaison entre GE et GC peut être biaisée si les groupes diffèrent quant à leurs caractéristiques (groupes non équivalents). Un tel biais est vraisemblable si la sélection des participants et participantes privilégie ou exclut certains profils de personnes³¹. Un enjeu essentiel est dès lors de contrôler d'éventuels biais pour rendre les groupes comparables (groupes équivalents). Dans ce but, le groupe de contrôle a été pondéré en recourant à la méthode des scores de propension (Rosenbaum et Rubin, 1983 ; méthode de stratification). A l'aide d'une quarantaine de variables susceptibles d'expliquer la sélection (voir Graphique 12, p. 142), la probabilité d'appartenir au groupe de contrôle a été calculée.

Les groupes réunis ont ensuite été stratifiés selon les quintiles de la distribution des probabilités et la fréquence des strates du GC rendues similaires à celle des strates du GE par pondération³². Les distributions des deux groupes sont ainsi comparables quant à la probabilité d'appartenir au GE, c'est-à-dire d'être sélectionné, la qualité de l'ajustement pouvant être qualifiée d'élevée³³. Toutefois, même après ajustement à l'aide des scores de propension, l'équivalence du GE et du GC n'est pas garantie si des variables tierces déterminent l'appartenance au GC, mais qu'elles n'ont pas été prises en compte pour déterminer la probabilité d'appartenance. Dans le cas de la présente étude, la motivation à participer au PI+ est susceptible d'affecter l'équivalence des groupes dans la mesure où elle constitue un biais de sélection qui ne peut que partiellement être corrigé grâce aux scores de propension³⁴.

Deux paires de GE et de GC ont été utilisées, l'une portant sur la période du 1.3.2013 au 30.11.2014 (période de référence longue de 22 mois, GEI et GCI), l'autre sur la période du 1.3.2013 au 28.2.2014 (période de référence courte de douze mois, GEc et GCc). Seuls les participants et participantes qui avaient quitté le PI+ au plus tard respectivement le 30.11.2014 (GEI) et le 28.2.2014 (GEc) ont été pris en compte³⁵. L'étude de la période courte est motivée par le souci d'examiner les effets du PI+ sur un laps de temps suffisant après la sortie du dispositif, notamment pour le recours à l'aide sociale pour

³¹ Ce pourrait être le cas, par exemple, si les participants et participantes présentent plus souvent que les non-participants et non-participantes des profils favorisant le retour vers l'emploi tels des qualifications élevées ou, au contraire, des profils rendant ce retour difficile telle une longue désaffiliation professionnelle.

³² Pour chaque strate, le poids équivaut à la fréquence du quintile du GE divisée par la fréquence du quintile correspondant du GC.

³³ Mesurée à l'aide des différences standardisées des variables servant à l'ajustement, l'écart moyen entre GC et GE après stratification s'élève à 0,05 contre 0,23 sans ajustement (voir Graphique 12, p. 142).

³⁴ On peut en effet douter que les variables utilisées pour déterminer le score de propension permettent d'expliquer la motivation à participer au PI+, car elles ne portent pas directement sur des facteurs motivationnels propres à la personne. Cependant, la motivation reste difficile à cerner ; elle se manifeste pour l'essentiel par la signature d'un accord de collaboration (voir chapitre 6). Le biais de sélection peut être dû à la fois aux professionnels et professionnelles des ORP et des SSR (recrutement des bénéficiaires) et aux bénéficiaires (biais d'auto-sélection portant sur la décision de s'engager dans le PI+).

³⁵ Cela signifie que les suivis de longue durée peuvent être sous-représentés par rapport à la cohorte des bénéficiaires entrés dans le PI+ durant l'une ou l'autre période considérée. La prise en compte de cohortes se heurte à la difficulté de l'arbitrage entre taille suffisante des effectifs et durée assez longue pour l'observation après la sortie du PI+.

lequel les données ne sont disponibles que jusqu'à fin 2014³⁶. La constitution des groupes de contrôle s'est faite en déterminant si la condition de demandeur ou demandeuse d'emploi et de bénéficiaire de l'aide sociale était remplie au moins pour un mois durant la période – courte ou longue – considérée. Les personnes satisfaisant cette condition durant un ou deux mois consécutifs et ayant ensuite immédiatement bénéficié d'indemnités de chômage ont été exclues (cas d'attente). Les effectifs utilisés pour les analyses figurent dans le Tableau 3.

Tableau 3 Aperçu des variables

	Période courte		Période longue		PI+
	GEc	GCc	GEI	GCI	
Effectifs	168	1430	379	2277	541

Données financières

Les résultats économiques se fondent essentiellement sur les coûts et les bénéfices par personne se rapportant au fonctionnement des dispositifs, aux mesures mises en œuvre et aux paiements au titre de prestation de l'aide sociale et des indemnités de chômage. Les données suivantes ont été utilisées (pour le détail des sources, voir 18.4) :

- Fonctionnement : cahiers des charges, échelles de traitement, rapports annuels et documentation du PI+
- Mesures : comptes de l'Etat de Fribourg, extraction de données spécifiques, statistiques tirées d'annuaires, description de mesures analogues utilisant le coaching
- Paiements : données statistiques appariées (PLASTA/SIPAC, SAS et MPI+, voir ci-dessus)

Les coûts et bénéfices du PI+ sont comparés à des situations de référence. Ces situations portent sur le fonctionnement et les mesures en l'absence de participation au PI+ d'une part, sur les paiements effectués au groupe de contrôle d'autre part.

³⁶ De plus, les dossiers de l'aide sociale matérielle étant clos si aucune prestation n'a été versée durant six mois (OFS, 2015a, pp. 43-44), il semble utile d'observer le recours à l'aide sociale sur une période suffisamment longue pour éviter une surestimation du taux de recours à court terme et s'assurer du caractère effectif d'un éventuel départ de l'aide sociale.

6 Modèle du Pôle Insertion+³⁷

Ce chapitre présente le dispositif PI+ tel qu'il a été conçu et conceptualisé (*approche normative, prescriptive*), dans ses différentes dimensions, notamment, le contexte historique de sa conception, ses bases légales, sa mission, ses destinataires, son implantation et sa structure, sa coordination et son fonctionnement, ainsi que les objectifs et les modalités de traitement des situations prises en charge.

Cette présentation modélisée du PI+ permet de constituer une image explicite et multidimensionnelle qui servira de référentiel pour évaluer sa mise en œuvre actuelle et son fonctionnement réel. La modélisation contribue à identifier, à décrire et à mettre en évidence la portée de possibles écarts entre la conception souhaitée du dispositif et sa réalisation (Quinn Patton, 2002 ; Rossi et al., 2004).

Deux perspectives sont développées : le dispositif comme structure (organisation) et le dispositif comme mode de traitement et d'intervention (processus, rôles des professionnels et professionnelles, conditions requises, méthode).

6.1 Historique et bases légales

La mise en place du PI+ s'inscrit dans le cadre de la politique de lutte contre le chômage de longue durée du canton de Fribourg. Cette politique a été mise en œuvre en 2000, sur la base de la Loi sur l'aide sociale révisée (LASoc) et de la Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs, (LEAC). En 2008, l'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle mandatées par le canton de Fribourg auprès de Bonoli et Flückiger propose la création de plateformes régionales (SPE et SASoc, 2013, p. 3). Avec l'entrée en vigueur de la Loi sur l'emploi et les mesures du travail (LEMT) en 2011 (voir article 86) et en vertu du Rapport no 96 du 16 septembre 2008 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur l'évaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle, une structure particulière de prise en charge de certains bénéficiaires (DEE et DSAS, s.d) est conçue³⁸.

La logique de transfert, instaurée par la loi, « basée sur l'idée d'une prise en charge séquentielle des situations » (DEE et DSAS, 2012, p. 2), s'avère être un frein à l'insertion professionnelle. En effet, l'insertion sociale était vue comme un préalable à l'insertion professionnelle et conduisait à un processus séquentiel (travail et collaboration réalisés dans le cadre des SSR puis transfert des dossiers vers les ORP, traitement asynchrone des problématiques sociales et professionnelles).

C'est pourquoi, sans vouloir créer un nouveau service, les concepteurs et conceptrices proposaient un dispositif, vu comme « une association de ressources dans une stratégie coordonnée pour pouvoir atteindre un objectif commun » telle une interface souple qui facilite la continuité des interventions, les échanges, la concertation, la convergence des objectifs entre SSR et ORP, à même de favoriser « une intersection entre l'insertion sociale et l'insertion professionnelle ».

³⁷ Le présent chapitre s'appuie sur et mobilise tous les textes officiels de conceptualisation et de présentation du dispositif mentionnés en annexe (p. 136).

³⁸ Voir aussi « Prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale demandeuses et demandeurs d'emploi en fin ou sans droit LACI » (SPE et SASoc, 2013).

L'approche de travail séquentielle liée au découpage des dispositifs de prise en charge a fait place à une logique de suivi centrée sur les trajectoires des personnes. Ce nouveau dispositif (distinct de la CII) a été pensé pour renforcer la collaboration entre le DEE et la DSAS, en articulant des mesures d'insertion professionnelle et d'insertion sociale dans une même structure de prise en charge interne à l'Etat (DSAS et DEE, 2014, p. 9). Il développe une prise en charge globale personnalisée et mobilise de manière coordonnée des mesures spécialisées MIS³⁹ et LEMT⁴⁰, sous forme de train de mesures (DEE et DSAS, 2012, p. 3). Il « renforce ainsi les moyens d'intervention des ORP et des SSR et à la fois les décharge »⁴¹.

En mars 2013, se met en place et s'ouvre le PI+, structure conjointe aux ORP et aux SSR. Le SPE et le SASoc l'organisent et la conduisent ; ensemble par le biais d'une convention, ils déterminent les modalités d'application de leur collaboration.

6.2 Destinataires

En vue de leur réinsertion professionnelle, le PI+ est destiné à la prise en charge des personnes dont l'employabilité est jugée suffisante et « (...) qui répondent aux critères cumulatifs suivants :

- être un demandeur ou une demandeuse d'emploi sans droit à l'assurance-chômage ou en fin de droit ;
- bénéficiaire ou avoir bénéficié de prestations matérielles de l'aide sociale dans les douze mois qui précèdent la prise en charge par la structure ;
- être motivé, c'est-à-dire avoir signé un accord de collaboration, assorti d'un consentement à la communication des données personnelles ;
- s'engager à respecter le contrat de placement (012012) y.c. la poursuite des recherches d'emploi tout au long de la durée de la prise en charge ;
- être adressé à la structure conjointement par les Offices régionaux de placement (ORP) et les Services sociaux régionaux (SSR) concernés. » (DEE et DSAS, 2012, p. 3)

6.3 Mission de la structure

Le PI+ a pour mission « d'optimiser l'insertion professionnelle des demandeurs et demandeuses d'emploi en fin de droit aux prestations LACI - ou sans droit - et bénéficiaire ou ayant bénéficié de l'aide sociale par une intervention conjointe et intensive de spécialistes de l'insertion professionnelle et de l'action sociale intégrant simultanément les risques et les opportunités caractérisant ces situations aussi bien au plan social que professionnel et par la mobilisation coordonnée des solutions rapides et finalisées » (DEE et DSAS, 2012, p. 2). Il s'agit :

³⁹ Six catégories : formation, développement personnel, communautaire, participation sociale et utilité sociale.

⁴⁰ Notamment cours, stages de formation/professionnels, allocations de formation/d'initiation au travail, SeMo, soutien à une activité indépendante, allocations d'initiation au travail, contributions aux frais.

⁴¹ Les ORP peuvent déléguer à des spécialistes les situations dont le placement nécessite la prise en charge conjointe de problématiques au plan social ; (...) les SSR, peuvent déléguer la conduite du processus d'insertion professionnelle à une équipe d'intervention dotée de compétences multiples (DEE et DSAS, 2012, p. 2).

- D'élaborer conjointement des solutions aux problématiques sociales et professionnelles.
- De développer un coaching intensif.
- De mobiliser de manière « coordonnée des mesures d'insertion sociales MIS et des mesures cantonales PEQ LEMT (plan d'actions et train de mesures). » (SPE et SASoc, 2013, p. 7).

6.4 Organisation et conduite de la structure

La localisation et l'intégration institutionnelle du PI+ se fait au sein des Offices régionaux de placement de Fribourg, Bulle et Tavel⁴². Ils sont constitués de 3 tandems composés d'un conseiller ou d'une conseillère en personnel et d'un assistant social ou d'une assistante sociale (6 EPT).

La conduite stratégique est assumée par le Comité directeur, composé « paritairement de collaborateurs et collaboratrices du SPE et du SASoc, notamment des deux chefs de service du SPE et du SASoc » (DEE et DSAS, s.d). Ce comité est chargé notamment « (...) d'adapter le concept selon l'expérience acquise, d'arbitrer d'éventuels désaccords entre les ORP, les SSR et la structure » (SPE, 2014, pp. 3-6).

La coordination (DEE et DSAS, s.d) est confiée au SPE, par le biais du Chef de la section chômage qui assure le suivi opérationnel de la structure à savoir, notamment, de gérer les activités des tandems (répartition équitable des situations, homogénéité et continuité de leurs activités, etc.), d'assurer les liens avec le SASoc et le Comité directeur (monitorage inclus).

Le processus d'intervention est régulé par le coordinateur ou la coordinatrice de chaque structure (DEE et DSAS, 2012, p. 4). La Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) est l'autorité d'engagement du personnel de cette structure. Chaque tandem est rattaché administrativement à un ORP ; de ce fait, les questions organisationnelles, dans chaque PI+, sont gérées par le chef ou la cheffe ORP⁴³.

6.5 Financement

Le financement du dispositif est assuré, pour ce qui concerne les postes, la logistique, par la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE), via le Fonds cantonal de l'emploi. Les différentes mesures⁴⁴ sont financées par leur dispositif d'origine (synergie d'octroi) (DEE et DSAS, 2012, p. 4 ; DSAS et DEE, 2014, p. 18) : celles énumérées dans la LEMT sont financées par le Fonds cantonal de l'emploi ; les mesures d'insertion sociale sont assurées par la législation sur l'aide sociale.

⁴² Actuellement, ce dernier tandem se situe à Morat. L'évaluation a été conduite lorsque le PI+ se trouvait à Tavel.

⁴³ Les chefs et cheffes des ORP sont les supérieurs et supérieures hiérarchiques des professionnels et professionnelles des tandems (DEE et DSAS, s.d, art. 3).

⁴⁴ Pour les nouvelles mesures elles sont proposées par le Comité directeur de la structure, préavisées par la Commission cantonale de l'emploi et du marché du travail qui détermine par quel dispositif les financer (DEE et DSAS, 2012, p. 4).

6.6 Coordination entre SSR et ORP et accès à un Pôle Insertion+

Le dispositif PI+ s'inscrit dans la collaboration générale⁴⁵ entre SSR et ORP dont il n'est qu'une des figures. Cette coordination des activités entre les deux services, leurs principes et leurs objets ont été réglés dans la convention de collaboration⁴⁶ du 18 août 2014, en vue de faciliter le placement des demandeurs et demandeuses d'emploi et le suivi des personnes dans le besoin.

De manière globale, les ORP et les SSR poursuivent les objectifs suivants :

- Améliorer, par une collaboration précoce, le processus de réinsertion en vue de prévenir le chômage de longue durée.
- Détecter et prévenir les problématiques sociales et leur péjoration.
- Assurer l'échange des informations et la concordance des interventions.
- Anticiper les actions des partenaires respectifs.

Le but de cette collaboration ainsi que les actions à entreprendre dépendent de l'identification du statut de la personne au moment où la collaboration doit être enclenchée, à savoir : la personne reçoit-elle ou non des indemnités de l'assurance-chômage ? De quel type de suivi bénéficie-t-elle ? (suivi unique par l'ORP ? suivi unique par le SSR ? suivi simultané par l'ORP et le SSR ? suivi par le PI+ ?). Ce n'est que si la personne est suivie par l'ORP et qu'elle a bénéficié de prestations matérielles de l'aide sociale dans les 12 derniers mois, que la collaboration vise à « mobiliser les Pôles Insertion+ afin de redynamiser et intensifier la réinsertion sociale et professionnelle » (DEE, DSAS, 2014, p. 6) en s'assurant tout d'abord que tous les critères d'entrée dans le PI+ (voir 6.2) sont réunis.

S'ils le sont, diverses actions sont alors à entreprendre en vue de l'assignation du ou de la bénéficiaire à l'un des tandems du PI+ (Nord, Sud, Centre) :

- L'accord de collaboration est signé par l'ORP, le SSR, la personne bénéficiaire.
- La personne bénéficiaire est adressée conjointement par l'ORP et le SSR au PI+.
- Le suivi de la situation, notamment en matière d'aide matérielle, est conduit par le SSR.
- Le processus de réinsertion est enclenché par le PI+ (DEE, DSAS, 2014, p. 6).

⁴⁵ « (...) un des vecteurs de la collaboration interinstitutionnelle au sens large et permet aux institutions concernées d'être réactives et efficaces dans le suivi des administrés, dans la mesure de leurs moyens et de leurs compétences respectives » (DEE et DSAS, 2012, p. 2).

⁴⁶ Résultant de la mise en œuvre de l'art. 33 de la loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) et de l'art. 18a al. 1 et 2 de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc), la Convention de collaboration entre les Offices régionaux de placement et les Services sociaux régionaux du canton de Fribourg, entrée en vigueur le 18 août 2014, décrit les modalités d'une collaboration « efficace entre les ORP et les SSR (...) pour optimiser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des demandeurs et demandeuses d'emploi ainsi que pour favoriser l'autonomie et l'intégration sociale des personnes dans le besoin et prévenir une péjoration des situations au sens de l'article 4 LASoc » (DEE, DSAS, 2014). Elle mentionne notamment les divers critères de prise en charge, les actions à entreprendre, les modalités et les délais requis.

6.7 Principes, processus d'intervention et méthode

Divers principes orientent la mise en œuvre du dispositif, tels que :

- L'adhésion libre des bénéficiaires est attestée par un accord de collaboration (base volontaire).
- Les situations adressées sont prises en charge en continu (aucune liste d'attente).
- Le suivi conjoint (tandem) des situations est décliné dans des interventions intensives, regroupées dans un plan d'accompagnement professionnel personnalisé pour chaque bénéficiaire (construit sur mesure et déterminé dans le temps) sur une durée de 9 mois⁴⁷, ajustable⁴⁸.
- L'évaluation est obligatoire (tableaux de bord et monitoring).

Le coaching intensif (DEE et DSAS, 2012, p. 3 ; DEE et DSAS, s.d) se décline au travers des activités suivantes qui peuvent être autant d'objectifs plus opérationnels :

- Il définit tout d'abord une stratégie coordonnée d'insertion socioprofessionnelle sous la forme d'un plan d'accompagnement professionnel personnalisé⁴⁹ et établit un train de mesures (MIS, PEQ-LEMT, MMT sous l'angle 59d LACI ; SPE et SASoc, 2013, p. 21) coordonnées entre elles.
- Il mobilise et conjugue les interventions et les ressources des ORP, SSR « et de tout autre organisme pouvant être utile à la réinsertion professionnelle, y. c. la CII » (DEE et DSAS, 2012, p. 3).
- Il accompagne et suit la mise en œuvre de la stratégie établie et la documente (PLASTA, tableaux de bord, suivi des flux).
- Il réoriente les destinataires qui n'auraient pu être réinsérés sur le marché du travail vers les structures adéquates (SSR, ORP, autres), avec des recommandations permettant la prise en charge ultérieure.
- Il informe régulièrement les SSR du déroulement et de l'issue du processus.

Le coaching intensif entend développer la motivation et la capacité d'agir, au travers d'une relation d'aide, d'intervention-conseil et par de l'entraînement personnalisé. « C'est donc tout à la fois un appui technique et une posture relationnelle spécifique » (DEE et DSAS, 2012, p. 5).

⁴⁷ « Durée limitée à 9 mois pour maintenir une dynamique » (SPE et SASoc, 2013, p. 21) et « soit une fois et demie le temps moyen ordinaire de retour en emploi d'un chômeur suivi par un ORP » (DEE et DSAS, 2012, p. 4).

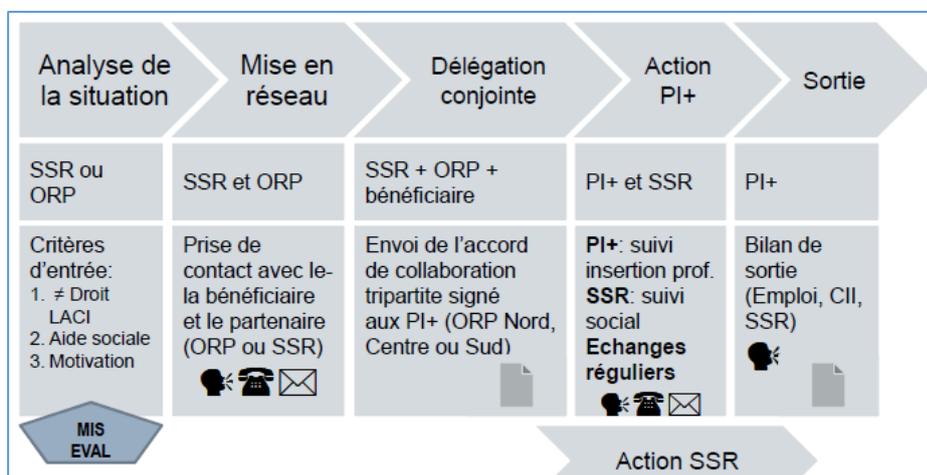
⁴⁸ « (...) mais la durée d'intervention est déterminée » (DEE et DSAS, 2012, p. 4).

⁴⁹ « Fondée sur l'étude de la situation de la personne, l'évaluation des mesures ORP-SSR déjà suivies et la détermination des axes de progrès » (DEE et DSAS, 2012, p. 3).

6.8 Déroulement, accompagnements et collaborations⁵⁰

Un processus de coordination mobilisant les différents partenaires, décliné en plusieurs étapes, est prévu afin de mettre en place, de conduire, de clore et d'évaluer une démarche PI+.

Graphique 1 Accès et procédure Pôle Insertion+



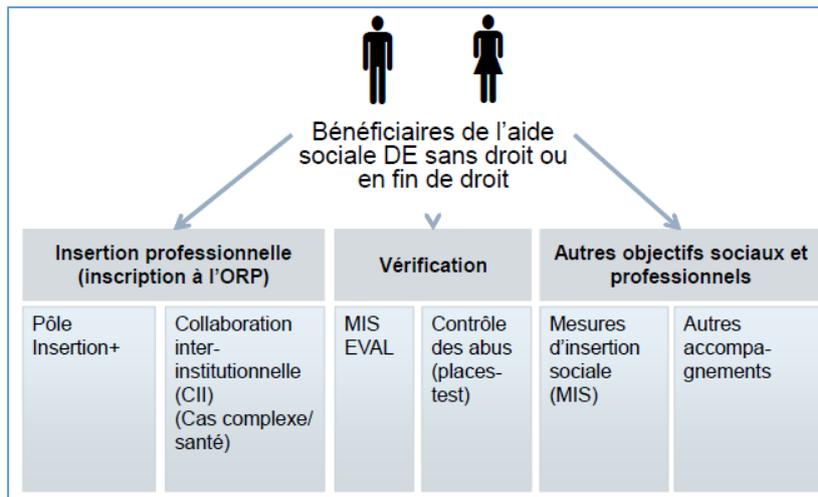
Extrait de SPE et SASoc (2013, p. 18)

Analyse et orientation des situations

Dans les SSR et les ORP, les conseillers et conseillères en personnel et les assistants et assistantes sociaux sont en charge de détecter, d'identifier parmi toutes les situations de demandeurs et demandeuses d'emploi suivies, lesquelles seraient susceptibles d'être orientées vers le PI+ en vertu des critères établis (voir 6.2).

⁵⁰ Les détails du déroulement et des tâches des tandems sont notamment explicités dans le Concept d'organisation du 12 octobre 2012 (DEE et DSAS, 2012), dans le document Structure particulière de prise en charge de certains bénéficiaires (Art. 86 LEMT) : les Pôles Insertion+, version du 17.06.2014 (SPE, 2014) et dans l'Information aux Commissions sociales et SSR, 18-25-26 mars 2013 (SPE et SASoc, 2013).

Graphique 2 Orientation des situations



Extrait de SPE et SASoc (2013, p. 17)

Mise en réseau et délégation conjointe

Pour inscrire un ou une bénéficiaire potentiel, un accord tripartite écrit est requis. Le document « accord de collaboration » doit être rempli par l'assistant social ou l'assistante sociale ou le conseiller ou la conseillère en personnel et contresigné par le ou la bénéficiaire et l'autre professionnel ou professionnelle. Des contacts entre les professionnels et professionnelles, sous plusieurs formes, ont lieu ; cette mise en réseau permet d'évaluer ensemble (mais sans les bénéficiaires) la pertinence de l'entrée en PI+, ainsi que sa faisabilité et de préparer l'assignation.

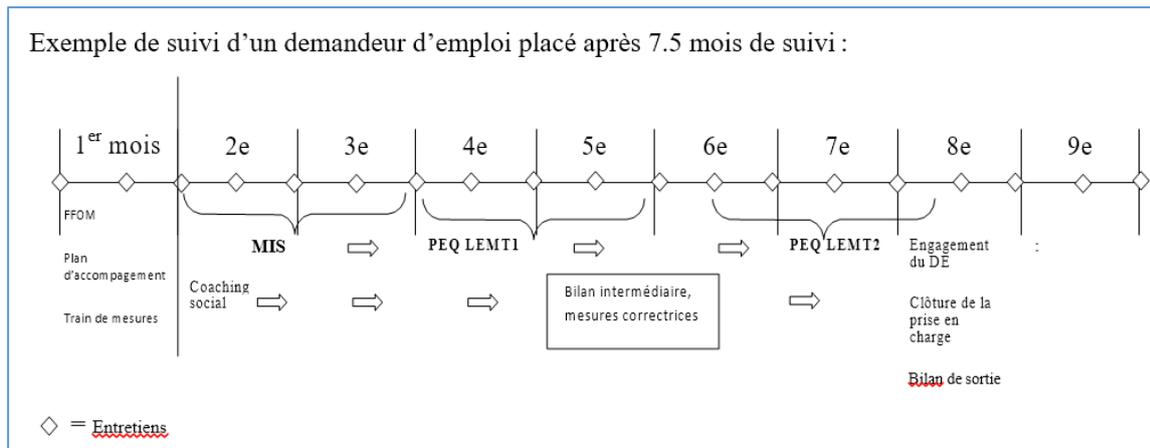
Ces demandes de prise en charge des demandeurs et demandeuses d'emploi par un PI+ sont adressées au fur et à mesure et attribuées aux tandems géographiquement concernés ; des demandes du Centre peuvent cependant être redirigées dans le PI+ Nord et Sud selon le principe de l'équité des flux d'entrée dans la structure (DEE et DSAS, 2012, p. 5).

C'est le conseiller ou la conseillère en personnel de l'ORP qui assigne la situation choisie de concert, au PI+ qui est implanté dans l'ORP qui accompagne déjà le ou la bénéficiaire (en utilisant PLASTA) ; il ou elle continue le suivi ORP jusqu'à ce qu'une place se libère et que le tandem puisse la prendre en charge (SPE, 2014, p. 4).

Action PI+

Dès réception de l'accord de collaboration et après vérification de tous les critères d'entrée, les tandems commencent de suivre les situations selon la méthode du coaching social, à raison d'entretiens en moyenne bimensuels ; ils font le *reporting* des suivis des demandeurs et demandeuses d'emploi dans PLASTA, jusqu'à ce que les personnes retrouvent un emploi ou au plus tard jusqu'au terme des mesures planifiées. De même, le conseiller ou la conseillère en personnel de l'ORP n'est plus en charge du demandeur ou de la demandeuse d'emploi mais le SSR reste en charge du bénéficiaire afin d'assurer l'aide matérielle et délègue la réinsertion au tandem.

Graphique 3 Concept d'organisation



Extrait de DEE et DSAS (2012, p. 6)

Le contact avec les bénéficiaires se fait dans un délai de deux semaines à dater de la réception de la demande, afin d'étudier leur situation (aspirations et craintes, atouts et faiblesses, contraintes et opportunités de l'environnement), de leur présenter le PI+ et les conditions pour s'y engager ; en cas de doute sur l'employabilité de la personne, il est possible d'avoir recours à la MIS évaluation.

Dans les deux semaines suivantes, les tandems établissent les plans d'accompagnement professionnel personnalisés ainsi que les trains de mesures planifiés (afin qu'elles puissent débuter dans les plus brefs délais). Tous les contacts utiles seront pris afin de mettre en œuvre les mesures planifiées (y.c. l'accord des Commissions sociales concernant les MIS). En parallèle, des emplois sont proposés via le Pôle placement de l'ORP (SPE, 2014, pp. 5-6).

Dans les cas où les plans d'action ne pourraient être normalement suivis par les bénéficiaires ou si la perspective de placements sur le marché du travail s'avérait irréaliste (incapacité de travail totale ou problème de santé), les tandems prennent aussitôt les mesures d'ajustement qui s'imposent, y compris celles consistant à interrompre le suivi (réorientation des personnes à l'ORP comme au SSR avec les recommandations et conseils nécessaires pour le suivi ultérieur).

Des bilans intermédiaires sont prévus (en vue de mesures correctrices) et documentés par des procès-verbaux d'entretien (documentation des interventions).

Sortie

« Si à la fin de ce suivi le demandeur d'emploi n'a pas pu trouver un emploi, la structure l'oriente vers une solution adaptée. Après consultation du SSR concerné (...), le dossier sera annulé ou réaffecté à l'ORP compétent » (SPE, 2014, p. 6).

Au moment de clôturer les dossiers, les tandems établissent les bilans de sortie écrits ou les recommandations (avec orientation) à destination des SSR, finalisent les dossiers dans PLASTA et documentent les processus à des fins de monitoring statistique.

Le concept mentionne que certains documents sont déjà disponibles, car nécessaires à la mise en place du PI+. D'autres procédures de travail en rapport avec la méthode ou la répartition des tâches gagneront à être définies avec les tandems engagés afin de s'assurer une cohérence entre les principes et leur application : notamment, un document vérifiant l'employabilité, un canevas de plan d'action et son train de mesures, un canevas de bilan de sortie. Une formation des six collaborateurs des tandems à la méthode du coaching social est envisagée.

6.9 Tandems, attributions spécifiques⁵¹ et rôles professionnels

Afin de baliser la dynamique complémentaire des activités de chaque membre des tandems, les attributions spécifiques sont décrites en détails dans des descriptions de poste. Une certaine division des tâches est prévue même si la plupart des activités sont portées conjointement telles :

- Accueillir, conseiller et analyser la situation des demandeurs et demandeuses d'emploi en procédant à un bilan socioprofessionnel selon le principe du coaching social.
- Conseiller les demandeurs et demandeuses d'emploi, en cas de nécessité, sur les possibilités offertes par les mesures actives et les octroie dans les limites de sa compétence.
- Suivre la mise en œuvre de la stratégie et accompagner le demandeur ou la demandeuse d'emploi dans ses efforts en vue de retrouver un emploi.
- Réorienter, le cas échéant, le demandeur ou la demandeuse d'emploi vers les structures adéquates et conseiller sur une prise en charge ultérieure.

D'autres tâches de conseil et des tâches administratives (notamment tenir à jour le dossier personnel, la correspondance, déposer les données dans PLASTA, participer au processus de suivi) se répartissent et quelques tâches spécifiques constituent le cœur de l'activité propre à chacun, telles que :

Pour les conseillers et conseillères en personnel : proposer, par le biais des Pôles placement, des demandeurs et demandeuses d'emploi répondant aux critères des entreprises qui recherchent du personnel.

Pour les assistants et assistantes sociaux : mobiliser et conjuguer les interventions ainsi que les ressources des ORP, des SSR et de tout autre organisme du réseau pouvant être utiles à la réinsertion professionnelle ; informer régulièrement les SSR concernés, ou les autres organismes le cas échéant, du déroulement ou de l'issue de la procédure.

6.10 Discussion du modèle

La présentation du modèle se clôt par la discussion de quelques aspects implicites du dispositif visé et du fonctionnement prescrit. Cette discussion ne doit pas être vue comme une critique suggérant des insuffisances tant dans la conception que dans le fonctionnement du PI+. D'une part, la conception du PI+ s'inscrit dans le cadre de la révision de l'ancien dispositif de réinsertion. Cette révision ne portait pas sur la prise en charge de l'ensemble des demandeurs et demandeuses d'emploi ou des

⁵¹Voir les cahiers des charges des deux fonctions (SPE, s.d.b. ; SPE, s.d.c).

bénéficiaires de l'aide sociale, mais spécifiquement sur les problématiques multiples, professionnelles et sociales, en vue de prévenir le chômage de longue durée (Simonet et al., 2013). C'est dire que le PI+ constitue un élément nouveau dans une structure préexistante, qui conditionne sa conception (intégration institutionnelle, rapport aux autres types de suivi, allocations des ressources, etc.). D'autre part, cette discussion ne se substitue pas à l'examen empirique du PI+ dont rendent compte les chapitres sur les résultats (7, 8 et 9). Elle met en évidence des aspects qui peuvent, a priori, jouer un rôle dans le fonctionnement du dispositif. Dès lors, elle constitue davantage une tentative de caractériser – du moins selon quelques aspects – le modèle du PI+ résultant de l'analyse documentaire, indépendamment du contexte de sa conception et de son fonctionnement observé.

Critères d'entrée au PI+

Tandis que les critères formels (demandeurs et demandeuses d'emploi sans droit aux indemnités de chômage, prestations matérielles de l'aide sociale remontant durant l'année écoulée) sont facilement déterminables, celui de la motivation, en tant qu'adhésion du bénéficiaire au projet, reste plus délicat à saisir⁵². Peu explicite, son interprétation peut largement relever de facteurs personnels ou propres aux professions, par exemple selon que la motivation porte sur l'entrée dans le dispositif lui-même (horizon proche, aménagement de la prise en charge actuelle) ou sur l'insertion professionnelle (horizon éloigné, terme de la prise en charge).

Le modèle semble tabler sur la volonté énoncée des individus à se réinsérer (perspective volontariste), où seule la motivation individuelle serait déterminante. Actuellement, si l'admission se joue essentiellement sur une certaine indétermination, cette situation incite à approcher en commun, entre tandems et dans chaque triade tandem-bénéficiaire, les critères pour identifier la motivation et les modalités pour la développer de concert⁵³. Cette situation soulève aussi la question de l'allocation des ressources : dépendra-t-elle finalement plus de la volonté de s'engager des candidats que de l'identification de situations à risque ?

En définitive, pour optimiser l'admission, il s'agirait de plus clairement identifier les profils des bénéficiaires, de mieux documenter la proximité au premier marché du travail et de préserver cet espace permettant la négociation.

Employabilité

L'employabilité semble constituer un critère implicite d'accès au PI+⁵⁴, bien qu'il elle soit peu conceptualisée. Elle n'est pas l'objet d'une évaluation systématisée et partagée, portant par exemple sur la distance à l'emploi, la proximité du premier marché du travail ou le risque de chômage de longue

⁵² Pour les concepteurs et conceptrices du PI+ (Entretien de recherche), à cause des profils des bénéficiaires concernés (qui entrent difficilement dans les PEQ-LEAC), PI+ doit éviter une trop grande sélectivité ; ainsi, la motivation n'est pas un préalable absolu puisque le processus entend contribuer à la développer. A l'autre extrême, il ne serait pas bénéfique d'avoir des personnes forcées ou assignées à suivre un PI+. Un intérêt pour la démarche et la perception qu'elle fait sens sont nécessaires pour entrer dans le PI+.

⁵³ Un dispositif ne fonde pas ses dynamiques uniquement sur des critères préétablis ou des normes préconçues, invite les partenaires à négocier et à définir les règles dont ils ont besoin pour agir en commun (logique d'organisation apprenante qui peu à peu évalue et adapte son fonctionnement).

⁵⁴ Elle apparaît en lien avec les objectifs du PI+, s'adressant « aux demandeurs d'emploi... dont l'employabilité est estimée suffisante », mais n'est pas reprise dans les critères d'admission (DEE et DSAS, 2012, p. 3).

durée. De même que la motivation, l'employabilité paraît peu déterminée et peut à son tour être investie de représentations divergentes, notamment selon les professions, quant aux profils des bénéficiaires (voir la proposition de Bonoli et al. (2008, pp. 62ss) au sujet du repérage de profils). La non-explicitation de l'employabilité doit aussi être vue en lien avec l'objectif de combattre le chômage de longue durée : un critère explicite d'employabilité ajusté à la durée de la prise en charge, telle la proximité du premier marché du travail, permettrait de déterminer la pertinence d'entrer dans le PI+⁵⁵. On peut en effet se demander si la prééminence d'un critère avant tout motivationnel suffit pour rendre compte des chances de réinsertion, sachant les problématiques sociales et professionnelles que le PI+ se donne pour mission de traiter sont précisément celles qui s'ajustent difficilement aux aspects structurels et organisationnels du marché.

Séquentialité

Le modèle suggère que la séquentialité, caractérisant un mode, potentiellement inefficace, de prise en charge successive par les institutions due à leur spécialisation, est avant tout abordée au plan de l'organisation du PI+ par la réunion de compétences propres aux SSR et aux ORP. En ce sens, l'organisation du PI+ répond de manière originale au découpage structurel de la prise en charge. Cependant, la séquentialité semble persister dans la conception de la prise en charge (les mesures MIS précèdent les mesures LEMT), tandis que les transitions à l'entrée et à la sortie du PI+ ne sont que peu évoquées. A cet égard, le PI+ pourrait être une séquence de plus dans le parcours des bénéficiaires, par exemple dans le cas du passage d'un SSR vers le PI+ suivi d'un retour vers le SSR. Le problème microsocial de la séquentialité, celui du bénéficiaire, reste au moins théoriquement à ce stade

Critères et séquentialité

A ce stade, ces aspects du modèle font apparaître deux niveaux de lecture. Le PI+ résout effectivement la question mésosociale du cloisonnement des institutions. Par contre, la question microsociale des trajectoires et des critères d'accès ne semble qu'en partie explicitée. La question de l'insertion semble trouver sa réponse en premier lieu dans l'aménagement d'une structure intersectionnelle adéquate, la provenance des candidats (parcours, profils, problématiques, etc.) étant secondaires et la sélection s'apparentant à l'auto-sélection des candidats (motivation). En d'autres termes, le PI+ semble se concevoir à partir de considérations surtout institutionnelles (décloisonnement) plutôt que de situations à traiter (risque de chômage de longue durée).

Suivi et mesures

Dans les documents conceptuels et de planification, le modèle suggère que le moyen privilégié pour traiter les situations ciblées est une forme de coaching social⁵⁶. Toutefois, la présentation du PI+ au

⁵⁵ On relèvera, cependant, qu'une MIS spécifique d'évaluation de l'employabilité peut être appliquée avant l'entrée dans le PI+ (SPE et SASoc, 2013). Cette mesure vise, par le biais d'un bilan formel, à évaluer « les ressources et limites individuelles et/ou sociales de la personne par rapport au marché du travail », l'employabilité étant comprise comme « donnée fluctuante et porteuse de potentiel » (Etat de Fribourg, 2016a ; voir aussi 2016b). Elle peut être vue comme une évaluation de l'employabilité au cas par cas, distincte d'une définition de l'employabilité par exemple en termes de profils ou selon des critères explicites.

⁵⁶ Selon les études ad hoc consultées par les concepteurs et conceptrices.

public et aux bénéficiaires évoque davantage un type de *case management*. C'est notamment le cas des histoires à succès où le PI+ agit sur la situation des personnes et mobilise un vaste réseau d'aides plutôt qu'il ne ferait un travail d'accompagnement de la personne comme le coaching. Le modèle met également en évidence l'importance des mesures, préconisant l'octroi de plusieurs mesures pour un même suivi. Toutefois, certaines limites comme celles des budgets restreignent manifestement cet objectif. Par exemple, le nombre de mesures LEMT disponibles pour tout le canton correspondent à peu près au nombre de bénéficiaires du PI+⁵⁷. Incidemment, la question de l'allocation des ressources entre bénéficiaires du PI+ et d'autres destinataires apparaît. Par ailleurs, certaines mesures manquent de spécificité. Par exemple, plusieurs MIS portent sur les langues, la participation sociale ou une première expérience professionnelle. Elles demeurent fort éloignées du premier marché de l'emploi. A ce titre, mais aussi en lien avec la mise en œuvre de différentes mesures articulées les unes aux autres et visant une progression, elles soulèvent la question d'un retour en emploi durant un suivi ne devant pas excéder neuf mois.

⁵⁷ En 2014, 185 mesures LEMT et 239 bénéficiaires du PI+ ont été recensées (SPE, s.d. a).

7 Résultats qualitatifs

Ce chapitre va rendre compte de la réalité actuelle du dispositif PI+ telle que perçue par les acteurs et actrices concernés, principalement les professionnels et professionnelles des SSR, des ORP, quelques bénéficiaires et ses concepteurs et conceptrices. Des propositions d'amélioration⁵⁸ sont suggérées par ces acteurs et actrices. Deux perspectives sont développées :

- L'une, inter organisationnelle, rend compte des modalités de collaboration entre les services concernés (notamment règles de fonctionnement, mandats et attributions).
- L'autre, interprofessionnelle, va éclairer les coopérations entre les multiples professionnels et professionnelles en interaction tout au long d'un PI+ (notamment modalités de communication et de prises de décisions, ajustements des pratiques professionnelles et des valeurs, etc.).

L'organisation concrète de PI+, telle qu'elle est décrite par les différents acteurs et actrices, et son fonctionnement, au quotidien et dans les différentes régions, sont présentés en lien avec la modélisation (chapitre 6) afin d'en mesurer la proximité, les adaptations ou la distance prise avec l'intention stratégique de départ.

Les appréciations des acteurs et actrices portant notamment sur les enjeux qu'ils perçoivent et les améliorations envisagées⁵⁹ par les uns et les autres, viennent compléter cette image dynamique de PI+.

7.1 Mission de Pôle Insertion+ et perceptions des acteurs et actrices

La caractéristique du PI+ comme dispositif innovant est clairement identifiée par tous les acteurs et actrices. Elle est perçue comme une nouvelle structure qui crée, renforce la collaboration interorganisationnelle : le décloisonnement, le partage des ressources et des savoirs qui favorisent des orientations et des décisions concertées, sont mentionnés comme une nouveauté bienvenue. PI+ est décrit comme une approche sociale plus spécialisée qui agit sur l'employabilité.

« PI+ est une charnière entre SSR et ORP. » (Entretien tandem)

« PI+ est une opportunité de collaborer entre services, opportunité qui existe déjà dans la CII [collaboration interinstitutionnelle]. » (Focus SSR)

« Une structure nouvelle dans le dispositif fribourgeois d'aide sociale qui vient en aide à 60-70% des situations⁶⁰. 10% ne s'insèrent pas par manque d'employabilité (durée trop longue de désinsertion); 20% ne s'insèrent pas (inhérent au marché de l'emploi). »
(Entretien tandem)

⁵⁸ Dans ce chapitre, les améliorations suggérées par les acteurs et actrices questionnés sont repérables par la flèche qui les précède.

⁵⁹ Principalement récoltés lors de l'entretien collectif consécutif à tous les autres.

⁶⁰ Environ 30% des bénéficiaires de l'aide sociale travaillent, et presque tous ont moins de 65 ans.

Dans la perspective interprofessionnelle, PI+ est décrit comme une incitation à développer une vision systémique des situations des personnes, un diagnostic approfondi et réalisé plus en détails, une action possible sur les multiples freins⁶¹ à l'emploi, une collaboration effective avec les partenaires de la personne accompagnée.

« Grâce à PI+, à la fin des IC [indemnités de chômage], on n'abandonne pas les gens. »
(Focus ORP)

Il y a un consensus et une vision commune sur la mission ; une mission alternative émerge celle d'un diagnostic approfondi, documenté. Comme dispositif d'une politique décloisonnée de gestion du chômage de longue durée et de l'aide sociale pour les populations les plus défavorisées... PI+ atteint son objectif d'incitation au décloisonnement interorganisationnel et d'atténuation de la séquentialité des prises en charge.

Cependant, les représentations des professionnels et professionnelles issus des ORP et des SSR ne sont pas identiques parce que « situées ». Si le caractère innovant du PI+ est unanimement reconnu, il est associé à des représentations et des attentes envers le dispositif contrastant selon les groupes d'acteurs et actrices – notamment ORP et SSR – et liées à leur position dans les dispositifs de prise en charge.

En d'autres termes, la compréhension et les finalités du PI+ doivent être interprétées à la lumière de la professionnalité et aux missions des dispositifs d'appartenance des acteurs et actrices. La perception du PI+ est ainsi étroitement articulée aux pratiques professionnelles et institutionnelles préexistantes. Bien que le PI+ se situe à l'intersection des ORP et des SSR, son appropriation par les acteurs et actrices se fait en référence à leur contexte spécifique. Alors que l'intersectorialité du PI+, à tout le moins par son ancrage, est largement identifiée par les acteurs et actrices, la déclinaison de la mission, de la finalité ou des bénéficiaires potentiels reflète largement leurs inscriptions sectorielles, dans les dispositifs.

Cette persistance de la sectorialité peut être rattachée à plusieurs dimensions, chronologique, conceptuelle et fonctionnelle.

Chronologiquement, tout d'abord, la place perçue du PI+ diffère selon les ORP et les SSR. Pour les ORP, il est vu comme se situant avant la fin du suivi, permettant d'agir sur une problématique sociale nécessitant des moyens spécifiques, difficilement mobilisables dans le cadre des activités habituelles.

« PI+ n'est pas toujours là pour trouver un emploi mais pour détecter ce qui ne va pas (ex : manque de connaissance de la langue). » (Focus ORP)

Le PI+ apparaît ainsi comme une structure qui propose un traitement spécialisé et complète temporairement la prise en charge classique des ORP. En ce sens, il est compris comme intégré à cette prise en charge. Au contraire, les SSR envisagent le PI+ comme une structure mobilisable après une activité de suivi plus ou moins longue, qui prend le relais en matière de réinsertion. La réinsertion est

⁶¹ Santé, motivation, compétences linguistiques, etc.

ainsi déléguée à une structure se substituant à l'activité de réinsertion professionnelle des SSR plutôt qu'elle n'y serait intégrée.

Conceptuellement, ces différences chronologiques renvoient à une compréhension du PI+ en tant que moyen – mis en œuvre temporairement pour agir sur la problématique sociale – pour les ORP et en tant que fin – délégation du suivi de réinsertion pour garantir le retour à l'emploi – pour les SSR. L'opposition entre moyen et fin peut être comprise en référence aux missions respectives des ORP et SSR, à savoir l'insertion professionnelle et l'insertion sociale. La mission d'insertion professionnelle assignée aux ORP suggère de se concentrer prioritairement sur le but du retour en emploi : le PI+, en tant qu'il permet d'agir sur la problématique sociale faisant obstacle à la réinsertion, a ainsi une fonction avant tout corrective. Pour les SSR, la mission plus vaste d'insertion sociale vise le maintien du lien entre la personne suivie et la société : la réinsertion professionnelle est un aspect de l'insertion parmi d'autres, qui peut être abordé une fois les problématiques sociales empêchant l'accès au marché de l'emploi traitées.

Cette perspective finaliste se trouve renforcée par les notions d'indépendance, d'autodétermination ou d'émancipation que le travail social vise à mettre en place. Le PI+ interviendrait quand le renforcement social a été opéré et qu'une personne peut envisager l'insertion professionnelle. Ces perceptions distinctes renvoient directement à la normalité induite par les groupes de personnes auxquels s'adressent les ORP et les SSR.

Pour les ORP, l'employabilité peut être considérée comme une norme – ne serait-ce qu'en raison des conditions légales –, le suivi visant à améliorer au besoin son degré. L'enjeu sera la mobilisation de ressources et parmi celles-ci, le PI+.

Pour les SSR, la normalité est constituée par la problématique sociale ; l'employabilité, visée comme but à plus long terme, n'est pas immédiatement visée dans l'action professionnelle. Ces deux raisons – mise à distance de l'employabilité dans le temps et par rapport au cœur des activités –, soulignant la perception du PI+ en tant que fin.

La dimension fonctionnelle permet de qualifier le PI+ en tant qu'intervention. Pour les ORP, l'intervention est substitutive, tandis qu'elle se veut complémentaire pour les SSR. Outre les normalités spécifiques que l'on vient d'évoquer, le positionnement du PI+ par rapport au dispositif d'appartenance joue un rôle. Ainsi, dans le cas des ORP, la substitution est comprise comme la délégation à une structure spécialisée au sein du même dispositif de prise en charge – ne serait-ce qu'en raison de la localisation du PI+ dans les ORP. La complémentarité identifiée chez les SSR – passage vers une structure spécialisée dans l'insertion professionnelle – est marquée par la distinction, institutionnelle et organisationnelle, entre dispositifs d'insertion professionnelle et d'insertion sociale. La distinction fonctionnelle entre substitution et complémentarité peut être lue, en des termes structurels, comme distinction entre internalité (PI+ dans les ORP) et externalité (PI+ hors SSR).

Ces perceptions sectorielles se traduisent par des attentes différenciées selon les ORP et les SSR. Pour les ORP, le PI+ prend en charge des cas particulièrement problématiques quant à la réinsertion ; les personnes accueillies demandent un suivi spécialisé en raison de la complexité de leur situation, traduisant des chances de réinsertion a priori moindres que chez la majorité des demandeurs et

demandeuses d'emploi, dont la problématique est moins marquée. Les attentes en matière de réinsertion sont moins élevées, puisque la situation problématique est considérée comme exceptionnelle, demandant un suivi spécifique. Pour les SSR, le passage vers le PI+ est davantage perçu comme une expression de la proximité du marché de l'emploi, en particulier en lien avec la motivation à trouver un emploi. Le travail sur la problématique sociale, préalable pour favoriser la motivation, suggère que les candidats au PI+, contrairement à une partie importante des personnes suivies, sont au seuil de la réinsertion professionnelle. Le PI+, en tant qu'il contribue à réaliser cette insertion, est alors l'objet d'attentes fortes de la part des SSR.

« C'est avoir envie de travailler, de trouver des solutions, même si la personne n'a pas nécessairement tous les prérequis. » (Focus SSR)

Le discours des ORP et des SSR quant à la pertinence de mobiliser le PI+ est empreint de ces attentes. Ainsi, les ORP jugent qu'il est généralement pertinent d'adresser des demandeurs et demandeuses d'emploi au PI+. Les attentes en matière de réinsertion étant modestes – le PI+ est perçu comme une structure destinée à des personnes ayant peu de chances de trouver un emploi –, un taux de retour en emploi même faible renforce la perception de l'efficacité du PI+. Pour les SSR, en revanche, les attentes élevées en matière de réinsertion professionnelle se heurtent au taux de non-retour en emploi, accréditant la perception d'un dispositif peu efficace.

« J'ai tendance à dire que même si PI+ en sort 10 % c'est 10 % de sauvés ! On parle de 30% de réussite. » (Entretien ORP)

Le discours des SSR est souvent teinté de doutes quant à la pertinence de diriger des bénéficiaires de l'aide sociale vers le PI+. En d'autres termes, la perception des chances de réinsertion est étroitement liée aux attentes : elle est plus favorable dans les ORP, car liée aux demandeurs et demandeuses d'emploi jugés difficilement employables, que dans les SSR, car associée aux bénéficiaires perçus comme particulièrement proche du passage vers l'emploi.

« La situation de non-emploi ne relève pas de la responsabilité de la personne, mais [est] inhérente au marché de l'emploi ... il y a des gens qui ont tous les savoirs faire, tout la motivation, toute la volonté à se réinsérer et qui malgré cela ne trouvent pas d'emploi ! » (Entretien SSR)

7.2 Destinataires

Tous les professionnels et toutes les professionnelles contactés sont au clair sur les critères formels délimitant le public destinataire de PI+ (en lien avec l'aide sociale, sans indemnités de chômage, avec un potentiel d'employabilité ; voir 4.2.). Ils relèvent cependant, une autre caractéristique majeure de ce public : le cumul de diverses problématiques qui interfèrent sur l'employabilité, telles la santé physique ou psychique, des difficultés dans la vie en ménage (familiale ou en couple, voire en solo), dans les liens sociaux, dans le logement, etc. Ce sont souvent des dossiers considérés comme complexes, mais dont le potentiel d'employabilité existe.

La délimitation des publics cible se fait par la négative. Il y a un certain consensus sur les caractéristiques des non-candidats. Une sorte de définition par la négative apparaît alors que les

caractéristiques des candidats et candidates n'émergent pas clairement et paraissent bien plus difficiles à énoncer. Pour les professionnels et professionnelles, PI+ n'est pas adapté aux personnes qui savent chercher du travail elles-mêmes, qui ont un problème psychique majeur⁶², ni à celles qui ont suivi uniquement une formation spéciale (type Seedorf), qui cherchent plutôt un emploi bas seuil, ou encore qui n'ont pas de compétences linguistiques suffisantes ou n'ont pas de permis de travail.

« L'âge n'est pas un critère, n'influence pas. Il est possible de trouver du travail à 59 ans. »
(Entretien tandem)

Le PI+ est vu comme un réel levier pour les bénéficiaires de l'aide sociale qui ont une perception négative de leur situation de dépendance : en entrant dans le processus, un repositionnement identitaire devient possible... Le PI+ permet de passer d'un régime à l'autre, de redevenir une personne demandeuse d'emploi.

Cette identité, moins stigmatisante, est plus facile à endosser. Entrer dans le PI+ engendre ainsi une dynamique nouvelle (permettant de mettre des objectifs par petites étapes).

Mis à part un consensus sur les critères formels, une définition commune, interprofessionnelle, des destinataires n'apparaît pas : c'est par une définition « en creux » que l'on identifie les candidats ; le potentiel d'employabilité est mentionné sans qu'un contenu pour l'identifier ne soit élaboré ni partagé.

7.3 Organisation, répartition des dossiers et conduite de la structure

La localisation du PI+ dans les ORP et l'intégration institutionnelle des tandems sont des changements significatifs qui ont pris du temps pour être perçus favorablement. La proximité géographique des tandems, proche ou dans l'ORP, facilite une collaboration qui n'avait pas été pensée précédemment.

« Avec PI+ cela a changé ; maintenant, il y a un partage des ressources, des savoirs entre ORP et SSR. On est déjà plus loin (...), on se retrouve, on pense de la même manière : énorme énergie qui promet. » (Focus ORP)

« Les assistants sociaux SSR viennent voir l'ORP, ils comprennent les rôles, comprennent nos procédures, nos problèmes ; il y a une meilleure délimitation. Ils peuvent après en discuter à la Commission sociale. » (Focus ORP)

Le rattachement administratif de chaque PI+ à un ORP est, pour certains et certaines, encore un enjeu : la logique institutionnelle de l'ORP (perçue comme plutôt centrée sur la sanction), et celle du PI+ (considérée comme orientée vers l'appui à l'autonomie et l'empowerment, basée sur la confiance), sont ressenties par les tandems comme une tension à gérer. Certains aspects⁶³ de la logique « administrative » de l'ORP (liée au cadre légal de la LACI) entrent en conflit avec la logique

⁶² Plus de 50% des personnes suivies en ORP ont une difficulté psychique (Focus ORP).

⁶³ Système de contrôle (tel le minutage du temps de travail des collaborateurs et collaboratrices et de sanctions des demandeurs et demandeuses d'emploi suivis).

« d'accompagnement de PI+ ». L'absence symbolique du SASoc sur le lieu de travail est également ressentie. La double direction par le Comité directeur paritaire SPE-SASoc n'est, quant à elle, pas perçue.

→ En réponse à ce défi « culturel », une implémentation dans un lieu neutre (hors SSR et ORP) est suggérée comme une piste à envisager (Focus SSR), de façon à éviter que le cadre administratif de l'ORP ne conditionne trop les tandems PI+. En effet, la professionnalité des assistants et assistantes sociaux les a habitués à une autonomie d'action qui ne se retrouve pas nécessairement dans un ORP.

Certains et certaines relèvent que le véritable enjeu de l'introduction du PI+ dans les ORP n'est pas l'arrivée du tandem, mais l'intégration d'assistants et d'assistantes sociaux dans les ORP, introduisant ainsi la logique du travail social considérée comme une expertise propre. Cette intégration a été vécue comme un processus (craintes, apprivoisement, finalement établissement de modalités de collaboration et repositionnements)⁶⁴.

Actuellement, passée cette phase d'adaptation, cette intégration est vécue comme un plus : l'assistant social ou l'assistante sociale des tandems (après avoir passé du temps à se faire connaître et à informer les collègues ORP) a même parfois une fonction d'expertise sociale, appréciée, sollicitée par les conseillers et conseillères en personnel des ORP, pour leurs dossiers LACI complexes.

D'après les tandems, la logique « sociale » de compréhension et d'appui à la capacité d'agir des bénéficiaires permet d'assouplir certaines contraintes administratives des ORP⁶⁵, de développer une compréhension renouvelée du comportement des bénéficiaires⁶⁶ ou encore de créer des outils plus adaptés à la logique de PI+.

Pour un des tandems, l'incorporation dans un ORP a été un véritable enjeu lié au fait de s'affranchir de certains modes d'organisation liés à la logique LACI : abandonner les lettres-type de convocation des ORP (mentionnant les articles de lois) ; refuser la pratique des sanctions (si rendez-vous manqué) qui sont inadaptées à la logique de coaching et donc impraticables ; pouvoir créer leurs propres courriers reflétant la logique de PI+ ; choisir un mobilier spécifique favorisant une relation d'accompagnement et non d'autorité (avoir une table ronde autour de laquelle dialoguer à trois et poser les documents travaillés au centre), plutôt que de s'entretenir avec le ou la bénéficiaire en face à face, derrière son bureau avec un écran d'ordinateur entre-deux.

⁶⁴ « Il faut faire sa place dans une institution qui ne connaît pas la culture professionnelle du social (stratégies de motivation pour suivre des dossiers lourds, de protection de sa personne face à des influences négatives). » (Entretien tandem).

⁶⁵ Notamment la pression qui leur est faite du 70% de succès (réinsertion dans un emploi).

⁶⁶ Un exemple : face à un bénéficiaire qui arrive en retard à l'entretien, plutôt que de ne voir que le non-respect de la norme « être à l'heure », le tandem met en valeur le fait que la personne est venue au rendez-vous, ce qui est un progrès (Entretien tandem).

D'après les acteurs et actrices sollicités, cette proximité géographique a permis l'amélioration des relations entre ORP et SSR, un changement des représentations⁶⁷, une réelle connaissance mutuelle des deux services (procédures, problèmes, logiques). Elle a généré un dialogue et des recherches d'ajustements, a produit un assouplissement des règles et des décisions plus concertées. Malgré cette proximité, la collaboration n'est pas acquise : elle est perçue comme une dynamique à alimenter.

« L'intégration de PI+ dans l'ORP est un bien, cela évite de créer de nouvelles structures, avec lesquelles on n'a pas de communication. » (Focus ORP)

La mise sur pied de PI+ (et les échanges consécutifs) ont permis aux ORP et SSR de découvrir et de comprendre les logiques institutionnelles à l'œuvre, parfois opposées (logique de sanction vs logique d'appui à l'autonomie). Il y a eu délimitation plus claire des tâches. A ce stade, l'implémentation du PI+ dans les ORP (logique LACI), comporte quelques enjeux (asymétrie institutionnelle, injonctions contradictoires entre cadre organisationnel et logique d'accompagnement, reconnaissance insuffisante de la spécificité de la mission, interlocuteur essentiellement SPE à cause du rattachement) qui sont en passe de se résoudre. Dans ce cadre, les tandems sont ressentis comme des médiateurs, des facilitateurs donnant corps à cette expérience de décloisonnement interinstitutionnel et interprofessionnel.

7.4 Coordination du dispositif

Actuellement des séances de coordination entre les trois tandems ont lieu tous les trois-quatre mois organisées par le SPE. Afin de renforcer le transfert des connaissances liées à l'expérience PI+ entre les tandems, notamment pour la gestion des dossiers les plus complexes, l'instauration de supervisions pour les tandems a été proposée, mais n'est pas encore mise en œuvre.

« Je n'ai pas besoin de discuter des cas complexes – avec les autres tandems – car dans notre tandem, il y a deux visions complémentaires sur le dossier et ensemble, on se pose énormément de questions. » (Entretien tandem)

Le PI+ est en principe réparti entre les trois tandems ; quelques exceptions ont eu lieu lors de situations particulières affectant les tandems (démission, absence d'un ou d'une collègue).

Une critique est formulée sur l'adressage des situations, à propos du PI+ de Tavel qui est en charge des personnes du district de la Broye (plutôt francophones)⁶⁸.

Cependant, une réflexion transversale sur certaines thématiques et notamment sur le processus de diagnostic préalable à l'entrée en PI+ ou les critères d'employabilité, des formations conjointes aux membres des tandems pourraient être des activités qui consolideraient l'organisation et le fonctionnement du PI+.

⁶⁷ Par exemple, les ORP étaient vus, selon les acteurs et les actrices, comme des « *killers* » ou comme un cadre structurant (il y a des règles, des attentes bénéfiques pour des personnes marginalisées).

⁶⁸ Des difficultés linguistiques dans les rencontres tandem-bénéficiaires (inadéquation et incompréhension mutuelle) ont été rapportées sur le site de Tavel. Une meilleure répartition des dossiers plus adaptée en terme linguistique, était attendue.

7.5 Financement du dispositif et des mesures mobilisées

Face à une certaine évolution des demandes relatives à des mesures, les concepteurs et conceptrices ont accepté d'étendre les possibilités de financement à des mesures fédérales LACI (mesures pour personnes qui n'ont pas de droit au chômage, par ex AIT, contribution frais de déplacement, allocation formation, AI, soutien de bourses).

Les tandems et certains assistants et assistantes sociaux des SSR relèvent un manque de marge de manœuvre pour rendre possible la mobilisation de mesures adaptées, de mesures de rattrapage et de renforcement. Des activités formatrices et certains cours, importants pour ouvrir des pistes vers l'emploi, sont coûteux (notamment le permis de conduire⁶⁹) et quelques commissions sociales rechignent à les financer.

→ Sont mentionnées les réponses suivantes face à ce défi : rendre possible un financement remboursable, envisager une répartition canton-communes, voire, modifier la réglementation afin de ne plus devoir solliciter l'avis des commissions sociales.

7.6 Principes, processus d'intervention et méthode

L'adhésion libre des bénéficiaires est attestée par un accord écrit de collaboration ; pourtant, certains et certaines bénéficiaires ne se souviennent pas d'avoir vu ou signé un tel document. Les participants et participantes rencontrées mentionnent leur engagement volontaire dans le PI+, parce qu'il représente à leurs yeux, une opportunité de sortir de leurs difficultés.

La prise en charge des situations adressées est continue ce qui évite une gestion de listes d'attente.

7.7 Déroutement, accompagnements et collaborations

Dans la réalité actuelle du PI+, le processus d'accompagnement se déroule en plusieurs phases.

Phase « avant » le PI+⁷⁰

Deux voies d'entrée en PI+, sont prévues (via ORP et via SSR). Pour les assistants et assistantes sociaux des SSR et les conseillers et conseillères en personnel des ORP, mesurer l'employabilité et évaluer la motivation sont deux activités qui se réalisent différemment étant donné les approches spécifiques (voir 7.1).

Prospecter de futurs et futures bénéficiaires de PI+ ne se fait pas automatiquement. Il semblerait que les SSR adressent plus de bénéficiaires que les ORP, parce qu'ils connaissent mieux leur clientèle et qu'ils entendent déléguer le suivi de réinsertion pour assurer le retour à l'emploi (voir 7.1).

⁶⁹ Dépense parfois financée par certaines commissions sociales.

⁷⁰ Dans cette phase (sélection, admission), prennent place, selon le Concept, l'analyse et l'orientation des situations, la mise en réseau et la délégation conjointe.

Dans l'adressage et la sélection, le facteur motivationnel prime sur les facteurs plus objectifs (éloignement du marché du travail). Les SSR portent leur choix sur des bénéficiaires

« qui multiplient les difficultés, des cas ardu, mais qui ont des motivations. »

(Focus SSR)

Ces participants et participantes ont souvent un parcours cyclique, parfois épuisant (ORP, emploi, nouveau passage à l'ORP) : leurs motivations ne sont pas liées uniquement au revenu, mais aussi à la possibilité de sortir de l'aide sociale, d'avoir une activité qui fait sens ou encore d'améliorer leur situation de vie (envie de s'en sortir, retrouver l'équilibre en famille, la fierté, des questions de permis de travail et d'autorisation de séjour). La fin des indemnités de chômage qui engendre une baisse considérable des ressources par le passage à l'aide sociale⁷¹, reste un déclencheur.

« La réalité tombe et elles (les personnes) s'inscrivent à PI+ pour se donner les moyens de trouver quelque chose. » (Focus SSR)

Les assistants et assistantes sociaux des SSR considèrent qu'il est de leur ressort de :

« Sentir quel est le bon moment, s'il faut un accompagnement plus pointu, (...) afin de ne pas laisser les gens s'endormir. » (Focus SSR)

Ils prennent le temps nécessaire pour vérifier la motivation avant de proposer une inscription au PI+ ; plusieurs entretiens préalables sont menés. Si des lacunes sont constatées dans le savoir-être, dans la formation ou dans les expériences professionnelles, une MIS est proposée afin d'être en mesure d'évaluer le potentiel d'employabilité (Focus SSR).

Pour les ORP, le processus de sollicitation est également basé sur la mise en évidence de difficultés sociales qui freinent l'employabilité et sur le critère de la motivation. Quelques freins empêchent l'inscription au PI+, telles les difficultés linguistiques ou l'illettrisme.

« Certains éléments sont déterminants (culture, formation, langue, etc.) Il s'agit de trouver leurs forces et leurs faiblesses » ; « Évaluer et dire, quand il faut arrêter de chercher du travail, parce que c'est le moment de soigner. » (Focus ORP)

« Quand il y a quelque chose qui n'est pas clair : la personne a-t-elle un problème psychique ? Un autre ? Alors là, on met chez PI+ pour creuser et voir qu'est-ce qui coince. » (Entretien ORP)

Un travail de sensibilisation auprès des ORP a dû être réalisé par les tandems pour les convaincre de placer les bénéficiaires en PI+.

⁷¹ D'ailleurs, pour faire prendre conscience du changement, l'assistant social ou l'assistante sociale transmet les normes de l'aide sociale et explique que la fortune sera d'abord sollicitée avant l'aide sociale.

➔ Face à une certaine difficulté à faire entrer des bénéficiaires de l'ORP en PI+, un monitoring du suivi des dossiers pour les ORP est proposé ainsi que l'instauration de quotas d'inscription au PI+.

Toujours à propos de la phase de sélection, l'enjeu de la prévention est unanimement discuté par tous les professionnels et toutes les professionnelles rencontrés. « *Toujours et encore agir en amont* ». Le dispositif PI+ est pensé et mis en œuvre pour des personnes uniquement lorsque celles-ci sont sans droits aux indemnités de chômage, ce qui est dommageable.

➔ Une action de détection précoce, dans le cadre de l'ORP⁷², réalisée quelques mois avant la fin des indemnités de chômage, est demandée : elle devrait permettre notamment d'identifier d'éventuels problèmes (psychiques, financiers, familiaux, linguistiques, etc.), de mettre en lumière d'autres compétences et d'évaluer l'aptitude au travail⁷³.

« Pourquoi attendre la fin du droit pour proposer un accompagnement plus global et serré, alors que l'on observe déjà que la personne est en train de chuter ? » (Focus ORP)

« Les deux ans au chômage démotivent (plus de confiance en ses capacités). » (Entretien bénéficiaire)

« Les critères posés par PI+ sont très élevés. C'est trop tard d'intervenir après 2 ans d'inactivité. L'ORP devrait déjà pouvoir coacher. » (Focus SSR)

➔ Dans la logique de détection précoce, une autre idée est développée : celle de donner accès aux conseillers et conseillères en personnel à des formations spécifiques ; ils apprécieraient d'avoir une formation (coaching ou cours de psychologie), afin d'être mieux à même de détecter les difficultés directement⁷⁴.

« Plus de 50% des bénéficiaires ont des difficultés psychiques ; il faudrait donner la possibilité de suivre le cours « détecter les problèmes psychiques » aussi aux ORP pour déceler avant d'entrer en PI+. » (Focus ORP)

« Si le but de Pôle Insertion est de réinsérer les personnes dans le marché du travail, pourquoi doit-on attendre la fin du chômage ? » (Entretien bénéficiaire)

La configuration des liens entre les partenaires avant l'inscription est diverse : dans un SSR, il y a des rencontres tripartites (y c. la première rencontre, après l'inscription à PI+), le tandem PI+, l'assistant

⁷² Dans un des ORP, un spécialiste s'occupe des fins de droits. Dans un autre, il existe un canevas précis de diagnostic : « *on a commencé à donner des critères précis, à délimiter : si le diagnostic ne se fait pas avant, il y a des boomerangs (les problèmes non réglés se démultiplient, tels que famille qui plonge, épouse qui devient malade).* » (Focus ORP).

⁷³ « *Les personnes se sont « endormies » à l'ORP, même si elles ont fait leurs recherches d'emploi et ont donné toutes les preuves.* » (Focus SSR).

⁷⁴ D'après les ORP, 50% de leurs bénéficiaires ont des problèmes psychiques... notamment. « *Pour les personnes en provenance de l'étranger, ne parlant pas la langue, ne trouvant pas de travail ou bien licenciés, il est impossible d'être « sans problèmes psychologiques.* » (Focus ORP).

social ou l'assistante social du SSR, le bénéficiaire, sont réunis sans le représentant ou la représentante de l'ORP⁷⁵.

Un autre tandem relève le contact préalable utile entre le SSR et l'ORP et leur échange préalable sur la situation de la personne ; puis la personne s'inscrit à l'ORP, qui la suit au moins 3 mois avant de l'inscrire au PI+.

Les modalités des échanges sont multiples (courriels, téléphones, rencontres). Il arrive que la Commission sociale « invite » le SSR à inscrire les personnes dans les ORP (ce qui permet un certain contrôle ; Focus ORP). De fait, lors de la décision, l'ORP connaît les personnes qui vont en PI+, car celles-ci ont fait plusieurs passages par le SSR et l'ORP.

Les perspectives des SSR et des ORP s'avèrent ainsi différentes, que ce soit pour définir l'employabilité, la motivation ou encore l'impact des questions de santé sur celle-ci. Un enjeu crucial est de faire dialoguer ces perspectives pour être en mesure de prendre des décisions bien documentées (voir 7.1) : comme pour la définition co-construite des critères, ces espaces de réflexivité et de négociation permettent l'élaboration d'une perspective commune, garante d'une efficacité.

La définition et l'évaluation de la motivation reste une opération délicate : les critères ne sont pas totalement explicités, ni nécessairement partagés, entre les professionnels et professionnelles des ORP et des SSR.

« La motivation pour certains conseillers en personnel, c'est la signature de l'accord de la part du participant. Pour nous, c'est l'envie de travailler, l'envie de trouver des solutions (...) pourquoi faut-il évaluer l'employabilité après 18 mois de chômage ; ce serait à l'ORP de la tester avant. » (Focus SSR)

« L'évaluation de la motivation n'est pas assez poussée, car signer la feuille de contrat, c'est très simple, mais ne prouve rien. » (Focus ORP)

➔ Il serait utile, dans une perspective d'organisation apprenante, d'améliorer l'évaluation de la motivation et de l'employabilité, afin d'en partager les critères et de rendre bénéfique le croisement des approches situées. Plusieurs propositions sont émises :

- Elaborer une démarche réflexive transversale, entre les trois partenaires (SSR, tandem, ORP) dans le cadre de la coordination que réalise le SPE, qui permettrait de baliser cette étape de diagnostic et de décision afin de mieux définir les critères, les détails des profils⁷⁶ et de formaliser un processus de décision assurant une information adaptée⁷⁷ et une implication du ou de la bénéficiaire et des autres partenaires.

⁷⁵ Cependant, un accès aux données de l'ORP est possible.

⁷⁶ Sachant que les seuls critères formels « être un demandeur ou une demandeuse d'emploi sans droit à l'assurance-chômage ou en fin de droit » et « bénéficier ou avoir bénéficié de prestations matérielles de l'aide sociale dans les douze mois qui précèdent la prise en charge par la structure » sont insuffisants.

⁷⁷ Le descriptif du PI+ remis aux potentiel-le-s bénéficiaires semble donner des informations illusoire au travers des *success stories*, perçus comme des modèles inatteignables.

- Organiser systématiquement une rencontre quadripartite (ORP, tandem, SSR, avec ou sans participant et participante), avant l'assignation, afin de mieux informer sur ce qu'est le PI+, de mieux évaluer tant la motivation que l'employabilité, et de concert, la faisabilité et la pertinence de cette démarche. Ou encore mettre en place une concertation rythmée entre tandem, ORP et SSR pour évoquer régulièrement les cas susceptibles d'entrer en PI+.
- Etablir un contact préalable systématique entre l'assistant social ou l'assistante sociale du SSR et le tandem⁷⁸ avant l'entrée en PI. Cet entretien est vu comme indispensable et devrait devenir obligatoire parce qu'il permettrait de vérifier conjointement la motivation, mais également s'assurer que toutes les mesures préalables ont été mises en œuvre ou d'en décider avant l'entrée en PI+.

Il est frappant de constater que les bénéficiaires entendus n'ont pas tous et toutes en mémoire d'avoir dû répondre à des conditions d'entrée ni même d'avoir signé un contrat qui les engage et engage le tandem. Même la durée de neuf mois n'était pas perçue par tous et toutes. Certains, au contraire sont au clair :

« (...) on se soumet à un pacte pour travailler, faire les recherches et à suivre toutes les procédures et eux (tandems) s'obligent à aider la personne. » (Entretien bénéficiaire)

Actuellement, il peut arriver que des personnes peu motivées soient inscrites, mais il est également relevé que les exigences sont parfois tellement élevées, que les bénéficiaires sont censés faire preuve d'une grande motivation pour entrer dans le programme PI+ (« être surmotivé »).

Un enjeu lié à la sélection est mis en lumière par certains assistants et assistantes sociaux des SSR qui se questionnent sur le resserrement des critères pour entrer en PI+ : les tandems seront-ils amenés à contribuer à sélectionner les dossiers, en vue d'assurer une réussite ?

« Le tandem a peut-être aussi besoin de quelques succès pour pouvoir partir de l'avant. Avoir quelqu'un qui puisse être réinséré pour se motiver dans leur travail. » (Focus SSR)

Ainsi, les perceptions mutuelles des professionnels et professionnelles sont diverses. D'après les SSR et les ORP, les conseillers et conseillères en personnel envisagent la motivation en lien aux chances d'être employables ou plaçables sur le marché de l'emploi ; d'après les tandems, celle-ci est appréciée dans une perspective plus normative basée sur le respect de certaines attitudes attendues⁷⁹.

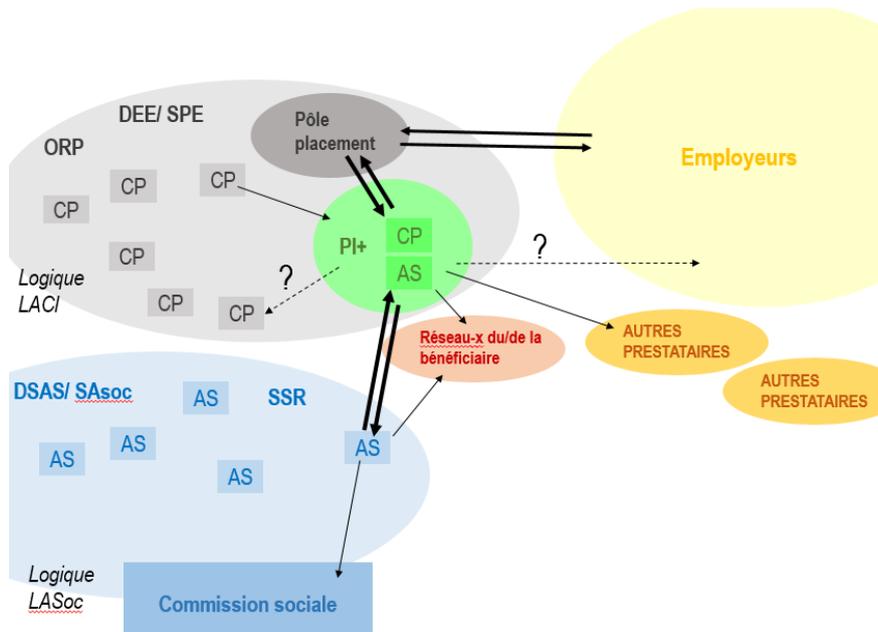
La phase « pendant » du PI+ (enclenchement du processus de réinsertion)

Cette phase commence dès que le contrat de collaboration est signé et que l'adressage conjoint est réalisé ; elle va permettre l'activation de solutions sur mesure, au travers du coaching intensif individualisé adapté aux besoins de chaque personne.

⁷⁸ Cette pratique considérée comme nécessaire, existe déjà dans un des SSR.

⁷⁹ Exemples donnés : une personne qui ne s'est présentée pas au premier entretien a été désinscrite du PI+ par le conseiller ou la conseillère en personnel ; les personnes qui ont des retards dans leurs recherches d'emploi et considérées comme « peu collaborantes » ne seront pas proposées pour PI+.

Graphique 4 Les différents acteurs et actrices concernés par le Pôle Insertion+ et leurs liens



Suivis, coaching et accompagnements

Le coaching intensif individualisé est perçu transversalement, par les tandems comme une approche sociale⁸⁰ spécialisée permettant d’agir sur l’employabilité. Il est décrit comme un accompagnement, un conseil personnalisé, plus adapté (sur mesure avec un double regard professionnel), un suivi plus rapproché⁸¹, une détection systématique et plus approfondie (que dans un suivi ORP, qui ne prend en compte que les aspects professionnels ou que dans celui des SSR qui tend à apporter des appuis aux problématiques sociales importantes) ou parfois une plateforme d’orientation vers les assurances sociales pertinentes.

La fréquence des rencontres et la continuité du suivi, relevées comme une plus-value, permettent de favoriser l’implication de la personne et de maintenir sa proactivité (par exemple en fixant des actions à réaliser d’ici l’entretien suivant).

Dans la perspective d’agir sur différents freins⁸², le coaching intensif nécessite une analyse⁸³ détaillée, systémique de la situation des personnes afin de repérer clairement les difficultés et les ressources réelles et potentielles, personnelles et contextuelles (santé psychique et physique, famille, réseau, finances, dettes, logement, compétences linguistiques, etc.). L’évaluation de la situation de la personne s’élabore dans un processus qui permet d’identifier la trajectoire, de détecter les difficultés

⁸⁰ Il peut reprendre des éléments déjà évoqués ou connus des SSR.

⁸¹ La fréquence varie d’un tandem et d’un accompagnement à l’autre : entre une et deux fois par mois et plusieurs fois par semaine.

⁸² L’âge, la configuration du marché sont des paramètres hors de portée, sur lesquels le suivi n’a aucun impact.

⁸³ Il devrait d’ailleurs être possible de procéder à ce diagnostic avant la fin du droit aux indemnités de chômage, après une MIS (IPT 170 par exemple), de manière à offrir un coaching intensif et à garantir ainsi une orientation précoce.

et les ressources réelles et potentielles, de vérifier les autres types de soutien existants, de rétablir la confiance en soi et l'estime de soi.

L'entretien d'entrée est juste une première approche, globale qui reste superficielle. Pour être en mesure d'identifier toutes les dimensions significatives en liens avec l'employabilité, il faut du temps, il est nécessaire de composer avec ce que la personne est apte à transmettre, de tenir compte de l'impact psychologique (entrer en PI+ signifie qu'il y a eu un insuccès, une fin d'indemnités de chômage ou autre), etc. L'employabilité dépend de nombreux autres facteurs tels que la qualité du logement (précaire ou adapté), l'hygiène de vie, la santé (problématique ou stable), le savoir-être, etc. L'expérience des tandems montre que plus de trois freins empêchent l'insertion professionnelle.

Cette phase se poursuit souvent avec l'organisation du suivi d'ateliers de recherche d'emploi, afin de pouvoir constituer un solide dossier et la poursuite d'entretiens réguliers et rythmés qui permettent un conseil spécialisé.

« Chaque entretien est ouvert et évolue en fonction des besoins de la personne et des pistes évoquées ensemble (pas de schéma préétabli). » (Entretien tandem)

D'après les tandems, le coaching soutient les stratégies de résolution et accompagne le développement des projets des bénéficiaires. Le plan d'accompagnement professionnel personnalisé peut prendre des formes variées (plus ou moins formalisées) selon les tandems et les bénéficiaires. Parfois, l'utilisation de l'entretien motivationnel va servir d'activateur ; des jeux de rôles et des mises en situation sont organisés.

« Je demande à la personne de réfléchir à ses objectifs (et si possible, de les noter en 2-3 points). Ce document reste à la personne, c'est l'appropriation de ses objectifs, de sa trajectoire. » (Entretien tandem)

En complément du coaching et de la relation à trois, les tandems disent collaborer avec tous les partenaires des bénéficiaires ; des séances de réseau sont organisées avec les instances significatives (SSR, Pôles placement, curatelle, médecins, prestataires de service tels que IPT, Ritex, emploi et solidarité, éventuellement les membres de la famille), pour créer du langage commun et renforcer la complémentarité des appuis (ce qui « évite la triangulation entre les intervenants »). Cependant, ce travail de réseau est peu décrit, comme si la prise en charge centrée sur l'individu, sur ses compétences (sociales, émotionnelles et techniques), prenait toute la place, faisant oublier l'importance des contextes, de l'état du marché comme conditions requises pour retrouver le chemin de l'emploi.

Malgré les profils et les situations parfois difficiles, les tandems partagent l'idée selon laquelle un changement est possible pour tous les bénéficiaires (pas de préconcepts ou idées de trajectoires établies)⁸⁴. Le coaching se démarque d'autres formes d'accompagnement : prendre le temps, « sortir

⁸⁴ Cette appréciation reflète probablement une logique propre au travail social qui table sur les ressources et les potentialités, une vision humaniste qui postule que changer reste une option ouverte pour tout acteur et actrice en situation problématique (mais elle omet de considérer l'impact des conditions contextuelles) ; elle peut aussi être un effet de cette phase de développement du dispositif qui voit les acteurs et actrices porteurs sur motivés et engagés pleinement pour le faire réussir.

de la logique de pression et de sanctions » (Entretien tandem) ; thématiser et tirer parti des échecs dans le parcours PI+ (analyser, relever ce qui a malgré tout marché pour valoriser⁸⁵, définir des ajustements). Accompagnement orienté « solution » qui mobilise des ressources, des qualités et des compétences ; basé sur la confiance, le respect des engagements pris (Entretien tandem), il vise la reprise de la confiance en soi.

« J'ai les solutions, j'ai les cartes en main, c'est à moi de jouer les atouts au bon moment, ils ne sont pas là pour faire le travail à ma place non plus. » (Entretien bénéficiaire)

« Quand vous vous en sortez par vous-mêmes, le rôle de la personne chez PI+ qui est là pour vous aider au niveau du social n'a pas lieu d'être. Elle a vu que j'avais la force et que j'avais envie de m'en sortir. » (Entretien bénéficiaire)

« Il s'agit d'apporter un changement dans les habitudes quotidiennes des personnes, d'apporter une impulsion soutenue. » (Entretien tandem)

« C'est une relation de coaching, il y a simulation d'entretiens d'embauche, l'objectif c'est de les préparer à l'emploi, à la réinsertion professionnelle. » (Entretien tandem)

« Je perçois qu'elles m'ont motivé, encouragé à continuer à chercher du travail, elles m'ont donné des avis (...). » (Entretien bénéficiaire)

Diverses attitudes liées à leurs professionnalités, sont évoquées par les tandems, confirmant la posture relationnelle spécifique vis-à-vis des bénéficiaires :

« Avoir de l'empathie, ce n'est pas avoir de la sympathie » ; « bienveillance et authenticité, pas d'angélisme. » (Entretiens tandem)

Cependant, certains bénéficiaires ressentent l'accompagnement comme partiellement inadapté à leurs attentes, celles-ci relevant plus d'un appui technique pour la recherche d'emplois et d'un accès à des postes de travail que d'une écoute compréhensive.

« Si vous recevez des personnes qui cherchent depuis un an, un an et demi et vous leur proposez rien de plus qu'un service un peu plus gentil, plus aimable que l'ORP, ça n'amène rien de plus. » (Entretien bénéficiaire)

« C'est clair, elle cherchait aussi pour moi, mais elle n'avait pas de contacts avec les employeurs, ça m'a beaucoup étonné. » (Entretien bénéficiaire)

« Peut-être eux (PI+) peuvent m'aider à contacter des personnes ou des entreprises. » (Entretien bénéficiaire)

⁸⁵ Exemple : relever que la personne a fait un bon certificat même si elle ne peut pas rester.

Il arrive aussi que la perception professionnelle du tandem ne rejoigne pas la propre perception du ou de la bénéficiaire, qui n'a pas conscience de certaines limites face aux réalités du monde du travail, à l'image d'une bénéficiaire auquel un tandem proposait de retravailler son image (coiffure, style d'habillement, etc.) trouvant cette proposition très déplacée ou encore :

« Mais moi j'ai dit, je suis flexible, il n'y a pas de problèmes (...), je sentais que j'avais vraiment l'envie, l'espoir de trouver quelque chose dans mon domaine, elle disait, « je ne vous vois pas ». Elle me voyait trop fragile. » (Entretien bénéficiaire)

D'autres au contraire, apprécient ce soutien :

« C'est un avantage, parce que à l'ORP, ils ont certains outils à disposition et au social, ils en ont d'autres ; donc d'avoir l'avantage des deux, c'est totalement bénéfique, parce que l'un a son réseau, ses contacts et l'autre aussi, sa base de données. » (Entretien bénéficiaire)

La double professionnalité des tandems permet d'adapter le style de coaching, ses buts et ses méthodes, aux différents profils et projets des participants et participantes ; tel participant ou telle participante a besoin de renforcer sa motivation, un autre de renouer des contacts avec des entreprises, un autre de se former aux méthodes de recherche d'emploi.

Quant à la mobilisation des mesures pendant le PI+, elle est très inégale. De même, la MIS permettant l'évaluation de l'employabilité, qui devrait être sollicitée avant le PI+, n'est pas systématiquement proposée, ni activée.

« Si le SSR les active avant c'est mieux, ça permet de réactiver l'habitude des horaires et d'être économes ; les mesures sont choisies en fonction des besoins et intérêts de la personne pour re-soutenir le moral, reprendre confiance. Parfois une petite contrainte est rajoutée pour activer la motivation. » (Entretien tandem)

Les bénéficiaires entendus ont fait état d'une certaine déception en lien avec leurs demandes de stage, de cours qui n'ont pas abouti. Ils ressentent un décalage entre le discours officiel (pour rendre attractif le PI+) et leur vécu.

« Je n'ai pas besoin d'éloges, je sais ce que je vaudrais. J'aurais voulu un stage, un renforcement de mes compétences. Je l'ai demandé et ce n'était pas possible. Rien n'a été proposé. » (Entretien bénéficiaire)

De fait, PI+ mobilise essentiellement les mesures déjà existantes. Il est clair qu'actuellement (voir 8.3), dans la majorité des situations suivies, il n'y a pas de mise en place de véritables trains de mesures.

Les tandems se questionnent sur l'objectif visé de réinsertion : au travers du coaching, PI+ s'avère être un excellent diagnostic, mais les succès de réinsertion sont limités (voir 8.2). Certains succès sont dus aux propres démarches de la personne, ce qui tend à avaliser le bien-fondé de la logique d'empowerment de PI+.

Si le PI+ renforce l'employabilité par l'acquisition de compétences diverses, il ne permet pas toujours la réinsertion professionnelle pendant son déroulement⁸⁶.

Collaborations – maintien des liens

Tout au long de PI+, les liens entre les tandems et les assistants et assistantes sociaux des SSR ou les conseillers et conseillères en personnel des ORP sont variables tant dans les formes que dans la fréquence. Certains se font dans la séquentialité (le conseiller ou la conseillère en personnel de l'ORP passe le dossier sans garder de liens) ou dans la simultanéité en gardant les liens et en se répartissant les tâches (le SSR garde le suivi financier en parallèle le tandem agit sur d'autres questions sociales). Une attention particulière est donnée à la protection de la confidentialité⁸⁷.

Des contacts réguliers sous différents formes (procès-verbaux, courriels, téléphones) ont lieu, qui, pour certains et certaines, sont une transmission d'infos plus qu'un échange permettant le développement d'une vision commune. Pour d'autres, au contraire, les procès-verbaux sont un réel instrument de coordination entre SSR et tandems, permettant d'anticiper et de conjuguer des ressources pour conforter la démarche PI+⁸⁸ : ils favorisent des ajustements et font office de bilans intermédiaires. Il arrive aussi que la communication d'un tandem soit sentie comme de la « *sur-communication* », par ceux-celles-ci, probablement nécessaire pour concrétiser et ajuster ce processus nouveau de coopération.

Certains tandems arrivent à créer des rencontres ritualisées avec les collègues des Pôles placement de l'ORP, à un rythme régulier, afin de prendre connaissance des offres d'emploi qui ne sont pas dans les annonces : chacun et chacune, tandem et conseiller ou conseillère en placement de l'ORP, propose des dossiers en fonction des profils.

Les procès-verbaux des entretiens (bénéficiaire-tandem) et les entretiens de réseau sont considérés comme utiles pour maintenir les liens ; quand ils sont faits, ils sont mis à disposition des SSR. Parfois, des feedback peuvent être donnés également à la commission sociale.

« Il faut nourrir la relation avec les curateurs, les assistants sociaux SSR, les autres institutions (AI...). C'est un travail à poursuivre en permanence. » (Entretien tandem)

La répartition des responsabilités entre assistants et assistantes sociaux du SSR et tandems est variable : en principe, l'assistant social ou l'assistante sociale du PI+ se charge des aspects liés à l'insertion professionnelle, celui ou celle du SSR poursuit le suivi de la situation du point de vue de l'aide matérielle et autres démarches financières. Dès que la coordination est explicitée, les tâches

⁸⁶ Celle-ci « *n'est pas nécessairement réalisée pendant les neuf mois, mais parfois après.* » (Entretien tandem).

⁸⁷ Concernant les données sensibles, la communication se fait par téléphone afin d'éviter de laisser des traces écrites.

⁸⁸ « *Il faut que la personne soit boostée et qu'elle ne doive pas s'arrêter dans sa démarche pour des questions de frais* » : ex : Le procès-verbal mentionne qu'une personne, dans la vente, doit faire réparer sa camionnette : l'assistant social ou l'assistante sociale informé peut faire les démarches pour financer les frais (Focus SSR).

peuvent se répartir. Cette coordination est parfois un enjeu : plusieurs assistants et assistantes sociaux de SSR s'attendaient à ce que PI+ les déchargent de tâches administratives (Focus SSR).

Quant aux liens entre le tandem et le conseiller ou la conseillère en personnel des bénéficiaires, ceux-ci sont ténus pendant le PI+, si ce n'est inexistant (Focus ORP).

« Il faudrait avoir un colloque durant la phase de suivi (coaching), car ils n'ont plus de nouvelles (si ce n'est pour les cas qui reviennent à l'ORP). » (Focus ORP)

Tout au long du PI+ (et non pas seulement en fin), un contact régulier entre le tandem et le conseiller ou la conseillère en personnel qui suivait le ou la bénéficiaire serait judicieux : il permettrait de voir évoluer la personne dans le processus PI+ et à de préparer conjointement sa sortie du dispositif.

Durée du PI+

Autant les SSR que les tandems considèrent que les mesures MIS devraient être réalisées avant d'entrer en PI+, afin de préserver l'entier de la durée de 9 mois pour des mesures LEMT et autres démarches (même si le concept d'organisation le prévoit (DEE et DSAS, 2012, pp. 6-8).

D'après les tandems, des prolongements sont possibles, à demander directement au chef des ORP.

« De toute manière, douze mois c'est trop, car les « choses » importantes se passent dans les premières semaines, voir les deux premiers mois. Il est donc important de poser les objectifs assez rapidement (être clair dans l'analyse de la situation), en étant strict avec les clients (pour montrer que les engagements pris dans les mesures sont similaires à ceux demandés par le marché du travail). » (Entretien tandem)

Phase « après », préparation vers la sortie et suite de l'orientation

Cette phase permet au tandem de préparer la transition vers l'emploi ou vers la sortie du dispositif PI+.

L'évaluation finale, bilan de sortie (emploi, CII, SSR) est utilisée comme un moyen de donner quittance à la personne. Un tandem, à chaque fin d'accompagnement, adresse le bilan de sortie au SSR, explique le contenu du résultat atteint, restitue tout ce qui a été entrepris, fait pendant le PI+.

Au regard des sorties du PI+ qui ont été expérimentées, certains assistants et assistantes sociaux des SSR trouvent que la mission actuelle de PI+ s'apparente plus à un diagnostic approfondi (par rapport à la mission idéale qui visait la réinsertion), *« qu'il n'y a pas de réinsertion au bout, même s'il y a des possibilités »*. Ils observent que les sorties vers l'emploi dépendent aussi des personnes qui ont un projet et trouvent un emploi grâce à leurs propres démarches.

« Donc on s'est quitté comme ça avec ce bilan mitigé qui m'a amené en fin de droit des indemnités ; je me suis trouvé au social, tout en travaillant. » (Entretien bénéficiaire)

- ➔ Les ORP soulignent la nécessité d'un suivi systématique avec le conseiller ou la conseillère en personnel concerné, avant la fin du PI+, surtout pour les cas de retour envisagé à l'ORP.
- ➔ De nombreuses autres remarques mettent en lumière une lacune du dispositif PI+, trop centré sur l'appui aux trajectoires individuelles. Celui-ci devrait comprendre, à défaut de ne pouvoir agir sur le marché du travail, un axe relatif aux collaborations avec les employeurs et employeuses dans l'idée d'agir sur leurs représentations, d'activer et soutenir leur responsabilité sociale.

« La situation de non emploi ne relève pas de la responsabilité de la personne, mais elle est inhérente au marché de l'emploi ... il y a des gens qui ont tous les savoirs faire, tout la motivation, toute la volonté à se réinsérer et qui malgré cela ne trouvent pas d'emploi ! »
(Entretien tandem)

Collaborations tandems-employeurs et employeuses

Le lien aux employeurs et employeuses potentiels se fait, de manière ordinaire, via la sollicitation des Pôles placement de l'ORP. Même si les concepteurs et conceptrices sont clairs, *« PI+ n'a pas la mission d'approcher les entreprises, de composer des stages, ni de rechercher de l'emploi pour la personne »*, plusieurs enjeux sont relevés en liens avec l'option retenue à l'époque et mise en œuvre.

Un des enjeux concerne la difficulté à mieux évaluer, à connecter les offres d'emploi des employeurs et employeuses (hors annonces) et les dossiers PI+⁸⁹.

« (Les tandems sont) des spécialistes qui ont des outils pointus de diagnostic et de décision (mais qui n'ont pas de réseau d'employeurs pour donner des chances concrètes). » (Focus tandem)

Le lien entre le tandem et le Pôles placement de l'ORP n'est pas perçu par les bénéficiaires entendus qui s'attendaient à ce que le PI+ ait un accès direct à des employeurs et employeuses, à des entreprises :

« Peut-être eux peuvent m'aider à contacter des personnes ou des entreprises. » (Entretien bénéficiaire)

« (J'attendais) qu'on propose mon curriculum aux entreprises, qu'ils me mettent en rapport par le biais d'un stage et débouchant sur un emploi, ça c'est du concret. (...) Et ça j'ai demandé et on m'a dit « non ce n'est pas possible, ce n'est pas notre job, c'est à vous de trouver » mais moi je n'ai pas le réseau professionnel. » (Entretien bénéficiaire)

Les tandems mentionnent n'avoir pas assez de temps pour mieux évaluer et connecter les offres d'emploi des employeurs et employeuses (hors annonces) et les dossiers PI+ ; trouver des employeurs et employeuses, si ce n'est passer par les Pôles placement n'est pas facile pour les tandems.

⁸⁹ *« Actuellement c'est un peu le système D, les propres moyens (presse, lecture, échange, écoute). »* (Entretien tandem).

Ainsi, le contact des tandems avec les employeurs et employeuses serait une attribution souhaitée par certains professionnels et certaines professionnelles (autant ORP, SSR que tandems), car perçue comme judicieuse : connaissant bien les situations des bénéficiaires, la recherche et la négociation de places de travail adaptées seraient facilitées et des garanties concrètes aux employeurs et employeuses pourraient être ainsi données. PI+ devrait-il disposer d'un bon réseau de contact avec les employeurs et employeuses pour pouvoir placer les personnes ?

« La connexion au marché c'est l'essentiel, sinon on peut parler des années et rien ne va changer ! » (Focus ORP)

« Si les tandems auraient un portefeuille plus étoffé (comme IPT), donc un réseau avec les employeurs, le PI+ aurait plus de sorties vers la réinsertion. » (Focus SSR)

- ➔ Dans le même esprit, le job coaching⁹⁰ est évoqué comme une attribution possible, rassurante pour les employeurs et employeuses, permettant de soutenir la connaissance mutuelle entre bénéficiaire PI+ et employeurs ou employeuses potentiels : il s'agirait de pouvoir prendre contact avec les employeurs et employeuses potentiels, de les sensibiliser aux spécificités des bénéficiaires (gestion d'une maladie ou autre situation particulière ou aux compétences sociales de ceux-ci) afin de créer de la coopération⁹¹. A la sortie de PI+, même si l'augmentation de compétences est réelle, le marché du travail est exigeant, il est important de soutenir la personne et l'employeur ou employeuse pour stabiliser l'emploi.
- ➔ Certains tandems jugent important de pouvoir mieux responsabiliser les entreprises (pour eux, les personnes au chômage constituent un coût pour la société, dont l'économie est responsable), mieux faire savoir que le PI+ est un potentiel (la force de travail que peuvent représenter des bénéficiaires peut être intéressante).
- ➔ Il pourrait être utile à constituer un réseau d'employeurs et employeuses « sociaux », sensibles aux situations nécessitant un soutien, qui seraient d'accord de donner une chance à des personnes ayant un potentiel sur le marché du travail.
- ➔ Lors de la conceptualisation du dispositif, la création d'entreprises sociales avait été évoquée. Une telle idée pourrait s'avérer judicieuse à mettre en place.
- ➔ En vue de favoriser l'employabilité, certains et certaines s'imaginent même de pouvoir prendre contact avec les anciens employeurs et employeuses de la personne afin de situer plus rapidement ce qui peut être problématique.

⁹⁰ A l'image de la mesure d'insertion Coaching (anciennement MIS III Objectif Attitude gagnant) de la fondation Emploi Solidarité.

⁹¹ Etre en mesure de négocier le maintien dans le poste de travail, rester et être engagé après la mesure, créer de la sécurité pour la personne, identifier comment se comporter adéquatement sur le lieu de travail, etc.

Rôles des Pôles placement

Le lien entre les tandems et les Pôles placement des ORP (créés en 2009) est également questionné.

Certains Pôles placement sont perçus comme insuffisamment convaincus que des participants et participantes PI+ peuvent être des dossiers intéressants pour les employeurs et employeuses (leurs profils ne sont pas perçus comme attractifs, ni défendus). Les Pôles placement pourraient devenir plus actifs pour promouvoir les dossiers de bénéficiaires PI+ et surtout contribuer à déconstruire certains préjugés des employeurs et employeuses qui les empêchent d'engager des participants et participantes du PI+. Peut-être y a-t-il aussi des représentations à transformer du côté des Pôles placement, les bénéficiaires du PI+ ne correspondant pas aux profils habituellement traités.

Deux formes de collaboration existent entre tandems et Pôles placement :

- Des liens continus⁹², dus à la proximité et une réactivité⁹³ du Pôle placement qui propose au tandem des emplois adaptés aux situations de bénéficiaires de PI+.
- Des liens moins dynamiques, car les dossiers PI+ sont perçus comme concurrentiels (attribution des emplois disponibles aux « bonnes situations »). Ainsi, dans ces conditions, le passage obligé par le Pôle placement pour accéder aux employeurs et employeuses n'est pas jugé performant.

→ Deux pistes sont imaginées : le tandem accède aux adresses d'employeurs et employeuses demandeurs via le Pôle placement, recherche les correspondances (*matching*) et procède aux négociations ? Un ou une spécialiste au sein du Pôle placement, travaille uniquement pour les bénéficiaires du PI+ et ferait les liens aux employeurs et employeuses ?

→ Globalement, les liens de collaboration entre tandems et Pôle placement devraient faire l'objet d'une procédure favorisant la clarté et la complémentarité des appuis attendus (puisque les tandems ne sont pas habilités à contacter des employeurs ou employeuses et dépendant des Pôles placement pour proposer des places de travail).

Articulation avec les autres dispositifs

La question de la différenciation entre le PI+ et collaboration interinstitutionnelle pour les bénéficiaires qui ont des problèmes de santé psychique est posée : certains et certaines se demandent si un seul dispositif qui régulerait les trois services⁹⁴ n'est pas envisageable.

⁹² Par exemple, deux séances par semaine pour l'un d'eux.

⁹³ Les membres du PI+ proposent un dossier bien ficelé et la personne est motivée ; ils ou elles demandent à leur Pôles placement de « trouver l'opportunité de job ! Ainsi, le même jour où le Pôle placement relaye l'annonce de l'employeur ou de l'employeuse, il peut proposer une personne qui corresponde ».

⁹⁴ Le projet pilote Guichet unique Marché du travail de collaboration interinstitutionnelle de Menzingen « entre l'office de l'assurance invalidité (AI), l'office régional de placement (ORP) et les services sociaux de dix communes travaillent en coordination sous le même toit. » (Brander, 2015).

Le PI+ est mentionné comme un possible espace de détection précoce et d'orientation aussi vers les assurances adéquates.

Sollicitations de prestataires et mesures mobilisées

Les résultats quantitatifs le démontrent, peu de mesures sont sollicitées (voir 8.3). Les tandems mentionnent un manque d'outils et de moyens financiers (voir 6.4). Ils n'ont pas de liens directs avec les Commissions sociales (ce sont les assistants et assistantes sociaux des SSR qui font les demandes aux commissions sociales). Comme certaines des mesures coûtent cher, les tandems privilégient des mesures qui favorisent le potentiel d'engagement (exemples : IPT avec son réseau d'employeurs et employeuses, ou MIS III, éventuellement à intégrer dans le PI+).

- ➔ Dans ce sens, la MIS d'insertion Coaching de la Fondation Emploi Solidarité est mentionnée comme une mesure très adaptée et efficace tant par les assistants et assistantes sociaux des SSR que par des bénéficiaires, car l'accompagnement individualisé sur mesure, les cours collectifs, les stages et l'accès au 1^{er} marché du travail sont perçus comme pertinents.
- ➔ Un rapprochement, pensé comme bénéfique, avec IPT (financée par des entreprises privées, partenaires, intéressées aux questions d'insertion) est proposé : IPT devrait rejoindre le PI+⁹⁵, avec son réseau d'entreprises, et être aussi disponible pour les personnes en fin de droit.

Tandems, fonctionnements, attributions spécifiques et rôles des professionnels

Les profils des membres des tandems actuels sont variés ; les expériences professionnelles précédentes, multiples et diversifiées, sont considérées comme un plus, voire une nécessité (connaissance de plusieurs publics et problématiques, etc.).

Être professionnel ou professionnelle dans un tandem modifie considérablement le métier de base et l'enrichit. Cette fonction nouvelle dans un projet innovant, encore à configurer au-delà des cahiers des charges, est perçue comme passionnante, mais également épuisante.

« Une liberté d'action plus large que celle de la conseillère LACI (sanctions). » (Entretien tandem)

Des ingrédients qui rendent possible et efficace, ce binôme innovant, entre un conseiller ou une conseillère en personnel et un assistant social ou une assistante sociale sont mentionnés : se voir sur un pied d'égalité, cultiver le respect mutuel des champs de compétences, favoriser les échanges, trouver des modes⁹⁶ de communication pour s'ajuster, être polyvalents, complémentaires⁹⁷.

⁹⁵ Dans la MIS 141 (Bilan actif / IPT – pour personnes atteintes dans leur santé), le réseau d'entreprises est, de fait, déjà disponible (Etat de Fribourg, 2016c).

⁹⁶ Un des tandems utilise la communication non verbale ou même le mail, pendant l'entretien, pour se coordonner.

⁹⁷ Pour des situations particulières parfois le ou la collègue du tandem peut prendre la direction, devient une ressource pour l'autre, car plus à l'aise dans certaines situations (par exemple, travailler avec une personne qui a été en prison).

« *Le fait d'être un binôme homme et femme aide dans la relation aux clients.* » (Entretien tandem)

Quelques butoirs ont été évoqués comme rendant difficile la cohésion du tandem : de trop grandes différences en termes de professionnalité (l'un ou l'une formé et l'autre en formation, un déséquilibre dans l'investissement au travail, etc.), une disproportion dans les pourcentages de présence, un manque de temps pour échanger.

Si les compétences ne sont pas équivalentes ni différenciées, des risques de décalage dans la compréhension de la mission, un dysfonctionnement dans l'approche du ou de la bénéficiaire, la répartition des tâches, les prises de décisions, notamment, peuvent survenir.

De l'avis de tous et toutes, en principe, les entretiens avec les bénéficiaires se font à deux ; le travail administratif est réparti à part égale (rédaction du procès-verbal, *reporting*) ; un colloque hebdomadaire du tandem est organisé pour avoir une vue d'ensemble de chaque situation suivie (regarder les alertes PLASTA), et des séances sont réalisées avec les supérieurs hiérarchiques.

Lorsque le dispositif PI+ a été lancé, toutes les modalités opérationnelles n'étaient, à dessein, pas déterminées ; des instruments de travail et des procédures ont été créés par les tandems, tels que :

- Journal de bord papier (formulaire ou guideline pour noter les mesures, les visites réalisées)⁹⁸
- Instrument de diagnostic (guide) pour standardiser les démarches avec les clients (permet le suivi de tous les aspects de la situation, la coordination en continu de leur traitement, entre membres du tandem)
- *Éléments d'évaluation du potentiel d'employabilité/Merkmale zur Ermittlung der Arbeitsmarktfähigkeit* (élaborés par le tandem du PI+ Nord) : conditions cadre, compétences en matières de candidature, compétences sociales, compétences personnelles
- Procès-verbal de chaque entretien inséré dans PLASTA et mail (avec une partie des contenus) envoyé à l'assistant social ou l'assistante sociale du SSR en charge du dossier
- Gestion des données sensibles : une plateforme avait été pensée par les tandems pour faciliter leur communication ; elle n'a pas été opérationnalisée en raison des prescriptions liées à la protection des données. PI+ détient des données sensibles. Par nécessité dans les échanges écrits, des subterfuges, des codifications ont été trouvés pour que rien ne préterite la personne ; aucune donnée sensible n'est envoyée par mail

Ce dispositif cantonal porté par trois tandems est relativement fragile : il est dépendant des compétences diversifiées des six professionnels et professionnelles engagés, de la compréhension partagée de leur mission pour bien fonctionner et surtout de la capacité à coopérer, à s' « entendre », à se compléter, à se faire confiance, de leur énergie à collaborer avec de nombreux partenaires externes et internes.

⁹⁸ En l'absence d'un des deux, l'autre collègue le remplit et les deux peuvent y avoir accès. Il est aussi utilisé pour justifier le travail réalisé.

« Nous sommes sur un pied d'égalité (dans le tandem), il y a beaucoup de respect réciproque... Il y a beaucoup d'échanges (...), nous nous mettons d'accord sur la répartition des tâches et du lead, en continu ! » (Entretien tandem)

Ces conditions n'ont pas toujours été réunies : ont été évoqués, la formation pas adéquate au sein d'un tandem, le travail séparé plutôt que conjoint, les conflits, parfois même perçus par les bénéficiaires.

→ Quelques critiques au modèle PI+ existent et des alternatives sont évoquées :

- Introduire un assistant social ou une assistante sociale directement dans les ORP pour prendre en charge les situations dont les problématiques sociales sont dominantes ?
- Offrir les mêmes ressources en termes de temps qu'aux tandems mais directement aux ORP (qui pourraient ainsi s'occuper de manière plus approfondie des situations ciblées) ?
- Introduire un professionnel ou une professionnelle en charge de la détection précoce dans les ORP ?

→ Pour renforcer le statut et la reconnaissance des tandems et du dispositif dans son entier (comprenant les collaborations avant et après le PI+), un accent peut être mis au développement d'une plus grande transversalité tant dans les visions différentes à partager (logiques LACI et aide sociale), la mutualisation des procédures, ce qui favorise une régulation harmonisée des pratiques.

→ Dans cette même idée, les conditions salariales sont perçues comme suffisantes, mais elles pourraient être plus valorisantes.

→ Toujours dans la perspective de consolider l'identité de ce « *nouveau métier* », envisager et concevoir des activités de formation continue ou une supervision, en liens avec la fonction de « *membre d'un tandem* » (mutualisation des connaissances, pratiques et collaboration, gestion de conflits ; actuellement deux fois par an) qui permettraient de capitaliser les expériences comme autant d'enseignements mutualisés (transfert des connaissances) et les transcrire, si nécessaire, en procédures communes (fiches de diagnostic, etc.).

8 Résultats quantitatifs

Les résultats provenant des statistiques (sources de données PLASTA, SIPAC, SAS et MPI+) sont présentés en trois parties :

- Description des trajectoires et des caractéristiques observées dans les GE et GC, notamment pour mettre en évidence d'éventuelles spécificités des personnes effectivement prises en charge par le PI+ (8.1)
- Analyse des effets du PI+ en appliquant la méthode des doubles différences (Stalder et al., 2013), avec ajustement selon les scores de propension (Rosenbaum et Rubin, 1983 ; voir 5.3) (8.2)
- Description et analyse du fonctionnement du PI+, en particulier pour caractériser les liens entre mesures et réinsertion⁹⁹ (8.3)

8.1 Trajectoires et caractéristiques observées

Les trajectoires sont présentées pour la période de référence courte¹⁰⁰, soit du 1.3.2013 au 28.2.2014 (Graphique 5 à Graphique 8). Les résultats correspondants pour la période longue du 1.3.2013 au 31.12.2015 figurent en annexe (Graphique 13 à Graphique 16, pp. 146-147). Les taux, durées et montants indiqués se rapportent aux moyennes mensuelles observées dans les GE et GC.

Période pré-PI+ (jusqu'à 28.2.2013)

Les différentes trajectoires se déploient le plus souvent de façon semblable avant le 1.3.2013 dans le GE et le GC, mais l'écart entre les deux groupes tend à s'accroître, marquant un renforcement des problématiques professionnelles et sociales dans le GE. Ainsi, le GE présente un taux de suivi institutionnel (Graphique 9), en particulier un taux de demandeurs et demandeuses d'emploi (Graphique 6), une durée de suivi par les ORP (Graphique 7) et des prestations financières cumulées (Graphique 8) plus élevés que le GC¹⁰¹. En revanche, les différences entre GE et GC sont faibles pour les indicateurs de l'aide sociale.

Période de référence (du 1.3.2013 au 28.2.2014)

Durant la période observée, les écarts entre les trajectoires des GE et GC évoluent de manière variable. Ils sont plutôt stables pour les indicateurs de durée (Graphique 7), tandis que le taux de demandeurs et demandeuses d'emploi baisse fortement dans le GE (Graphique 6) et les paiements cumulés de

⁹⁹ Ces analyses portent exclusivement sur les données du MPI+, qui seules permettent l'étude des différents motifs de sortie. Les données PLASTA, si elles rendent fidèlement compte de la prise d'emploi en cas de désinscription de l'ORP, demeurent lacunaires pour d'autres motifs de sortie (communication personnelle du SECO du 4.9.2015).

¹⁰⁰ La période courte est utilisée pour disposer d'un temps d'observation suffisamment long après la sortie du PI+ (voir 5.3).

¹⁰¹ Les indicateurs sont présentés sous 5.3. Les termes de suivi institutionnel et de prise en charge désignent ici le recours à l'ORP, à l'aide sociale ou au PI+.

l'aide sociale croissent plus rapidement dans le GE que dans le GC. Cette période est aussi marquée par des taux de recours aux institutions plus élevés que durant les périodes précédente ou suivante. La progression de la durée cumulée du suivi – à la fois en tant que demandeur ou demandeuse d'emploi et comme chômeur ou chômeuse – (Graphique 7) et des paiements cumulés des indemnités de chômage (Graphique 8) ralentit fortement. Par contre, les paiements cumulés au titre de prestation de l'aide sociale continuent de s'accroître, et ce plus fortement dans le GE que dans le GC.

Période post-PI+ (dès le 1.3.2014)

Les trajectoires présentent une grande similarité entre les GE et GC et sont largement stabilisées, sauf pour la durée et les paiements de l'aide sociale. Les différences entre les groupes sont faibles pour le taux de suivi institutionnel (Graphique 5) et la durée du recours à l'aide sociale ou tendent à diminuer pour le taux de bénéficiaires d'indemnités de chômage (Graphique 6). Au final, les écarts des indicateurs de la durée de suivi par les ORP sont plus marqués que durant la période pré-PI+ et la tendance à l'augmentation des paiements cumulés de l'aide sociale, marquée durant la période de référence, se poursuit (Graphique 7 et Graphique 8). Les taux de recours aux institutions sont souvent comparables à la période pré-PI+. Les indicateurs de durée de recours et de paiement paraissent stables pour le chômage, tandis que ceux de l'aide sociale augmentent.

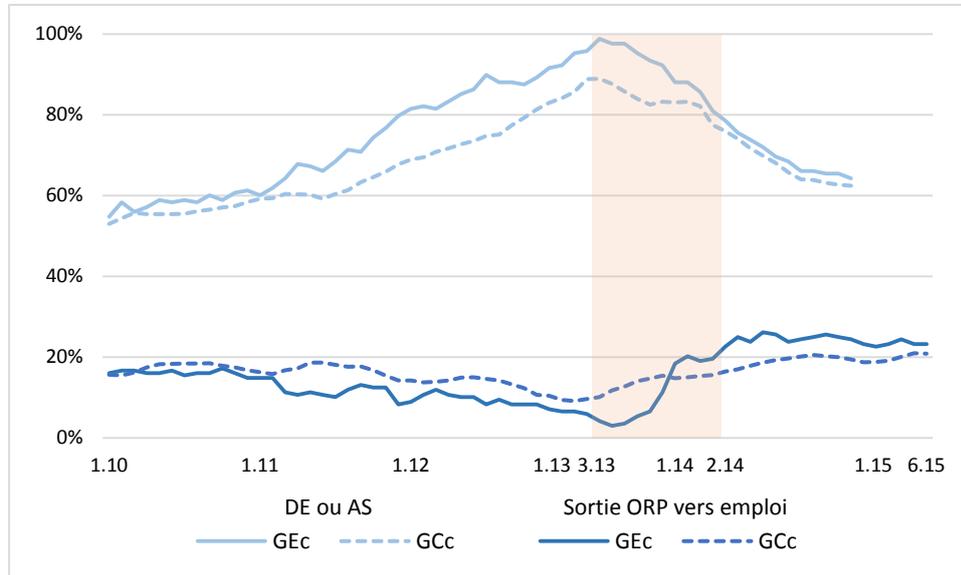
Ces résultats peuvent se résumer comme suit :

- Les bénéficiaires du PI+ présentent des situations plus problématiques, qui se sont souvent accentuées avant leur entrée dans le dispositif.
- La période de référence constitue une charnière dans les trajectoires de deux groupes pour la plupart des indicateurs. Elle est le moment où les taux de suivi par les institutions sont le plus élevés (ce qu'expliquent en partie les critères d'entrée dans le PI+) et où les indicateurs de prise en charge par les ORP (durée, indemnisation) se stabilisent (ce qui peut être lié à l'épuisement du droit aux indemnités de chômage). Par contre, elle ne modifie pas l'évolution des indicateurs (durée, prestations) de l'aide sociale (on peut y voir la persistance de problématiques sociales, mais aussi l'effet de la stabilisation de la prise en charge par les ORP). La sortie du PI+ va ainsi de pair avec un renforcement de la dépendance des trajectoires de l'aide sociale.
- La baisse marquée du taux de demandeurs et demandeuses d'emploi suggère que l'inscription aux ORP peut dans une large mesure être induite et maintenue par la participation au PI+. De fait, les taux de suivi par les institutions sont largement similaires avant et après la période de référence. On peut y voir la persistance des difficultés d'insertion malgré la prise en charge par le PI+, les évolutions étant similaires dans le GE et dans le GC. En ce sens, le pic du taux de suivi durant la période de référence signifierait que la participation au PI+ modifie temporairement le recours aux institutions, sans pour autant être suivie d'une réduction de la dépendance à l'aide sociale. L'évolution des trajectoires reflèterait ainsi avant tout la satisfaction des critères d'admission au PI+ (effet de sélection des trajectoires), qui la perturberaient passagèrement.

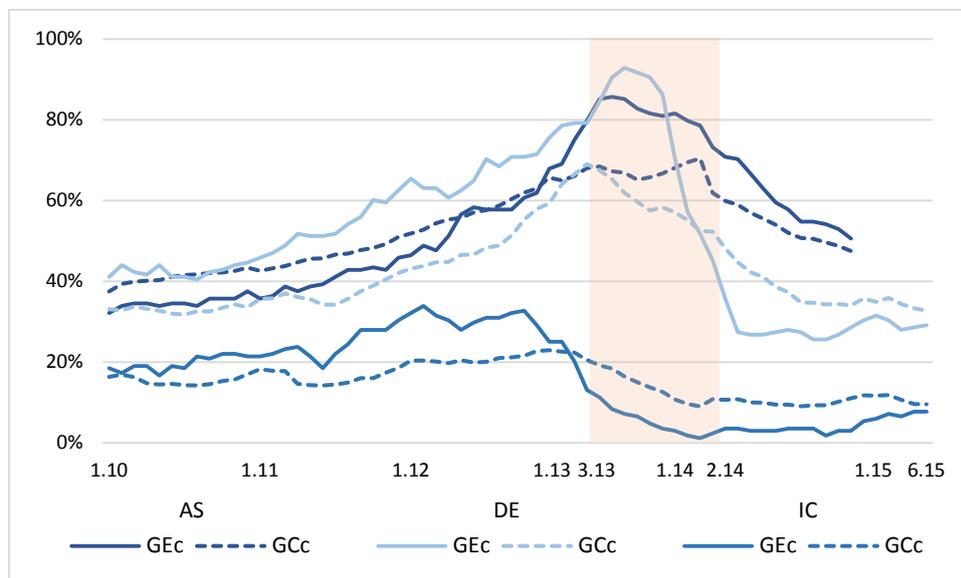
La durée de la période de référence – courte ou longue – n'a guère d'influence sur ces résultats, les tendances décrites restant les mêmes, particulièrement pour les indicateurs de durée du recours et de paiement (Graphique 15 et Graphique 16, p. 146). Pour les taux de suivi institutionnel, on peut

cependant relever des écarts parfois un peu plus élevés à la fin de la période de référence longue (Graphique 13, Graphique 14).

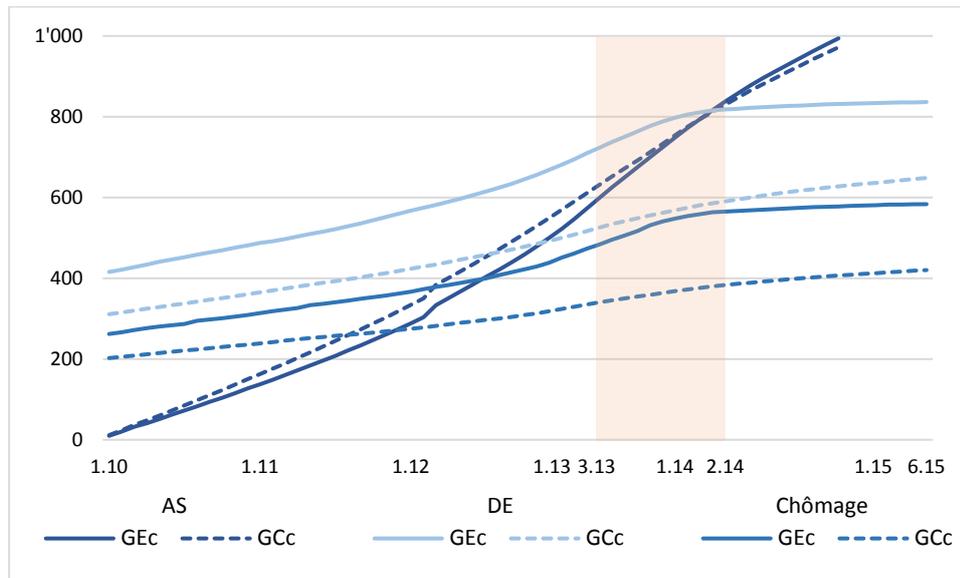
Graphique 5 Taux de suivi institutionnel (demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) ou bénéficiaires de l'aide sociale (AS)) et de sortie des ORP vers l'emploi (période de référence courte, sans ajustement)



Graphique 6 Taux de bénéficiaires de l'aide sociale (AS), de demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) et de bénéficiaires d'indemnité de chômage (IC) (période de référence courte, sans ajustement)

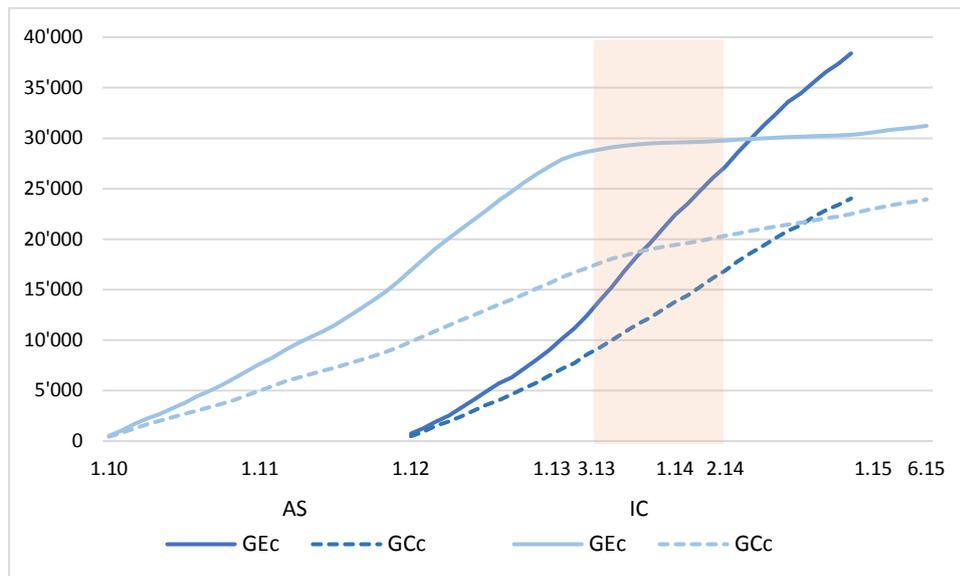


Graphique 7 Durée cumulée en jours de l'aide sociale (AS), du statut de demandeur et demandeuse d'emploi (DE) et du chômage (période de référence courte, sans ajustement)



Durée cumulée : AS dès le 1.1.2010 ; DE et chômage dès le 1.4.2004

Graphique 8 Paiements cumulés (en francs suisse) au titre de prestation de l'aide sociale (AS) et d'indemnités chômage (IC) (période de référence courte, sans ajustement)



Paiements cumulés : AS dès le 1.1.2012 ; IC dès le 1.1.2010

Si les problématiques professionnelles et sociales sont plus accentuées dans le GE que dans le GC selon les trajectoires que l'on vient de décrire (un aperçu est donné par le Tableau 4), les deux groupes se différencient également, bien que dans une moindre mesure, selon les caractéristiques sociodémographiques¹⁰². Les ressources donnant accès au marché du travail – formation, qualification

¹⁰² La période de référence longue est appliquée ici, car les caractéristiques sont exclusivement observées avant l'entrée dans le PI+, soit fin février 2012 (voir 5.3).

et expérience professionnelles – sont un peu plus favorables dans le GE que dans le GC (Tableau 5). Le GC est en moyenne plus âgé que le GE (42,0 ans contre 37,2 ans) ; la part des jeunes personnes jusqu'à 30 ans est sensiblement moindre dans le GE (17,4% contre 32,0%), alors que les personnes âgées de 50 ans ou plus y sont davantage représentées (29,0% contre 17,0%). Les parts des femmes et des hommes sont semblables.

La participation au PI+ semble ainsi se caractériser avant tout par des trajectoires de prise en charge plus problématiques, tandis que les aspects sociodémographiques paraissent moins influencer le recrutement. On peut supposer que les ressources, formellement plus favorables dans le GE, reflètent en partie les différences de structure d'âge entre les deux groupes. Elles ne traduisent pas nécessairement de meilleures chances quant au retour vers l'emploi dans la mesure où elles n'auraient déployés d'effets malgré un âge plus élevé. En ce sens, elles peuvent être associées à une prise en charge plus longue et des problématiques non résolues.

Tableau 4 Indicateurs de prise en charge des GE et GC

Moyennes			
Etat fin février 2013	GEI	GCI	Différence
Proportion AS	67,0%	53,0%	14,0%
Proportion DE	71,8%	53,5%	18,2%
Proportion AS ou DE	90,5%	74,5%	16,0%
Proportion IC	22,2%	23,5%	-1,3%
Proportion sortie vers emploi	5,8%	11,8%	-6,0%
Durée AS (jours) ¹	533,1	493,8	39,3
Durée ORP (jours) ²	642,0	442,6	199,4
Durée chômage (jours) ²	424,2	279,4	144,8
Durée ch. longue durée (jours) ²	152,3	85,2	67,1
Paiements AS (CHF) ¹	10'045	6'026	4'020
Paiements IC (CHF) ³	25'633	14'824	10'810
Proportion AS > 6 mois sur 12 ⁴	54,9%	46,9%	8,0%
Proportion DE > 6 mois sur 12 ⁴	62,5%	41,1%	21,4%
Prop. AS et DE > 6 mois sur 12 ⁴	34,6%	22,8%	11,8%
Prop. AS ou DE > 6 mois sur 12 ⁴	82,9%	65,2%	17,6%
Proportion IC > 6 mois sur 12 ⁴	24,3%	17,5%	6,8%

¹ Paiements cumulés ou durée cumulée depuis 2012

² Durée cumulée depuis 2004

³ Paiements cumulés depuis 2010

⁴ Les douze mois portent sur la période de mars 2012 à février 2013

Tableau 5 Caractéristiques sociodémographiques des GE et GC

Etat fin février 2013	GEI		GCI		Différence %
	%	n	%	n	
Sexe					
féminin	43,5%	165	45,7%	1041	-2,2%
masculin	56,5%	214	54,3%	1236	2,2%
Age					
jusqu'à 30 ans	17,4%	66	32,0%		-14,6%
de 30 à 40 ans	26,4%	100	25,2%	573	1,2%
de 40 à 50 ans	26,6%	101	25,9%	589	0,7%
50 ans ou plus	29,6%	112	17,0%	387	12,6%
Etat civil					
célibataire	31,1%	118	45,3%	1032	-14,2%
marié, séparé	40,4%	153	35,6%	811	4,8%
veuf, veuve	0,8%	3	0,6%	14	0,2%
divorcé	27,7%	105	18,4%	420	9,3%
Ménage					
personne seule	26,4%	100	18,9%	431	7,5%
couple seul	3,2%	12	1,4%	32	1,8%
famille monoparentale	15,0%	57	10,8%	246	4,2%
couple avec enfants	8,2%	31	5,8%	131	2,4%
autres	47,2%	179	63,1%	1437	-15,9%
Formation					
obligatoire, sans	54,4%	198	61,2%	1303	-6,8%
secondaire	39,8%	145	33,7%	718	6,1%
tertiaire	5,8%	21	5,1%	108	0,7%
Qualifications					
avec formation	34,7%	127	29,9%	671	4,8%
initié,	27,0%	99	27,6%	618	-0,6%
non initié	38,3%	140	42,5%	954	-4,2%
Expérience professionnelle					
sans expérience	4,2%	15	9,8%	214	-5,6%
moins d'une année	18,7%	66	14,5%	316	4,2%
de une à trois années	26,3%	93	31,5%	685	-5,2%
plus de trois années	50,7%	179	44,2%	962	6,5%
	GEI		GCI		Différence
Age (années)	42,0		37,2		4,7

8.2 Effets du Pôle Insertion+

Les effets du PI+, déterminés grâce à la méthode des doubles différences, sont analysés à partir des données ajustées par stratification (scores de propension) afin de réduire les biais de sélection entre GE et GC. Le Tableau 6 présente ces effets pour différentes combinaisons de périodes de référence (courte ou longue) et de mesures avant et après l'intervention (mesures pré-PI+ et post-PI+ rapprochées ou éloignées) à la fois pour les données ajustées et, à titre indicatif, pour les données non

ajustées. L'analyse se concentre sur la période de référence courte et les mesures éloignées pour en renforcer la stabilité¹⁰³. Les indications détaillées, comprenant les mesures pré-PI+ et post-PI+ pour les GE et GC, ainsi que les différences entre groupes et mesures, se trouvent en annexe (Tableau 17 et Tableau 18, pp. 152 et 154).

La participation au PI+ se traduit premièrement par des effets relativement modestes sur la prise en charge institutionnelle dans son ensemble et le retour vers l'emploi consécutif au suivi par les ORP. Pour la période de référence courte et les mesures pré-PI+/post-PI+ éloignées, l'évolution du taux de personnes bénéficiant de l'aide sociale ou demandeuses d'emploi est largement similaire dans les GE et GC. La variation de ce taux dans le GE dépasse à peine celle du GC (0,8%). Le taux de retour vers un emploi après le suivi par un ORP a évolué quelque peu plus favorablement dans le GE que dans le GC, à savoir de 4,3%. Toutefois, si l'on tient compte du fait que la différence du taux de retour vers l'emploi entre mesures pré-PI+ et post-PI+ éloignées est de 15,3% dans le GE et de 10,9% dans le GC (voir Tableau 18, p. 154), l'évolution de 4,3% est appréciable. Elle signifie en effet que, à moyen terme, à une amélioration du retour vers l'emploi portant sur deux personnes dans le GC répond une amélioration de la réinsertion de près de trois personnes dans le GE.

Deuxièmement, si les effets du PI+ sont plutôt neutres quant au suivi institutionnel dans son ensemble, ils suggèrent en revanche une substitution accrue de la prise en charge par les ORP par celle de l'aide sociale dans le GE. Par rapport au GC, ce dernier se caractérise en effet par une sollicitation accrue de l'aide sociale et une baisse du suivi par les ORP – ce tant du point de vue de la durée du recours aux institutions que des paiements. La différence de la variation du taux de bénéficiaires de l'aide sociale entre les deux mesures est de 12,9% entre le GE et le GC, tandis que la variation du taux de demandeurs et demandeuses d'emploi est plus basse de 11,8% dans le GE que dans le GC – la différence de la variation du taux de bénéficiaires d'indemnités de chômage, supposant le statut de demandeur ou demandeuse d'emploi, étant comparable à celle du taux de demandeurs et demandeuses d'emploi (8,5%). En d'autres termes, la comparaison temporelle des GE et GC se solde par une augmentation relative des bénéficiaires de l'aide sociale dans le GE par rapport au GC et d'une baisse relative semblable concernant les demandeurs ou demandeuses d'emploi et des bénéficiaires d'indemnités de chômage. En comparaison avec le GC, l'évolution du recours aux institutions dans le GE se traduit par un recours à l'aide sociale se substituant au suivi par les ORP.

Cette substitution se dessine aussi dans l'examen des montants des paiements au titre de l'aide sociale et des indemnités de chômage. Ainsi, les variations des prestations cumulées de l'aide sociale se soldent par un montant plus élevé de CHF 4'891.- dans le GE que le GC. A l'inverse, les indemnités de chômage cumulées ont diminué de CHF 3'147.- dans le GE par rapport au GC. On peut y voir une transition plus marquée vers l'aide sociale dans le GE due à des profils plus difficiles à réinsérer que dans le GC (voir 7.2). Par exemple, si l'employabilité est moindre dans le GC, l'exercice – passager – d'une activité professionnelle, ouvrant éventuellement un nouveau droit à des indemnités de chômage, sera moins fréquent.

¹⁰³ Voir 5.3 ; le choix des mesures éloignées est motivé par le souci d'examiner la situation suffisamment tôt avant l'entrée dans le PI+ respectivement suffisamment longtemps après la sortie pour éviter des effets d'anticipation ou de retardement (par exemple inscription à l'ORP en vue de la participation future au PI+ ou désinscription tardive à la sortie).

Troisièmement, la progression des durées cumulées de recours à l'aide sociale, de demande d'emploi et de chômage est pour chacune d'elles plus marquée dans le GE que dans le GC. De manière cohérente avec la substitution de la prise en charge par les ORP par l'aide sociale, la différence des progressions entre GE et GC est plus forte pour l'aide sociale (30,5 jours) que pour le statut de demandeur ou demandeuse d'emploi (9,1 jours). Pour la durée cumulée du chômage, au contraire, l'accroissement est sensiblement plus fort dans le GE que dans le GC (48,4 jours)¹⁰⁴.

Tableau 6 Effets du Pôle Insertion+ selon la période de référence et les mesures pré-PI+/post-PI+

Ajustement	Stratification (scores de propension)				Sans ajustement			
	Rapprochées		Éloignées ^a		Rapprochées		Éloignées ^a	
Mesures pré-PI+/post-PI+								
Moment mesure pré-PI+	2.2013		9-11.2012		2.2013		9-11.2012	
Moment mesure post-PI+	12.2014		9-12.2014 ^b ou 4-6.2015 ^c		12.2014		9-12.2014 ^b ou 4-6.2015 ^c	
Période de référence	Courte	Longue	Courte	Longue	Courte	Longue	Courte	Longue
Taux suivi et sortie								
Taux DE ou AS ^b	-0,7%	6,0%	0,8%	7,4%	-6,0%	-1,3%	-5,4%	-0,7%
Taux ORP vers emploi ^c	3,3%	-3,3%	4,3%	2,4%	6,3%	0,5%	6,7%	6,0%
Taux DE/ bénéficiaires								
AS ^b	6,4%	14,9%	12,9%	16,8%	-0,8%	8,5%	9,8%	14,2%
DE ^c	-3,5%	15,8%	-11,8%	-6,0%	-13,4%	4,9%	-21,1%	-17,7%
Indemnités de chômage ^c	-8,6%	-8,3%	-8,5%	-5,4%	-5,7%	-9,7%	-12,1%	-11,4%
Durée cumulée (jours)								
AS ^b	32,0	52,5	30,5	56,6	43,9	71,6	51,7	87,4
DE ^c	40,1	46,7	9,1	75,6	44,4	52,7	23,3	82,3
Chômage ^c	51,7	50,2	48,4	82,7	51,2	51,7	51,3	83,9
Paiements cumulés (CHF)								
AS ^b	4'390	4'513	4'891	5'094	6'080	6'364	7'537	7'876
Indemnités de chômage ^c	-1'494	-1'269	-3'147	-4'182	-1'815	-1'418	-3'688	-4'429

Exemple de lecture du tableau : en cas d'ajustement par stratification (scores de propension) et pour la période de référence courte, le taux de sortie vers l'emploi de 4,3% indique la différence de deux différences, celle de ce taux entre mesures éloignées pré-PI+ (9-11.2012) et post-PI+ (4-6.2015) du GE et celle, correspondante, du GC. Ces deux différences sont respectivement de 15,3% (GE) et de 10,9% (GC ; voir Tableau 18, p. 154).

^a Les calculs se fondent sur la moyenne des trois mois indiqués (mesure pré-PI+ : septembre, octobre et novembre 2012 ; mesure post-PI+ : octobre, novembre et décembre 2014 ou avril, mai et juin 2015)

^b Mesure post-PI+ selon la moyenne des mois d'octobre, novembre et décembre 2014 (données de l'aide sociale disponibles jusqu'à fin 2014)

^c Mesure post-PI+ selon la moyenne des mois d'avril, mai et juin 2015

L'évolution de la prise en charge par les institutions dans le GE comparé au GC est plus marquée si l'on considère la période longue correspondant à la période courte sur laquelle se fondent les résultats précédents (mesures éloignées). Ce constat s'applique tant aux taux qu'aux durées cumulées et aux paiements cumulés. La composition des GE et GC diffère selon la période considérée, la part d'anciens

¹⁰⁴ Cet accroissement peut s'expliquer par un report de la désinscription de l'ORP d'une partie des bénéficiaires du PI+ ayant qualité de chômeurs ou chômeuses, bien que sans indemnisation. L'arrivée en fin de droit signifie généralement une désinscription de l'ORP, ce pour 70% des DE après une année (OFS, 2009)

bénéficiaires ayant récemment quitté le PI+ étant plus élevée en cas de période longue. Le moment de la sortie du PI+ étant plus proche de la mesure post-PI+ que pour la période courte, les trajectoires des GE et GC se différencient davantage – la convergence observée pour la période courte n'étant accomplie, en particulier pour la durée du statut de demandeur ou demandeuse d'emploi.

Les résultats pour les mesures rapprochées et éloignées ne divergent guère. Cependant, pour les indemnités de chômage cumulées, les mesures éloignées indiquent un écart sensiblement plus grand que les mesures rapprochées : la moindre progression des paiements dans le GE comparé au GC s'affirme ainsi dans une perspective à moyen terme. Le GE se caractérise également par une inflexion plus marquée du taux de demandeurs et demandeuses que dans le GC à moyen terme.

Enfin, par comparaison avec les données stratifiées, les évolutions non ajustées sont plus favorables pour les taux de suivi, souvent comparables pour les durées cumulées et les indemnités de chômage cumulées, tandis qu'elles sont moins bonnes pour les prestations cumulées de l'aide sociale.

8.3 Fonctionnement du Pôle Insertion+

Du 1.3.2013 au 30.6.2015, les inscriptions au PI+ de 666 bénéficiaires ont été recensées. L'analyse du fonctionnement porte sur les 541 bénéficiaires (81,2%) qui avaient quitté le PI+ le 30.6.2015 au plus tard¹⁰⁵. Ces bénéficiaires se répartissent, par ordre décroissant, entre le PI+ Sud (40,9%), Centre (33,1%) et Nord (26,1%)¹⁰⁶. La durée moyenne du suivi est de 200,7 jours¹⁰⁷. Elle est de 90 jours au plus (25,8%)¹⁰⁸ respectivement de 91 à 180 jours (26,2%) pour un quart des participants et participantes ; un cinquième des bénéficiaires a été suivi entre 181 et 270 jours (18,2%). Le suivi de plus d'un quart des participants et participantes (29,8%) a dépassé 270 jours, la durée moyenne étant de 380,3 jours dans ce groupe.

Près d'un tiers des participants et participantes (31,8%) ont quitté le PI+ pour un emploi, la plupart des autres bénéficiaires (53,6%), sans réinsertion professionnelle, étant pris en charge par les SSR ou les ORP. Le suivi par les SSR (52,1%) est trois fois plus fréquent que par les ORP (17,4%), le second impliquant le premier dans la majorité des cas¹⁰⁹. Les participants et participantes restants (14,6%) ont été majoritairement orientés vers d'autres dispositifs de prise en charge (10,2%). Plus rarement, ils ont entrepris une formation ou sont sortis du PI+ sans solution (2,2% chaque).

¹⁰⁵ Parmi ces 541 bénéficiaires, 16 (3,0%) ont quitté une première fois le PI+ et y ont été réadmis par la suite. Leur seconde sortie du PI+ a eu lieu au plus tard le 30.6.2015. La durée du suivi comprend les deux périodes de prise en charge par le PI+ et la sortie du PI+ se rapporte à la fin du second suivi.

¹⁰⁶ La répartition inégale des bénéficiaires est notamment due à des absences ou vacances de postes dans le PI+ Centre et Nord, qui ont momentanément limité la capacité d'accueil. Le Tableau 19 (p. 156) présente l'évolution des entrées dans le PI+ selon les trois structures.

¹⁰⁷ La durée du suivi correspond au nombre de jours compris entre la date du premier contact avec le PI+ et la date de sortie, le cas échéant par période de suivi. Pour les 16 participants et participantes comptant deux suivis, la durée moyenne du suivi est de 282,4 jours (152,6 jours pour la première période et 129,8 jours pour la seconde période).

¹⁰⁸ Près d'un bénéficiaire sur dix quitte le PI+ durant les 30 premiers jours de suivi (9,4%). Cette proportion est un peu moindre en cas de sortie entre le 31^e et le 60^e jour (8,3%) ou entre le 61^e et le 90^e jour (8,1%).

¹⁰⁹ Des 94 bénéficiaires suivis par les ORP, 86 (91,5%) le sont également par les SSR.

Caractéristiques et trajectoires

Les caractéristiques sociodémographiques ne varient guère entre les anciens bénéficiaires partis pour un emploi et ceux qui se sont tournés vers les SSR ou ORP (Tableau 20). On relèvera cependant qu'une formation secondaire ou tertiaire (54,0%) est plus fréquente en cas de départ vers un emploi, l'absence de formation ou une formation obligatoire en cas d'orientation vers les SSR et ORP (57,1%). De même, les anciens bénéficiaires de 50 ans ou plus sont peu représentés chez les personnes ayant trouvé un emploi (16,1% contre 31,0% chez celles suivies par les SSR et ORP).

Les différences sont en revanche marquées pour les indicateurs du statut et des trajectoires de prise en charge (Tableau 7). Tout d'abord, les bénéficiaires orientés vers les SSR ou ORP présentent des durées de recours aux ORP, en particulier en ce qui concerne le chômage de longue durée, et surtout à l'aide sociale plus élevées que le groupe sorti du PI+ pour un emploi. Alors que deux tiers des anciens bénéficiaires partis pour les SSR ou les ORP recevaient l'aide sociale avant le début du PI+ (28.2.2013), cette part est de moins de la moitié en cas de prise d'emploi. En considérant le recours à l'aide sociale pendant plus de six mois durant les douze mois avant le début du PI+, la proportion correspondante est presque deux fois plus élevée en cas de sortie vers les SSR ou ORP que vers l'emploi.

Tableau 7 Indicateurs de prise en charge des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+

Moyennes Etat fin février 2013	Total	Sortie vers...			
		Emploi	SSR ou ORP	SSR	ORP
Proportion AS	58,9%	47,6%	67,3%	67,8%	73,3%
Proportion DE	69,5%	72,0%	66,2%	65,9%	83,3%
Proportion AS ou DE	86,6%	85,1%	87,7%	87,7%	95,6%
Proportion IC	28,4%	36,3%	22,2%	22,1%	24,4%
Durée AS (jours) ¹	459,1	309,3	545,9	547,7	629,0
Durée DE (jours) ²	596,5	490,8	637,9	642,7	702,0
Durée chômage (jours) ²	393,2	316,9	421,0	423,9	470,8
Durée ch. longue durée (jours) ²	134,9	76,4	155,4	158,1	194,7
Paiements AS (CHF) ¹	9'484	6'968	11'643	11'598	12'865
Paiements IC (CHF) ³	24'855	27'064	23'620	23'515	25'324
Proportion AS > 6 mois sur 12 ⁴	47,4%	32,1%	57,4%	57,6%	64,4%
Proportion DE > 6 mois sur 12 ⁴	57,4%	56,0%	57,0%	56,9%	68,9%
Prop. AS et DE > 6 mois sur 12 ⁴	30,3%	20,2%	35,6%	35,5%	50,0%
Prop. AS ou DE > 6 mois sur 12 ⁴	74,4%	67,9%	78,9%	79,0%	83,3%
Proportion IC > 6 mois sur 12 ⁴	24,8%	28,6%	20,8%	19,9%	22,2%

¹ Paiements cumulés ou durée cumulée depuis 2012

² Durée cumulée depuis 2004

³ Paiements cumulés depuis 2010

⁴ Les douze mois portent sur la période de mars 2012 à février 2013

Si les paiements cumulés au titre de l'aide sociale sont également plus élevés en cas de sortie vers les SSR ou ORP, les bénéficiaires partis en emploi ont davantage perçus d'indemnités de chômage, ce qui fait en partie écho à la proportion plus élevée de demandeurs et demandeuses d'emploi indemnisés avant le début du PI+. On peut supposer que la prise d'emploi est associée à une perte de droit aux

indemnités de chômage plus récente que le suivi par les SSR et les ORP. Plus généralement, la sortie vers l'emploi semble liée à des trajectoires de prise en charge récente par les dispositifs de réinsertion professionnelle, tandis que l'orientation vers les SSR ou ORP renverrait à un suivi par l'aide sociale par le passé.

Mesures

Les mesures visant l'insertion sociale et professionnelle sont un élément clé du PI+ pour favoriser la prise d'emploi (DEE et DSAS, 2012). Trois types de mesures sont distinguées dans le MPI+ : mesures d'insertion sociales (MIS), mesures selon la LEMT et autres mesures. Près de la moitié des anciens bénéficiaires ont participé à au moins une mesure (47,5%)¹¹⁰. La part de personnes qui ont suivi une MIS (15,9%) ou une mesure LEMT (12,8%) est faible ; les autres mesures sont plus fréquentes (30,9%). Le cumul de mesures de type différent est rare (deux types : 9,8%, trois types : 1,1%). Lorsque des mesures de deux types ont été suivies, il s'agit généralement de combinaisons de MIS et de mesures LEMT avec d'autres mesures (respectivement 3,0% et 4,6%). La combinaison de MIS et de mesures LEMT est rare : la part de bénéficiaires concernés est 2,2%, ou de 3,3% en incluant les combinaisons de trois types de mesures.

Les différentes mesures sont mises en œuvre assez tardivement après le premier contact avec le PI+¹¹¹. En moyenne, le temps écoulé depuis le premier contact est de 141,1 jours pour les MIS. Il est à peine plus long pour les mesures LEMT avec un délai de 157,4 jours. Les autres mesures débutent après 111,2 jours. Moins d'un tiers des MIS (30,8%) et des mesures LEMT (30,0%) commencent au plus tard le 90^e jour depuis le début du suivi contre la moitié des autres mesures (50,0%). La part des mesures mises en place dès le 180^e jour est la plus élevée pour les mesures LEMT (33,3%), suivies des MIS (18,5%) et des autres mesures (17,0%). Outre le constat de mesures le plus souvent isolées, en particulier la rareté des combinaisons de MIS et de mesures LEMT, l'application des MIS à un stade avancé du suivi – proche de celui de l'application des mesures LEMT – semble indiquer une mobilisation tardive des mesures visant le traitement de la problématique sociale. La conception du PI+ prévoit en effet de mettre en place « un train de mesures MIS-LEMT coordonnées entre elles » (p. 3), et ce dès le début du suivi, l'élaboration du train de mesure étant achevée après le premier mois (DEE et DSAS, 2012). Par ailleurs, la conception suggère également un déploiement successif des mesures, les MIS étant mises en place en début de suivi, les mesures LEMT plus tard (p. 6).

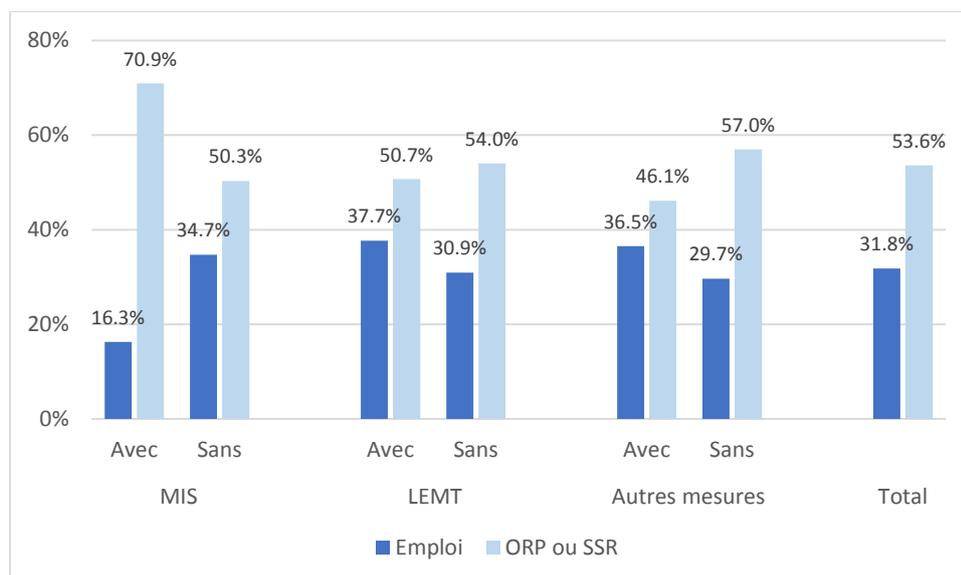
Le type de la mesure suivie est associé de manière contrastée avec la sortie du PI+ (Graphique 9). Ainsi, les anciens bénéficiaires ayant suivi une MIS sont majoritairement orientés vers les SSR et ORP (70,9%), la prise d'emploi étant deux fois moins fréquente que pour l'ensemble des bénéficiaires (16,3% vs 31,8%). Alors que l'écart entre la part de sorties vers les SSR et ORP et la part de sorties vers l'emploi est de 22,8% dans l'ensemble, il s'élève à 54,6% lorsqu'une MIS a été suivie (15,6% en l'absence de MIS). La participation à une mesure LEMT ou à une autre mesure réduit en revanche quelque peu

¹¹⁰ Les analyses qui suivent portent sur les bénéficiaires et non les mesures. Si un bénéficiaire a suivi plus d'une mesure d'un même type (par exemple deux MIS), aucune distinction n'est faite quant au nombre de mesures. Cependant, seule une faible proportion des bénéficiaires a participé à plusieurs mesures d'un même type (moins de 2,0% pour chaque type).

¹¹¹ Les analyses sur la mise en œuvre des mesures ne portent que sur les anciens bénéficiaires du PI+ qui ont suivi des mesures d'un type donné.

l'écart. Il est de 13,0% en cas de mesure LEMT contre 23,1% en l'absence de telle mesure. Pour les autres mesures, l'écart est de 9,6% contre 27,3%.

Graphique 9 Sortie et mesures des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+

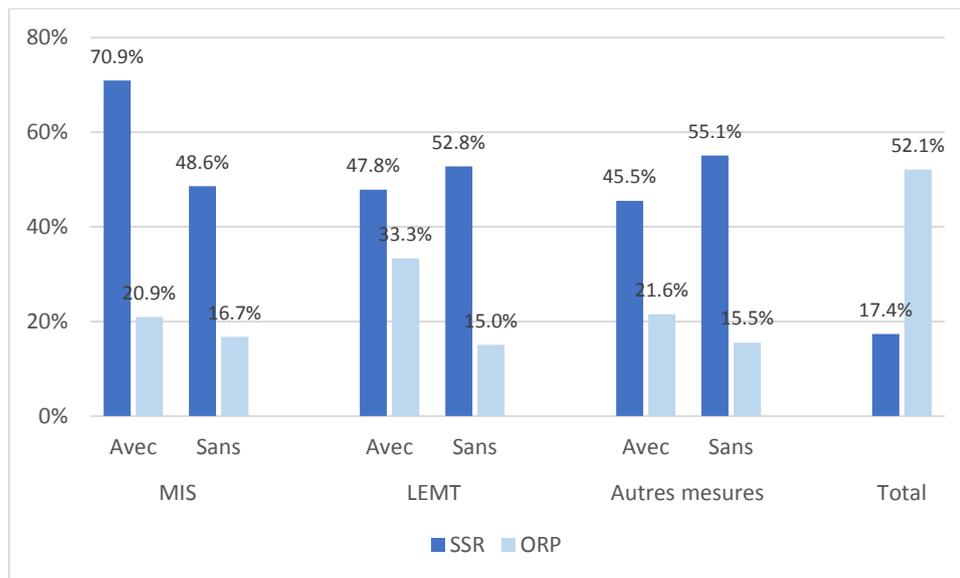


Le passage à l'emploi reflète ainsi la proximité du type de mesure avec le marché du travail. Les mesures LEMT, proches de l'insertion professionnelle, sont liées à de meilleures chances de trouver un emploi, tandis que les MIS, plus éloignées car visant avant tout la problématique sociale, s'accompagnent d'une réinsertion professionnelle moindre. Un examen plus détaillé des MIS et des autres mesures corrobore ce constat (Tableau 21, p. 158). Ainsi, les MIS d'utilité sociale sont associées à un moindre retour à l'emploi que celles à caractère de formation¹¹². Pour les autres mesures, la sortie vers un emploi est jusqu'à trois fois plus fréquente lorsqu'elles portent directement sur l'emploi plutôt que sur des cours ; les stages occupent une place intermédiaire.

Le type de mesure et la sortie du PI+ vers un SSR ou un ORP sont également liés (Graphique 10). La participation à une MIS va de pair avec un suivi par les SSR plus fréquent (70,9% contre 52,1% dans l'ensemble), tandis qu'une sortie vers les ORP est plus probable en cas de mesure LEMT (33,3% contre 17,4%). L'orientation vers un SSR ou ORP ne dépend que peu du suivi d'une autre mesure. Ces résultats suggèrent, en l'absence de prise d'emploi, que le type de mesures – MIS ou LEMT – conditionnent en partie la sortie du PI+ vers la structure qui en charge de son application – SSR ou ORP.

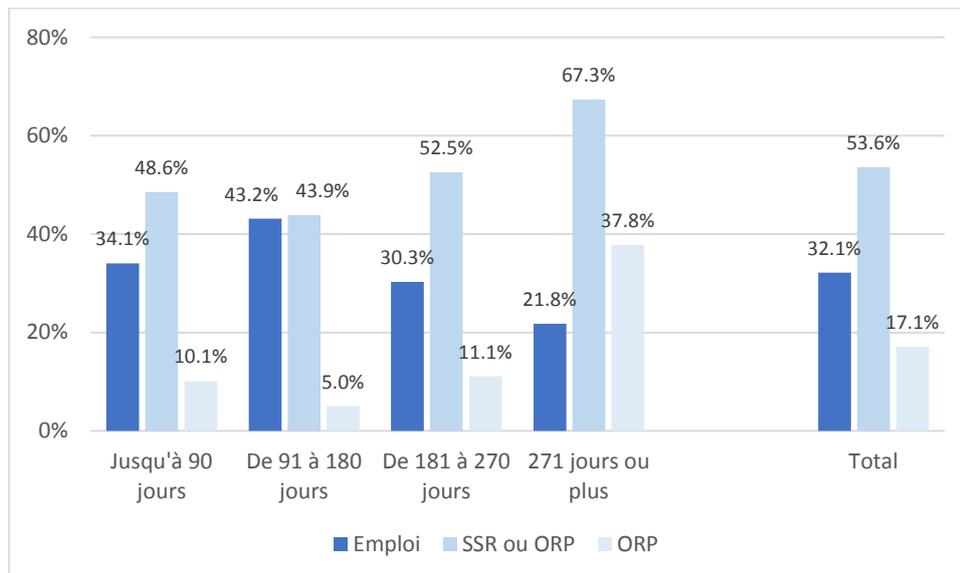
¹¹² Les MIS de formation proposées aux anciens bénéficiaires visent l'évaluation du potentiel d'employabilité et le développement d'aptitudes, celles d'utilité sociale la « réappropriation du contexte socioprofessionnel » (SASoc, 2012).

Graphique 10 Sortie vers les SSR ou les ORP et mesures des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+



Outre le type de mesures, l'orientation à la sortie du PI+ dépend également de la durée du suivi (Graphique 11). Un suivi de longue durée diminue la part de prises d'emploi et accroît celle des orientations vers les SSR et les ORP. L'écart entre ces parts est particulièrement marqué lorsque la durée du suivi dépasse 270 jours (45,5% contre 21,5% pour l'ensemble des anciens bénéficiaires) ; dans ce cas, les prises en charge par les ORP sont nettement plus fréquentes que pour des suivis plus courts¹¹³.

Graphique 11 Sortie vers l'emploi, les SSR ou les ORP et durée du suivi des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+



¹¹³ La part des sorties sans solution diminue selon la durée du suivi (jusqu'à 90 jours 3,6%, de 91 à 180 jours 3,5%, de 181 à 270 jours 1,0%, plus de 270 jours 0,6%). Lorsque la durée du suivi est de 30 jours au plus, le taux de sortie vers l'emploi est de 39,2%, celui vers les SSR ou les ORP de 45,1%.

L'attribution de mesures, tous types confondus, croît selon la durée du suivi. Elle passe de 16,7 mesures pour 100 anciens bénéficiaires lorsque le suivi ne dépasse pas 90 jours à 111,6 mesures au-delà de 270 jours (Tableau 8, haut). Cette progression se vérifie également selon les types de mesures. Ainsi, les MIS et les mesures LEMT ont surtout été proposées aux anciens bénéficiaires avec un suivi long, soit de plus de 180 jours pour les premières et de plus de 270 jours pour les secondes. L'attribution des autres mesures augmente de manière moins abrupte : elles représentent l'essentiel des mesures lorsque le suivi ne dépasse pas 180 jours. Pour un suivi compris entre 181 et 270 jours, il s'agit principalement de MIS et d'autres mesures, tandis que chaque type de mesures est présent lorsque le suivi dépasse 270 jours.

Tableau 8 Mesures et durée du suivi des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+

	Durée du suivi			
	Jusqu'à 90 jours	De 91 à 180 jours	De 181 à 270 jours	271 jours ou plus
Attribution de mesures par 100 bénéficiaires selon la durée du suivi				
MIS	3,6	6,5	26,3	28,2
Mesures LEMT	0,0	1,4	9,1	37,2
Autres mesures	13,0	28,8	35,4	46,2
Total	16,7	36,7	70,7	111,6
Distribution des bénéficiaires avec des mesures selon la durée du suivi				
MIS	6,0%	10,7%	31,0%	52,4%
Mesures LEMT	0,0%	2,9%	13,0%	84,1%
Autres mesures	10,9%	24,2%	21,2%	43,6%
Total	7,2%	16,0%	22,0%	54,7%

En complément à l'analyse des mesures relativement à la taille des quatre catégories de la durée du suivi, on peut s'intéresser à la répartition des anciens bénéficiaires avec des mesures par catégorie (Tableau 8, bas). Cette lecture permet de distinguer les catégories selon le nombre absolu de mesures qui s'y rapportent. Dans l'ensemble, le constat, spécifique par type, d'un nombre croissant de mesures selon la durée du suivi se vérifie également. Toutefois, les MIS et les mesures LEMT se concentrent encore plus fortement dans la catégorie du suivi de plus de 270 jours. Ces résultats suggèrent que les mesures – surtout MIS et LEMT – sont associées à des durées de suivi particulièrement longues, excédant les neuf mois prévus pour le PI+¹¹⁴ (DEE ET DSAS, 2012), et se soldant souvent par des sorties vers les SSR ou les ORP. En même temps, les durées plus courtes, sont caractérisées par un faible recours aux mesures et un taux de prise d'emploi plus élevé. Il faut en conclure que les mesures préconisées lors de la conception du PI+ sont surtout appliquées, et ce de manière isolée, à des

¹¹⁴ Cela ne signifie évidemment pas que les mesures débutent après 9 mois de suivi, mais que les suivis dépassant cette durée absorbent une part importante des mesures. Ainsi, lorsque la durée du suivi dépasse 270 jours, la plupart des anciens bénéficiaires ont vu les mesures débiter au plus tard au 270^e jour (MIS : 83,3%, mesures LEMT : 85,7%, autres mesures : 84,9%). Comme les mesures se concentrent dans ce groupe, surtout les mesures LEMT, le temps écoulé depuis le premier contact jusqu'au début de la mesure est assez proche de l'ensemble des bénéficiaires (durée moyenne en jours : MIS 169,1 vs 141,1, mesures LEMT 172,5 vs 157,4, autres mesures 138,3 vs 111,2 ; part avec durée de 180 jours ou plus : MIS 33,3% vs 18,5% LEMT 36,7% vs 33,3%, autres mesures 28,3% vs 17,0%).

trajectoires qui ne sont elles-mêmes pas visées par le dispositif : « l'idée est de proposer un train de mesures sur un laps de temps de 9 mois » (p. 4).

Profils

L'examen de l'articulation entre orientation à la sortie du PI+, mesures et durée du suivi à l'aide de méthodes classificatoires permet de mettre en évidence des profils distincts d'anciens bénéficiaires du PI+¹¹⁵. Ces profils peuvent être saisis au travers de huit configurations, les configurations principales (A, B, C, D) regroupant 88,5% des anciens bénéficiaires (Tableau 9)¹¹⁶. Les bénéficiaires restants se répartissent entre les configurations minoritaires (E, F, G ; H, résiduelle, ne sera pas commentée). Un premier contraste se dessine entre sortie vers l'emploi (B, E) et sortie vers les SSR et ORP (D, G, mais aussi A, C, F). Un second contraste concerne les mesures, le groupe D recensant plus de la moitié des bénéficiaires ayant suivi une MIS (55,8%), les groupes E, F et G la plupart des bénéficiaires avec une mesure LEMT (82,6%) et les groupes B et C ceux avec d'autres mesures (80,2%). Enfin, les configurations minoritaires présentent des durées de suivi largement supérieures aux configurations principales. On peut alors faire les constats suivants :

- La prise d'emploi n'est que modérément associées aux mesures (B, E).
- La sortie vers les SSR ou ORP est tantôt liée aux mesures, que ce soit aux MIS (D), aux mesures LEMT (F, G) ou aux autres mesures (C), tantôt indépendante de celles-ci (A).
- Les MIS se concentrent dans les profils de sortie vers les SSR ou ORP (B), l'orientation contrastant selon les mesures LEMT (E vs F, G) et les autres mesures (B vs C).
- Les groupes C, D, F et G, qui comptent 30,5% des effectifs, absorbent une part essentielle des mesures tout en s'orientant principalement vers les SSR ou les ORP.
- Pour chaque type de mesure, ces groupes réunissent moins d'un sixième des effectifs, mais comptent la moitié des bénéficiaires du type de mesures (C : autres mesures, D : MIS, E et F : mesures LEMT).
- Les groupes E, F et G, auxquels l'essentiel des mesures LEMT est dévolu, se caractérisent par des durées de suivi dépassant 270 jours pour la majorité des bénéficiaires, ce indépendamment de l'orientation à la sortie du PI+.

¹¹⁵ Les méthodes classificatoires visent la partition d'un ensemble de données en un nombre restreint de groupes homogènes et contrastés. Idéalement, chaque groupe réunit des profils semblables (homogénéité intra-groupe), tandis que les groupes sont dissemblables (hétérogénéité intergroupe). En l'occurrence, une analyse en cluster a été réalisée (classification ascendante hiérarchique, méthode de Ward, distance euclidienne).

¹¹⁶ Les indicateurs de prise en charge (Tableau 22, p. 158) et les caractéristiques sociodémographiques des profils des anciens bénéficiaires (Tableau 23, p. 159) figurent en annexe.

Tableau 9 Profils des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+ selon la sortie, les mesures et la durée du suivi

Groupe	Part	Taux de sortie vers... emploi	Bénéficiaires avec des mesures			Durée (jours)	
			SSR ORP	ou MIS	mesures LEMT	autres mesures	Moyenne
A	36,8%		77,4%			147,0	16,1%
B	27,0%	100,0%				138,8	10,3%
C	15,9%		72,1%			250,0	43,5%
D	8,9%		100,0%	55,8%		295,1	52,1%
E	4,8%	100,0%			37,7%	348,5	73,1%
F	3,0%		68,8%		23,2%	373,9	75,0%
G	2,8%		100,0%		21,7%	429,0	100,0%
H	0,9%					266,8	50,0%
Total	100,0%			100,0%	100,0%	147,0	29,3%

Les parts inférieures à 15% ne sont pas indiquées dans le tableau

Exemple de lecture du tableau : les personnes du groupe C, qui compte 15,9% des anciens bénéficiaires, se dirigent pour près de trois quarts vers les SSR ou ORP à la fin du suivi par le PI+ (72,1%), ont pour plus de la moitié bénéficié d'autres mesures (51,5%) et ont été suivies en moyenne pendant 250 jours par le dispositif (dont 43,5% durant plus de 270 jours)

9 Résultats économiques

L'analyse des données économiques du PI+ vise d'une part à établir si les coûts du PI+ se situent dans des limites raisonnables, d'autre part à se prononcer sur le retour sur investissement. Le premier objectif porte sur les coûts d'exploitation du PI+ sans tenir compte d'éventuels bénéfices. Ces coûts seront qualifiés de raisonnables s'ils sont proches de ceux qui découleraient d'autres suivis ou mesures en l'absence de participation au PI+. Les coûts considérés portent sur le fonctionnement des dispositifs (coûts des suivis) et les mesures (MIS et mesures LEMT). Les coûts propres au PI+ (engendrés par les bénéficiaires effectifs) sont comparés aux :

- Coûts de situations de référence en l'absence de participation au PI+ (demandeurs et demandeuses d'emploi ou bénéficiaires de l'aide sociale hors PI+, bénéficiaires potentiels du PI+ ; 9.1)
- Coûts de mesures analogues mettant en œuvre le coaching (9.2)

Pour le traitement du second objectif, les coûts de fonctionnement et des mesures sont mis en relation avec les économies potentielles réalisées sur les paiements au titre de prestation de l'aide sociale et d'indemnités de chômage. Le calcul du retour sur investissement est effectué de deux manières distinctes :

- La première permet de se prononcer sur la compensation des coûts par une éventuelle diminution des paiements pour les seuls bénéficiaires effectifs du PI+. La perspective est ici celle du dispositif en tant que tel : après quelle durée les économies de paiements atteignent-elles les coûts de fonctionnement et des mesures (9.3) ?
- La seconde tient compte à la fois des bénéficiaires effectifs et des bénéficiaires potentiels du PI+ et porte sur la question de l'efficacité des dispositifs : les économies des paiements sont-elles plus marquées chez les bénéficiaires effectifs que chez les bénéficiaires potentiels (9.4) ?

Les résultats présentés tiennent pour l'essentiel compte des coûts et des bénéfices directs liés au PI+¹¹⁷. En particulier, des retombées indirectes telle l'amélioration de la capacité d'action des bénéficiaires (moindre recours aux structures de soutien, de conseil, de santé, etc.), de l'intégration sociale (qualité de vie, rapport à la société et à autrui) ou de la prise en charge dans les ORP (utilisation des compétences sociales des tandems) ne sont pas considérées. Les chiffres permettent ainsi de saisir le retour sur investissement du PI+ de manière restreinte ; en particulier, ils ne doivent pas être interprétés dans le sens d'un retour social sur investissement¹¹⁸.

¹¹⁷ Faute de données concernant les coûts et la répartition entre bénéficiaires effectifs et bénéficiaires potentiels des autres mesures (voir 8.2 et Tableau 21, p. 158), l'analyse se limite aux mesures LEMT et aux MIS. Une partie de ces coûts est prise en charge comme frais circonstanciels par l'aide sociale conformément à l'Ordonnance du 2 mai 2006 et figurent en tant qu'aide matérielle dans la SAS (SASoc, 2017). Ces coûts sont dès lors susceptibles d'être inclus dans les paiements au titre de l'aide sociale (9.3 et 9.4). Dans l'hypothèse de coûts par bénéficiaire semblables, les résultats concernant la comparaison aux situations de référence et l'efficacité ne sont pas affectés. La compensation des coûts peut s'en trouver retardée.

¹¹⁸ Par ailleurs, l'analyse ne se prononce pas sur d'éventuels bénéfices non réalisés qui résulteraient du choix d'engager des moyens dans le PI+ plutôt que d'en faire un autre usage (coûts de renoncement) ni sur les

Les hypothèses sur lesquelles se fondent les résultats et les calculs détaillés, de même que les sources utilisées, figurent en annexe (18.4). Les résultats peuvent être considérés comme stables ; des analyses de sensibilité montrent qu'ils ne varient guère lorsque les hypothèses sont modifiées.

9.1 Coûts comparés de fonctionnement et des mesures

Les coûts moyens de fonctionnement d'un suivi par le PI+ sont de CHF 1'765.- contre CHF 488.- pour le suivi d'un demandeur ou demandeuse d'emploi par les ORP (Tableau 10). Le surcoût de CHF 1'277.- du PI+ est dû en premier lieu au nombre moindre de bénéficiaires suivis. En effet, cette différence s'explique pour l'essentiel par le taux d'encadrement sensiblement plus élevé du PI+ (38 bénéficiaires par membre du tandem) que des ORP (135 demandeurs et demandeuses d'emploi par conseiller ou conseillère en personnel), ce en raison du suivi intensif proposé par le premier¹¹⁹. Les coûts sont déterminés selon les salaires majorés de 30% de coûts indirects (charges sociales de l'employeur ou employeuse, infrastructures, formation continue, absences ; voir 18.4).

Tableau 10 Coûts de fonctionnement moyens par bénéficiaire (PI+) et demandeur ou demandeuse d'emploi (ORP)

	PI+ (tandems)	ORP (cons. pers.)	Différence ¹
Coûts annuels (365 jours)	3'210	887	2'323
Coûts par jour	8.80	2.43	6.36
Coûts suivi PI+ moyen (200,7 jours)	1'765	488	1'277

Quotient entre coûts salariaux majorés des coûts indirects et nombre de bénéficiaires (PI+) ou demandeurs et demandeuses d'emploi (ORP) ; valeurs moyennes des années 2013, 2014, et 2015 ; montants en CHF

¹ Différence entre les coûts de fonctionnement du PI+ et les coûts de fonctionnement des ORP

Tant les coûts moyens de mesures LEMT (CHF 1'270.-) et de MIS (CHF 313.-) sont moindres pour les bénéficiaires effectifs du PI+ que pour les bénéficiaires potentiels, demandeurs et demandeuses d'emploi ou bénéficiaires de l'aide sociale, hors PI+ (respectivement CHF 1'818.- et CHF 706.- ; Tableau 11). Par personne, les coûts moyens des mesures LEMT et des MIS sont de CHF 941.- inférieurs dans le cas du PI+. Les coûts des MIS ont été déterminés spécifiquement pour les bénéficiaires effectifs et pour les bénéficiaires potentiels du PI+, tandis qu'une telle distinction n'a pas pu être établie pour les mesures LEMT (voir 18.4). Les coûts moyens par bénéficiaire effectif des MIS, de plus de moitié inférieurs aux coûts des bénéficiaires potentiels, s'expliquent principalement par une durée moins longue des mesures (SASoc, 2016), le recours étant similaire dans les deux groupes. Quant aux mesures LEMT, les coûts plus bas des bénéficiaires effectifs résultent d'un moindre recours aux mesures.

conséquences d'une possible réinsertion des bénéficiaires du PI+ au détriment d'autres demandeurs et demandeuses d'emploi (effets de substitution ou d'éviction).

¹¹⁹ Le taux d'encadrement du PI+ correspond à ceux qui sont observés pour un accompagnement intensif (voir par exemple Bonoli et Champion, 2013, p. 13). Le nombre de demandeurs et demandeuses d'emploi par conseiller ou conseillère en personnel constitue une valeur moyenne, ne distinguant pas entre demandeurs et demandeuses d'emploi ayant droit ou n'ayant pas droit aux indemnités de chômage. On peut supposer que les demandeurs et demandeuses d'emploi sans droit aux indemnités de chômage se rendent quelque peu moins souvent à des entretiens dans les ORP, tandis que la fréquence des entretiens est plus élevée si la situation est complexe quant à l'employabilité (« segmentation et stratégie adaptée » ; SPE et SASoc, 2017). Pour ces deux raisons, la valeur moyenne a été utilisée sans adaptation.

Tableau 11 Coûts des mesures par bénéficiaire effectifs des bénéficiaires potentiels du Pôle Insertion+

	effectifs	Bénéficiaires potentiels	Différence ¹
Mesures LEMT			
Nombre de mesures (a)	69	297	
Nombre de destinataires potentiels (b)	666	2003	
Ratio nombre mesures/nombre dest. (c=a/b)	10,4%	14,8%	
Coûts moyens par mesure (d)	12'262	12'262	
Coûts moyens par bénéficiaire (e=c*d)	1'270	1'818	-547
MIS			
Nombre de mesures (f)	87	869	
Nombre de destinataires potentiels (g)	666	6'960	
Ratio nombre mesures/nombre dest. (h=f/g)	13,1%	12,5%	
Coûts moyens par mesure (i)	2'396	5'658	
Coûts moyens par bénéficiaire (j=h*i)	313	706	-394
Mesures LEMT et MIS			
Coûts moyens par bénéficiaire (e+j)	1'583	2'524	-941

Quotient entre coûts des mesures et nombre de bénéficiaires effectifs ou de bénéficiaires potentiels (mesures LEMT : demandeurs et demandeuses d'emploi, MIS : bénéficiaires de l'aide sociale) ; mesures LEMT : valeurs moyennes des années 2013, 2014, et 2015 ; MIS : valeurs moyennes des années 2013 (PI+ dès mars 2013), 2014 et du premier semestre 2015 ; montants en CHF

¹ Différence entre les coûts des mesures des bénéficiaires effectifs et des bénéficiaires potentiels

En considérant simultanément le fonctionnement et les mesures, les coûts moyens par personne des bénéficiaires effectifs (CHF 3'348.-) ne sont que modérément supérieures à ceux des bénéficiaires potentiels (CHF 3'012.-) ; le surcoût d'un suivi par le PI+ s'élève à CHF 336.-, ce qui correspond à une majoration d'un dixième des coûts par rapport à un suivi hors PI+ (11,2%).

Le surcoût de fonctionnement du PI+ dû à l'accompagnement intensif (CHF 1'277.-) est en grande partie compensé (73,6%) par la diminution des coûts des mesures, que ce soit en raison de mesures plus courtes ou moins souvent mises en oeuvre (CHF 941.-). Ce résultat peut être interprété au regard de l'accompagnement fondé sur le coaching du PI+, ce dernier se substituant aux mesures LEMT et aux MIS. Les moyens supplémentaires engagés dans l'accompagnement intensif peuvent ainsi réduire le recours aux mesures.

Les coûts du suivi par les SSR n'ont pas été pris en compte, le PI+ ne se substituant pas à ces derniers contrairement aux ORP (DEE et DSAS, 2014). On peut estimer que les effets du PI+ sur les coûts des SSR sont neutres, voire réduisent ces derniers¹²⁰.

¹²⁰ Ainsi, les SSR délèguent des tâches liées à l'insertion professionnelle au PI+ (DEE et DSAS, 2012), mais de nouvelles activités de coordination sont nécessaires (voir 7.7). Si l'on tient compte des coûts de fonctionnement des SSR, le surcoût relatif du suivi par le PI+ par rapport à un suivi hors PI+ est inférieur à 11,2%.

9.2 Coûts comparés avec des mesures analogues

La comparaison entre le PI+ et des mesures analogues repose sur les coûts moyens d'une heure de coaching individuel. Les mesures analogues examinées sont proposées par des prestataires privés et incluent une part variable de coaching. Il s'agit des mesures suivantes :

- MIS 668 (*Job-Coaching, individuelle Berufsintegration*), accompagnement individuel en vue de la réintégration professionnelle de personnes ayant quitté le marché de l'emploi (Etat de Fribourg, 2016d)
- MIS 671 (*L'Etape : coaching professionnel*), « accompagnement professionnel personnalisé permettant d'obtenir des résultats concrets et mesurables dans la vie professionnelle et personnelle » destiné aux personnes sans accès « aux programmes de réinsertion professionnelle » ou ayant besoin « d'une aide personnalisée [sic] et motivées à s'engager dans un processus de réinsertion professionnelle, combinant stages en entreprise et entretiens hebdomadaires (Etat de Fribourg, 2016e)
- *Nouvelle Chance*, « mesure de coaching destinée aux bénéficiaires du RI » (le RI ou *revenu d'insertion* étant l'équivalent vaudois de l'aide sociale matérielle ; LASV, 2003) combinant coaching individuel et de groupe avec des activités en groupe (Cour des comptes du Canton de Vaud, p. 14)

Les coûts moyens de l'heure de coaching du PI+ s'élèvent à CHF 119.- ; par comparaison aux mesures analogues de coaching examinées, dont les coûts correspondant se situent entre CHF 120.- (MIS 668) ou CHF 133.- (MIS 671) et CHF 266.- (*Nouvelle Chance*), les coûts du PI+ sont quelque peu ou sensiblement inférieurs (voir 18.4)¹²¹.

9.3 Retour sur investissement du Pôle Insertion+

Les coûts moyens de fonctionnement de CHF 1'765.- et des mesures de CHF 1'583.- par bénéficiaire du PI+ (voir 9.1), s'élevant à CHF 3'348.-, sont comparés à l'évolution des paiements au titre de prestation de l'aide sociale et d'indemnités de chômage. Ces paiements sont distingués selon trois périodes, à savoir la période avant l'intervention (du 1er janvier 2012 au 28 février 2013 ; pré-intervention), la période comprenant l'intervention (du 1er mars 2013 au 31 juillet 2014 ; intervention)

¹²¹ Cette comparaison est strictement quantitative dans la mesure où elle se fonde sur le temps consacré aux entretiens. Les aspects qualitatifs, tel le contenu du coaching, sa préparation en amont des entretiens ou l'accompagnement entre les entretiens, ne sont ici pas pris en compte.

et la période suivant l'intervention (du 1er août au 31 décembre 2014 ; post-intervention)¹²². L'analyse tient compte des bénéficiaires admis au PI+ entre le 1^{er} mars 2013 et le 31 août 2013¹²³.

En moyenne mensuelle des périodes et par bénéficiaire, les paiements s'établissent à CHF 1'645.- avant l'intervention, à CHF 1'454.- lors de l'intervention et à CHF 1'170.- après l'intervention (Tableau 13, p. 87). Les paiements au titre de prestation de l'aide sociale sont sensiblement plus élevés durant l'intervention qu'auparavant (respectivement CHF 789.- et CHF 1'385.-); ils diminuent après l'intervention, sans toutefois revenir au montant d'avant l'intervention (CHF 1'106.-). Les indemnités de chômage se réduisent fortement durant l'intervention et restent inchangées après celle-ci (passant de CHF 856.- à CHF 68.- puis CHF 64.-)¹²⁴.

La diminution des paiements au titre d'indemnités de chômage dépasse l'augmentation des montants versés au titre de prestation de l'aide matérielle. Ainsi, par comparaison avec la période précédant l'intervention, les paiements mensuels sont en moyenne inférieurs de CHF 191.- durant la période de l'intervention et de CHF 475.- durant la période postérieure.

Du seul point de vue du PI+, les coûts moyens de fonctionnement et des mesures de CHF 3'348.- sont compensés en sept mois durant la période post-intervention (diminution des coûts des paiements de CHF 475.- par mois, soit de CHF 3'325.-), ce sans tenir compte de la diminution des coûts des paiements durant la période d'intervention. Durant cette période, sur l'ensemble des 17 mois qu'elle comporte, la baisse des paiements équivaut à CHF 3'247.-, ce qui correspond presque aux coûts moyens de fonctionnement et des mesures. Les dépenses engagées dans le PI+ sont ainsi non seulement contrebalancées dans les mois suivant la fin de l'intervention, mais pour l'essentiel déjà durant sa mise en œuvre¹²⁵.

Dans la perspective d'une analyse plus fine, on peut s'interroger sur la compensation des coûts par une éventuelle diminution des paiements en distinguant différents groupes de bénéficiaires du PI+.

¹²² Les périodes ne se confondent pas nécessairement avec les trajectoires individuelles des bénéficiaires. Par exemple, si le suivi d'un bénéficiaire débute en mai 2013, les mois de mars et d'avril 2013 se situent avant l'intervention, mais sont compris dans la période d'intervention. Les variations individuelles peuvent dès lors être atténuées en raison des chevauchements : si les paiements au moment de l'intervention sont moins élevés qu'auparavant, ils pourraient être surestimés dans l'exemple donné. Une analyse des trajectoires individuelles serait certes possibles pour les bénéficiaires effectifs du PI+, mais non pour les bénéficiaires potentiels en l'absence d'intervention. Dès lors, les périodes sont utilisées ici déjà pour les seuls bénéficiaires effectifs dans le but de conserver la même méthode de calcul que pour le retour sur investissement comparé (9.4) qui inclut les bénéficiaires potentiels.

¹²³ Il s'agit de 198 bénéficiaires, qui ont pour l'essentiel (88,9%) quitté le PI+ au 31 juillet 2014. A mi-novembre 2014, aucun bénéficiaire n'était plus suivi par le PI+.

¹²⁴ Il est possible que des bénéficiaires du PI+ perçoivent des indemnités de chômage durant la période d'intervention, ce en raison de la distinction entre périodes et trajectoires individuelles (voir note de bas de page 122 ci-dessus). Par exemple, une personne entrée en mai 2013 dans le PI+ peut avoir bénéficié d'indemnités de chômage en mars 2013. Le critère de l'absence de droit aux indemnités de chômage est satisfait en mai 2013, tandis que la période d'intervention est définie du 1^{er} mars 2013 au 31 juillet 2014).

¹²⁵ A l'évidence, cela ne veut pas dire que les économies au titre des paiements soient imputables au PI+. Par exemple, la baisse marquée et durable des indemnités de chômage, due à l'arrivée en fin de droit, n'est que partiellement compensée par le recours subséquent à l'aide sociale économique, caractérisée par des prestations moindres.

Ces groupes sont définis selon la sortie du PI+ (vers l'emploi, les SSR/ORP ou autres), la durée du suivi (jusqu'à 90 jours, de 91 à 180 jours, de 181 à 270 jours ou 271 jours ou plus) et les profils des bénéficiaires (voir 8.3, en particulier Tableau 8, p. 77¹²⁶). Tant le volume que la structure des coûts sont étroitement liés aux différents groupes de bénéficiaires :

- En ce qui concerne la sortie du PI+, les coûts de fonctionnement et des mesures sont semblables. Ils sont quelque peu plus élevés en cas de sortie vers les SSR/ORP (CHF 3'717.- contre 3'262.- en cas de sortie vers l'emploi et de CHF 3'189.- dans les autres situations), ce avant tout en raison d'une durée moyenne de suivi plus longue (Tableau 24, p. 160). L'évolution des paiements moyens mensuels est plus contrastée. Ils sont relativement stables en cas de sortie vers les SSR/ORP, les coûts de fonctionnement et des mesures étant compensés après 40 mois. Au contraire, la compensation intervient rapidement dans les autres situations – après moins de quatre mois en cas de prise d'emploi –, les paiements diminuant fortement durant la période après l'intervention.
- L'allongement de la durée du suivi se traduit, outre les coûts de fonctionnement, par des coûts des mesures croissants. Ces coûts sont particulièrement élevés pour les suivis dépassant 270 jours – ce surtout en raison des mesures – atteignant CHF 7'868.- par bénéficiaire (Tableau 25, p. 160). Les paiements diminuent le plus fortement entre la période de pré-intervention et la période de post-intervention pour les suivis jusqu'à 180 jours, les coûts étant compensés en 1 ou 2 mois. La compensation des coûts n'est pas réalisée pour les suivis entre 181 et 270 jours ; elle l'est après 30 mois si le suivi dépasse 270 jours.
- Dans l'ensemble, les coûts de fonctionnement et des mesures croissent selon la durée du suivi, passant de CHF 1'460.- par bénéficiaire dans le groupe A à CHF 8'447.- dans le groupe X (Tableau 12). La progression des coûts est sensiblement plus marquée pour les mesures que pour le fonctionnement. En cas de retour vers l'emploi, deux structures de coûts contrastées selon la durée du suivi se dessinent, l'une avec réduction des paiements marquée et une compensation des coûts rapide (groupe B), l'autre avec une faible réduction des coûts et une compensation tardive (groupe E). Pour les profils s'orientant majoritairement vers les SSR/ORP, les paiements restent stables (groupe X) ou augmentent (groupes C et D), sauf en cas de suivi court (groupe A). Dans ce cas, la compensation des coûts intervient après quatre mois.

¹²⁶ En raison de leur faible effectif, les groupes minoritaires F, G et H sont regroupés en vue de l'analyse.

Tableau 12 Profils des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+ et coûts par bénéficiaire

Groupe	Coûts (CHF)					Différence des paiements mensuels (CHF)		Compensation des coûts totaux		
	Part (%)	Description	Durée moyenne (jours)	Suivi	Mesures LEMT et MIS	Total	Int. – pré-int. ¹	Post-int. – pré-int. ²	Part (%) selon int. ³	Durée (mois) selon post-int. ⁴
A	36,8	SSR/ORP (77,4)	147,0	1'293	167	1'460	-73	-400	117,7	3,6
B	27,0	Emploi (100,0) Autres mesures (28,7)	138,8	1'221	279	1'500	-312	-918	28,3	1,6
C	15,9	SSR/ORP (72,1) Autres mesures (51,5)	250,0	2'200	553	2'753	208	174	-	-
D	8,9	SSR/ORP (100,0) MIS (55,8)	295,1	2'597	2'697	5'294	111	78	-	-
E	4,8	Emploi (100,0) Mesures LEMT (37,7)	348,5	3'067	4'040	7'107	47	-298	-	23,8
X ¹	6,7	SSR/ORP (72,2) Mesures LEMT (46,4)	382,0	3'290	5'086	8'447	301	-20	-	414,2

Montants en CHF

¹ Différence des paiements mensuels moyens (AS et IC) entre la période de pré-intervention et la période d'intervention

² Différence des paiements mensuels moyens (AS et IC) entre la période de pré-intervention et la période de post-intervention

³ Coûts totaux divisés par la réduction des paiements moyens (AS et IC) durant la période d'intervention par rapport à la période d'intervention (réduction mensuelle multipliée par le nombre de mois, soit 17)

⁴ Coûts totaux divisés par la réduction mensuelle des paiements de la période de post-intervention par rapport à la période de pré-intervention

⁵ Groupes, G et H réunis

9.4 Retour sur investissement comparé

Si le retour sur investissement traité dans la section précédente met évidence une compensation à la fois rapide dans l'ensemble et variable selon les groupes de bénéficiaires des moyens engagés dans le suivi par le PI+ par la diminution des paiements, la question de l'efficacité du PI+ reste ouverte. En effet, la compensation des coûts observée pour le PI+ est-elle plus favorable qu'en l'absence de suivi par ce dernier ? Pour répondre à cette question, les paiements des bénéficiaires effectifs et des bénéficiaires potentiels du PI+ seront comparés¹²⁷.

Les paiements au titre de prestations de l'aide sociale et d'indemnités de chômage se caractérisent par une évolution contrastée selon les groupes des bénéficiaires effectifs et des bénéficiaires

¹²⁷ Les bénéficiaires effectifs sont les 198 personnes qui ont été admises au PI+ entre le 1^{er} mars 2013 et le 31 août 2013 (voir 9.3) et les 980 bénéficiaires potentiels qui, durant cette même période, remplissaient les critères formels d'admission au PI+ (demandeurs et demandeuses d'emploi sans droit aux indemnités de chômage ayant bénéficié de prestations de l'aide sociale durant les 12 derniers mois ; voir 5.3) mais sans y être entrés. Pour améliorer l'équivalence des deux groupes, le second a été ajusté au premier par stratification ; les scores de stratification sont ceux qui ont été utilisés pour déterminer les effets du PI+ (8.2 ; voir 5.3).

potentiels. Ainsi, la moyenne mensuelle des paiements au titre de prestation de l'aide sociale est semblable avant l'intervention dans les deux groupes, mais supérieure de CHF 422.- chez les bénéficiaires effectifs après l'intervention. Cette différence résulte à la fois d'une augmentation des paiements mensuels chez les bénéficiaires effectifs (CHF 317.-) et d'une baisse, bien que plus modeste, chez les bénéficiaires potentiels (CHF 114.-). Pour les deux groupes, les paiements sont le plus élevés en moyenne mensuelle durant la période de l'intervention.

Les indemnités de chômage diminuent plus fortement chez les bénéficiaires effectifs après la période de pré-intervention que chez les bénéficiaires potentiels (voir 9.3). En moyenne mensuelle, ces paiements sont plus élevés de CHF 243.- chez les premiers avant l'intervention et de CHF 146.- plus bas après l'intervention (Tableau 13). Ils diminuent de CHF 792.- dans le cas des bénéficiaires effectifs entre la période antérieure à l'intervention et la période postérieure à celle-ci contre CHF 404.- chez les bénéficiaires potentiels.

Tableau 13 Paiements par bénéficiaire effectif et par bénéficiaire potentiel du Pôle Insertion+

	Coûts totaux par période			Coûts mensuels par période		
	Bénéficiaires		Différence ¹	Bénéficiaires		Différence ¹
	effectifs	potentiels		effectifs	potentiels	
Aide sociale (AS)						
Pré-intervention (a)	11'048	11'180	-133	789	799	-9
Intervention (b)	23'548	15'817	7'731	1'385	930	455
Post-intervention (c)	5'530	3'422	2'108	1'106	684	422
Var. court terme (b-a)				596	132	
Var. moy. terme (c-a)				317	-114	
Ind. de chômage (IC)						
Pré-intervention (d)	11982	8583	3'399	856	613	243
Intervention (e)	1164	3437	-2'272	68	202	-134
Post-intervention (f)	318	1047	-729	64	209	-146
Var. court terme (e-d)				-787	-411	
Var. moy. terme (f-d)				-792	-404	
AS et IC						
Pré-intervention (g=a+d)	23'030	19'763	3'267	1'645	1'412	233
Intervention (h=b+e)	24'712	19'254	5'459	1'454	1'133	321
Post-intervention (i=c+f)	5'848	4'469	1'379	1'170	894	276
Var. court terme (h-g)				-191	-279	
Var. moy. terme (i-g)				-475	-518	

Périodes de pré-intervention (1^{er} janvier 2012 au 28 février 2013), d'intervention (1^{er} mars 2013 au 31 juillet 2014) et de post-intervention (1^{er} août au 31 décembre 2014) ; montants en CHF

¹ Différence entre les paiements des bénéficiaires effectifs et des bénéficiaires potentiels

En considérant simultanément les montants de l'aide matérielle et des indemnités de chômage, les paiements en moyenne mensuelle des bénéficiaires effectifs dépassent de deux à trois cents francs ceux des bénéficiaires potentiels avant, pendant et après l'intervention. La diminution des paiements ne présente dès lors que de faibles différences entre les deux groupes :

- Entre la période avant l'intervention et la période de l'intervention, la baisse mensuelle moyenne est de CHF 191.- pour les bénéficiaires effectifs et de CHF 279.- pour les bénéficiaires potentiels.
- Elle s'établit à respectivement CHF 475.- et CHF 518.- lorsque l'on compare la période de pré-intervention et la période de post-intervention.

Ces résultats suggèrent une efficience a priori légèrement moindre du PI+. Toutefois, il convient de se rappeler que la sélection des participants et participantes au PI+ ne s'opère pas aléatoirement. Au contraire, tant le modèle normatif du PI+ (voir 5.3 ; DEE et DSAS, 2012) que les résultats qualitatifs (voir 7) indiquent que les profils des personnes admises se caractérisent par des problématiques professionnelles et sociales qui demandent une intervention spécialisée, dépassant la prise en charge par les seuls ORP ou les seuls SSR. On peut en conclure que l'insertion des bénéficiaires effectifs est moins facile à réaliser que celles des bénéficiaires potentiels. Il semble dès lors remarquable que la réduction des paiements après l'intervention soient semblable dans les deux groupes. En d'autres termes, face à des profils dont l'insertion est plus difficile, le PI+ réalise une baisse des paiements comparable à celle observée pour les profils plus facilement insérables¹²⁸.

Comme dans la section précédente, le retour sur investissement comparé peut être examiné de manière plus détaillée. L'analyse tiendra compte de l'insertion professionnelle des bénéficiaires effectifs et des bénéficiaires potentiels en mars 2015 (en emploi, sans emploi)¹²⁹ et portera sur les paiements au titre de prestation de l'aide sociale et d'indemnités de chômage réunis.

Pour les personnes en emploi, les paiements diminuent d'une période à l'autre tant pour les bénéficiaires effectifs du PI+ que pour les bénéficiaires potentiels. Ils sont à chaque période plus élevés pour les bénéficiaires effectifs. L'écart entre les paiements mensuels moyens est moins marqué après l'intervention qu'avant celle-ci. De fait, la diminution s'élève à CHF 1'190.- pour les bénéficiaires effectifs et à CHF 1'075.- pour les bénéficiaires potentiels, soit une diminution supérieure de CHF 115.- pour les personnes ayant été suivies par le PI+ par rapport aux personnes non suivies (Tableau 14).

En l'absence d'emploi, les paiements diminuent certes également pour les deux groupes de bénéficiaires – et ce dans une moindre proportion –, mais l'écart s'accroît après l'intervention, les paiements des bénéficiaires effectifs étant plus élevés. La diminution des paiements s'inscrit dès lors en faveur des bénéficiaires potentiels (CHF 413.- contre CHF 294.- pour les bénéficiaires effectifs). En cas de suivi par le PI+, la diminution des paiements est ainsi inférieure de CHF 119.- par rapport à un suivi en dehors du PI+.

¹²⁸ L'écart plus important des baisses des paiements durant la période de l'intervention peut notamment s'expliquer par la prise en charge dans le cadre des prestations de l'aide sociale matérielle de frais de déplacement des participants et participantes au PI+ (entretiens avec les tandems, mesures) et l'octroi de suppléments d'intégration (participation au PI+ ; Ordonnance du 2 mai 2006).

¹²⁹ L'insertion professionnelle est déterminée de la même manière que pour les résultats quantitatifs (8.2, personnes désinscrites des ORP en raison d'une prise d'emploi et non réinscrites depuis comme demandeuses d'emploi en mars 2015 ; voir 5.3). La durée du suivi et les profils des bénéficiaires ne sont pas analysés, car ils ne sont définis que pour les participants et participantes au PI+.

Tableau 14 Paiements par bénéficiaire effectif et par bénéficiaire potentiel du Pôle Insertion+ selon l'insertion professionnelle après l'intervention

	Personnes en emploi			Personnes sans emploi		
	Bénéficiaires		Différence ¹	Bénéficiaires		Différence ¹
	effectifs	potentiels		effectifs	potentiels	
Pré-intervention (a)	1'756	1'421	335	1'617	1'410	207
Intervention (b)	1'300	865	435	1'493	1'183	310
Post-intervention (c)	566	346	220	1'322	997	325
Var. court terme (b-a)	-457	-556		-124	-227	
Var. moy. terme (c-a)	-1'190	-1'075		-294	-413	

Périodes de pré-intervention (1^{er} janvier 2012 au 28 février 2013), d'intervention (1^{er} mars 2013 au 31 juillet 2014) et de post-intervention (1^{er} août au 31 décembre 2014); insertion professionnelle en mars 2015; montants en CHF

¹ Différence entre les paiements des bénéficiaires effectifs et des bénéficiaires potentiels

Ainsi, la diminution des paiements se différencie selon l'insertion professionnelle : alors qu'elle plus forte chez les bénéficiaires effectifs que chez les bénéficiaires potentiels en cas d'emploi, elle est moindre chez les premiers en l'absence d'emploi. Le PI+ peut dès lors être considéré comme plus efficient lorsqu'un emploi est trouvé, tandis qu'il le serait moins si l'insertion professionnelle ne se réalise pas. Cependant, ce résultat doit à nouveau être vu à la lumière de la sélection à l'entrée de profils à l'insertion professionnelle plus délicate. On peut en effet considérer que ces profils présentent une plus grande dépendance aux paiements : c'est à tout le moins ce que suggère la moindre réduction des paiements entre la période avant l'intervention et la période la suivant chez les personnes sans emploi. L'hypothèse d'une plus forte dépendance – en d'autres termes d'un plus grand éloignement du marché de l'emploi – des bénéficiaires effectifs du PI+ est d'ailleurs en accord avec la diminution plus marquée des paiements chez ces derniers en cas de retour à l'emploi. Elle pourrait dès lors être comprise comme l'économie des moyens financiers supplémentaires destinés aux profils plus difficilement insérables qui n'ont pas d'emploi¹³⁰.

Enfin, il est possible de déterminer le retour sur investissement comparé du PI+. Les coûts se rapportent au fonctionnement et aux mesures, qui font apparaître un surcoût de CHF 336.- par bénéficiaire effectif (9.1). En tenant compte des économies liées à la diminution des paiements entre la période précédant et la période suivant l'intervention en cas de prise d'emploi, le bénéfice par bénéficiaire effectif ou potentiel peut être fixé, de manière circonspecte, à CHF 1'000.- par mois. La part de bénéficiaires effectifs retournant à l'emploi peut, d'après les résultats sur les effets du PI+ (8.2), être considérée d'environ 4% supérieure à celle des bénéficiaires potentiels. Dès lors, le PI+ réalise un bénéfice de CHF 40.- mensuel par bénéficiaire – en emploi ou non – après l'intervention. Aussi, on peut estimer que les coûts du PI+ sont couverts dans les neuf mois dès la fin de l'intervention¹³¹.

¹³⁰ On notera que la diminution de CHF 115.- en cas d'emploi correspond peu ou prou à l'augmentation de CHF 119.- en l'absence d'emploi.

¹³¹ Ce résultat suppose que la diminution des paiements et le taux de retour à l'emploi soient stables durant les neuf mois. Il se fonde uniquement sur les économies réalisées après l'intervention, sans tenir compte de la période de l'intervention. Durant cette période, les paiements mensuels diminuent plus fortement chez les bénéficiaires potentiels que chez les bénéficiaires effectifs, et ce d'environ CHF 100.- par mois indépendamment du retour à l'emploi ou non (Tableau 14). Sur l'ensemble de la période d'intervention de 17 mois, le surcoût

En d'autres termes, le suivi par le PI+ par rapport à un suivi hors PI+ se traduit par un accroissement des coûts limité dans le temps. Neuf mois après l'intervention, les deux types de suivi sont financièrement équivalents, le surcoût du PI+ étant amorti. Au-delà, et si les conditions de réinsertion restent inchangées, le gain financier mensuel est de CHF 40.- pour chaque bénéficiaire qui était suivi par le PI+, soit CHF 480.- par année¹³². L'efficacité du PI+, supérieure à un suivi hors PI+, s'observe dès lors rapidement après la fin de l'intervention. Ce résultat tient à la fois au faible surcoût du suivi par le PI+ (notamment en raison de la substitution au suivi par les ORP et, surtout, du coaching aux mesures LEMT et aux MIS) et à la réduction marquée des paiements en cas de réinsertion professionnelle. En effet, l'économie réalisée au titre des paiements dépasse à brève échéance les coûts. La réinsertion d'un bénéficiaire durant une année équivaut à une économie de CHF 12'000.-, ce qui correspond au surcoût du suivi par le PI+ de 35,7 bénéficiaires. Un faible effet du PI+ suffit dès lors pour qu'il couvre ses coûts : déjà avec un taux de retour à l'emploi légèrement supérieur à celui des bénéficiaires potentiels, le PI+ est efficient¹³³.

s'élève à CHF 1'700.- par bénéficiaire effectif. A raison de CHF 40.- par bénéficiaire, ce surcoût est compensé en trois ans et demi (42,5 mois) sous l'hypothèse d'un retour à l'emploi durable. Toutefois, il paraît excessif d'attribuer le surcoût de CHF 100.- intégralement au PI+. En effet, ce surcoût persiste chez les bénéficiaires effectifs qui ne sont pas en emploi durant la période de post-intervention, ce qui serait conforme à l'hypothèse d'une plus grande dépendance des bénéficiaires du PI+ aux paiements. De même, on peut arguer que le surcoût durant la période d'intervention chez les bénéficiaires effectifs retournant à l'emploi ne traduirait que cette plus grande dépendance, puisqu'il s'efface durant la période de post-intervention, à l'issue de laquelle les bénéficiaires sont en emploi.

¹³² Toujours si les conditions de réinsertion ne changent pas, et sur la base d'environ 400 bénéficiaires quittant annuellement le PI+ (capacité de 228 bénéficiaires multipliée par le rapport entre 365 jours et la durée moyenne de suivi de 200,7 jours ; voir 18.4 et 8.3), le gain après neuf mois s'élève à CHF 16'000.- par mois ou à 192'000.- par année.

¹³³ Ces résultats sont strictement quantitatifs dans la mesure où ils traitent des aspects financiers du fonctionnement, des mesures et de la réinsertion professionnelle. Par exemple, ils ne tiennent pas compte de différences qualitatives entre le suivi intensif (bénéficiaires effectifs) par le PI+ impliquant le coaching et le suivi par les ORP (bénéficiaires potentiels). Le coaching est ainsi systématiquement présent dans le premier cas, mais généralement absent dans le second.

10 Conclusion

En conclusion du rapport, six thèmes transversaux aux critères de l'analyse sont présentés. Le choix des thèmes est motivé par leur portée développementale, organisationnelle ou stratégique, notamment au regard du modèle du dispositif (voir chapitre 5.3). Ils portent d'une part sur l'organisation du PI+, la séquentialité et la motivation et l'employabilité (régulation et constitution du dispositif), d'autre part sur l'accès au PI+, le suivi et les effets du PI+ (exploitation et fonctionnement du dispositif). Une synthèse des résultats selon les critères de l'évaluation se trouve en début de rapport (voir chapitre 3).

Ces thèmes sont présentés dans une perspective développementale de la démarche d'évaluation – distincte d'une approche strictement formative ou sommative –, recourant à l'implication des différents acteurs et actrices pour mettre en évidence leur compréhension et leurs pratiques pour agir sur le dispositif. Ensuite, ils se rapportent à une analyse microéconomique du dispositif, en particulier celle des bénéficiaires et de leur prise en charge. Dès lors, les aspects macroéconomiques, tels les déplacements de bénéficiaires entre dispositifs de prise en charge et les conséquences sur la réinsertion professionnelle (en particulier effets de substitution ou d'éviction) ne sont pas abordés. Enfin, l'évaluation porte sur la période de démarrage du PI+, essentiellement les deux premières années de son fonctionnement. Les thèmes sont ainsi susceptibles de révéler prioritairement des aspects liés à l'appropriation du dispositif, au positionnement des acteurs et actrices ou aux ajustements institutionnels et organisationnels propres à la mise en place d'un nouveau dispositif. De fait, certains points sensibles, notamment du point de vue des acteurs et actrices, tels la concertation des pratiques et la délimitation des compétences, ont pu évoluer entretemps et être moins problématiques au moment où le PI+ entre dans phase de consolidation. Cela veut aussi dire que les questions spécifiques à cette phase – par exemple stabilisation à long terme, routinisation, motivation, identification au dispositif, visibilité du dispositif – n'apparaissent guère au travers des thèmes. De même, les effets du PI+, notamment en ce qui concerne la réinsertion des bénéficiaires, n'ont pu être examinés qu'à court terme, les effets à plus long terme n'étant pas encore connus.

Organisation du PI+

Le dispositif réalise de manière originale l'intersectorialité entre les deux champs institutionnels traditionnellement séparés de la réinsertion professionnelle et de la réinsertion sociale. Contrairement aux formes classiques de la collaboration interinstitutionnelle, qui vise l'ajustement concerté des logiques d'action au plan des institutions, le PI+ est fondé sur l'action conjointe de professionnels et professionnelles issus de champs institutionnels différents. La collaboration interinstitutionnelle est une coordination mésosociale de l'action socioprofessionnelle (complémentarité institutionnelle), tandis que le PI+ situe la coordination au plan microsocial, celui des tandems (complémentarité interprofessionnelle).

Les tandems constituent ainsi le pivot du dispositif en tant que lieu d'articulation et de médiation des champs institutionnels. Cette position de pivot présente des forces et des faiblesses. Au titre des forces, on relèvera l'orientation des tandems (finalité de réinsertion transversale aux dispositifs existants), la mise en commun des compétences (interprofessionnalité), la latitude dans l'action (ajustements aux situations des bénéficiaires) et l'économie de fonctionnement (intégration dans les structures existantes). Ces forces peuvent toutefois aussi se traduire par des faiblesses, surtout sur le

long terme. Si le PI+ est avant tout porté par les tandems, la capacité de ces derniers à pouvoir réguler et maintenir leur action est primordiale : identification à l'objectif de réinsertion, collaboration, réponses aux situations des bénéficiaires ou encore soutien par les dispositifs en place. La centralité des tandems suggère non seulement d'accorder une attention particulière au recrutement, mais aussi aux conditions de travail, à la reconnaissance de la spécificité des activités et du statut. Ces aspects, liés à la santé au travail, doivent aussi être vus au moment où le PI+ entre dans une phase de consolidation, susceptible de faire apparaître une routinisation des tâches.

Accès au PI+

L'accès des bénéficiaires au PI+ est dans une large mesure déterminé par les spécificités des dispositifs d'origine – ORP et SSR. Ainsi, les conseillers et conseillères en personnel envisagent le PI+ comme une structure spécialisée permettant de traiter des problématiques, notamment sociales, qui demandent un suivi intensif que les ORP ne peuvent proposer. Le PI+ intervient de manière substitutive, suppléant passagèrement à l'ORP. Il agit dans les situations où la réinsertion est mise en péril par une problématique non résolue. La perspective est celle de la personne qui doit être dotée de ressources par rapport aux attentes du dispositif. Du point de vue des assistants et assistantes sociaux, c'est au contraire le dispositif qui ne peut qu'imparfaitement accompagner les personnes, celui-ci étant centré sur la réinsertion sociale plutôt que professionnelle. Dès lors, le PI+ est complémentaire au SSR, dont il prend le relais en vue du retour vers l'emploi. Il concerne les bénéficiaires de l'aide sociale, à la problématique sociale résolue, susceptibles de s'intégrer sur le marché du travail.

Les acteurs et actrices des dispositifs – ORP et SSR – proposent l'entrée dans le PI+ en référence à leur ancrage structurel et leur culture institutionnelle propre, mettant à jour des motivations différentes (substitution et complémentarité). La sélection des candidats au PI+ souligne des formes d'expertises singulières aux dispositifs : les conseillers et conseillères en personnel identifient les problématiques sociales, faisant obstacle au retour vers l'emploi, tandis que les assistants et assistantes sociaux se concentrent sur la volonté de s'insérer professionnellement, les problèmes sociaux étant dans une grande mesure déjà traités. L'orientation des expertises – tantôt vers les obstacles, tantôt vers le potentiel – peuvent conduire au recrutement de bénéficiaires aux profils hétérogènes, que le PI+ ne parvient guère à prendre en charge efficacement. Ainsi, la concentration sur les problèmes sociaux peut se traduire par des profils aux problématiques multiples – relationnelles, familiales, de langue ou de santé – sur lesquels il n'est possible d'agir durant le suivi par le PI+. De même, une approche privilégiant la volonté de réinsertion, faisant abstraction des qualifications effectives, peut se heurter aux possibilités d'emploi sur le marché du travail.

Les tandems, faisant ainsi face à des profils parfois difficiles à intégrer rapidement sur le marché du travail, ont développé une expertise propre des chances de réinsertion dans le cadre du PI+. En l'état, cette expertise n'est pas mobilisée en amont du suivi, les tandems n'intervenant en principe pas lors de la décision d'accéder au PI+. Elle est surtout mise en œuvre une fois les bénéficiaires arrivés dans le PI+, notamment pour réorienter vers d'autres dispositifs. Toutefois, les tandems entretiennent des contacts avec les ORP et les SSR pour faciliter le recrutement de profils adéquats et contribuent ainsi de manière préventive à la régulation du dispositif. L'évaluation de l'opportunité d'entrer dans le PI+ repose dès lors en premier lieu sur les expertises sectorielles des ORP et des SSR, tandis que l'expertise transversale spécifique au PI+ reste largement inexploitée.

Motivation et employabilité

Le recrutement des candidats au PI+ repose tant sur des critères formels (bénéficiaire de l'aide sociale, demandeur ou demandeuse d'emploi sans droit aux indemnités de chômage) qu'informels (motivation, employabilité¹³⁴). Si les critères formels sont évidents, la motivation et l'employabilité ne sont a priori que peu déterminés. Ils revêtent en effet des significations différentes selon les acteurs et actrices – professionnels et professionnelles des ORP ou des SSR et bénéficiaires. Ces significations se rattachent à la normalité propre au contexte dans lequel se situent les acteurs et actrices. Concernant les professionnels et professionnelles, les ORP se caractérisent par une norme d'employabilité forte : spécialisation du dispositif sur le retour à l'emploi, problématique sociale secondaire et demandeurs ou demandeuses d'emploi largement autonomes. La normalité des SSR est davantage celle de problématiques sociales marquées, dont le corollaire est une employabilité restreinte, et du renforcement de l'auto-détermination.

Ces normes sous-tendent la lecture des professionnels et professionnelles des critères informels. Tout d'abord, l'employabilité plutôt que la motivation est mise en avant par les conseillers et conseillères en personnel, tandis que les assistants et assistantes sociaux insistent sur la motivation, que l'on peut rapprocher de l'auto-détermination. Ensuite, ces normes sont liées aux attentes de réinsertion. Elles sont plutôt faibles chez les conseillers et conseillères en personnel, les bénéficiaires du PI+ étant perçus comme ayant une employabilité faible en raison de la problématique sociale. Les assistants et assistantes sociaux les jugent plutôt élevées, le potentiel d'emploi étant évalué favorablement et la problématique sociale – du moins en partie – maîtrisée. Couplées aux normes contextuelles, ces attentes conduisent à une perception contrastée de la réinsertion professionnelle. Les conseillers et conseillères en personnel, en ayant des attentes modérées au regard du profil particulier des bénéficiaires, évaluent favorablement l'effet du PI+ et jugent pertinent d'y recourir. Les assistants et assistantes sociaux, aux attentes élevées par rapport à leur contexte, considèrent que l'efficacité du PI+ est moindre et s'interrogent sur la pertinence d'y faire appel.

Les bénéficiaires du PI+, tout en se déclarant motivés et compétents, lient l'employabilité à l'action du dispositif. Elle se manifeste moins par une démarche personnelle (activation) que par le soutien du dispositif qui procurera un emploi (assistance). L'information des bénéficiaires, notamment sur leur implication active dans la recherche d'un emploi, semble ici primordiale. En l'état, les attentes des bénéficiaires envers le dispositif sont élevées, ce peut-être en lien avec le matériel d'information présentant des exemples de réinsertion dans des situations complexes.

Séquentialité

Selon sa conception, le PI+ vise le traitement simultané des problématiques sociales et professionnelles selon l'idée que l'éloignement du marché du travail peut entraver le retour vers l'emploi. Au lieu d'un traitement séquentiel – résolution de la problématique sociale comme préalable à l'insertion professionnelle –, le PI+ agit synchroniquement sur les différents aspects de la situation

¹³⁴ Contrairement à la motivation, l'employabilité en tant que telle ne constitue pas un critère d'accès au PI+ (DEE et DSAS, 2012, p. 3). Elle est toutefois mentionnée ici en raison de sa présence dans les propos des professionnels et professionnelles (voir chapitre 7).

des bénéficiaires. La pratique des tandems montre que le suivi des bénéficiaires, en particulier les entretiens, le coaching et la mise en place de mesures, se fait en commun par le conseiller ou la conseillère en personnel et l'assistant social ou l'assistante sociale. La mobilisation conjointe d'expertises des champs professionnel et social en un même lieu permet une prise en compte de la problématique dans son ensemble. Ces expertises, plutôt que d'être simplement juxtaposées, sont combinées et partagées au sein des tandems. Les tandems mettent ainsi en place une co-expertise interprofessionnelle de l'insertion.

Si la co-expertise des tandems les dote des ressources nécessaires pour un traitement simultané des problématiques, les profils des bénéficiaires requièrent parfois une approche séquentielle durant le suivi par le PI+. Les tandems consacrent alors une part importante du suivi à mettre en place les conditions préalables à l'insertion professionnelle, le PI+ ne réduisant dès lors guère l'éloignement du marché. A cet égard, la conception du PI+ semble empreinte d'une conception séquentielle de la prise en charge lorsqu'elle suggère de mettre en œuvre les MIS avant les mesures LEMT. Il est certes probable que certains profils de bénéficiaires demandent de traiter les problèmes sociaux en priorité pour rendre l'accès à l'emploi possible. Toutefois, il convient aussi de s'interroger sur une possible présence de la prise en charge séquentielle due au modèle implicite du suivi. En particulier, la conjonction des expertises au sein des tandems (organisation du dispositif) ne se superpose pas nécessairement au traitement simultané des problématiques (chronologie du suivi).

La séquentialité, au sens d'une prise en charge successive par les dispositifs, reste cependant présente en cas de non-retour vers l'emploi. Si la prise en charge simultanée des problématiques sociale et professionnelle est garantie durant le suivi par le PI+, les approches sectorielles se retrouvent avant et après ce suivi. L'enjeu est ici celui d'une étape supplémentaire dans la séquentialité que peut constituer le PI+ (effet tourniquet) et de l'articulation du PI+ aux autres dispositifs. En l'état, le PI+ agit de manière clairement délimitée dans le temps, les transitions à l'entrée et à la sortie du dispositif occupant peu de place. Cependant, ces transitions sont décisives tant pour le recrutement des candidats (adéquation des profils) que pour la sortie du dispositif (stabilisation de l'insertion, continuité de la prise en charge).

Suivi par le PI+

La mise en œuvre rapide d'un train de mesures est une composante centrale du suivi par le PI+. Toutefois, ces mesures sont souvent déployées tardivement, vers le milieu de la durée maximale du suivi, et concernent moins de la moitié des bénéficiaires. Moins d'un sixième des participants et participantes bénéficie d'une MIS respectivement d'une mesure LEMT. De même, la combinaison de mesures est rare, surtout lorsqu'il s'agit de MIS et de mesures LEMT. En l'état, les mesures sont appliquées de manière isolée et, surtout pour les MIS et les mesures LEMT, peu systématique. La coordination de mesures de différents types, en accord avec le traitement simultané des problématiques sociales et professionnelles, reste l'exception, l'application d'un type de mesure excluant généralement les autres. L'absence de mesures spécifiques aux profils des bénéficiaires du PI+, notamment des MIS, peut en partie expliquer cette situation. Toutefois, les délais de mise en œuvre de la première mesure restreignent fondamentalement l'application de mesures subséquentes.

Le coaching, autre élément central du suivi, occupe une part essentiel du temps des tandems. Il permet, plus que les mesures, une individualisation du suivi par l'action des tandems sur les rythmes,

les attitudes et les comportements facilitant le retour vers l'emploi. En même temps, il peut être vu comme un décentrement de l'action de la problématique sociale au sens large vers une problématique individuelle, davantage centrée sur la personne que sur son contexte. Dans la mesure où le traitement de la problématique sociale par les SSR se poursuit lors du suivi par le PI+, le coaching permet d'agir sur des dimensions plus psychologiques comme l'estime de soi et le savoir-être. Un tel accompagnement par les tandems est jugé favorablement par les bénéficiaires, même s'il ne se traduit pas nécessairement par un retour vers l'emploi. Le coaching occupe dès lors une place particulière dans le PI+. D'une part, il permet la singularisation du PI+ par rapport aux autres dispositifs, notamment en contribuant à un partage des tâches implicite avec les SSR. D'autre part, il suggère qu'un suivi centré sur la problématique individuelle, en complément à l'action sur les situations sociales et professionnelles, répond à une attente des personnes prises en charge par les dispositifs.

Cependant, tant le recours aux mesures qu'au coaching doit être questionné dans le fonctionnement actuel du PI+. En effet, la mise en œuvre isolée et sélective des mesures soulève la question de leur adéquation aux profils des bénéficiaires. L'absence de mesures coordonnées ne doit pas nécessairement signifier qu'elles restent ignorées. Elle semble au contraire s'expliquer par l'importance accordée au travail sur la problématique personnelle – confiance en soi, comportement – comme préalable à la réinsertion professionnelle. En d'autres termes, le coaching apparaît comme l'instrument privilégié pour agir sur les problématiques des bénéficiaires. Dans une perspective comparative, si les MIS sont associées aux SSR et les mesures des LEMT aux ORP, le coaching caractérise le suivi par le PI+.

Effets et coûts

Les effets directs du PI+ indiquent une réinsertion professionnelle, comprise comme absence de prise en charge par les ORP et les SSR, quelque peu meilleure à celles des demandeurs et demandeuses d'emploi qui auraient pu être suivis par le PI+, mais n'ont pas bénéficié d'un tel suivi. Cependant, l'efficacité du PI+ dépend de la sélectivité à l'admission et d'un possible effet d'enfermement dans le dispositif. D'une part, les bénéficiaires adressés au PI+ peuvent présenter des problématiques multiples, nécessitant une intervention spécialisée : ils se distingueraient ainsi en particulier des demandeurs et demandeuses d'emploi se réinsérant grâce à l'appui des seuls ORP. D'autre part, la prise en charge même par le PI+ peut retarder la réinsertion, dans la mesure où l'adaptation des bénéficiaires au fonctionnement du dispositif et le traitement préalable des problématiques peuvent momentanément réduire les recherches d'emploi. Pour ces raisons, l'efficacité du PI+ doit plutôt être jugée favorablement, ce a fortiori si les effets ne se manifestent pas à la sortie du dispositif, mais la réinsertion intervenant de manière différée à moyenne terme.

Ce constat se trouve renforcé par le résultat de l'analyse sur les coûts et les bénéfices du dispositif. En effet, bien que l'effet du PI+ soit modeste, il se traduit rapidement par des économies : par rapport aux demandeurs et demandeuses d'emploi qui auraient pu bénéficier du PI+, le surcoût dû à ce dernier est absorbé en neuf mois après l'intervention. Dès ce moment, le gain annuel moyen est de CHF 480.- pour chaque ancien bénéficiaire du PI+ réinséré ou non, ce en supposant que les conditions de réinsertion restent inchangées. Le faible surcoût du suivi par le PI+ (ce dernier se substituant à celui des ORP et, surtout, le coaching aux mesures LEMT et aux MIS) et la réduction marquée des paiements au titre de l'aide sociale et des indemnités de chômage en cas de réinsertion professionnelle expliquent ce résultat. La réinsertion d'un bénéficiaire durant une année équivaut à une économie de

CHF 12'000.-, ce qui correspond au surcoût du suivi par le PI+ de 35,7 bénéficiaires. Dès lors, une amélioration même modeste du taux de retour à l'emploi grâce au PI+ suffit à garantir son efficience.

Aux effets directs du PI+, il convient d'ajouter les retombées indirectes sur le fonctionnement des institutions. Par-delà leur mission pour le PI+, les tandems mettent à disposition une expertise sociale dans les ORP, notamment au travers des contacts informels avec les conseillers et conseillères en personnel, qui peut contribuer à l'évaluation et au traitement de la situation de demandeurs et demandeuses d'emploi aux problématiques multiples et au renforcement de l'interprofessionnalité. Par ailleurs, le suivi centré sur le coaching, sans équivalent dans l'accompagnement par les ORP ou les SSR, propose une approche que l'on ne trouve généralement que chez des prestataires externes. Par comparaison, le PI+ constitue un suivi peu coûteux, en particulier si l'on tient compte de la fréquence soutenue des contacts avec les bénéficiaires et des économies réalisées par sa substitution au suivi par les ORP.

Cependant, l'allocation des ressources du PI+ selon les profils des bénéficiaires paraît problématique. Dans une large mesure, et dans une perspective à court terme, le suivi par le PI+ se traduit par un retour vers les dispositifs de prise en charge initiaux, en particulier l'aide sociale. L'objectif de réinsertion, certes atteint par comparaison avec les non-bénéficiaires, s'accompagne d'une forte (ré)orientation dans les dispositifs initiaux (effet tourniquet). Si cet aspect peut en soi être délicat, il l'est particulièrement en lien avec les MIS. Les bénéficiaires de telles mesures sont en effet majoritairement suivis par les SSR en quittant le PI+ et ne trouvent qu'occasionnellement un emploi. En l'absence de MIS, cet écart se réduit fortement. Les mesures LEMT et les autres mesures sont associées à un retour vers l'emploi quelque peu meilleur. Par ailleurs, les mesures – surtout les MIS et les mesures LEMT – caractérisent les suivis de longue durée (possible effet d'enfermement). De fait, une part importante des ressources qui portent sur les mesures et le suivi est attribuée à des profils retournant vers les dispositifs d'origine et dépassant la durée ordinaire de suivi du PI+. Dans ces cas, l'inefficacité relative du dispositif peut être vue dans la mise en œuvre tardive des mesures ou la prise en charge de profils adressés trop tôt au PI+, leurs problématiques ne pouvant être traitées durant le temps de suivi pas le dispositif.

11 Recommandations

Les recommandations suivantes s'inscrivent dans la logique de l'évaluation développementale : elles ont été conçues, tout en prenant appui sur les résultats des chapitres précédents, sur la base des réflexions, appréciations voire des demandes des différents acteurs et actrices impliqués tout au long des récoltes de données. Elles entendent renforcer de manière dynamique le développement du dispositif en cours d'évolution en prenant appui sur les résultats des analyses et sur l'évaluation commune de leur pertinence sociopolitique, pratique et stratégique avec les mandants.

Elles prennent en compte les deux perspectives déjà présentes tout au long de la recherche, à savoir les perspectives interorganisationnelle et organisationnelle (structure, processus, conditions requises et coopération) et interprofessionnelle (rôles des professionnels et professionnelles, modes d'intervention), mais aussi la dimension politique (décloisonnement de la gestion du chômage de longue durée et de l'aide sociale, pilotage et liens aux finalités). Les recommandations sont regroupées en dix thématiques : coordination du dispositif (1), sélection et transition à l'entrée (2), accompagnement et organisation des mesures (3), transition à la sortie (4), fonctionnement des tandems (5), renforcement de la capacité d'action des tandems (6), positionnement et communication (7), financement et effets (8), mode d'intervention visant les individus (9) et monitoring et indicateurs (10).

11.1 Coordination du dispositif

Constat

Le Pôle Insertion+ (PI+) atteint son objectif d'incitation aux collaborations interorganisationnelles : ses spécificités sont reconnues et partagées (dispositif innovant et approche sociale plus spécialisée afin d'agir sur l'employabilité). Son grand point fort se joue autour de l'interprofessionnalité, défi nécessitant des aménagements harmonisés et constitués en commun afin de continuer à assurer une prestation de qualité inscrite dans une approche commune.

Propositions

- Capitaliser et mutualiser l'expérience et les savoirs¹³⁵ des tandems.
- Poursuivre la dynamique de réflexivité transversale sur certaines thématiques (diagnostic préalable, critères d'employabilité, etc.) en vue d'une vision partagée et de la constitution d'instruments communs, entre tandems (éventuellement en liens avec les assistants et assistantes sociaux selon le thème).
- Proposer des formations partagées entre tandems, conseillers et conseillère en personnel et assistants et assistantes sociaux afin de renforcer une approche commune.
- Le PI+ étant intégré organisationnellement à la Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) et aux Offices régionaux de placement (ORP), rendre plus visible le lien institutionnel des tandems à la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) et au Service de l'action

¹³⁵ Notamment sur le potentiel de réinsertion du PI+ (profils, critères implicites).

sociale (SASoc ; ce double rattachement étant le soubassement de leur interprofessionnalité) de diverses manières, par exemple, en invitant les tandems aux journées d'échanges et de formation organisées, en thématisant les questions sociales lors des journées au vert, etc.

11.2 Sélection et transition à l'entrée

Constat

C'est une des fragilités du PI+. La sélection des profils ne se fait pas de manière suffisamment concertée. Des critères communs sur les notions d'employabilité et de motivation entre ORP et Services sociaux régionaux (SSR) sont actuellement inexistants, ce qui empêche de part et d'autre une recherche anticipée, systématique et raisonnée des profils de personnes susceptibles de bénéficier du PI+. Certains profils actuels ne correspondent pas aux logiques du PI+. Par exemple, le PI+ vient *trop tôt* pour les personnes en grande difficulté sociale : celles-ci ne sont pas repérées suffisamment tôt et l'accompagnement professionnel n'a pas eu le temps de revivifier leur situation sociale ni de retisser des liens à l'emploi, afin de les rendre aptes à entrer dans le PI+.

Propositions

- En organisant une réflexion concertée et transversale, améliorer les processus de sélection, tant dans les ORP que dans les SSR, permettant de définir un regard commun et d'harmoniser des critères portant sur la situation sociale, les compétences requises et le lien à l'emploi.
- En développant des stratégies de recherche dans les SSR et les ORP, encourager un repérage précoce des publics potentiellement concernés par la logique du PI+, parmi les situations suivies, en documentant les profils (profilage).
- Prévoir un monitoring systématique en continu des autres situations sociales accompagnées dans le cadre des SSR pour les rapprocher et les préparer au PI+, en mobilisant les mesures d'insertion sociales (MIS) bien avant l'entrée en PI+.
- Travailler de concert, SSR et ORP, sur le concept d'employabilité : diagnostiquer les cas, les profils où une action simultanée est possible (problématiques sociales qui ne sont pas trop handicapantes, éloignement du monde du travail qui n'est pas trop marqué) bien en amont du PI+.
- Au vu des perceptions différentes et des points de vue situés, envisager de concevoir et de mettre en place un diagnostic d'entrée commun (procédure et contenus). Il réunirait, avant l'entrée dans le PI+, l'assistant social ou l'assistante sociale du SSR, le conseiller ou la conseillère en personnel de l'ORP et le tandem (ou l'un de ses membres) afin d'évaluer ensemble les chances de réinsertion (en analysant la motivation et en vérifiant les compétences disponibles).

- Il s'agit de développer une compréhension partagée de la notion de motivation et d'établir des critères de sélection harmonisés, notamment face aux situations complexes qui présentent des problématiques multidimensionnelles¹³⁶.

11.3 Accompagnement et organisation des mesures

Constat

L'évaluation a mis en lumière le décalage entre la situation actuelle et l'idée initiale des tandems comme planificateurs de *trains de mesure*. Il n'y en a presque pas, à ce stade, et les mesures sont en général tardives et uniques. Par ailleurs, les MIS réalisées sont corrélées avec le non-retour à l'emploi, ce qui veut dire que la simultanéité ou la combinaison des mesures au sein du PI+ ne fonctionne pas. L'idée d'une action sur la problématique professionnelle parallèlement à la problématique sociale (train de mesures, traitement de l'insertion sociale par l'insertion professionnelle) suppose en effet une certaine proximité avec le marché de l'emploi.

En outre, le coaching a pris une importance centrale dans l'accompagnement, alors qu'il avait été plutôt conceptualisé comme un support pour réaliser les trains de mesure. La complémentarité des interventions se réalise par conséquent davantage dans le coaching en tandem que dans la combinaison des mesures.

Le risque de ce repositionnement de l'accompagnement des tandems est que le suivi, très individuel, manque de perspective en termes de réseau ou de prestations prenant appui sur un collectif (comme elles peuvent se réaliser dans la MIS 176 de la Fondation Emploi Solidarité (Etat de Fribourg, 2016f) : cours collectifs dispensés ou ateliers en groupe).

Propositions

- Lorsque la complémentarité des interventions au sein du PI+ n'est pas en mesure de traiter une problématique sociale bloquante, conserver une logique de séquentialité en traitant en amont d'abord cette problématique par la mobilisation des MIS avant l'entrée en PI+ ; puis faire évoluer le coaching vers un accompagnement plus systémique, prenant mieux en compte et sollicitant le marché du travail.
- Pour juguler un risque de coaching mettant par trop l'accent sur les aspects individuels voire psychologiques, développer également une approche de type *case management* (dans le sens d'activer et de coordonner tous les acteurs concernés, notamment les employeurs et employeuses).
- L'accompagnement par les tandems est une prestation dont le peu de formalisation est voulu (il est peu conditionné par des critères externes) ; il se veut un lieu de négociation mutuelle et

¹³⁶ Selon l'expérience des tandems, si une personne présente plus de trois problématiques (par exemple, langue, profil professionnel et santé), même si elle se dit motivée, l'entrée dans le PI+ est délicate (règle implicite des *trois freins*).

de co-construction (*artisans de leur métier*) où s'élaborent des réflexions sur la pratique et des savoirs expérientiels évolutifs. La marge de manœuvre réflexive qui est donnée aux tandems est un facteur d'efficience et de motivation. C'est toute une socialisation commune qui se joue pour être en mesure de pratiquer ce rôle nouveau, interprofessionnel, d'où l'importance de maintenir des moments de dialogue, de transversalisation, de *debriefing* pour chaque tandem et entre tandems pour que le dispositif s'autorégule dans une forme d'harmonisation, de partage et de diffusion des pratiques.

- Explorer le développement d'une prise en charge collective des bénéficiaires, par les tandems, à certaines étapes du processus de suivi (séance d'information à l'entrée du processus, formation pour le développement de compétences spécifiques, retour d'expériences avec des anciens bénéficiaires du PI+, etc.).

11.4 Transition à la sortie

Constat

La transition vers la sortie n'est pas encore totalement construite ; le risque de séquentialité perdue. Un retour vers les services qui assignent au PI+ est observable pour une part importante des bénéficiaires¹³⁷.

Pour les bénéficiaires qui retrouvent un emploi à la sortie du PI+, il est parfois difficile de le conserver de manière durable. Le suivi en entreprise, qui contre efficacement ce risque, est réalisé de manière exceptionnelle par les tandems.

Propositions

- Repérer les personnes qui retombent à la case de départ et se soucier de leur devenir, par exemple en veillant à la coordination avec les acteurs et actrices en dehors du champ des ORP et des SSR (intégration du PI+ et des autres dispositifs, notamment associatifs).
- Afin de prendre en compte les profils parfois atypiques des bénéficiaires du PI+ par rapport au profil des demandeurs et demandeuses d'emploi hors PI+, expérimenter le développement de liens entre tandems d'une part et employeurs et employeuses d'autre part sous plusieurs formes lors de l'aménagement de la sortie de PI+ vers le travail : recherche – négociation de postes de travail adaptés, intensification de la pratique du job coaching ou accompagnement lors de la prise d'emploi (de manière coordonnée avec les Pôles placement).

¹³⁷ Effet tourniquet, voir par exemple Schuwey et Knöpfel (2014, p. 185).

11.5 Fonctionnement des tandems

Constat

Le dispositif du PI+ est dépendant de la dynamique des tandems et comporte, dans ce sens, une certaine vulnérabilité. Si un tandem rencontre des difficultés ou si l'un des membres s'absente, les prestations ne sont plus assurées de manière optimale et la logique voulue est fragilisée.

L'implémentation du PI+ dans les ORP rend plus prégnante la logique institutionnelle du Service public de l'emploi (SPE). Les tandems perçoivent moins leur inscription institutionnelle par rapport au SASoc et celui-ci est parfois vécu comme éloigné.

Propositions

- Poursuivre la logique d'organisation apprenante, en renforçant les échanges entre tandems, en aménageant d'autres plages de partage de connaissances et d'expériences, afin d'affiner les processus et de créer des pratiques de référence harmonisées.
- Dans la phase de consolidation à prévoir, faire attention à l'épuisement possible des tandems. Trouver avec eux des moyens de reconnaître leurs activités et de les doter de ressources. Veiller à l'équilibre entre exigences de la fonction et autonomie nécessaire à son exercice.
- Valoriser le champ d'action des tandems pour faciliter l'accès aux instruments requis pour leur intervention (mesures, rapports avec les Pôles placement, rapports avec les SSR, etc.).
- Maintenir un équilibre de présence institutionnelle et symbolique du SASoc et du SPE auprès des tandems ; cultiver les opportunités de proximité entre le SASoc et les tandems afin de consolider la perception d'un rattachement de leurs activités à une logique sociale et la reconnaissance de leur singularité (voir recommandation 1).

11.6 Renforcement de la capacité d'action des tandems

Constat

Un manque de marge de manœuvre a été relevé pour rendre possible la mobilisation de mesures d'insertion adaptées (rôle d'autorité de l'aide sociale des Commissions sociales).

Par ailleurs, les tandems n'ont pas de liens directs avec les employeurs et employeuses et la collaboration avec les Pôles placement ne permet pas toujours d'aménager des solutions sur mesure à cause des profils particuliers des bénéficiaires du PI+.

Propositions

- Faciliter l'accès aux mesures et rendre plus rapide la prise de décisions au vu du délai relativement court du suivi par le PI+. Toutefois, ce point peut être discutable pour les MIS en raison du moindre retour vers l'emploi lorsqu'elles sont mises en œuvre et de l'alternative pertinente qu'est le coaching.

- Soutenir la mise sur pied de mesures spécifiques aux bénéficiaires du PI+, proposées et, éventuellement, développées par les tandems.
- Revoir la coordination entre tandems et Pôles placement (préciser la complémentarité des appuis attendus, promouvoir les dossiers de bénéficiaires du PI+ comme des dossiers intéressants, travailler à la modification de préjugés possibles du marché du travail, etc.).
- Mobiliser ou organiser des stages et développer un réseau d'employeurs et employeuses en lien avec les Pôles placement.

11.7 Positionnement et communication

Constat

Il s'avère que le PI+ délivre une image chargée d'attentes et de potentialités (modèle des *histoires à succès*), mais qui ne correspond pas à l'expérience d'une part significative des bénéficiaires du PI+. Ce modèle idéal semble générer des attentes auprès des bénéficiaires, qui conçoivent le PI+ comme un dispositif qui va leur permettre de retrouver un emploi, voire leur en procurer un. Si le PI+ n'aboutit pas à ce résultat, le risque de découragement et d'enfermement pour les personnes suivies existe (renforcement du sentiment d'échec).

Propositions

- Tenir un discours harmonisé sur le programme, basé sur les conditions d'entrée et les obligations contractuelles (éventuellement revoir la documentation et les exemples). Il est clair que les bénéficiaires ne construisent une vision réaliste du PI+ que par étapes. Il est aussi utile de faire préciser leurs attentes pour y travailler afin de rester dans des possibilités réalistes.
- Mettre en avant le rôle attendu des bénéficiaires dans le cadre d'une politique d'activation (responsabilisation, implication personnelle, contrepartie, etc.), notamment en précisant les apports respectifs du dispositif et des bénéficiaires en vue de la réinsertion professionnelle.
- Apporter un soin particulier aux informations transmises par les services qui assignent au PI+ (SSR et ORP) et clarifier à l'entrée dans le dispositif (par exemple lors d'un entretien de réseau d'entrée) les droits et devoirs de chacune des parties impliquées.
- Eventuellement développer des instruments de communication plus adaptés aux profils particuliers des bénéficiaires (capsules vidéo explicatives, plaquette traduite dans certaines langues de personnes migrantes représentées dans le PI+).

11.8 Financement et effets

Constat

Grâce à l'amélioration de la réinsertion professionnelle, le PI+ est efficient. Les coûts supplémentaires qu'il engendre durant le suivi sont rapidement compensés après la sortie du dispositif. Cependant, certains profils de bénéficiaires génèrent des coûts élevés, ces profils n'étant pas nécessairement destinés à être pris en charge par le PI+. Un profilage ciblé permettrait une allocation plus rationnelle

des ressources, tout en présentant le risque d'une sélection de bénéficiaires pour qui l'insertion à court terme serait le plus souvent acquise.

Propositions

- Veiller à l'adéquation entre les profils des participants et participantes potentiels à l'entrée dans le PI+ et l'efficacité du dispositif. Une entrée précoce dans le dispositif, par exemple en cas de problématique sociale complexe, demande des mesures sociales dépassant les possibilités du PI+ (moyens, temps).
- En lien avec le monitoring (voir recommandation 10), examiner l'utilisation des ressources, en particulier en ce qui concerne les mesures et les durées longues de suivi associées à un moindre retour à l'emploi.
- En même temps, le coaching du PI+ constitue une mesure qui ne trouve à l'heure actuelle pas d'équivalent dans les mesures selon la Loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) ou MIS et les suivis habituels par les ORP et les SSR ; la nécessité d'appliquer simultanément le coaching et d'autres mesures devrait être examinée.

11.9 Mode d'intervention visant les individus

Constat

Le chômage et a fortiori le chômage de longue durée est un problème dépendant d'un nombre important de facteurs (structurel, conjoncturel, organisationnel, individuel, etc.). D'un point de vue politique et organisationnel, le PI+ agit en priorité sur les trajectoires et les compétences des individus ; l'impossibilité d'agir sur les marchés, sur la mise en place d'emplois adaptés reste.

Propositions

- Dans une phase de consolidation, le PI+ pourrait tenter d'agir de manière plus structurelle en direction des emplois ; il s'agirait de concevoir des actions incitatives, adaptées, innovantes auprès des différents employeurs et employeuses (état, entreprises et autres) telles que sensibilisation (travail sur l'image des bénéficiaires), soutiens administratifs ou conseils pour renforcer l'engagement social (création d'emplois de solidarité, entreprises citoyennes, etc.).
- Renforcer les liens entre le PI+ et le dispositif de lutte contre le chômage de longue durée mis en œuvre dans le canton de Fribourg, positionner le PI+ comme une plateforme, un levier central d'action pour promouvoir cette stratégie.

11.10 Monitoring et indicateurs

Constat

Pour faciliter le pilotage du PI+, des indicateurs peuvent être constitués, notamment à partir de données existantes. Ces indicateurs permettent d'ajuster le fonctionnement du dispositif et de détecter précocement des situations nouvelles. Dans une large mesure, les données du Monitoring du Pôle Insertion+ (MPI+) permettent de constituer des indicateurs en lien avec le fonctionnement du

PI+ ; ils pourront être complétés par des données spécifiques sur les coûts des mesures et des données recueillies directement auprès des tandems.

Propositions

- En lien avec les données disponibles du MPI+, les indicateurs suivants paraissent pertinents : sortie du PI+ (en particulier vers l'emploi ou vers les SSR et ORP), mesures attribuées (mesures LEMT, MIS ou autres mesures) et durée du suivi¹³⁸.
- Le MPI+ pourrait être complété par des données portant sur l'assignement (initiative de la participation au PI+ provenant du SSR, de l'ORP ou du bénéficiaire) et sur une évaluation des moyens consacrés au suivi par les tandems (par exemple temps consacré, en moyenne mensuelle, au suivi du bénéficiaire inférieur, semblable ou supérieur à l'ensemble des suivis).
- Concernant les coûts des mesures, des indicateurs pour chaque type de mesure (MIS, mesures LEMT et autres mesures) fondés sur la mesure effectivement attribuée paraissent souhaitables¹³⁹.
- Dans la mesure où les données des indicateurs sont mises à jour régulièrement, le calcul des indicateurs peut être réalisé à intervalle régulier (par exemple par trimestre ou semestre) afin de contrôler l'évolution du dispositif, notamment la concordance des indicateurs (par exemple accroissement des mesures attribuées sans amélioration du retour vers l'emploi)¹⁴⁰.
- Si les indicateurs permettent de caractériser le dispositif (par exemple retour vers l'emploi ou durée du suivi), ils ne renseignent pas sur les profils des bénéficiaires (par exemple association entre le retour vers l'emploi et la durée du suivi). Dans la mesure où les données sont disponibles individuellement pour chaque personne suivie, des profils de bénéficiaires peuvent être déterminés, par exemple selon la typologie du chapitre 8 (pp. 78-79), en y ajoutant ou non des données spécifiques aux coûts des mesures.
- Parallèlement aux indicateurs quantitatifs que l'on vient d'évoquer, l'évaluation du fonctionnement du dispositif par les tandems dans une perspective qualitative et à intervalle régulier (par exemple semestriellement ou annuellement) semble souhaitable. Une telle évaluation peut recourir à des instruments de mesure standardisés¹⁴¹. Cependant, pour éviter de limiter les possibilités de réponse par un cadre trop restreint, un questionnaire ouvert,

¹³⁸ Ces indicateurs sont compris comme des indicateurs relatifs à un ensemble de bénéficiaires du PI+ dans un intervalle de temps donné (par exemple taux de bénéficiaires ayant trouvé un emploi ou durée moyenne du suivi).

¹³⁹ Seules les coûts des MIS ont pu être analysés lors de l'évaluation (voir chapitre 9), les données détaillées pour les mesures LEMT et les autres mesures faisant défaut. Idéalement, les coûts d'une mesure pourraient être inclus dans le MPI+. Si les coûts unitaires d'une mesure sont connus et qu'une désignation univoque de la mesure est possible (ce qui est le cas des MIS), ils peuvent être facilement intégrés au MPI+ en tenant compte de la correspondance entre coûts et désignation de la mesure.

¹⁴⁰ En vue d'un monitoring du PI+, le calcul à intervalle régulier des indicateurs peut se faire par cohorte : tous les bénéficiaires entrés dans le PI+ durant un intervalle donné (par exemple un trimestre ou un semestre) constituent une cohorte pour laquelle les indicateurs seront calculés. A l'évidence, les indicateurs ne pourront être déterminés qu'une fois la cohorte sortie du PI+, ce afin de disposer de données portant sur l'entier du suivi.

¹⁴¹ Par exemple, pour connaître l'évolution des situations traitées, une échelle permettant de repérer des changements par rapport au semestre ou à l'année précédents peut être utilisée pour caractériser les situations actuelles (situations actuelles plus difficiles, semblables, moins difficiles).

par exemple sous la forme d'une brève analyse du fonctionnement actuel et de ses évolutions par les tandems, pourrait être privilégié. Une telle évaluation pourrait se faire en commun par tous les tandems.

- Indépendamment des aspects du fonctionnement du PI+, une évaluation standardisée pourrait être effectuée une fois par an (bref questionnaire adressé aux tandems) pour identifier la satisfaction au travail et l'évolution des conditions de travail (organisation, autonomie, etc.).

12 Zusammenfassung

Angesichts der Notwendigkeit, Fälle von Langzeitarbeitslosigkeit zu verhindern, sieht das neue Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) die Schaffung einer besonderen Betreuungseinrichtung vor, damit berufliche und soziale Probleme gleichzeitig angegangen werden können. Diese Struktur wurde am 1. März 2013 in Form des Integrationspools+ (IP+) eingeführt. Sie richtet sich an Arbeitsuchende, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben oder ausgesteuert sind und finanzielle Leistungen der Sozialhilfe beziehen oder während der letzten zwölf Monate bezogen haben. Ziel der Struktur ist es, durch eine gemeinsame, intensive und zeitlich begrenzte Intervention von Fachpersonen aus den Bereichen der beruflichen und der sozialen Eingliederung, namentlich die Bereitstellung eines individuellen Coachings und der Kombination von Massnahmen, insbesondere vom BAMG vorgesehene Massnahmen sowie sozialen Eingliederungsmassnahmen (MIS), motivierten Stellensuchenden den Zugang zum ersten Arbeitsmarkt zu ermöglichen. Die Fachpersonen sind in drei Tandems aufgeteilt, die aus je einer Personalberaterin oder einem Personalberater sowie einer Sozialassistentin oder einem Sozialassistenten bestehen und in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) Zentrum, Nord und Süd tätig sind.

Durch die Schaffung einer Struktur, in der Fachpersonen unterschiedlicher Bereiche zusammenarbeiten, geht der IP+ über eine interinstitutionelle Zusammenarbeit hinaus, welche sich auf die Anpassung von Massnahmen und Zielen zwischen Organisationen beschränken würde. Der IP+ setzt auf die Interprofessionalität der Tandems und stützt sich somit eher auf die Kompetenzen der Fachpersonen statt derjenigen der Organisationen. Da es sich beim IP+ um eine völlig neue, innovative Struktur handelt, ist die Beurteilung seiner Funktionsweise, seines Nutzens für bestehende Einrichtungen und seiner Wirkung besonders wichtig, und zwar sowohl im Hinblick auf seine weitere Entwicklung als auch auf die seiner Ergebnisse.

Die vorliegende Evaluation wurde während der Anlaufphase des IP+ durchgeführt; die Ergebnisse der Evaluation gelten für diese spezifische Phase, die sich durch das Einrichten der Struktur und ihrer Tätigkeiten auszeichnet. Sie ist von der darauffolgenden Konsolidierungsphase zu unterscheiden. Im Allgemeinen zeigen die Resultate, dass die Anlaufphase erfolgreich verlaufen ist: Die erzielten Ergebnisse, zu denen die Stabilisierung der Funktionsweise sowie die Aneignung des Dispositivs durch die Akteurinnen und Akteure gehören, dürften sich günstig auf die Konsolidierungsphase auswirken.

Bei der Evaluation wurde ein besonderes Augenmerk sowohl auf die verschiedenen vom IP+ betroffenen Akteurinnen und Akteuren (Entwerferinnen und Entwerfer des IP+, Tandems, Fachpersonen der RAV und der Regionalen Sozialdienste (RSD)) sowie die Begünstigten als auch auf dokumentarische, statistische und finanzielle Quellen gelegt.

Der IP+ wird im Allgemeinen getreu dem Konzept umgesetzt. Das innovative Dispositiv einer entgrenzten Politik im Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfe zugunsten von besonders benachteiligten Bevölkerungsteilen erreicht sein Ziel, Zusammenarbeit zwischen Organisationen anzuregen. Die auf verschiedenen Ebenen entwickelten Koordinationen sind funktionell: Die operative Koordination innerhalb der Tandems, zwischen den Tandems durch das Amt für den Arbeitsmarkt und innerhalb der RAV wird als gut bewertet; die interne Koordination mit den Vermittlungspools könnte

in Anbetracht der speziellen Profile der Begünstigten des IP+ intensiviert werden, um den Zugang zu angemessenen Ressourcen zu erleichtern.

Für die individuelle Betreuung der Begünstigten aktiviert der IP+ ein intensives, lösungsorientiertes Coaching durch die Tandems. Dank der doppelten Professionalität der Tandems und der vielfachen zur Verfügung stehenden Fachkompetenzen kann auf deren unterschiedlichen Profile und Projekte eingegangen werden. In dieser Entwicklungsphase des Dispositivs ist eine gewisse Plastizität der Aktivitäten erforderlich, damit die Intervention auf die komplexen sozialen Situationen abgestimmt werden kann. Die üblichen operativen Instrumente wurden von den Tandems entwickelt und werden durch eine dynamische Koordination kontinuierlich verbessert. Sämtliche geplanten Dienstleistungen werden umgesetzt: Der Prozess, seine verschiedenen Schritte (gemeinsame Adressierung, Vertrag, regelmässige Gespräche, Abschlussbilanz usw.) werden fließend entwickelt.

Die Koordination der Tandems mit den Netzwerk-Partnern (RSD, Organisatoren der Massnahmen, RAV usw.) in unterschiedlichen Zusammensetzungen ist befriedigend; diejenige mit den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern könnte noch direkter sein und intensiviert werden. Seit seiner Schaffung erreicht der IP+ die angestrebten Begünstigten; die formalen Kriterien, um in den IP+ aufgenommen zu werden, werden vollständig eingehalten. Eine frühzeitige Erkennung in den RAV und den RSD, bevor die Personen ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigungen verlieren, könnte die Zugänglichkeit des Dispositivs IP+ verbessern.

Der IP+ ist nicht nur effizient, sondern auch kosteneffizient. Die Begünstigten können in höherem Masse beruflich wiedereingegliedert werden als Stellensuchende, die nicht am IP+ teilgenommen haben. Die Wiederbeschäftigungsquote der IP+-Begünstigten stieg zwischen Ende 2012 und Anfang 2015 stärker an, dies um 4,3%, als bei den übrigen Stellensuchenden. Diese Zahl, die auf den ersten Blick bescheiden wirken mag, muss in Verbindung mit der Zunahme um 15,3 % der ehemaligen Begünstigten des IP+ betrachtet werden, die während dieser Periode eine Stelle gefunden haben (gegenüber 10,9 % bei Personen, die nicht am IP+ teilnahmen). Dies bedeutet, dass sich die Betreuung durch den IP+ in drei statt zwei zusätzlichen beruflich wiedereingegliederten Personen niederschlägt, und dies trotz der geringeren Beschäftigungsfähigkeit der betreuten Profile und einer relativ kurzen durchschnittlichen Betreuungsdauer von 201 Tagen.

Des Weiteren zeichnet sich der IP+ durch eine schnelle Rendite aus. Die Kosten werden schätzungsweise innerhalb von neun Monaten nach der Intervention gedeckt. Die Kosten des IP+ sind moderat, insbesondere im Vergleich zu anderen Massnahmen, die ein Coaching vorsehen, oder zu einer gemeinsamen Betreuung durch die RAV und die RSD ausserhalb des IP+. Die dank der Wiedereingliederung einer Person über ein Jahr erzielten Einsparungen entsprechen den Betreuungskosten für 36 Begünstigte. Die Kosteneffizienz des IP+ ist zum einen durch die deutliche Reduktion der Zahlungen im Falle einer beruflichen Wiedereingliederung und zum anderen durch die geringen Mehrkosten der Betreuung bedingt, insbesondere aufgrund zweier Substitutionen: Die Betreuung durch den IP+ ersetzt diejenige der RAV und das Coaching ersetzt die BAMG-Massnahmen und die MIS.

Die Eingliederungsmassnahmen, die im Allgemeinen selten und nur isoliert eingesetzt werden, wirken sich kontrastiert auf die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit aus: Die Quote ist nach Abschluss von BAMG-Massnahmen etwas höher, bei MIS aber deutlich geringer. Die Mehrheit der Massnahmen

betrifft Begünstigte, die länger als die vorgesehenen neun Monate betreut werden und grösstenteils zu den Betreuungsstrukturen zurückkehren, von denen sie zuvor betreut wurden (insbesondere RSD).

13 Übersicht der Ergebnisse

13.1 Ausgangslage

Der Integrationspool+ (IP+) wurde am 1. März 2013 eingeführt. Er richtet sich an Arbeitsuchende, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung haben oder ausgesteuert sind und finanzielle Leistungen der Sozialhilfe beziehen oder während der letzten zwölf Monate bezogen haben. Ziel ist es, motivierte Arbeitsuchende durch eine gemeinsame, intensive und zeitlich beschränkte Intervention durch Fachpersonen aus den Bereichen der beruflichen und sozialen Eingliederung in den ersten Arbeitsmarkt wiedereinzugliedern. Die Fachpersonen sind in drei Tandems aufgeteilt, die je aus einer Personalberaterin oder einem Personalberater und einer Sozialassistentin oder einem Sozialassistenten bestehen und in den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) Zentrum, Nord und Süd tätig sind.

Durch die Koordination der Kompetenzen von Fachpersonen aus verschiedenen Bereichen bietet der IP+ eine Betreuung, bei der gleichzeitig verschiedene (berufliche und soziale) Probleme behandelt werden können, die bis dahin nacheinander und durch unterschiedliche Institutionen bearbeitet wurden (vorgängige Bearbeitung der sozialen Probleme durch die Regionalen Sozialdienste (RSD) und anschliessende Bearbeitung der beruflichen Probleme durch die RAV). Der IP+ entstand auf Basis einer 2008 von Bonoli et al. veröffentlichten Evaluation von sozioprofessionellen Wiedereingliederungsmassnahmen. Diese zeigte den Bedarf nach einer besseren Kontinuität der Betreuung, einer Anpassung der Massnahmen und der Berücksichtigung von Stellensuchenden mit besonderem Profil. Gestützt auf die Resultate dieser Studie wurde der IP+ im neuen Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG) verankert, das am 1. Januar 2011 in Kraft getreten ist.

Basierend auf Artikel 86 des BAMG, der bei gleichzeitigen Schwierigkeiten bei der beruflichen und sozialen Eingliederung eine Zusammenarbeit und die Schaffung einer *besonderen Betreuungseinrichtung* vorsieht, wird der IP+ durch ein Direktionskomitee bestehend aus dem Amt für den Arbeitsmarkt (AMA) und dem Kantonalen Sozialamt (KSA) geleitet. Operativ untersteht er der Koordination der Sektion Arbeitslosigkeit des AMA. Der IP+ geht über eine interinstitutionelle Zusammenarbeit, die sich auf die Abstimmung der Massnahmen und Ziele zwischen den Organisationen beschränkt, hinaus und bildet eine Struktur, innerhalb derer Fachpersonen aus unterschiedlichen Bereichen zusammenarbeiten. Die Abstimmung geschieht hier vielmehr über die Kompetenzen der Fachpersonen statt derjenigen der Organisationen. In diesem Sinne löst der IP+ die Aufgabe einer interinstitutionellen Zusammenarbeit vornehmlich durch die Interprofessionalität der Tandems.

Da der IP+ ein neues, innovatives Dispositiv ist, fehlen Daten zu seiner Funktionsweise, seiner Integration in bestehende Strukturen, seinen Massnahmen und seiner Wirkung weitgehend. Aus diesem Grund haben das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), die Volkswirtschaftsdirektion (VWD) und die Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) eine Evaluation zu folgenden Aspekten des IP+ in Auftrag gegeben:

- Treue: Übereinstimmung der Interventionen mit der Konzeption des IP+ (Verhältnis zwischen tatsächlicher und vorgeschriebener Praxis)

- Deckung: angemessene Vorauswahl der Begünstigten des IP+ (Übereinstimmung mit den Aufnahmekriterien)
- Qualität: Sachdienlichkeit der Prozesse des IP+ (Intervention, Organisation, Koordination)
- Wirkung: Vergleich von IP+-Begünstigten und Nicht-Begünstigten, insbesondere im Hinblick auf die berufliche Wiedereingliederung (mikroökonomische Wirksamkeit)
- Kosten: finanzielle Aufwände und Erträge der Interventionen des IP+ (Kosten und Kosten-Nutzen-Verhältnis)

13.2 Methode, Daten und Einschränkungen

Die Evaluation stützt sich auf einen Entwicklungsansatz, der sich für die Kenntnisse und die Praxis der Akteurinnen und Akteure im Hinblick auf die Anpassung des Dispositivs anhand der sich verändernden Ziele interessiert. Der gewählte Ansatz geht somit über eine summative oder streng formative Beurteilung hinaus. Die Evaluation stützt sich auf retroaktive Prozesse und Verfahren zur gemeinsamen Interpretation von Resultaten zusammen mit den Akteurinnen und Akteuren, was insbesondere für Projekte angezeigt ist, zu denen wenig Informationen vorliegen. Der Entwicklungsansatz wird durch die Anwendung einer gemischten Methodologie umgesetzt, die sich Komplementarität und Gegenüberstellen verschiedener Datenquellen zu Nutze macht:

- Untersuchung von Unterlagen zu Gesetzesbestimmungen, Konzeption, Organisation, Funktionsweise und Kommunikation (sowohl öffentliche wie auch von den betreffenden Ämtern genutzte Dokumente)
- Qualitative Einzel- und Gruppengespräche mit den von der Funktionsweise des IP+ betroffenen Akteurinnen und Akteuren, d. h. den Personalberaterinnen und -beratern (RAV), den Sozialassistentinnen und -assistenten (Regionale Sozialdienste RSD), den Tandems, den Begünstigten des IP+ und den Entwerferinnen und Entwerfern des Dispositivs (13 Gespräche, 46 Teilnehmende)
- Statistische Daten aus der Arbeitsmarktstatistik des SECO, der Schweizerischen Sozialhilfeempfängerstatistik des Bundesamts für Statistik und des Monitorings des Integrationspools+ des AMA
- Finanzdaten aus Tätigkeitsberichten, Betriebsrechnungen, statistischen Datensammlungen und Datenbankauszügen

Der Umfang der Evaluation ist zeitlich und im Hinblick auf ihren Gegenstand beschränkt:

- Sie bezieht sich auf die Anlaufphase des IP+, vornehmlich die ersten beiden Jahre seines Betriebs. Die Themen beziehen sich daher vor allem auf Aspekte der Einarbeitung, der Positionierung der Akteurinnen und Akteure sowie der institutionellen oder organisatorischen Anpassungen während der Umsetzungsphase des neuen Dispositivs.
- Bestimmte Punkte, die insbesondere aus Sicht der Akteurinnen und Akteure besonders kritisch sind, wie die Abstimmung der Praxis und die Abgrenzung der Zuständigkeiten, dürften sich in der Zwischenzeit weiterentwickelt haben und zum Zeitpunkt der Konsolidierungsphase des IP+ möglicherweise weniger problematisch sein.

- Aus diesem Grund sind Fragen, die sich spezifisch auf diese Phase beziehen – z. B. langfristige Stabilisierung, Routine, Motivation, Identifikation mit dem Dispositiv, Sichtbarkeit des Dispositivs – kaum vertreten.
- Da die langfristige Wirkung des IP+, insbesondere in Bezug auf die Wiedereingliederungen der Begünstigten, noch nicht bekannt ist, konnte nur die kurzfristige Wirkung des Dispositivs untersucht werden.
- Die Evaluation befasst sich mit den mikroökonomischen Aspekten des Dispositivs, insbesondere in Bezug auf die Begünstigten sowie deren Betreuung. Makroökonomische Faktoren, wie der Wechsel von Begünstigten zwischen verschiedenen Betreuungsdispositiven und die Folgen für die berufliche Wiedereingliederung (insbesondere Substitutions- oder Verdrängungseffekte) werden nicht behandelt.

13.3 Treue

Das IP+-Dispositiv wird im Allgemeinen getreu dem Konzept umgesetzt. Als eine Organisation, die sich noch im Lernprozess befindet, verfügt der IP+ über die nötige Dynamik, um seine Formalisierung weiterzuführen und Lösungen für mögliche Herausforderungen zu entwickeln (einheitliche Definition der Beschäftigungsfähigkeit, sachdienliche Auswahl der Begünstigten, Mobilisation diverser Massnahmen).

Was die aufgewandten Ressourcen betrifft, entspricht das Verhältnis zwischen der Anzahl Beraterinnen und Berater der Tandems und der Zahl der Begünstigten den Erwartungen; dies trifft auch auf die Kosten zu. Jedoch war die Kapazität des Dispositivs aufgrund von vakanten Stellen, insbesondere im Tandem des RAV Nord, vorübergehend beschränkt. Obwohl die durchschnittliche Betreuungsdauer unter sieben Monaten liegt, wurde ein Drittel der Begünstigten länger als die vorgesehenen neun Monate betreut. Die Abgänge innerhalb der ersten 30 Tage der Betreuung betreffen eine von zehn Personen. In diesem Sinne weicht die tatsächliche Betreuungsdauer bei einem beachtlichen Teil der Begünstigten von der vorgesehenen Dauer ab.

Als innovatives Dispositiv einer entgrenzten Politik im Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfe für besonders benachteiligte Bevölkerungsteile scheint der IP+ das Ziel, Zusammenarbeit zwischen Organisationen anzuregen, gänzlich, und jenes einer besseren Kontinuität der Betreuung teilweise zu erreichen. Obwohl im Allgemeinen Einigkeit über den Auftrag des IP+ herrscht, existieren unterschiedliche Vorstellungen zum Dispositiv und die Erwartungen der Fachpersonen sind nicht einheitlich, da sie *situationsbezogen* sind (abhängig von der Zugehörigkeit zu einem RAV oder einem RSD). So wird der IP+ von den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren entweder als Mittel oder Zweck, als Ersatz- oder Zusatzintervention und als wirkungsvoll oder wenig wirksam angesehen.

Zu Betreuung von spezifischen Lebensläufen aktiviert der IP+ ein intensives, differenziert durchgeführtes Coaching, das sowohl durch die besonderen Eigenschaften der Tandems sowie den lokalen Gegebenheiten der bestehenden Partnerschaften bedingt ist. Obwohl der IP+ spezifische Massnahmenpakete für jede Betreuungssituation organisieren sollte, und zwar von Betreuungsbeginn an, werden die Massnahmen zur Bewältigung von sozialen und beruflichen Problemen spät mobilisiert

und uneinheitlich umgesetzt¹⁴² (aus Gründen des Budgets¹⁴³, der Verfügbarkeit¹⁴⁴ und der Überzeugung). Tatsächlich wird selten auf koordinierte und sich ergänzende Massnahmen in Form von Massnahmenpaketen zurückgegriffen. Die Massnahmen werden in geringem Umfang und oft isoliert umgesetzt. Teilweise sind sie zu wenig spezifisch¹⁴⁵. Auch die Begünstigten spüren diese Abweichung zwischen offiziellem Diskurs und tatsächlichen Möglichkeiten.

Die gemeinsamen operativen Instrumente wurden von den Tandems geschaffen und werden durch die Koordination kontinuierlich verbessert. Sie betreffen:

- Die verschiedenen Modalitäten der Übermittlung, Kommunikation¹⁴⁶ und Dokumentation der Betreuungen und Interventionen (Protokolle, Korrespondenz, Telefone, Treffen) zwischen den Fachpersonen und zwischen den Ämtern im Hinblick auf eine Koordination und die Entwicklung einer gemeinsamen Vision
- Den Betreuungsprozess selbst (vertiefte und systematische Diagnose, Frequenz der Treffen, Kontinuität, individueller Plan zur beruflichen Betreuung, lösungsorientierte Begleitung)
- Die Netzwerkarbeit zur Aktivierung aller Partner¹⁴⁷ der Begünstigten im Hinblick auf die Schaffung einer gemeinsamen Sprache und eine bessere Komplementarität der Unterstützungsangebote

13.4 Deckung

Seit seiner Schaffung versucht der IP+, die angestrebten Begünstigten zu erreichen; die formalen Kriterien, um in den IP+ aufgenommen zu werden, werden vollständig eingehalten. Noch fehlt eine gemeinsame, interprofessionelle Definition der Profile, die für den IP+ infrage kommen. Das führt zu einer unvollständigen und von den Regeln der RAV und der RSD abhängigen Erkennung der potenziellen Begünstigten. Derzeit herrscht eher Einigkeit über die Ausschlusskriterien für Kandidatinnen und Kandidaten¹⁴⁸. Die Zugänglichkeit des Dispositivs IP+ könnte durch eine frühzeitige Erkennung¹⁴⁹ in den RAV und den RSD – noch bevor die Personen ihren Anspruch auf Arbeitslosigkeitsentschädigungen verlieren – verbessert werden.

¹⁴² 15,9 % der Teilnehmenden haben an einer sozialen Eingliederungsmassnahme teilgenommen, 12,8 % an einer BAMG-Massnahme (Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt); 30,9 % der Teilnehmenden haben eine andere Massnahme absolviert. 9,8 % der Teilnehmenden haben an zwei verschiedenen Massnahmen, 1,1 % an drei verschiedenen Massnahmen teilgenommen.

¹⁴³ Ausbildungstätigkeiten und bestimmte Kurse, die für den Zugang zum Arbeitsmarkt wichtig sind, sind teuer.

¹⁴⁴ Die Anzahl der für den gesamten Kanton verfügbaren BAMG-Massnahmen entspricht ungefähr der Zahl der IP+-Begünstigten (185 BAMG-Massnahmen und 239 IP+-Begünstigte 2014).

¹⁴⁵ Massnahmen in den Bereichen Sprache, soziale Partizipation oder erste Berufserfahrung sind weiterhin weit vom ersten Arbeitsmarkt entfernt.

¹⁴⁶ Es werden Vorkehrungen zum Schutz der ausgetauschten Daten getroffen (Vertraulichkeit und Nachverfolgbarkeit).

¹⁴⁷ RSD, Vermittlungspools, Beistandschaften, medizinisches Personal, Dienstleister wie die Stiftung Fondation Emploi Solidarité, die Stiftung IPT, Ritex, Familienmitglieder usw.

¹⁴⁸ Negativdefinition: der IP+ ist nicht für Personen mit ausgeprägten Lese- und Schreibschwächen, mit schwerer psychischer Beeinträchtigung, mit fehlender Ausbildung, ohne Arbeitsbewilligung usw. geeignet.

¹⁴⁹ Diese soll insbesondere die Identifikation allfälliger Probleme (z. B. psychischer, finanzieller, familiärer oder sprachlicher Natur) und anderer Kompetenzen sowie die Beurteilung der Arbeitsfähigkeit ermöglichen.

Einige Begünstigten haben eine lange Betreuungsvorgeschichte, was den Handlungsspielraum zur Bearbeitung multipler, chronischer und tief verwurzelter Problemlagen innerhalb von neun Monaten einschränkt. In diesen Fällen und wenn zu viele Probleme vorliegen, welche die Beschäftigungsfähigkeit beeinträchtigen, ist auch ein intensives und effizientes Coaching ungenügend. Der IP+ wird allerdings als echte Chance für diese Begünstigten angesehen, denn er ermöglicht ihnen eine Neuausrichtung ihrer Identität¹⁵⁰.

Die Beschäftigungsfähigkeit ist nicht Gegenstand einer gemeinsamen Sichtweise und ihre Bewertung bezieht sich nicht auf einheitliche Kriterien¹⁵¹: Es sind weiterhin segmentäre Kriterien vorhanden, welche die Abgrenzung der Ämter widerspiegeln. Auch die Motivation wird *situationsbezogen* anhand des Vorwissens über die Situation und die vorherige Zusammenarbeit beurteilt: Diese Elemente sollten den Tandems vor der Anmeldung beim IP+ mitgeteilt werden, damit ein umfassender Ansatz mit mehreren Optionen geplant und eine gute Auswahl sichergestellt werden kann.

Im Allgemeinen ist die geografische und organisatorische Zugänglichkeit des IP+ gegeben. Der für deutschsprachige Begünstigte ideal gelegene jetzige Standort des IP+ Nord¹⁵² ist für die Begünstigten des Broye-Bezirks allerdings weniger gut geeignet (Transportkosten und Entfernung zu den Netzwerken). Die Erreichbarkeit der Tandems über verschiedene Kanäle (Telefon, E-Mail, Gespräche) und ihre hohe Bereitschaft werden hervorgehoben.

13.5 Qualität

Die Analyse der Dienstleistungsprozesse und der Funktionsweise zeigt, dass sämtliche geplanten Dienstleistungen umgesetzt werden: Der Prozess, seine verschiedenen Schritte (gemeinsame Adressierung, Vertrag, regelmässige Gespräche, Schlussbilanz usw.) werden fließend entwickelt.

Die Tandems sind der Eckpfeiler des Dispositivs: Durch die doppelte Professionalität sind multiple Kompetenzen verfügbar, durch die das Coaching an die unterschiedlichen Profile und Projekte der Begünstigten angepasst werden kann (Art, Ziele, Methoden). Für Kohäsion, Komplementarität und Effizienz der Tandems sorgen das gegenseitige Vertrauen, eine geteilte Auffassung über den Auftrag, der gegenseitige Respekt gegenüber der Expertise, die Differenzierung der Kompetenzen sowie der laufende Austausch für eine gemeinsame Blickrichtung und diversifizierte Tätigkeiten. Die Mitwirkung bei der Festlegung ihrer neuen Berufsrolle, der Beitrag zu einem innovativen kantonalen Projekt und die Selbstbestimmung bei der Gestaltung ihrer Intervention wirken motivierend. In dieser Entwicklungsphase des Dispositivs ist eine gewisse Plastizität der Aktivitäten erforderlich, damit die Intervention auf die komplexen sozialen Situationen abgestimmt werden kann¹⁵³.

¹⁵⁰ Der IP+ ermöglicht den Begünstigten eine Umorientierung; sie werden wieder zu Arbeitsuchenden (weniger stigmatisierender Status).

¹⁵¹ Abgesehen von den formalen Kriterien (kein Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und derzeit oder in den letzten zwölf Monaten Empfänger von Sozialhilfe).

¹⁵² In Murten in der Nähe der übrigen Ämter.

¹⁵³ Beispiele: Die Beurteilung der Person wird in der Realität schrittweise mit zunehmendem Vertrauen vorgenommen (statt vorgängig im Rahmen einer punktuellen Diagnose); der Plan für die persönliche berufliche Betreuung nimmt verschiedene, mehr oder weniger formalisierte Formen an.

Die meiste Zeit wenden die Tandems für das Coaching auf, das auf eine individuelle Gestaltung der Betreuung abzielt¹⁵⁴ (dies zum Nachteil eines als förderlich wahrgenommenen kollektiven Ansatzes¹⁵⁵). Unterstützungs- und Beratungsmassnahmen, die für die soziale Integration nötig sind (Entschuldung, Paarberatung, Netzwerkarbeit usw.), sind aufgrund fehlender Zeit schwierig umzusetzen. Das Coaching scheint als Instrument erster Wahl verschiedene (erwartete wie auch unbeabsichtigte) Vorteile zu bieten. Die intensive und lösungsorientierte soziale Betreuung der Situation der Begünstigten ist in Bezug auf die Motivation¹⁵⁶ und die Diagnose wirksamer als für den Zugang zum Arbeitsmarkt während der neun Monate; trotz der nahen und individuellen Betreuung besteht nur eine schwache Verbindung zu den Netzwerken, insbesondere denen der Arbeitgeber. Einige haben das Gefühl, dass das aktive Zuhören gegenüber dem Bereitstellen von Ressourcen (Praktika, Massnahmen usw.) bevorzugt wird. Bei der Inanspruchnahme von Massnahmen *ausserhalb des Katalogs*, der Gestaltung von spezifischen Massnahmen und manchmal bei der Finanzierung von sozialen Eingliederungsmassnahmen (MIS) durch die Sozialkommissionen werden Schwierigkeiten festgestellt.

Die auf verschiedenen Ebenen entwickelten Koordinationen sind funktionell: Die operative Koordination innerhalb der Tandems, zwischen den Tandems durch das AMA¹⁵⁷ und innerhalb der RAV wird als gut bewertet; die interne Koordination mit den Vermittlungszentralen sollte unter Berücksichtigung der besonderen Profile intensiviert werden, um den Zugang zu angemessenen Ressourcen zu erleichtern. Die Koordination mit den Netzwerk-Partnern (RSD, Organisatoren der Massnahmen, RAV usw.) in unterschiedlichen Zusammensetzungen¹⁵⁸ ist zufriedenstellend, allerdings bedauern es die Tandems, dass die Beziehung zu den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern nicht unterhalten werden kann. Im Allgemeinen funktioniert die Koordination mit den Führungsorganen gut¹⁵⁹. Es besteht jedoch der Wunsch, dass das KSA aufgrund der Beheimatung der Tandems in den RAV mehr Präsenz zeigt.

Der Prozess zur Definition und Evaluation der Motivation zwischen den Fachpersonen der RAV und der SRD ist nicht abgeschlossen (keine vollständig beschriebenen oder geteilten Kriterien).

13.6 Wirkung

Die Teilnahme am IP+ scheint auf den ersten Blick eine relativ geringe Wirkung auf die institutionelle Betreuung und die Wiederaufnahme Erwerbstätigkeit zu haben. Die Quoten der

¹⁵⁴ Das Coaching behandelt zunächst die Probleme in Bezug auf die persönlichen Ressourcen (Lebensrhythmus, Hygiene, Selbstvertrauen usw.) und anschliessend die soziale und berufliche Problematik.

¹⁵⁵ Als förderlich wurden Organisationen wie die Fondation Emploi Solidarité und die Stiftung IPT erwähnt, die die Stärkung persönlicher, sozialer oder technischer Kompetenzen mit Unterstützung der Gruppe anstreben.

¹⁵⁶ Abbau von Druck, Überwindung der durch Sanktionen bestimmten Denkweise zugunsten von Betreuung und Stärkung

¹⁵⁷ Die Koordination zwischen den Tandems, die mehrmals pro Jahr stattfindet, könnte sich der Verbesserung der gemeinsamen Instrumente annehmen (Auswahl usw.).

¹⁵⁸ Vorab hergestellter Kontakt zwischen RSD und RAV, zwischen Sozialassistentin oder -assistenten und Tandem, tripartite Sitzung, multiple Austauschmodalitäten usw.

¹⁵⁹ Die Rahmenbedingungen werden gemeinsam festgelegt und sind bekannt (Zuständigkeiten, Arbeitsstrukturen, Finanzierung, bindende Reglemente usw.), ebenso die strategischen Achsen (Richtlinien, Info-Broschüren usw.).

Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger wie auch der Stellensuchenden entwickeln sich bei den Teilnehmenden des IP+ und denjenigen Personen, die daran hätten teilnehmen können, ähnlich. Die berufliche Wiedereingliederung hingegen ist bei einer Teilnahme am IP+ besser. Tatsächlich stieg der Anteil derjenigen, welche die Erwerbstätigkeit wiederaufnahmen, mittelfristig, also zwischen Ende 2012 und 2015, bei den IP+-Teilnehmenden stärker als bei den Nichtteilnehmenden – und zwar um 4,3 %. Dieser Anstieg muss auch in Verbindung mit der Zunahme um 15,3 % der IP+-Begünstigten, die während dieses Zeitraums eine Stelle gefunden haben, gegenüber 10,9 % bei den Nichtbegünstigten betrachtet werden. Das bedeutet also, dass sich die Betreuung durch den IP+ in der Wiedereingliederung von drei statt zwei zusätzlichen Arbeitsuchenden niederschlägt, und dies mit einer relativ kurzen durchschnittlichen Betreuungsdauer von 201 Tagen. Diese Ergebnisse berücksichtigen verschiedene Faktoren – vorherige Betreuung, soziodemografische Eigenschaften – aus statistischen Daten, um einen Vergleich der IP+-Begünstigten und der potenziellen Teilnehmenden zu ermöglichen. Weitere Faktoren können den Vergleich allerdings beeinflussen.

So können bei der Auswahl der Begünstigten durch die RAV und die RSD Personen mit besonderen Profilen auf den IP+ hingewiesen werden. Die Personalberaterinnen und -berater sehen den IP+ als ersetzende Betreuungsstruktur, die das RAV bei besonders komplexen Problemlagen mit starker sozialer Komponente, die im Rahmen des RAV nicht angemessen betreut werden können, entlastet. Im Fall der RSD wird der IP+ als eine die Aufgabe der sozialen Integration ergänzende Struktur betrachtet, die gezielt auf die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit eingeht. In beiden Fällen ist anzunehmen, dass die Begünstigten unabhängig der statistischen Faktoren eine geringere Beschäftigungsfähigkeit aufweisen – nämlich eine ausgeprägtere Problematik, die eine ersetzende oder ergänzende Betreuung für die berufliche Wiedereingliederung verlangt – als die potenziellen Teilnehmenden. Die Begünstigten des IP+ können also speziell aufgrund ihres Profils, das im Hinblick auf die berufliche Wiedereingliederung eine besondere Betreuung erfordert, ausgewählt worden sein, während für die potenziellen Teilnehmenden die üblichen Strukturen – RAV und RSD – als ausreichend gelten. Vor diesem Hintergrund ist die Wirkung des IP+, sollte sie auch bescheiden sein, bemerkenswert, denn sie zeugt von einer besseren Wiedereingliederung trotz der geringeren Beschäftigungsfähigkeit der Begünstigten.

Der Austritt aus dem IP+ hängt ausserdem unterschiedlich mit der Umsetzung von Wiedereingliederungsmassnahmen zusammen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt ist etwas besser, wenn eine BAMG- oder andere Massnahme (exklusive MIS) zum Einsatz kommt. Bei den MIS ist dieser Zugang jedoch deutlich schlechter und die Rückkehr zu früheren Betreuungsstrukturen – RSD oder RAV – häufig. Teilnehmende mit einer MIS gelangen ausserdem häufiger an die RSD, solche mit einer BAMG-Massnahmen häufiger an die RAV. Liegt die Betreuungsdauer zwischen 91 und 180 Tagen sind häufiger Austritte aufgrund der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu beobachten. Bei einer Dauer von mehr als 270 Tagen, die die für den IP+ vorgesehene Betreuungsdauer übersteigt, ist die berufliche Wiedereingliederung selten und die Rückkehr zu den RAV oder RSD besonders häufig.

Überdies wird ein Grossteil der Eingliederungsmassnahmen Begünstigten zugewiesen, deren Betreuung 270 Tage übersteigt – im Unterschied zu Begünstigten mit einer Betreuungsdauer zwischen 91 und 180 Tagen, die einen besonders geringen Anteil der BAMG-Massnahmen und MIS beanspruchen. Aus diesen Feststellungen lassen sich verschiedene Begünstigtenprofile unterscheiden, die in drei Gruppen unterteilt werden können, die je etwa ein Drittel der Begünstigten des IP+ ausmachen. Die erste Gruppe, die eine lange Betreuungsdauer, eine häufige Rückkehr zu den

ursprünglichen Betreuungsstrukturen aufweist, nimmt den grössten Teil der Eingliederungsmassnahmen in Anspruch. Die zweite Gruppe zeichnet sich durch eine mittlere – in Ausnahmefällen auch lange – Betreuungsdauer, einen Austritt zur Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit und eine geringe Inanspruchnahme von BAMG- und anderen Massnahmen aus. Die letzte Gruppe nimmt nur wenig Wiedereingliederungsmassnahmen in Anspruch und wird mittellang betreut. Sie gelangt hauptsächlich an die ursprünglichen Betreuungsstrukturen.

13.7 Kosten

Der IP+ zeichnet sich durch Kosten, die sich in einem angemessenen Rahmen bewegen, und eine positive Rendite aus. Die durch die Betreuung durch den IP+ verursachten Mehrkosten sind unter Berücksichtigung der Betriebskosten und der Kosten für die Massnahmen gering; sie liegen bei CHF 336.- oder 11,2 % über den Kosten für eine Betreuung ausserhalb des IP+. Aufgrund der auf dem Coaching basierenden intensiven Betreuung – der Betreuungsschlüssel liegt bei 38 Begünstigten pro Tandemmitglied gegenüber 135 pro Personalberaterin oder -berater in den RAV – sind die Betriebskosten des IP+ pro Betreuung um CHF 1277.- höher. Diese Kosten werden allerdings weitgehend durch die tieferen Kosten der BAMG-Massnahmen (Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt) und der MIS kompensiert. Diese sind im Falle der Betreuung durch den IP+ um CHF 941.- geringer, da die Massnahmen kürzer sind oder weniger häufig in Anspruch genommen werden. Durch die im Rahmen der intensiven Betreuung durch den IP+ zusätzlich aufgewandten Mittel wird somit möglicherweise eine geringere Beanspruchung der Massnahmen herbeigeführt, da sie durch die Betreuung ersetzt werden.

Auch die Betriebskosten können als angemessen qualifiziert werden, wenn man den IP+ mit gleichwertigen Massnahmen von privaten Leistungserbringern vergleicht, die Coaching anbieten. So kostet eine Stunde Coaching im Rahmen des IP+ CHF 119.-, während andere Anbieter für vergleichbare Massnahmen zwischen CHF 120.- und CHF 266.- verlangen. Es ist hervorzuheben, dass die Kosten die qualitativen Aspekte des Coachings nicht berücksichtigen. Die untersuchten vergleichbaren Massnahmen sehen festgelegte Sitzung vor, während der IP+ die Betreuung auf die Bedürfnisse der Begünstigten abstimmt.

Was die Rendite für den IP+ allein betrifft, werden die durchschnittlichen Betriebskosten (CHF 1765.-) und die Kosten der Massnahmen (CHF 1583.-), die sich pro begünstigte Person auf CHF 3348.- belaufen, rasch durch die Reduktion der Sozialhilfeleistungen und Arbeitslosenentschädigungen nach Austritt aus dem Dispositiv kompensiert. Tatsächlich sind diese Zahlungen nach Abschluss der Betreuung pro Begünstigter und Monat durchschnittlich um CHF 475.- niedriger als vor der Aufnahme in den IP+. Die Kosten des IP+ und die Reduktion der Zahlungen gleichen sich somit innerhalb von sieben Monaten nach Ende der Betreuung aus. Der Kostenausgleich unterscheidet sich deutlich nach dem Grund für den Austritt aus dem IP+: Bei einer Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit gleicht die Reduktion der Zahlungen die Kosten in weniger als vier Monaten aus, während bei einem Übergang zum RSD oder RAV dafür vierzig Monate nötig sind.

Für einen Vergleich der Rendite wurden Kosten und Nutzen des IP+ denjenigen einer Betreuung ausserhalb des IP+ gegenübergestellt. Es zeigt sich, dass sich der IP+ durch eine höhere Kosteneffizienz und einen kurzfristigen finanziellen Vorteil auszeichnet. Obwohl die Betreuung durch den IP+ vorübergehend höhere Kosten verursacht, sind beide Betreuungsarten neun Monate nach der

Intervention in finanzieller Hinsicht gleichwertig, da die Mehrkosten des IP+ zu diesem Zeitpunkt kompensiert werden. Darüber hinaus beträgt der monatliche finanzielle Vorteil unter der Voraussetzung der unveränderten Wiedereingliederung CHF 40.- pro durch den IP+ betreute Person, d.h. CHF 480.- pro Jahr. Die höhere Kosteneffizienz des IP+ als bei einer Betreuung ausserhalb des IP+ lässt sich somit bald nach Ende der Intervention beobachten. Dieser Befund ergibt sich sowohl aus den geringen Mehrkosten der Betreuung durch den IP+, insbesondere wegen der Substitution der Betreuung durch die RAV und vor allem jener der BAMG-Massnahmen und der MIS durch das Coaching, als auch aus der deutlichen Reduktion der Zahlungen im Falle einer beruflichen Wiedereingliederung. Tatsächlich entspricht die Wiedereingliederung einer oder eines Begünstigten während eines Jahres gemäss einer vorsichtigen Schätzung einer Einsparung von CHF 12 000.-, wobei diese Einsparung den Mehrkosten für die Betreuung von 35,7 Begünstigten durch den IP+ gleichkommt. Der IP+ kann somit mit einer geringen Steigerung der Wirksamkeit seine Kosten decken. Die Kosteneffizienz des IP+ ist daher mit einer beruflichen Wiedereingliederungsquote, die diejenige der Betreuung ausserhalb des IP+ leicht übersteigt (siehe 13.6 weiter oben) bereits erreicht und die Rendite positiv.

14 Empfehlungen

Die nachfolgenden Empfehlungen folgen einer entwicklungsorientierten Evaluationslogik: Sie wurden gestützt auf die Ergebnisse der vorherigen Kapitel und auf Basis von Überlegungen, Einschätzungen und Anliegen der verschiedenen Akteurinnen und Akteuren verfasst, die sich am Datenerhebungsprozess beteiligt haben verfasst. Die Empfehlungen sollen die laufende Entwicklung des Dispositivs auf dynamische Weise fördern, indem sie sich auf die Ergebnisse von Analysen und die gemeinsame Evaluation der soziopolitischen, praktischen und strategischen Relevanz zusammen mit den Auftraggebern stützen.

Sie berücksichtigen die bereits während der gesamten Untersuchung präsenten Sichtweisen, d. h. die interorganisatorische und organisatorische (Struktur, Prozess, erforderliche Bedingungen und Kooperation) sowie die interprofessionelle Perspektive (Rolle der Fachpersonen, Art der Intervention), ohne dabei die politische Dimension ausser Acht zu lassen (Durchlässigkeit im Umgang mit Langzeitarbeitslosigkeit und Sozialhilfe, Führung und Zweckgebundenheit). Die Empfehlungen sind in zehn Themen unterteilt: Koordination des Dispositivs (1), Auswahl und Übergang bei der Aufnahme (2), Betreuung und Organisation der Massnahmen (3), Übergang beim Austritt (4), Funktionsweise der Tandems (5), Stärkung der Handlungsfähigkeit der Tandems (6), Positionierung und Kommunikation (7), Finanzierung und Wirkung (8), Art der individuell ausgerichteten Intervention (9) sowie Monitoring und Indikatoren (10).

14.1 Koordination des Dispositivs

Feststellung

Der Integrationspool+ (IP+) erreicht sein Ziel, Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen anzuregen: Seine besonderen Eigenschaften werden anerkannt und geteilt (innovatives Dispositiv und sozialer Ansatz mit hoher Spezialisierung, um die Beschäftigungsfähigkeit zu verbessern). Seine grösste Stärke und gleichzeitig eine Herausforderung ist die Interprofessionalität, die einheitliche und gemeinsam festgelegte Vorkehrungen erfordert, um im Rahmen eines gemeinsamen Vorgehens weiterhin eine qualitativ hochwertige Leistung zu erbringen.

Empfehlungen

- Die Erfahrung und das Wissen¹⁶⁰ der Tandems bündeln und daraus Kapital schlagen.
- Die bereichsübergreifende Reflexivitätsdynamik bei bestimmten Themen (vorgängige Diagnose, Kriterien der Beschäftigungsfähigkeit usw.) im Hinblick auf eine gemeinsame Vision und die Schaffung von gemeinsamen Instrumenten zwischen Tandems (evtl. je nach Thema zusammen mit Sozialassistentinnen und -assistenten) weiterführen.
- Gemeinsame Schulungen für die Tandems, Sozialassistentinnen und -assistenten sowie die Personalberaterinnen und -berater anbieten, um das gemeinsame Vorgehen zu stärken.

¹⁶⁰ Insbesondere in Bezug auf das Wiedereingliederungspotenzial des IP+ (Profile, implizite Kriterien).

- Da der IP+ aus organisatorischer Sicht der Volkswirtschaftsdirektion und den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) angehört: Die institutionelle Verbindung der Tandems mit der Direktion für Gesundheit und Soziales (GSD) und dem Kantonalen Sozialamt (KSA; doppelte Verbindung als Sockel ihrer Interprofessionalität) auf verschiedene Arten sichtbar machen, zum Beispiel durch die Einladung der Tandems an Gesprächsrunden und Schulungen, durch das Ansprechen von sozialen Themen bei Arbeitstagungen usw.

14.2 Auswahl und Übergang beim Eintritt

Feststellung

Hierbei handelt es sich um eine der Schwächen des IP+. Die Auswahl der Profile wird ohne ausreichende Abstimmung vorgenommen. Es gibt derzeit keine gemeinsamen Kriterien zur Bestimmung der Beschäftigungsfähigkeit und der Motivation zwischen RAV und Regionalen Sozialdiensten (RSD), was eine vorgängige systematische und fundierte Suche nach Profilen, die vom IP+ profitieren könnten, auf beiden Seiten verhindert. So entsprechen einige der aktuell betreuten Profile nicht der Logik des IP+. Zum Beispiel kommt der IP+ für Personen mit erheblichen sozialen Problemen *zu früh*: Die Probleme werden nicht früh genug erkannt und die berufliche Betreuung hat nicht genügend Zeit, ihre soziale Situation zu beleben oder die Verbindung zum Arbeitsmarkt wiederherzustellen, damit sie für die Aufnahme im IP+ geeignet sind.

Empfehlungen

- Durch die Organisation einer gemeinsamen und transversalen Reflexion den Auswahlprozess sowohl in den RAV als auch in den RSD verbessern sowie einen gemeinsamen Ansatz und die Kriterien in Bezug auf die soziale Situation, die erforderlichen Kompetenzen und die Verbindung zum Arbeitsmarkt festlegen.
- Durch die Entwicklung von Erkennungsstrategien in den RSD und RAV ein frühzeitiges Auffinden von potenziellen Begünstigten des IP+ unter den betreuten Profilen fördern, indem die Profile dokumentiert werden (*Profiling*).
- Ein systematisches und dauerhaftes Monitoring der übrigen im Rahmen der RSD betreuten sozialen Situationen vorsehen, um diese anzusprechen und durch die Mobilisierung von sozialen Eingliederungsmassnahmen (MIS) vor Eintritt in den IP+ auf das Dispositiv vorzubereiten.
- RSD und RAV arbeiten gemeinsam am Konzept der Beschäftigungsfähigkeit: Fälle und Profile erkennen, bei denen bereits vor dem IP+ eine gleichzeitige Einwirkung möglich ist (soziale Probleme, die nicht stark einschränken, keine zu grosse Entfernung von der Arbeitswelt).
- Im Hinblick auf die verschiedenen Auffassungen und situierten Sichtweisen die Erarbeitung und Einführung einer einheitlichen Eintrittsbeurteilung vorsehen (Verfahren und Inhalte). Diese wird vor dem Eintritt in den IP+ von der Sozialassistentin oder dem Sozialassistenten des RSD, der Personalberaterin oder dem Personalberater des RAV und dem Tandem (oder von einem seiner Mitglieder) gemeinsam vorgenommen, um die Chancen der Wiedereingliederung zu bestimmen (durch Analyse der Motivation und Überprüfung der vorhandenen Kompetenzen).

- Es geht darum, ein gemeinsames Verständnis der Motivation zu entwickeln und einheitliche Auswahlkriterien festzulegen, insbesondere im Hinblick auf komplexe Situationen mit multiplen Problemlagen¹⁶¹.

14.3 Betreuung und Organisation der Massnahmen

Feststellung

Die Evaluation hat gezeigt, dass die aktuelle Situation von der ursprünglichen Idee der Tandems als Planer von *Massnahmenpaketen* abweicht. Solche Pakete gibt es zu diesem Zeitpunkt fast keine und die Massnahmen kommen im Allgemeinen zu spät und nur punktuell zum Einsatz. Ausserdem stehen die umgesetzten MIS im Zusammenhang mit einer Nicht-Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit, was bedeutet, dass die Gleichzeitigkeit oder die Kombination der Massnahmen innerhalb des IP+ nicht vorhanden ist. Die Idee, die berufliche und die soziale Problematik gleichzeitig anzugehen (Massnahmenpakete, soziale Eingliederung durch berufliche Eingliederung), setzt eine gewisse Nähe zum Arbeitsmarkt voraus.

Weiter hat das Coaching eine zentrale Bedeutung innerhalb der Betreuung übernommen, obwohl es eher als Unterstützung zur Umsetzung der Massnahmenpakete gedacht war. Die Komplementarität der Interventionen wird daher vermehrt im Coaching im Tandem statt durch die Kombination von Massnahmen umgesetzt.

Diese Neuausrichtung der Betreuung der Tandems birgt das Risiko, dass es der stark individualisierten Betreuung an Perspektiven hinsichtlich eines Netzwerks oder auf ein Kollektiv gestützte Massnahmen (wie sie zum Beispiel in den MIS der Fondation Emploi Solidarité (Staat Freiburg, 2016e) umgesetzt werden: Kollektivkurse oder Gruppenworkshops) fehlen mag.

Empfehlungen

- Kann eine hemmende soziale Situation nicht durch die Komplementarität der Interventionen innerhalb des IP+ gelöst werden, sollte ein sequenzieller Ansatz gewählt werden, indem die Problematik vor der Aufnahme in den IP+ zunächst durch die Mobilisierung von MIS bearbeitet und das Coaching anschliessend unter Berücksichtigung und Einbeziehung des Arbeitsmarkts zu einer systematischeren Betreuung weiterentwickelt wird.
- Um zu verhindern, dass das Coaching einen zu starken Akzent auf individuelle oder psychologische Aspekte legt, sollte auch eine Art *Case Management* entwickelt werden (zur Aktivierung und Koordination aller betroffenen Akteure, insbesondere der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber).

¹⁶¹ Die Erfahrung der Tandems hat gezeigt, dass der Eintritt in den IP+ für Personen, die Probleme in mehr als drei Bereichen aufweisen (z. B. Sprache, Berufsprofil und Gesundheit) trotz hoher Motivation schwierig ist (implizite Regel der *drei Hindernisse*).

- Die Betreuung durch die Tandems ist eine Leistung, die bewusst wenig formalisiert wurde (d. h. wenig durch externe Kriterien bestimmt wird); sie schafft Gelegenheit für gegenseitigen Austausch und Mitgestaltung (*Ausformung der Berufsrolle*), Überlegungen zur Praxis und die Weiterentwicklung von Erfahrungswissen. Der reflexive Handlungsspielraum der Tandems wirkt sich auf deren Effizienz und Motivation aus. Um diese neue interprofessionelle Rolle auszuüben, ist eine gemeinsame Sozialisierung nötig, weshalb es wichtig ist, den Austausch, die Transversalität und die Nachbesprechungen innerhalb und zwischen den Tandems aufrechtzuerhalten, damit sich das Dispositiv durch Vereinheitlichung, Austausch und Verbreitung der Praxis selbst reguliert.
- Die Entwicklung einer kollektiven Betreuung der Begünstigten durch die Tandems während bestimmter Phasen des Betreuungsprozesses (Informationssitzung zu Beginn des Prozesses, Schulung zur Entwicklung von spezifischen Kompetenzen, Erfahrungsaustausch mit ehemaligen Begünstigten des IP+ usw.) prüfen.

14.4 Übergang beim Austritt

Feststellung

Der Übergang beim Austritt ist noch nicht vollständig festgelegt; das Risiko der Sequenzialität besteht weiter. Bei einem grossen Anteil der Begünstigten lässt sich eine Rückkehr zu den Ämtern, von denen sie zum IP+ gelangt sind¹⁶², beobachten.

Für die Begünstigten, die beim Austritt aus dem IP+ eine Anstellung finden, ist es manchmal schwierig, diese über die Zeit zu behalten. Die Betreuung im Unternehmen, die wirksam dem Risiko entgegenwirkt, die Anstellung zu verlieren, wird von den Tandems nur in Ausnahmefällen umgesetzt.

Empfehlungen

- Personen, die wieder an den Ausgangspunkt zurückkehren, erkennen und sich um ihre Zukunft kümmern, beispielsweise durch die Gewährleistung der Koordination mit den Akteurinnen und Akteuren ausserhalb der RAV und der RSD (Integration des IP+ und anderen, insbesondere assoziativen Dispositiven).
- Damit die manchmal untypischen Profile der Begünstigten des IP+ gegenüber dem Profil der Stellensuchenden ausserhalb des IP+ nicht benachteiligt werden, sollte die Schaffung von verschiedenen Verbindungen zwischen den Tandems einerseits und den Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber andererseits bei der Vorbereitung des Austritts aus dem IP+ hin zu einer Erwerbstätigkeit geprüft werden: Suche nach und Besprechung von angemessenen Stellen, Intensivierung des Jobcoachings oder Begleitung bei der Aufnahme der Erwerbstätigkeit (in Absprache mit den Vermittlungszentralen).

¹⁶² Drehtüreffekt, siehe z. B. Schuwey und Knöpfel, 2014, S. 185

14.5 Funktionsweise der Tandems

Feststellung

Das Dispositiv des IP+ ist abhängig von der Dynamik der Tandems und weist daher eine gewisse Anfälligkeit auf. Stösst ein Tandem auf Schwierigkeiten oder ist eines der Mitglieder abwesend, sind die Dienstleistungen nicht mehr optimal gewährleistet und der angestrebte Ansatz ist gefährdet.

Die Ansiedlung des IP+ in den RAV stellt die institutionelle Logik des Amtes für den Arbeitsmarkt (AMA) in den Vordergrund. Die Tandems fühlen sich dem KSA wenig zugehörig und empfinden manchmal eine grosse Distanz zum Amt.

Empfehlungen

- Die Logik einer lernenden Organisation durch die Förderung des Austauschs zwischen den Tandems und die Einrichtung von weiteren Plattformen zum Wissens- und Erfahrungsaustausch weiterführen, um die Prozesse zu verfeinern und eine Praxis mit einheitlichen Referenzen zu schaffen.
- In der Konsolidierungsphase sollte auf eine allfällige Erschöpfung der Tandems geachtet werden. Gemeinsam mit den Tandems Mittel zur Anerkennung ihrer Tätigkeit finden und sie mit den nötigen Ressourcen ausstatten. Für ein Gleichgewicht zwischen den Anforderungen der Funktion und der nötigen Autonomie zur Ausübung der Funktion sorgen.
- Den Handlungsspielraum der Tandems aufwerten, um den Zugang zu den für ihre Intervention erforderlichen Instrumenten zu erleichtern (Massnahmen, Beziehung zu den Vermittlungszentralen und den RSD usw.).
- Ein Gleichgewicht zwischen der institutionellen und symbolischen Präsenz des KSA und des AMA bei den Tandems bewahren; die Nähe zwischen dem KSA und den Tandems fördern, damit klar ist, dass sich ihre Tätigkeiten einer sozialen Logik verschreiben und ihre Besonderheit anerkannt wird (siehe Empfehlung 1).

14.6 Stärkung der Handlungsfähigkeit der Tandems

Feststellung

Es fehlt an Handlungsspielraum, um die Mobilisierung von angemessenen Eingliederungsmassnahmen zu ermöglichen (Rolle der Sozialkommissionen als Behörde im Bereich der Sozialhilfe).

Ausserdem haben die Tandems keine direkte Verbindung zu den Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern und aufgrund der speziellen Profile der IP+-Begünstigten können trotz der Zusammenarbeit mit den Vermittlungszentralen nicht immer massgeschneiderte Lösungen gefunden werden.

Empfehlungen

- Den Zugang zu den Massnahmen erleichtern und die Entscheidungsfindung im Hinblick auf die relativ kurze Dauer der Betreuung durch den IP+ beschleunigen. Für die MIS ist dieser Punkt

jedoch zu hinterfragen, da die Quote der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit bei deren Umsetzung geringer und alternativ das Coaching vorhanden ist.

- Die Schaffung von spezifischen Massnahmen für die Begünstigten des IP+ unterstützen, die von den Tandems angeboten und möglicherweise entwickelt werden.
- Die Koordination zwischen den Tandems und den Vermittlungspools überprüfen (die Komplementarität der erwarteten Unterstützungsmassnahmen präzisieren, die Dossiers von IP+-Begünstigten bewerben, mögliche Vorurteile auf dem Arbeitsmarkt abbauen usw.).
- Praktika mobilisieren oder organisieren und ein Netzwerk von Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern in Verbindung mit den Vermittlungspools entwickeln.

14.7 Positionierung und Kommunikation

Feststellung

Es zeigt sich, dass das Image des IP+ durch Erwartungen und Möglichkeiten geprägt ist (Modell der *Erfolgsgeschichten*), aber zu einem grossen Teil nicht den Erfahrungen der IP+-Begünstigten entspricht. Dieses Idealbild erzeugt Erwartungen bei den Begünstigten, die den IP+ als ein Dispositiv ansehen, das ihnen ermöglicht, Arbeit zu finden, oder ihnen eine Stelle besorgt. Erfüllt der IP+ diese Anforderung nicht, kann es sein, dass sich die betreuten Personen entmutigt fühlen und sich zurückziehen (Verstärkung des Gefühls, versagt zu haben).

Empfehlungen

- Einen einheitlichen Diskurs über das Programm führen, der auf den Eintrittsbedingungen und den vertraglichen Verpflichtungen basiert (allenfalls die bestehende Dokumentation und die Beispiele überprüfen). Es kann davon ausgegangen werden, dass die Begünstigten nur schrittweise ein realistisches Verständnis des IP+ erlangen. Es kann nützlich sein, sie nach ihren Erwartungen zu fragen, um an diesen zu arbeiten und innerhalb des realistisch Machbaren zu bleiben.
- Die erwartete Rolle der Begünstigten im Rahmen einer Aktivierungspolitik verdeutlichen (Übertragung von Verantwortung, persönlicher Einsatz, Gegenleistung usw.), indem insbesondere die vom Dispositiv und von der oder dem Begünstigten zu leistenden Beiträge im Hinblick auf berufliche Wiedereingliederung klargemacht werden.
- Darauf achten, welche Informationen von den Ämtern abgegeben werden, die Begünstigte auf den IP+ aufmerksam machen (RSD und RAV), und die Aufnahme ins Dispositiv sowie die Rechte und Pflichten aller beteiligten Personen klären (z. B. im Rahmen eines Netzwerkgesprächs beim Eintritt).
- Gegebenenfalls Kommunikationsmittel entwickeln, die besser an die speziellen Profile der Begünstigten angepasst sind (erklärende Videobeiträge, Karte in verschiedenen Sprachen für im IP+ betreute Migrantinnen und Migranten usw.).

14.8 Finanzierung und Wirkung

Feststellung

Der IP+ ist wirksam, da er die berufliche Wiedereingliederung verbessert. Die Zusatzkosten, die er während der Betreuung generiert, werden nach Austritt aus dem Dispositiv rasch kompensiert. Allerdings verursachen bestimmte Begünstigte, deren Profil nicht unbedingt für die Betreuung durch den IP+ geeignet ist, hohe Kosten. Durch ein gezieltes *Profiling* könnten die Ressourcen angemessener verteilt werden. Dabei besteht aber das Risiko, dass gezielt Begünstigte ausgewählt werden, bei denen eine kurzfristige Eingliederung wahrscheinlich ist.

Empfehlungen

- Dafür sorgen, dass für die Wirksamkeit des Dispositivs beim Eintritt in den IP+ angemessene Profile unter den potenziellen Teilnehmenden ausgewählt werden. Eine frühzeitige Aufnahme ins Dispositiv, z. B. bei komplexen sozialen Problemen, erfordert soziale Massnahmen, welche die Möglichkeiten des IP+ übersteigen (Mittel, Zeit).
- In Bezug auf das Monitoring (siehe Empfehlung 10) die Verwendung der Ressourcen insbesondere im Hinblick auf langfristige Betreuungsmassnahmen in Verbindung mit einer geringen Rückkehr zur Erwerbstätigkeit überprüfen.
- Gleichzeitig ist das Coaching des IP+ eine Massnahme, die in den Massnahmen gemäss Gesetz über die Beschäftigung und den Arbeitsmarkt (BAMG), den MIS und den üblichen Betreuungen durch die RAV und die RSD keine Entsprechung findet; die Notwendigkeit, gleichzeitig Coaching und weitere Massnahmen anzuwenden, sollte geprüft werden.

14.9 Art der individuell ausgerichteten Intervention

Feststellung

Die Arbeitslosigkeit und insbesondere die Langzeitarbeitslosigkeit ist ein Problem, das von vielen strukturellen, konjunkturellen, organisatorischen, individuellen und anderen Faktoren bestimmt wird. Aus politischer und organisatorischer Sicht wirkt der IP+ in erster Linie auf den Werdegang und die Kompetenzen der Individuen; er kann nicht auf die Arbeitsmärkte oder die Schaffung von angemessenen Stellen einwirken.

Empfehlungen

- In einer Konsolidierungsphase könnte der IP+ strukturierter auf die Arbeitsstellen wirken. Es könnten angemessene, innovative, unterstützende Massnahmen bei verschiedenen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern (Staat, Unternehmen usw.) geschaffen werden, z. B. Sensibilisierung (Image der Begünstigten), administrative Unterstützung oder Beratung zur Stärkung des sozialen Engagements (Schaffung von Solidaritätsjobs, gesellschaftlich engagierte Unternehmen usw.).

- Die Verbindung zwischen dem IP+ und dem Dispositiv zur Bekämpfung von Langzeitarbeitslosigkeit, das im Kanton Freiburg geschaffen wurde, stärken und den IP+ als Plattform und wichtiges Mittel zur Förderung dieser Strategie positionieren.

14.10 Monitoring und Indikatoren

Feststellung

Um die Führung des IP+ zu erleichtern, können Indikatoren gebildet werden, die insbesondere auf bestehenden Daten basieren. Diese Indikatoren ermöglichen es, die Funktionsweise des Dispositivs zu steuern und neue Situationen frühzeitig zu erkennen. Zu einem grossen Teil können aus den Daten des Monitorings des Integrationspools+ (MIP+) Indikatoren zur Funktionsweise des IP+ gewonnen werden; diese können durch spezifische Daten zu den Kosten der Massnahmen und den von den Tandems erhobenen Daten ergänzt werden.

Empfehlungen

- In Bezug auf die verfügbaren Daten des MIP+ scheinen folgende Indikatoren relevant: Austritt aus dem IP+ (insbesondere hin zu einer Erwerbstätigkeit oder zu den RSD oder RAV), zugeteilte Massnahmen (BAMG, MIS oder andere Massnahmen) und Dauer der Betreuung¹⁶³.
- Der MIP+ könnte um Daten zur Zuweisung zum IP+ (Initiative der Teilnahme am IP+ vom RSD, dem RAV oder dem Begünstigten) und die Evaluation der für die Betreuung durch die Tandems eingesetzten Mittel (z. B. durchschnittlich für die Betreuung eines Begünstigten pro Monat aufgewendete Zeit: weniger, gleich oder höher im Vergleich zu den übrigen Betreuungen) erweitert werden.
- Was die Kosten der Massnahmen betrifft, wären Indikatoren für jede Art von Massnahmen (MIS, BAMG- und andere Massnahmen) aufgrund der tatsächlich zugeteilten Massnahme wünschenswert¹⁶⁴.
- Wenn die Daten der Indikatoren fortlaufend aktualisiert werden, ist eine regelmässige Berechnung der Indikatoren (z. B. quartals- oder semesterweise) zur Kontrolle der Entwicklung des Dispositivs und insbesondere der Übereinstimmung der Indikatoren (z. B. Zunahme der zugeteilten Massnahmen ohne Verbesserung der Rückkehr zur Erwerbstätigkeit) möglich¹⁶⁵.

¹⁶³ Diese Indikatoren werden als Indikatoren für eine Gruppe von Begünstigten des IP+ während eines festgelegten Zeitraums aufgefasst (z. B. Anteil der Begünstigten, die während der durchschnittlichen Betreuungsdauer eine Anstellung gefunden haben).

¹⁶⁴ Im Rahmen dieser Evaluation konnten nur die Kosten für MIS analysiert werden (siehe Kapitel 8 des vollständigen Evaluationsberichts); es fehlten detaillierte Daten zu den BAMG- und anderen Massnahmen. Im Idealfall könnten die Kosten einer Massnahme in das MIP+ aufgenommen werden. Sind die Einheitskosten einer Massnahme bekannt und ist eine eindeutige Bezeichnung der Massnahme möglich (was bei MIS der Fall ist), können sie unter Berücksichtigung der Übereinstimmung zwischen Kosten und Bezeichnung der Massnahme leicht in das MIP+ integriert werden.

¹⁶⁵ Im Hinblick auf ein Monitoring des IP+ kann die regelmässige Berechnung der Indikatoren kohortenweise durchgeführt werden: Alle Begünstigten, die während eines bestimmten Zeitraums (z. B. eines Quartals oder Semesters) in den IP+ aufgenommen wurden, bilden eine Kohorte, für welche die Indikatoren berechnet werden.

- Die Indikatoren dienen zur Charakterisierung des Dispositivs (z. B. Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit oder Betreuungsdauer), sagen aber nichts über die Profile der Begünstigten aus (z. B. Zusammenhang zwischen Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit und Betreuungsdauer). Wenn für jede betreute Person individuelle Daten vorliegen, können Begünstigtenprofile festgelegt werden, z. B. nach der Typologie in Kapitel 8 (S. 78-79) und durch die allfällige Ergänzung um spezifische Daten zu den Kosten der Massnahmen.
- Neben den erwähnten quantitativen Indikatoren scheint auch die regelmässige qualitative Evaluation der Funktionsweise des Dispositivs durch die Tandems wünschenswert (z. B. semesterweise oder jährlich). Eine solche Evaluation kann auf standardisierte Messinstrumente zurückgreifen¹⁶⁶. Um jedoch die Antwortmöglichkeiten nicht durch einen zu strengen Rahmen einzuschränken, bietet sich eine offene Fragestellung an, z. B. in Form einer kurzen Analyse der aktuellen Funktionsweise und deren Entwicklung durch die Tandems. Eine solche Evaluation könnte gemeinsam von allen Tandems durchgeführt werden.
- Unabhängig von den Aspekten im Zusammenhang mit der Funktionsweise des IP+ könnte einmal pro Jahr eine standardisierte Evaluation durchgeführt werden (kurzer, an die Tandems gerichteter Fragebogen), um die Zufriedenheit mit der Arbeit und der Entwicklung der Arbeitsbedingungen (Organisation, Selbstständigkeit usw.) zu bestimmen.

Die Indikatoren können selbstverständlich erst bestimmt werden, wenn die Kohorte aus dem IP+ ausgetreten ist, weil erst zu diesem Zeitpunkt Daten zur gesamten Betreuung vorliegen.

¹⁶⁶ So kann z.B. zur Beurteilung der Entwicklung der betreuten Situationen eine Skala verwendet werden, anhand derer die Veränderung zum vorherigen Semester oder Jahr bestimmt wird (aktuelle Situationen schwieriger, gleich schwierig, weniger schwierig).

15 Bibliographie

Aeppli, D., Kälin, R., Ott, W. et Peters, M. (2004). Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose. Zurich, Rüegger

Aeppli, D. et Ragni, T. (2009). Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg? Analyse der Einflussfaktoren der kurz- und mittelfristigen Wiedereingliederungschancen in den ersten Arbeitsmarkt von Neuzugängern in die Sozialhilfe der Jahre 2005 und 2006. Berne, SECO

AFin, Administration des finances (2014). Comptes de l'Etat 2013. S.l., s.ed.

AFin, Administration des finances (2015). Comptes de l'Etat 2013. S.l., s.ed.

AFin, Administration des finances (2016). Comptes de l'Etat 2013. S.l., s.ed.

AMOSa, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau, Zug und Zürich (éd.) (2017a). Stellensuchende ohne Leistungsbezug im Fokus der öffentlichen Arbeitsvermittlung. S.l., AMOSa

AMOSa, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau, Zug und Zürich (éd.) (2017b). AMOSa-Projekt « Stellensuchende ohne Leistungsbezug im Fokus der öffentlichen Arbeitsvermittlung ». S.l., AMOSa

Blair, T. et Giddens, A. (2002). La troisième voie. Le Renouveau de la social-démocratie. Paris, Seuil

Bonoli, G. et Champion, C. (2013). La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne. Lausanne, Institut des hautes études en administration publique

Bonoli, G., Flückiger, Y., Berclaz, M., Kempeneers, P. et Wichmann, S. (2008). Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le canton de Fribourg. Lausanne, IDHEAP et OUE

Brander, P. (2015). Collaboration interinstitutionnelle. Une porte s'est ouverte. Panorama (consulté le 17.11.2017 sous www.panorama.ch)

Bude, H. et Willisch, A. (éds) (2008). Exklusion: Die Debatte über die Überflüssigen. Francfort, Surhkamp

Burghardt, H. et Enggruber, R. (éds) (2005). Soziale Dienstleistungen am Arbeitsmarkt. Soziale Arbeit zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Weinheim, Juventa

Caliendo, M. (2006). Microeconomic evaluation of labor market policies. Berlin, Springer

CEF, Commission d'évaluation des fonctions (2011). Description de la fonction de référence. Assistant/e social/e diplômé/e B. S.l., s.ed.

CEF, Commission d'évaluation des fonctions (2014). Description de la fonction de référence. Conseiller/ère en personnel ORP. S.l., s.ed.

Cour des comptes du Canton de Vaud (2014). Audit de la performance des mesures cantonales d'insertion professionnelle destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale. Lausanne, Cour des comptes du Canton de Vaud

Crozier, M. et Friedberg, E. (1981). L'acteur et le système. Paris, Seuil

Champagne, F., Contandriopoulos, A.-P. et Tanon, A. (2011). L'évaluation : concepts et méthodes. Montréal, Presses de l'Université de Montréal

CSIAS, Conférence suisse des institutions d'action sociale (2015). Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. Berne, CSIAS

Dagot, L. (2007). Menace du stéréotype et performance motivationnelle. Le cas des demandeurs d'emploi. L'Orientation Scolaire et Professionnelle, 36, 343-356

Dahme, H.-J., Otto, H.-U., Trube, A. et Wohlfahrt, N. (éds) (2003). Soziale Arbeit für den aktivierenden Staat. Opladen, Leske + Budrich

DEE et DSAS, Direction de l'économie et de l'emploi et Direction de la santé et des affaires sociales (2012). Concept d'organisation de la structure particulière de prise en charge selon l'article 86 de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT). Fribourg, DEE et DSAS

DEE et DSAS, Direction de l'économie et de l'emploi et Direction de la santé et des affaires sociales (2014). Convention de collaboration entre les Offices régionaux de placement et les Services sociaux régionaux du canton de Fribourg. Fribourg, DEE et DSAS

DSAS, Direction de la santé et des affaires sociales (1999). Concept MIS/Lasoc. Fribourg, DSAS

Erhel, C. (2012). Politiques de l'emploi : la tendance à l'activation donne-t-elle une place accrue à l'accompagnement ? Informations sociales, 169, 30-38

Etat de Fribourg (2016a). Catalogue des mesures d'insertion sociale (MIS) et des mesures spécifiques d'intégration (MInt). Evaluation du potentiel d'employabilité [MIS170]. S.l., s. ed.

Etat de Fribourg (2016b). Catalogue des mesures d'insertion sociale (MIS) et des mesures spécifiques d'intégration (MInt). Evaluation du potentiel d'employabilité [MIS 171]. S.l., s. ed.

Etat de Fribourg (2016c). Catalogue des mesures d'insertion sociale (MIS) et des mesures spécifiques d'intégration (MInt). Bilan actif / IPT - pour personnes atteintes dans leur santé. S.l., s. ed.

Etat de Fribourg (2016d). Catalogue des mesures d'insertion sociale (MIS) et des mesures spécifiques d'intégration (MInt). Job-Coaching, individuelle Berufsintegration. S.l., s. ed.

Etat de Fribourg (2016e). Catalogue des mesures d'insertion sociale (MIS) et des mesures spécifiques d'intégration (MInt). L'Etape : coaching professionnel. S.l., s. ed.

Etat de Fribourg (2016f). Catalogue des mesures d'insertion sociale (MIS) et des mesures spécifiques d'intégration (MIInt). Cyber Coup d'Pouce : initiation à l'informatique et accompagnement à la recherche d'emploi. S.l., s. ed.

Georges, N. (2007). Le profilage des demandeurs d'emploi : modèle américain *versus* modèle néerlandais. Travail et Emploi, 112, 7-20

Gerfin, M. et Lerchner, M. (2000). Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik. Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Berne, SECO

Jaeger, M. (2012). Les politiques publiques et l'accompagnement social. Informations sociales, 169, 22-28

Kluve, J. (2010). The effectiveness of European active labor market programs. Labour Economics 17, 904-918

Knoepfel P., Larrue C. et Varone F. (2006). Analyse et pilotage des politiques publiques, Zurich, Rüegger

LASV, Loi sur l'action sociale vaudoise (2003). RSV 850.051

Lavitry, L. (2012). Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? Sociologies pratiques, 24, 53-65

Leibfried, S. et Pierson, P. (éds) (1998). Politiques sociales européennes : entre intégration et fragmentation. Paris, L'Harmattan

LEMT, Loi sur l'emploi et le marché du travail (2010). RSF 866.1.1

Lødemal, I. et Trickey, H. (éds) (2015). An offer you can't refuse : workforce in international perspective. Bristol, Policy Press

Mazade, O. (2014). L'évaluation d'un dispositif d'insertion professionnelle : une approche par les capacités. Formation emploi, 127, 91-107

Morlok, M., Liechti, D., Lalive, R., Osikominu, A. et Zweimüller, J. (2014). Evaluation des mesures du marché du travail. Incidence sur le comportement et les chances des postulants. Politique du marché du travail no 41. Berne, SECO

Oesch, D. et Baumann, I. (2012). Kantonale Unterschiede in der Erfassung von Stellensuchenden: Ursachen und Konsequenzen. Lausanne, Université de Lausanne

OFS, Office fédéral de la statistique (2009). Arriver en fin de droit, et après ? Analyse de la réinsertion des personnes arrivées en fin de droit de l'assurance chômage. Neuchâtel, OFS

OFS, Office fédéral de la statistique (2014). Résultats de la statistique de l'aide sociale 2013 du canton de Fribourg. Neuchâtel, OFS

OFS, Office fédéral de la statistique (2015a). Statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale. Guide pour la réalisation de l'enquête. Neuchâtel, OFS

OFS, Office fédéral de la statistique (2015b). Résultats de la statistique de l'aide sociale 2014 du canton de Fribourg. Neuchâtel, OFS

OFS, Office fédéral de la statistique (2016). Résultats de la statistique de l'aide sociale 2015 du canton de Fribourg. Neuchâtel, OFS

Ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale (2006). RSF 831.0.12

Patton, M. Q. (2011). Developmental Evaluation: applying complexity concepts to enhance innovation and use. New York, The Guilford Press

Patton, Q., M. (2002). Qualitative research and evaluation methods. Thousand Oaks, Sage

RELASoc, Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale (1999). RSF 831.0.11

REMT, Règlement sur l'emploi et le marché du travail (2012). RSF 866.1.11

Rossi, P. H., Lipsey, M. W. et Freeman, H. E. (2004). Evaluation: a systematic approach, Thousand Oaks, Sage

Rosenbaum, P. R. et Rubin, D. R. (1983). The central role of the propensity score in observational studies for causal effects. *Biometrika*, 70, 41-55

SASoc, Service de l'action sociale (2012). Récapitulatif des mesures d'insertion sociale validées. Fribourg, SASoc

SASoc, Service de l'action sociale (2016). Evaluation du Pôle Insertion+. Analyse des données financières relatives aux mesures d'insertion sociales (MIS) [Communication personnelle]. S.I., s.ed.

SASoc, Service de l'action sociale (2017). Prise en charge des autres mesures par l'aide sociale [Communication personnelle]. S.I., s.ed.

Schuwey, C. et Knöpfel, C. (2014). Nouveau manuel sur la pauvreté en Suisse. Lucerne, Caritas

Simonet, J.-C., Bonoli, G., Genoud, J., Sautière, H. et Guerry, E. (2013). Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée. Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques. Fribourg, Direction de la santé et des affaires sociales

SPE, Service public de l'emploi (s.d. a). Rapport annuel 2014. Fribourg, Service public de l'emploi

SPE, Service public de l'emploi (s.d. b). Cahier des charges assistant/e social/e dipl. B]. S.I., s.ed.

SPE, Service public de l'emploi (s.d. c). Cahier des charges conseiller/ère en personnel. S.I., s.ed.

SPE, Service public de l'emploi (s.d. d). Rapport annuel 2013. Fribourg, Service public de l'emploi

SPE, Service public de l'emploi (s.d. e). Rapport annuel 2015. Fribourg, Service public de l'emploi

SPE et SASoc, Service public et de l'emploi et Service de l'action sociale. (2013). Pôles Insertion+. Structure de prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale demandeuses et demandeurs d'emploi en fin ou sans droit LACI, art. 86 LEMT. Information aux Commissions sociales et SSR. Fribourg, SPE et SASoc

SPE et SASoc, Service public et de l'emploi et Service de l'action sociale. (2014). Evaluation du Pôle Insertion+. Exposé du mandat à l'attention des soumissionnaires. Fribourg, SPE et SASoc

SPE et SASoc, Service public de l'emploi et Service de l'action sociale (2015). Le Pôle Insertion+. Lutte contre le chômage : devenez partenaire ! Fribourg, Direction de l'économie et de l'emploi et Direction de la santé et de l'action sociale

SPE et SASoc, Service public de l'emploi et Service de l'action sociale (2017). Fréquence des entretiens de conseil des demandeurs d'emploi sans droit aux indemnités de chômage [Communication personnelle]. S.l., s.ed.

SPO, Service du personnel et de l'organisation (2013). Echelle des traitements 2013. S.l., s.ed.

SPO, Service du personnel et de l'organisation (2014b). Calendrier 2014. S.l., s.ed.

SPO, Service du personnel et de l'organisation (2014a). Echelle des traitements 2014. S.l., s.ed.

SPO, Service du personnel et de l'organisation (2015). Echelle des traitements 2015. S.l., s.ed.

SStat, Service de la statistique (2015). Annuaire statistique du canton de Fribourg (2016). Fribourg, SStat

Stalder, M., Lindenmeyer, H., Morlok, M. et Frey, M. (2013). Concept d'évaluation pour le projet « Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale : démarche de coopération concrètes ». S.l., KEK-CDC Consultants et B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung

Zweimüller, J. et Lalive D'Épinay, R. (2000). Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Berne, SECO

Zwick Monney M. (2015). Les échecs de l'insertion, rouages et engrenages d'un mouvement permanent. Seismo, Zurich

16 Liste des tableaux

Tableau 1	Utilisation des sources de données selon les aspects de l'évaluation.....	22
Tableau 2	Aperçu des principales variables.....	25
Tableau 3	Aperçu des variables.....	27
Tableau 4	Indicateurs de prise en charge des GE et GC.....	68
Tableau 5	Caractéristiques sociodémographiques des GE et GC.....	69
Tableau 6	Effets du Pôle Insertion+ selon la période de référence et les mesures pré-PI+/post-PI+.....	71
Tableau 7	Indicateurs de prise en charge des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+.....	73
Tableau 8	Mesures et durée du suivi des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+.....	77
Tableau 9	Profils des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+ selon la sortie, les mesures et la durée du suivi.....	79
Tableau 10	Coûts de fonctionnement moyens par bénéficiaire (PI+) et demandeur d'emploi (ORP).....	81
Tableau 11	Coûts des mesures par bénéficiaire effectifs des bénéficiaires potentiels du Pôle Insertion+.....	82
Tableau 12	Profils des anciens bénéficiaires du PI+ et coûts par bénéficiaire.....	86
Tableau 13	Paiements par bénéficiaire effectif et par bénéficiaire potentiel du Pôle Insertion+.....	87
Tableau 14	Paiements par bénéficiaire effectif et par bénéficiaire potentiel du Pôle Insertion+ selon l'insertion professionnelle après l'intervention.....	89
Tableau 15	Liste des variables utilisées.....	139
Tableau 16	Taux de disponibilité du numéro AVS à 13 chiffres dans la SAS par année.....	141
Tableau 17	Indicateurs et effets du Pôle Insertion+ selon la période de référence et les mesures pré-PI+/post-PI+ sans ajustement.....	152
Tableau 18	Indicateurs et effets du Pôle Insertion+ selon la période de référence et les mesures pré-PI+/post-PI+ avec ajustement ^d	154
Tableau 19	Répartition des bénéficiaires du Pôle Insertion+ selon le premier contact (périodes de 4,5 mois).....	156
Tableau 20	Caractéristiques sociodémographiques des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+.....	157
Tableau 21	Mesures suivies par les anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+.....	158
Tableau 22	Indicateurs de prise en charge des profils des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+.....	158
Tableau 23	Caractéristiques sociodémographiques des profils des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+.....	159
	Evaluation Pôle Insertion+ - Integrationspool+	132

Tableau 24	Sortie du Pôle Insertion+ et coûts par bénéficiaire.....	160
Tableau 25	Durée de suivi par le Pôle Insertion+ et coûts par bénéficiaire	160

17 Liste des graphiques

Graphique 1	Accès et procédure Pôle Insertion+	33
Graphique 2	Orientation des situations	34
Graphique 3	Concept d'organisation	35
Graphique 4	Les différents acteurs et actrices concernés par le Pôle Insertion+ et leurs liens	52
Graphique 5	Taux de suivi institutionnel (demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) ou bénéficiaires de l'aide sociale (AS)) et de sortie des ORP vers l'emploi (période de référence courte, sans ajustement).....	66
Graphique 6	Taux de bénéficiaires de l'aide sociale (AS), de demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) et de bénéficiaires d'indemnité de chômage (IC) (période de référence courte, sans ajustement).....	66
Graphique 7	Durée cumulée en jours de l'aide sociale (AS), du statut de demandeur et demandeuse d'emploi (DE) et du chômage (période de référence courte, sans ajustement)	67
Graphique 8	Paiements cumulés (en francs suisse) au titre de prestation de l'aide sociale (AS) et d'indemnités chômage (IC) (période de référence courte, sans ajustement)	67
Graphique 9	Sortie et mesures des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+	75
Graphique 10	Sortie vers les SSR ou les ORP et mesures des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+	76
Graphique 11	Sortie vers l'emploi, les SSR ou les ORP et durée du suivi des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+	76
Graphique 12	Différences standardisées entre GE et GC avec et sans ajustement selon les variables du calcul des scores de propension	142
Graphique 13	Taux de suivi institutionnel (demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) ou bénéficiaires de l'aide sociale (AS)) et de sortie des ORP vers l'emploi (période de référence longue, sans ajustement).....	146
Graphique 14	Taux de bénéficiaires de l'aide sociale (AS), de demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) et de bénéficiaires d'indemnité de chômage (IC) (période de référence longue, sans ajustement).....	146
Graphique 15	Durée cumulée en jours de l'aide sociale (AS), du statut de demandeur ou demandeuse d'emploi (DE) et du chômage (période de référence longue, sans ajustement)	147
Graphique 16	Paiements cumulés (en francs suisse) au titre de prestation de l'aide sociale (AS) et d'indemnités chômage (IC) (période de référence longue, sans ajustement)	147
Graphique 17	Taux de suivi institutionnel (demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) ou bénéficiaires de l'aide sociale (AS)) et de sortie des ORP vers l'emploi (période de référence courte, avec ajustement)	148

Graphique 18	Taux de bénéficiaires de l'aide sociale (AS), de demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) et de bénéficiaires d'indemnité de chômage (IC) (période de référence courte, avec ajustement)	148
Graphique 19	Durée cumulée en jours de l'aide sociale (AS), du statut de demandeur ou demandeuse d'emploi (DE) et du chômage (période de référence courte, avec ajustement)	149
Graphique 20	Paiements cumulés (en francs suisse) au titre de prestation de l'aide sociale (AS) et d'indemnités chômage (IC) (période de référence courte, avec ajustement).....	149
Graphique 21	Taux de suivi institutionnel (demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) ou bénéficiaires de l'aide sociale (AS)) et de sortie des ORP vers l'emploi (période de référence longue, avec ajustement).....	150
Graphique 22	Taux de bénéficiaires de l'aide sociale (AS), de demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) et de bénéficiaires d'indemnité de chômage (IC) (période de référence longue, avec ajustement).....	150
Graphique 23	Durée cumulée en jours de l'aide sociale (AS), du statut de demandeur ou demandeuse d'emploi (DE) et du chômage (période de référence longue, avec ajustement)	151
Graphique 24	Paiements cumulés (en francs suisse) au titre de prestation de l'aide sociale (AS) et d'indemnités chômage (IC) (période de référence longue, avec ajustement)	151
Graphique 25	Schématisation	161

18 Annexe portant sur la méthodologie

18.1 Liste de la documentation

Les documents consultés dans le cadre de l'étude documentaire sont les suivants :

Documents officiels

DEE et DSAS, Direction de l'économie et de l'emploi et Direction de la santé et des affaires sociales (2012). Concept d'organisation de la structure particulière de prise en charge selon l'article 86 de la loi sur l'emploi et le marché du travail (LEMT). Fribourg, DEE et DSAS

DEE et DSAS, Direction de l'économie et de l'emploi et Direction de la santé et des affaires sociales (2014). Convention de collaboration entre les Offices régionaux de placement et les Services sociaux régionaux du canton de Fribourg. Fribourg, DEE et DSAS

DEE et DSAS (s.d.). Convention régissant la structure particulière de prise en charge prévue par l'article 86 de la loi du 6 octobre 2010 sur l'emploi et le marché du travail (LEMT) entre La Direction de l'économie et de l'emploi (DEE) ainsi que son Service public de l'emploi (SPE) et La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) ainsi que son Service de l'action sociale (SASoc)

DEE et DSAS (2014). Vereinbarung über die Zusammenarbeit zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren und den Regionalen Sozialdiensten des Kantons Freiburg

SPE (s.d.). Modèle collaborateur-collaboratrice, cahier des charges, Attestation du ou de la titulaire. Assistante sociale

SPE (s.d.). Modèle collaborateur-collaboratrice, cahier des charges, Attestation du ou de la titulaire. Conseillère en personnel

SPE et SASoc (2014). Concept de communication Pôle Insertion+

Documents de procédure

AMA und KSA, Amt für den Arbeitsmarkt und Kantonales Sozialamt (s.d.). Zusammenarbeitsvereinbarung no 12015D

AMA, Amt für den Arbeitsmarkt (2014). Memo, Schnittstelle Integrationspool+/Interinstitutionelle Zusammenarbeit/IV

KSA, Kantonales Sozialamt (2013). Integrationspool+. Information für die regionalen Sozialdienste (RSD)

SASoc, Service de l'action sociale (2013). Pôle Insertion+. Informations à l'usage des services sociaux régionaux (SSR)

SPE, Service public de l'emploi (2014). Structure particulière de prise en charge de certains bénéficiaires (art. 86 LEMT) : les Pôles Insertion+

SPE, Service public de l'emploi (s.d.). Contrat de placement no 02012 entre demandeur d'emploi et Office régional de placement

SPE et SASoc, Service public de l'emploi et Service de l'action sociale (s.d.). Accord de collaboration no 12015

SPE, Service public de l'emploi (2014). Mémo, Interfaces Pôles Insertion+, Collaboration interinstitutionnelle et AI

Documents de présentation

AMA und KSA, Amt für den Arbeitsmarkt und Kantonales Sozialamt (2013). Integrationspool+. Betreuungseinrichtung für ausgesteuerte Stellensuchende und Stellensuchende ohne Anspruch auf Leistungen nach AVIG (Art. 86 BAMG). Präsentation RAV Nord

AMA und KSA, Amt für den Arbeitsmarkt und Kantonales Sozialamt (2013). Integrationspool+. Betreuungseinrichtung für ausgesteuerte Stellensuchende bzw. Stellensuchende ohne Anspruch auf AVIG-Leistungen, die Sozialhilfe beziehen (Art. 86 BAMG)

DSAS et DEE, Direction de la santé et des affaires sociales et Direction de l'économie et de l'emploi (2014). Pôle Insertion+. Conférence de presse du 14 octobre 2014. Anne-Claude Demierre, Conseillère d'Etat, directrice de la santé et des affaires sociales et Beat Vonlanthen, Conseiller d'Etat, directeur de l'économie et de l'emploi

DSAS et DEE, Direction de la santé et des affaires sociales et Direction de l'économie et de l'emploi (2014). Communiqué de presse. Pôle Insertion+ : le canton unit ses forces pour favoriser la réinsertion des chômeurs de longue durée

GSD und VWD, Direktion für Gesundheit und Soziales und Volkswirtschaftsdirektion (2014). Medienmitteilung. Integrationspool+: Der Kanton vereint seine Kräfte, um die Wiedereingliederung von Langzeitarbeitslosen zu fördern

GSD und VWD, Direktion für Gesundheit und Soziales und Volkswirtschaftsdirektion (2014). Integrationspool+. Medienkonferenz vom 14. Oktober 2014. Anne-Claude Demierre, Staatsrätin, Direktion für Gesundheit und Soziales und Beat Vonlanthen, Staatsrat, Volkswirtschaftsdirektor

SPE et SASoc, Service public et de l'emploi et Service de l'action sociale (2013). Pôles Insertion+. Structure de prise en charge des bénéficiaires de l'aide sociale demandeuses et demandeurs d'emploi en fin ou sans droit LACI, art. 86 LEMT. Information aux Commissions sociales et SSR. Fribourg, SPE et SASoc

SPE et SASoc, Service public et de l'emploi et Service de l'action sociale (2013). Pôle Insertion+. Structure de prise en charge des demandeuses et demandeurs d'emploi en fin ou sans droit LACI, art. 86 LEMT. Présentation pour les ORP, février 2013

Rapports d'évaluation

Bonoli, G., Flückiger, Y., Berclaz, M., Kempeneers, P. et Wichmann, S. (2008). Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le canton de Fribourg. Lausanne, IDHEAP et OUE

Simonet, J.-C., Bonoli, G., Genoud, J., Sautière, H., et Guerry, E. (2013). Kantonale Politik der Hilfe an Langzeitarbeitslose. Analyse und Empfehlungen für neue strategische Leitlinien. Freiburg, Direktion für Gesundheit und Soziales

Simonet, J.-C., Bonoli, G., Genoud, J., Sautière, H. et Guerry, E. (2013). Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée. Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques. Fribourg, Direction de la santé et des affaires sociales

Autres documents

LEMT, Loi sur l'emploi et le marché du travail (2010). RSF 866.1.1

REMT, Règlement sur l'emploi et le marché du travail (2012). RSF 866.1.11

SASoc, Service de l'action sociale (2013). Information à l'usage des services sociaux régionaux (SSR)

SASoc, Service de l'action sociale (2007). Mesures d'insertion sociale (MIS)

SPE, Service public de l'emploi (s.d. d). Rapport annuel 2013. Fribourg, Service public de l'emploi

SPE, Service public de l'emploi (s.d. a). Rapport annuel 2014. Fribourg, Service public de l'emploi

SPE et SASoc, Service public et de l'emploi et Service de l'action sociale (s.d). PI+ (Pôle Insertion plus). Fribourg

18.2 Variables utilisées

Tableau 15 Liste des variables utilisées

	Source	Période/ moment
Insertion professionnelle		
Sortie ORP vers emploi	PLASTA : abmeldegrund (codes 01-05), abmeldedatum	1.2010 – 6.2015
Sortie PI+	MPI+ : motif de sortie, date sortie PI+	3.2013 – 6.2015
Recours		
AS (proportions m/a ²)	SAS : v1506, v1605, v0101_jahr	1.2010 – 12.2014
DE (proportions m/a ²), chômage (proportion m ²)	PLASTA : datumabmeldung, datum, recordart	1.2010 – 6.2015
AS ou DE (proportions m/a ²), AS et DE (proportion a ²)	SAS : v1506, v1605, v0101_jahr ; PLASTA, SIPAC : datumabmeldung, datum, recordart	1.2010 – 12.2014
IC (proportions m/a ²), chômage (proportion m ²)	SIPAC : cod_anspruchcode, f01_taggeldbeueger, monat	1.2010 – 6.2015
Païement cumulé (CHF)		
AS	SAS : v1511-v1522	1.2012 – 12.2014
IC	SIPAC : btr_taggeld, monat	1.2010 – 6.2015
Durée cumulée (jours)		
AS	SAS : v1506, v1605, v0101_jahr	1.2010 – 12.2014
DE, chômage, chômage longue durée	PLASTA : dauerstellensuche, dauerarbeitslosigkeit, dauerlangzeitarbeitslosigkeit datum, recordart	4.2004 – 6.2015
Car. sociodémographiques		
Car. individuelles	PLASTA : geburtsdatum, geschlecht, zivilstand, ausbildungsniveau, qualifikation, berufserfahrung	2.2013 ²
Structure ménage	SAS : ue_typ_kind	2.2013 ²
Fonctionnement MPI+		
Durée (jours)	MPI+ : date 1er contact, date sortie PI+	3.2013-6.2015
Mesures	MPI+ : mis (type), mis (début), mis (fin), contrat lemt (type), contrat lemt (début), contrat lemt (fin), autre mesure (type), autre mesure (début), autre mesure (fin), motif de sortie, date 1er contact, date sortie PI+	3.2013-6.2015
Etude contrôlée		
	PLASTA : datumanmeldung, datumabmeldung, datum, recordart ; SIPAC : cod_anspruchcode, f01_taggeldbeueger, monat ; SAS : v1506, v1605, v0101_jahr; MPI+ : date 1er contact, date sortie PI+	3.2013 – 11.2014

¹ m : mensuelle, a : annuelle, recours durant plus de 6 mois sur 12 allant de mars 2012 à février 2013, m/a : mensuelle et annuelle

² En l'absence de données en février 2013, les données postérieures les plus proches ont été utilisées, à défaut les données antérieures les plus proches

18.3 Appariement des données

L'appariement des données de différentes sources (PLASTA, SIPAC, SAS, MPI+) est rendu nécessaire en raison de la spécificité de chaque source qui ne couvre qu'un aspect de l'évaluation du PI+. Par exemple, les données sur l'insertion professionnelle sont presque exclusivement contenues dans PLASTA et SIPAC, celles sur le recours à l'aide sociale dans la SAS¹⁶⁷. Or, en se situant à l'intersection des dispositifs d'insertion professionnelle et de l'aide sociale, le PI+ appelle une évaluation tenant compte de l'ensemble des sources de données. D'une part, les trajectoires professionnelles et sociales peuvent ainsi être examinées simultanément pour une même personne. D'autre part, la condition de demandeur ou demandeuse d'emploi et de bénéficiaire de l'aide sociale pour accéder au PI+ peut être vérifiée pour l'ensemble des demandeurs d'emploi ou l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale, c'est-à-dire également ceux qui n'ont pas bénéficié du PI+.

L'appariement a été réalisé dans l'ordre chronologique suivant :

- 1) Constitution d'un fichier des demandeurs et demandeuses d'emploi pour la période de janvier 2004 à juin 2015 avec les données transmises par le SECO pour l'ensemble des ORP de Suisse (37'311'585 enregistrements)
- 2) Sélection des demandeurs et demandeuses d'emploi inscrits au moins une fois dans un ORP du canton de Fribourg entre janvier 2010 et juin 2015 (44'553 demandeurs d'emploi)
- 3) Transmission de l'identifiant anonyme PLASTA des demandeurs et demandeuses d'emploi sélectionné au SECO pour ajout du numéro AVS à 13 chiffres
- 4) Transmission par le SECO de l'identifiant anonyme PLASTA et du numéro AVS à 13 chiffres à l'OFS
- 5) Transmission par le SPE des données du MPI+ pour la période de mars 2013 à juin 2015 comprenant le numéro AVS à 13 chiffres à l'OFS
- 6) Appariement des données reçues du SECO et du SPE, des données complètes de la SAS de 2012 à 2014 (données individuelles) et de données partielles de la SAS de 2005 à 2011 (données individuelles) sur la base du numéro AVS à 13 chiffres
- 7) Remise des données appariées sans numéro AVS à 13 chiffres par l'OFS
- 8) En fonction des besoins de l'analyse, création de fichiers par ajout de données issues des fichiers PLASTA et SIPAC reçus du SECO et des fichiers de la SAS (données individuelles et des unités d'assistance) et par sélection (groupes expérimentaux et de contrôle)

L'appariement des données a été réalisé conformément à l'Ordonnance sur l'appariement des données (RS 431.012.13) et au contrat no 150446 entre la Confédération suisse, le canton de Fribourg et la Haute école de travail social Fribourg.

¹⁶⁷ Ainsi, le statut de bénéficiaire de l'aide sociale matérielle n'est pas enregistré dans PLASTA, tandis que la SAS ne comporte pas d'indication sur le statut de demandeur ou demandeuse d'emploi (seuls une éventuelle indemnité de chômage pour le mois de référence annuel ou le recours au chômage par le passé y sont recensés ; OFS, 2015a).

La qualité de l'appariement peut être considérée comme particulièrement satisfaisante, car le taux d'identification des données à relier est élevé :

PLASTA

Le numéro AVS à 13 chiffres a pu être associé à chaque identifiant PLASTA, sauf pour 153 personnes. Ces personnes n'ont pas droit aux prestations de la LACI et sont donc exclues de l'appariement (communication personnelle du 4.9.2015 du SECO)

SAS

Le numéro AVS à 13 chiffres est disponible pour la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale dès 2011 (Tableau 16). En particulier, les demandeurs et demandeuses d'emploi remplissant la condition de bénéficiaire de l'aide sociale durant les douze derniers mois dès mars 2013 peuvent être adéquatement déterminés pour les années 2012, 2013 et 2014 (taux supérieur à 95%, données individuelles).

Tableau 16 Taux de disponibilité du numéro AVS à 13 chiffres dans la SAS par année

	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
FR ind.	97,9%	97,3%	96,2%	95,4%	63,0%	43,9%	43,5%	-	-	-
FR unité	98,7%	98,5%	98,3%	98,2%	75,7%	69,0%	80,3%	77,3%	76,0%	75,4%
CH ind.	97,9%	97,8%	96,7%	92,4%	86,8%	67,3%	52,0%	-	-	-
CH unité	98,5%	98,2%	98,2%	97,2%	94,8%	88,1%	85,0%	85,0%	83,9%	82,8%

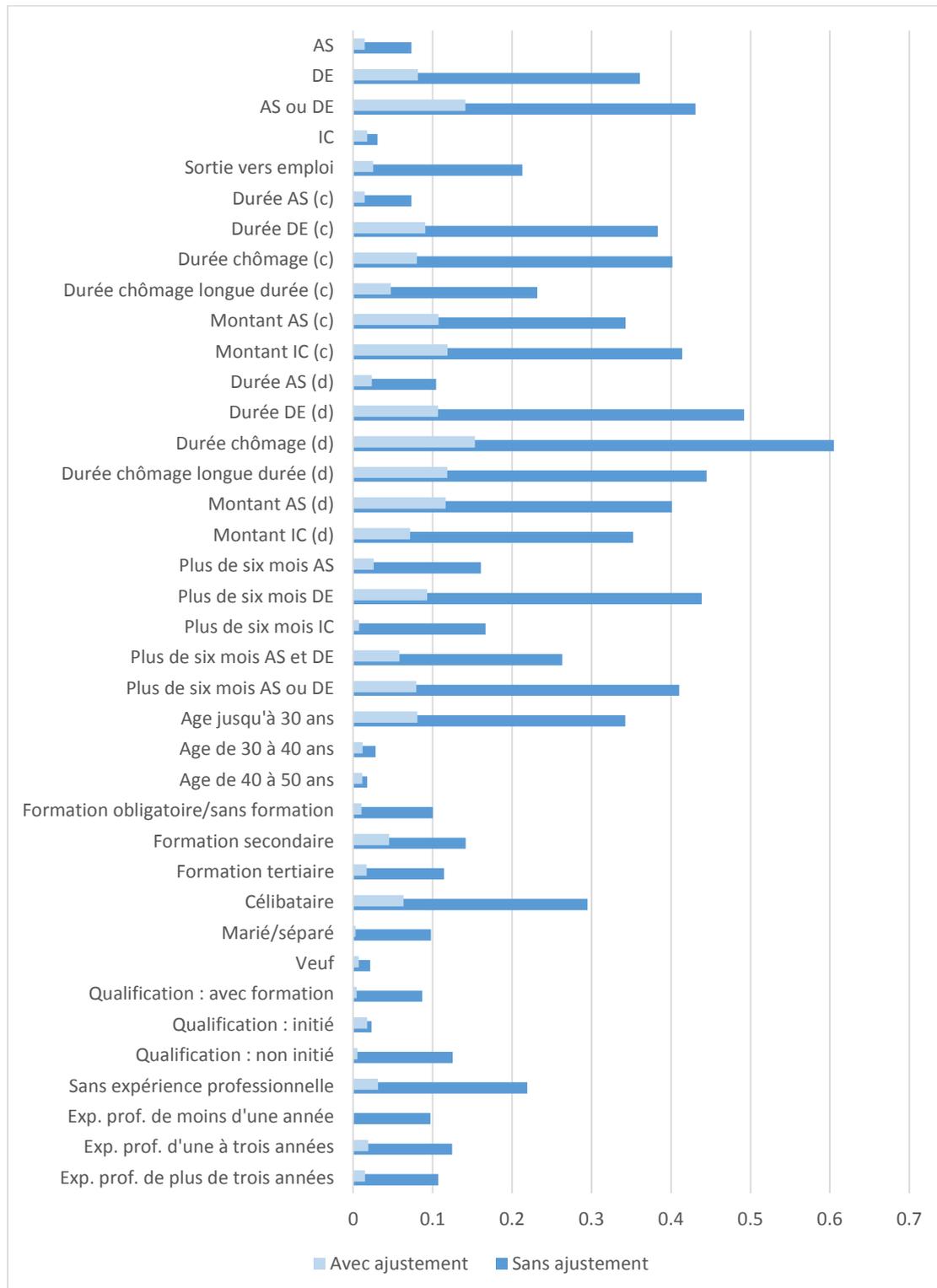
Source : communication personnelle du 4.2.2016 de l'OFS

Ind. : données individuelles, unité : données de l'unité d'assistance (dossier)

MPI+

L'appariement a pu être réalisé pour 653 des 666 bénéficiaires du PI+ au 30.6.2015 (98,0%) ; l'appariement a échoué dans 13 cas en raison d'erreurs liées au numéro AVS à 13 chiffres.

Graphique 12 Différences standardisées entre GE et GC avec et sans ajustement selon les variables du calcul des scores de propension



c : variable continue, d : variable dichotomisée

Les variables correspondent à la situation ou au statut prévalant le 28 février 2013 et sont les suivantes : bénéficiaire de l'aide sociale (AS), demandeur d'emploi (DE), bénéficiaire de l'aide sociale ou demandeur d'emploi (AS ou DE), perception d'indemnités de chômage (IC), ancien demandeur

d'emploi désinscrit de l'ORP au motif de la prise d'emploi et non réinscrit au 28 février 2013 (sortie vers emploi), durée cumulée de l'aide sociale depuis le 1^{er} janvier 2010 (durée AS), durée cumulée de l'inscription à l'ORP en tant que demandeur d'emploi depuis le 1^{er} janvier 2010 (durée DE), durée cumulée de l'inscription à l'ORP en tant que chômeur (durée chômage), durée cumulée de l'inscription à l'ORP en tant que chômeur de longue durée (durée chômage longue durée), paiements cumulés au titre de l'aide sociale depuis le 1^{er} janvier 2012 (montant AS), paiements cumulés au titre d'indemnités de chômage depuis le 1^{er} janvier 2010 (montant IC), bénéficiaire de l'aide sociale durant plus de six mois entre mars 2012 et février 2013 (plus de six mois DE), demandeur d'emploi durant plus de six mois sans interruption entre mars 2012 et février 2013 (plus de six mois DE), perception d'indemnités de chômage durant plus de six mois sans interruption entre mars 2012 et février 2013 (plus de six mois IC), bénéficiaire de l'aide sociale et demandeur d'emploi durant plus de six mois sans interruption entre mars 2012 et février 2013 (plus de six mois AS et DE), bénéficiaire de l'aide sociale ou demandeur d'emploi durant plus de six mois sans interruption entre mars 2012 et février 2013 (plus de six mois AS ou DE) ; les variables sociodémographiques (sexe, âge, formation, état civil, qualification et expérience professionnelle) sont explicites.

18.4 Spécification des résultats économiques

Les résultats économiques se fondent sur différentes hypothèses pour établir les coûts et les bénéfices. Ces hypothèses, le mode de calcul et les sources utilisées figurent ci-après.

Coûts de fonctionnement

Hypothèses et calcul :

- Coûts déterminés sur la base de l'échelle des traitements de l'état de Fribourg 2013, 2014 et 2015 majorée de 30% de coûts indirects (charges sociales de l'employeur ou employeuse, infrastructures, formation continue, absences)
- Classes salariales 16 palier 10 (salaire annuel brut y.c. 13^e salaire CHF 88'764.65) ou 18 palier 10 (CHF 95'537.65 ; conseiller ou conseillère en personnel ORP et PI+) et 18 palier 10 (CHF 95'537.65 ; assistant social ou assistante sociale PI+)
- Estimation du salaire ORP : 50% classe 16 palier 10 et 50% classe 18 palier 10
- Estimation du salaire PI+ : 25% classe 16 palier 10 et 75% classe 18 palier 10
- Nombre de bénéficiaires ou de demandeurs et demandeuses d'emploi suivis à un moment quelconque par conseiller ou conseillère en personnel ou par assistant social ou assistante sociale : ORP 135 et PI+ 38

Sources :

- Encadrement : descriptifs de fonctions (CEF 2011, 2014) et cahiers des charges (SPE, s.d. b, c)
- Demandeurs et demandeuses d'emploi par conseiller ou conseillère en personnel : rapports annuels du SPE (SPE s.d. a, p. 7, s.d. d, p. 6, s.d. e, p. 6)

- Bénéficiaires du PI+ par conseiller ou conseillère en personnel ou par assistant social ou assistante sociale : présentation PI+ aux entreprises (SPE et SASOC, 2015, p. 3 ; voir aussi Simonet et al., 2013, p. 140)
- Salaires : échelles des traitements (inchangée de 2013 à 2015 ; SPO 2013, 2014a, 2015)

Coûts des mesures

Hypothèses et calcul :

- Les mesures LEMT s'adressant aux demandeurs et demandeuses d'emploi sans droit aux indemnités de chômage (LEMT, 2010, art. 79 ss, RELEMT, art. 24 ss), le nombre de destinataires potentiels inscrits à l'ORP a été déterminé comme la différence entre le nombre moyen de demandeurs et demandeuses d'emplois de la période considérée (7531) diminué du nombre moyen de demandeurs et demandeuses sans droit aux indemnités (4861) et des bénéficiaires du PI+ (666).
- Cette estimation est manifestement très progressiste (surestimation du nombre de bénéficiaires potentiels, partant sous-estimation des coûts moyens par bénéficiaire) en raison des forts taux de désinscription des ORP en cas d'arrivée en fin de droit. Selon la littérature, ces taux s'élèvent de 50% à 70% durant le premier mois après l'arrivée en fin de droit (Amosa, 2017a, p. 19, 2017b, p.18, Oesch et Baumann, 2012, p. 11).
- Les coûts des mesures LEMT ne sont pas disponibles en distinguant les bénéficiaires du PI+ et les demandeurs et demandeuses d'emploi inscrits aux ORP ; les mêmes coûts moyens sont utilisés pour les deux groupes.
- Les MIS étant destinées à des bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi (RLASOC, 1999, art. 2, DSAS, 1999, p. 22), les bénéficiaires en emploi, indépendants ou en apprentissage ont été exclus (2'780 bénéficiaires de 15 ans ou plus). De plus, le nombre de bénéficiaires non-actifs (incapacité, ménage, formation, invalidité, etc.) n'a été compté que pour moitié (2'463).
- Cette estimation reste approximative, notamment en raison de la prise en compte des non-actifs pour moitié du fait que les données statistiques portent sur les bénéficiaires de l'aide sociale de 15 ans ou plus (ce dernier point ne concernent cependant qu'une faible part des bénéficiaires).

Sources :

- Coûts moyens des mesures LEMT : comptes 3635.003 et 3636.018 de l'Etat de Fribourg (Afin, 2014, p. 184, 2015, p. 180, 2016, p. 184)
- Bénéficiaires et coûts par bénéficiaires MIS : extraction de données du SASoc (SASoc ; 2016)
- Bénéficiaires potentiels MIS : Monitoring PI+ et tableaux T1.1 et T3.6 de la statistique de l'aide sociale de l'OFS (OFS 2014, pp. 8 et 19, 2015b pp. 8 et 19, 2016, pp. 8 et 19)
- Bénéficiaires potentiels LEMT inscrits à l'ORP : tableau T03-14 de l'annuaire statistique du canton de Fribourg (SStat, 2015, p. 113) et extraction de données en ligne de la base de données AMSTAT du SECO du 3 juillet 2017

Mesures analogues

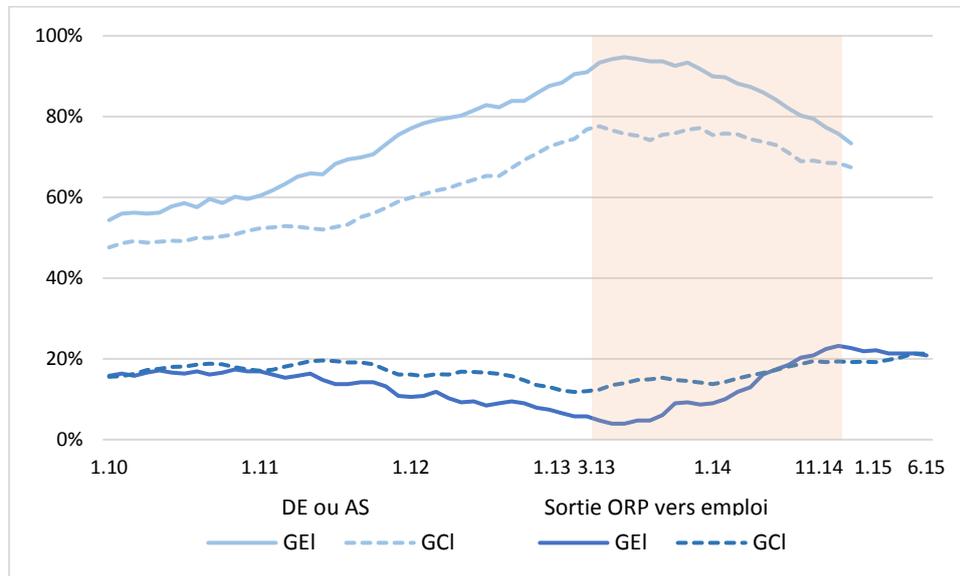
- PI+ : coaching individuel représentant environ 55% du temps d'activité des conseillers et conseillères en personnel et des assistants sociaux et assistantes sociales des tandems, soit environ 1'022 heures annuelles (55% des heures de travail de 2068,5 en 2013 (SPO, 2014b) déduction faite de 210 heures de vacances et maladie) ; coûts estimés de CHF 119.- par heure de coaching du tandem (coûts annuels de CHF 3210.- multipliés par 38 bénéficiaires, soit CHF 121'980.-, divisés par 1'022 heures)
- MIS 668 : 10 (20 si prolongation) entretiens individuels de 1,5 heures durant 3 (6) mois ; coûts mensuels (frais d'organisateur) de CHF 840.- (Etat de Fribourg, 2016d) ; coûts estimés de CHF 168.- par heure de coaching (CHF 2'520.- divisés par 15 heures d'entretien)
- MIS 671 : stages en entreprise et entretiens hebdomadaires d'une heure ; durée de la mesure de « 3 à 12 mois, avec ou sans stage en entreprise » coûts de CHF 700.- le premier mois et CHF 500.- dès le second (Etat de Fribourg, 2016e) ; coûts estimés de CHF 133.- par heure de coaching sur la base de 6 mois de suivi (CHF 3'200.- divisés par 24 heures d'entretien)
- *Nouvelle Chance* : 4 heures de coaching individuel, 3 heures de coaching de groupe (3 heures) et 14 demi-journées d'activités en groupe (séminaires, ateliers ; Cour des comptes du Canton de Vaud, p. 14) ; coûts moyens de CHF 5'059.- par participant ou participante terminant la mesure ou prenant un emploi en cours de mesure (p. 50) ; estimation de CHF 266.- par heure de prise en charge et participant ou participante (CHF 5'059.- divisé par 19 heures, soit 4 heures de coaching individuel, 3 heures de coaching de groupe comptées pour un tiers et 14 demi-journées d'activités en groupes estimées à 56 heures comptées pour un quart)

Coûts des paiements (IC et AS)

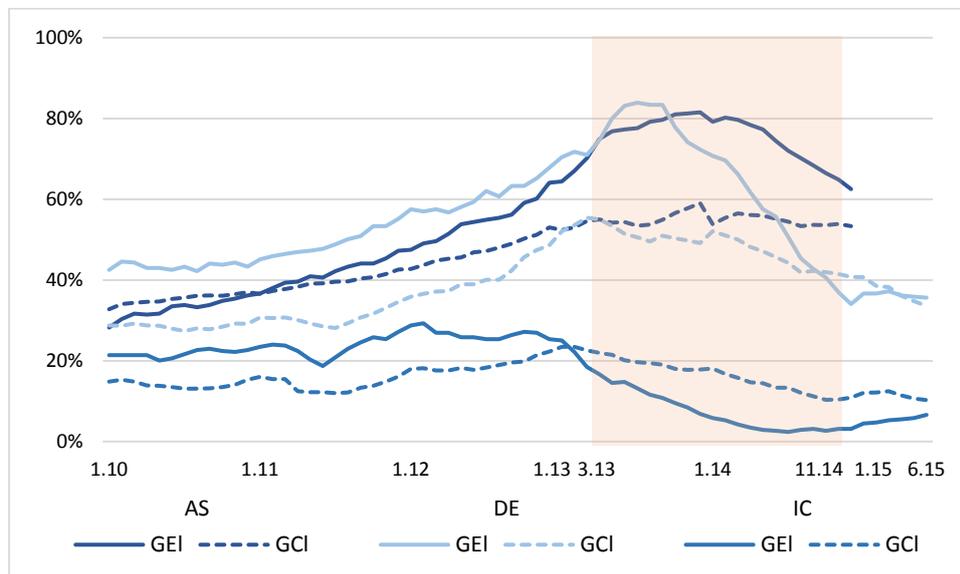
- Données des demandeurs et demandeuses d'emploi hors PI+ ajustées (post-stratification selon scores de propension)
- Bénéficiaires effectifs entrés dans le PI+ jusqu'au 31 août 2013 (198 demandeurs et demandeuses d'emploi) et bénéficiaires potentiels remplissant les conditions d'admission au PI+ au moins durant un mois entre mars 2013 et août 2013 (980)
- Données appariées de la Statistique du marché de l'emploi (PLASTA/SIPAC), de la SAS et du MPI+; voir 5.3 et, au sujet de l'appariement des données, 18.3

19 Annexe portant sur les résultats

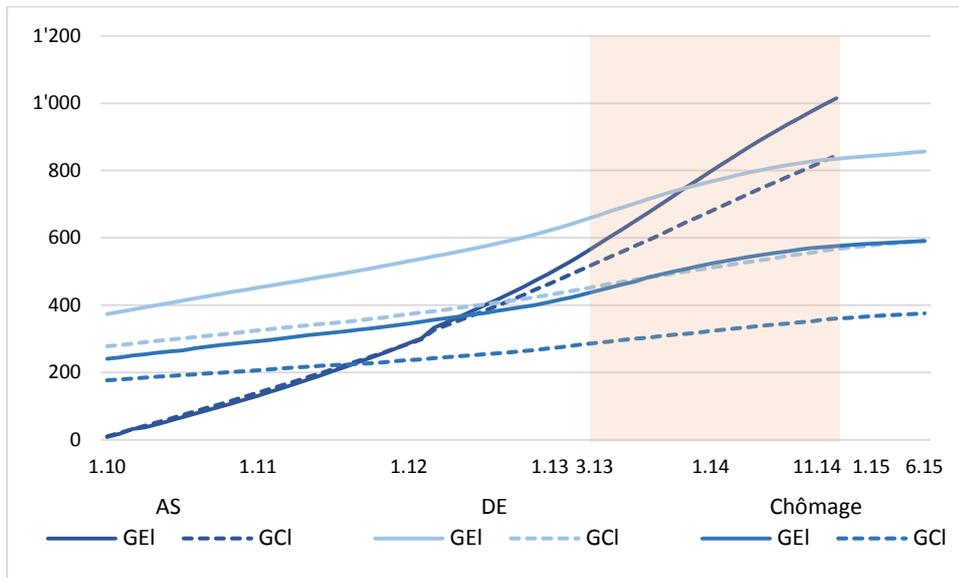
Graphique 13 Taux de suivi institutionnel (demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) ou bénéficiaires de l'aide sociale (AS)) et de sortie des ORP vers l'emploi (période de référence longue, sans ajustement)



Graphique 14 Taux de bénéficiaires de l'aide sociale (AS), de demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) et de bénéficiaires d'indemnité de chômage (IC) (période de référence longue, sans ajustement)

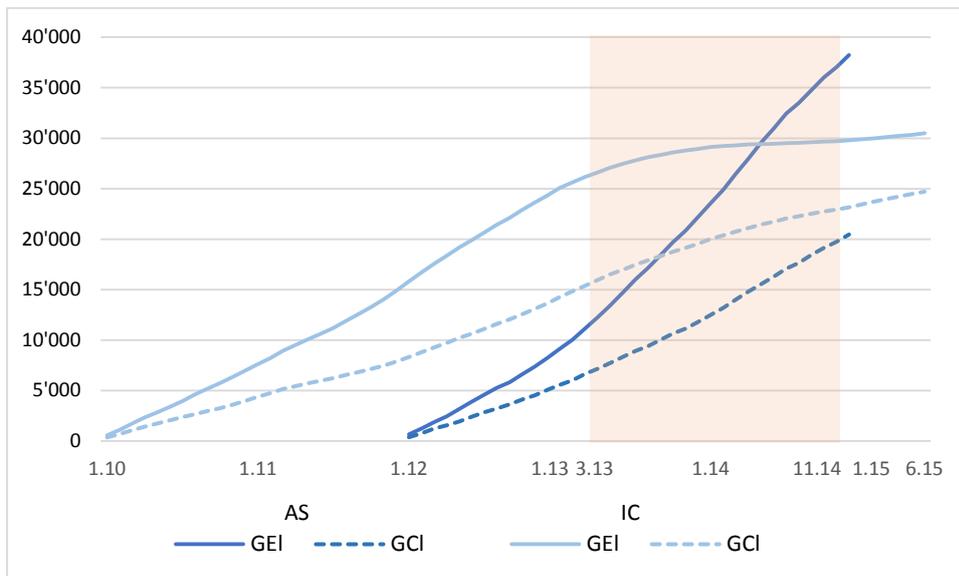


Graphique 15 Durée cumulée en jours de l'aide sociale (AS), du statut de demandeur ou demandeuse d'emploi (DE) et du chômage (période de référence longue, sans ajustement)



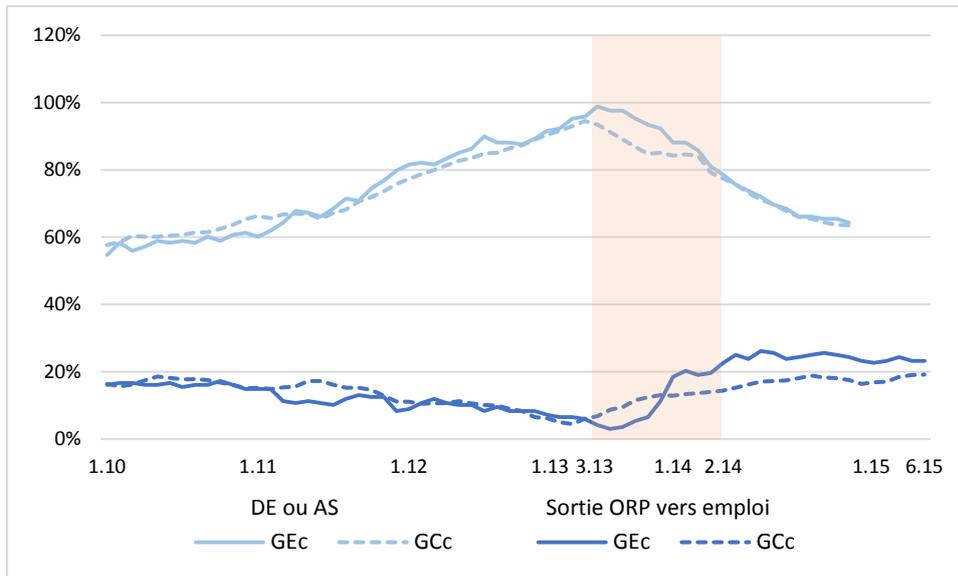
Durée cumulée : AS dès le 1.1.2010 ; DE et chômage dès le 1.4.2004

Graphique 16 Paiements cumulés (en francs suisse) au titre de prestation de l'aide sociale (AS) et d'indemnités chômage (IC) (période de référence longue, sans ajustement)

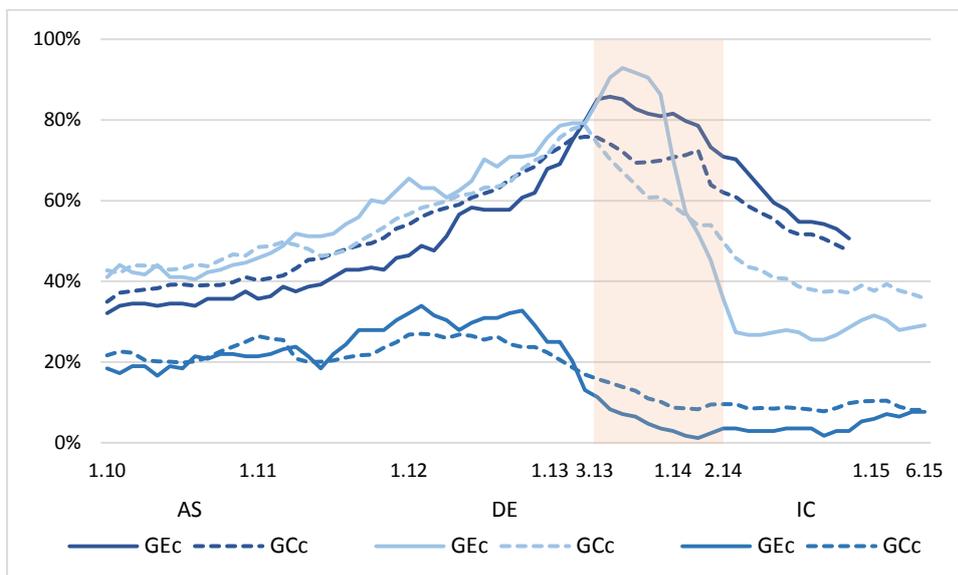


Paiements cumulés : AS dès le 1.1.2012 ; IC dès le 1.1.2010

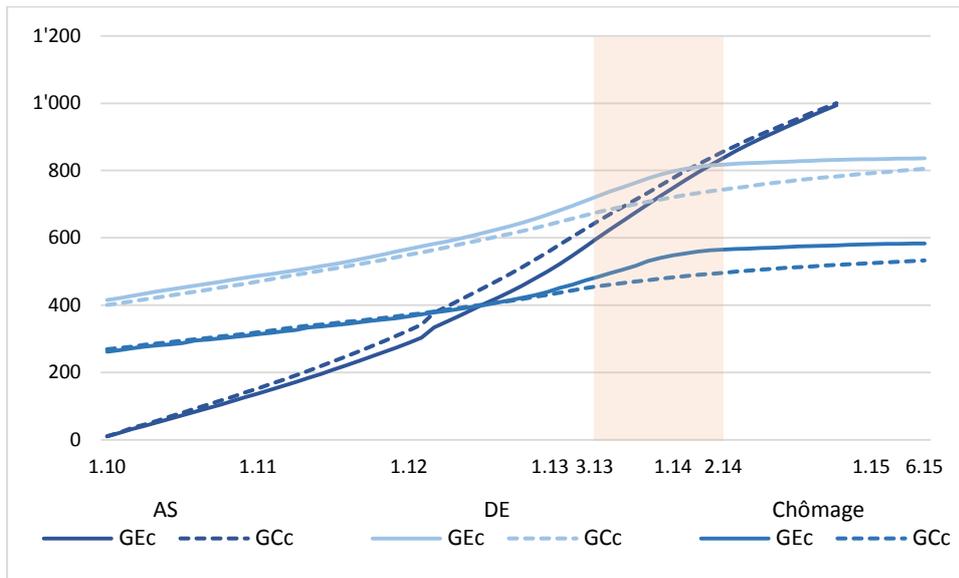
Graphique 17 Taux de suivi institutionnel (demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) ou bénéficiaires de l'aide sociale (AS)) et de sortie des ORP vers l'emploi (période de référence courte, avec ajustement)



Graphique 18 Taux de bénéficiaires de l'aide sociale (AS), de demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) et de bénéficiaires d'indemnité de chômage (IC) (période de référence courte, avec ajustement)

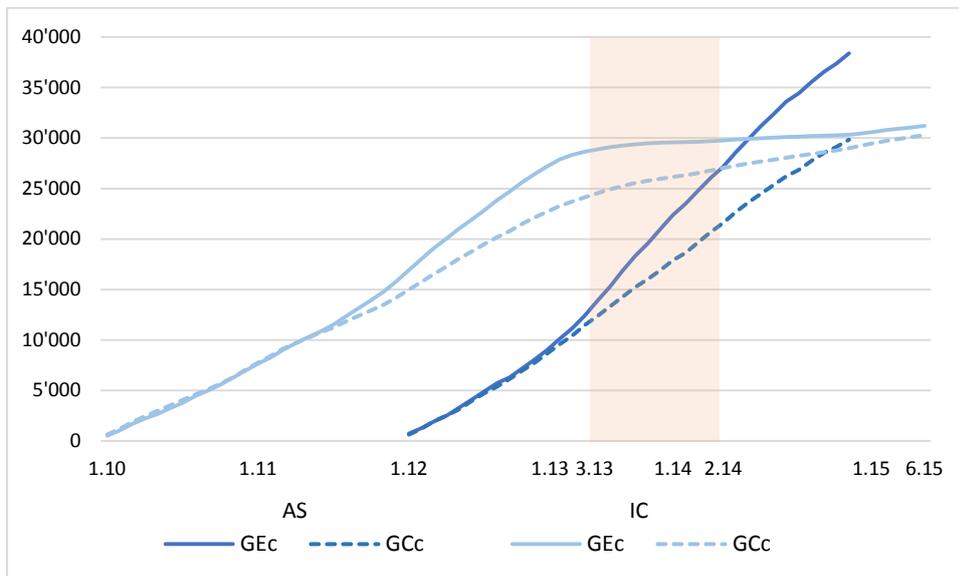


Graphique 19 Durée cumulée en jours de l'aide sociale (AS), du statut de demandeur ou demandeuse d'emploi (DE) et du chômage (période de référence courte, avec ajustement)



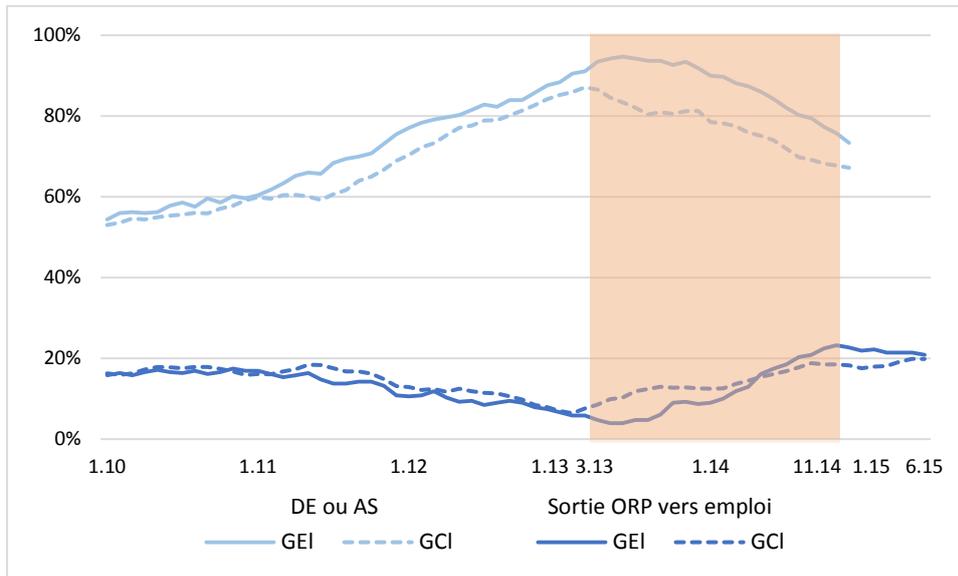
Durée cumulée : AS dès le 1.1.2010 ; DE et chômage dès le 1.4.2004

Graphique 20 Paiements cumulés (en francs suisse) au titre de prestation de l'aide sociale (AS) et d'indemnités chômage (IC) (période de référence courte, avec ajustement)

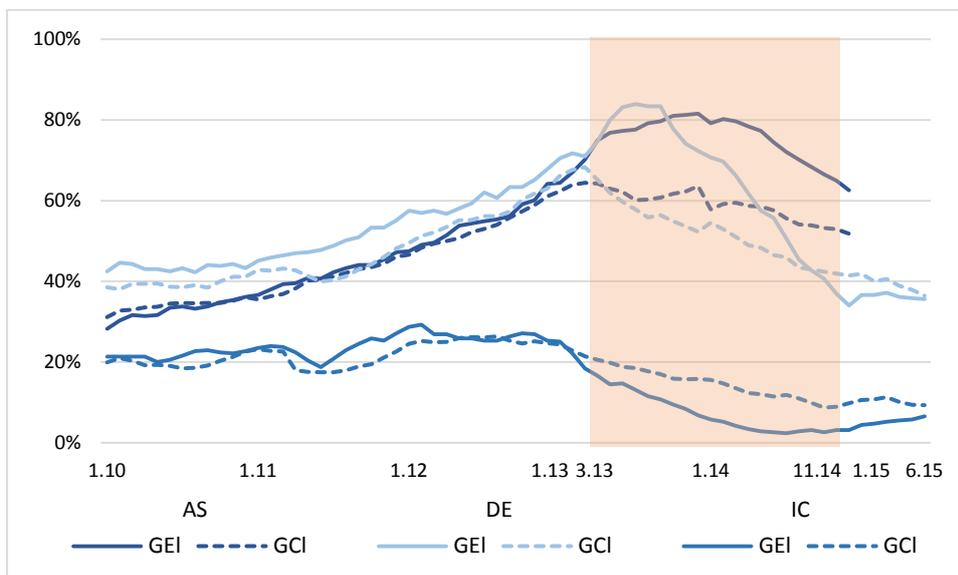


Paiements cumulés : AS dès le 1.1.2012 ; IC dès le 1.1.2010

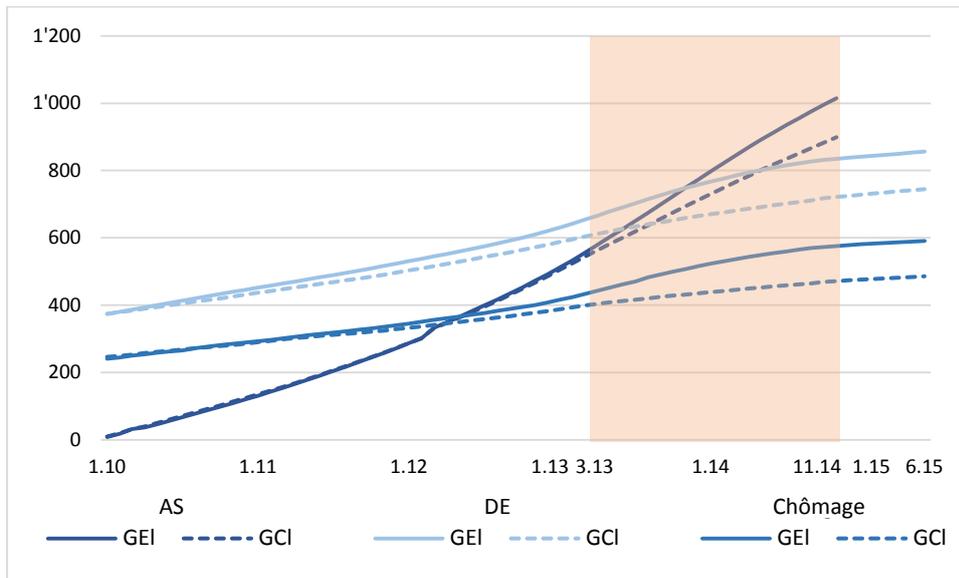
Graphique 21 Taux de suivi institutionnel (demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) ou bénéficiaires de l'aide sociale (AS)) et de sortie des ORP vers l'emploi (période de référence longue, avec ajustement)



Graphique 22 Taux de bénéficiaires de l'aide sociale (AS), de demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) et de bénéficiaires d'indemnité de chômage (IC) (période de référence longue, avec ajustement)

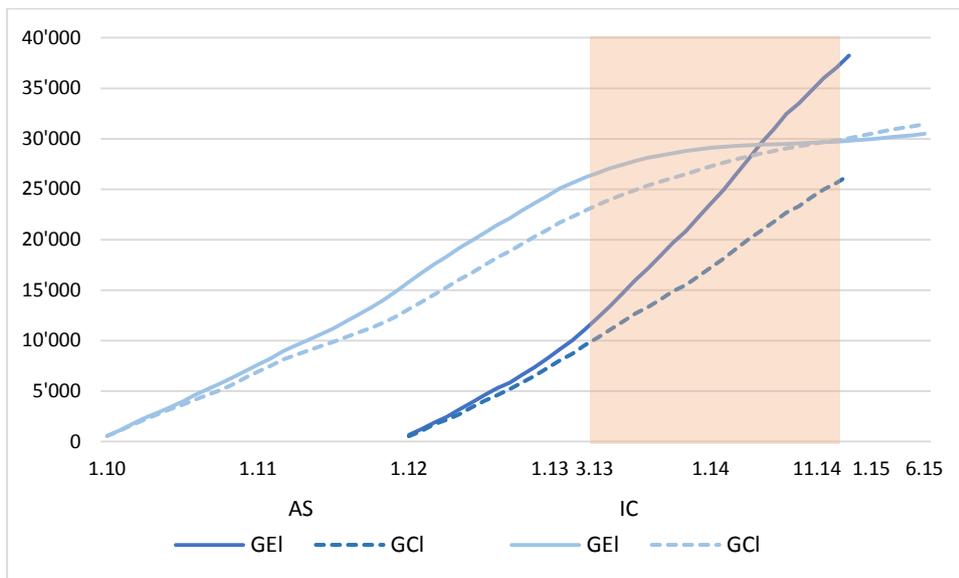


Graphique 23 Durée cumulée en jours de l'aide sociale (AS), du statut de demandeur ou demandeuse d'emploi (DE) et du chômage (période de référence longue, avec ajustement)



Durée cumulée : AS dès le 1.1.2010 ; DE et chômage dès le 1.4.2004

Graphique 24 Paiements cumulés (en francs suisse) au titre de prestation de l'aide sociale (AS) et d'indemnités chômage (IC) (période de référence longue, avec ajustement)



Paiements cumulés : AS dès le 1.1.2012 ; IC dès le 1.1.2010

Tableau 17 Indicateurs et effets du Pôle Insertion+ selon la période de référence et les mesures pré-PI+/post-PI+ sans ajustement

Période de référence Mesures pré-PI+/post-PI+ Moment de la mesure	Courte Rapprochées			Eloignées ^a			Longue Rapprochées			Eloignées ^a		
	Pré-PI+	Post-PI+	Diff.	Pré-PI+	Post-PI+	Diff.	Pré-PI+	Post-PI+	Diff.	Pré-PI+	Post-PI+	Diff.
	2.13	12.14	(post vs pré)	9-11.12	9-12.14 ^b ou 4-6.15 ^c	(post vs pré)	2.13	12.14	(post vs pré)	9-11.12	9-12.14 ^b ou 4-6.15 ^c	(post vs pré)
Taux suivi et sortie (%)												
Taux DE ou AS ^b												
GE	95,2	85,7	-9,5	88,3	85,7	-2,6	90,5	91,8	1,3	84,5	91,8	7,3
GC	85,7	82,2	-3,6	79,3	82,2	2,8	74,5	77,1	2,6	69,1	77,1	8,0
Différence (GE vs GC)	9,5	3,5	-6,0	8,9	3,5	-5,4	16,0	14,7	-1,3	15,4	14,7	-0,7
Taux ORP vers emploi ^c												
GE	6,5	19,0	12,5	8,3	23,6	15,3	5,8	8,7	2,9	8,8	21,2	12,4
GC	9,2	15,3	6,2	12,1	20,7	8,6	11,8	14,2	2,4	14,6	21,0	6,4
Différence (GE vs GC)	-2,6	3,7	6,3	-3,8	3,0	6,7	-6,0	-5,5	0,5	-5,8	0,2	6,0
Taux DE/bénéficiaires (%)												
AS ^b												
GE	75,0	78,6	3,6	60,1	78,6	18,5	67,0	81,5	14,5	58,5	81,5	23,0
GC	66,1	70,4	4,3	61,8	70,4	8,6	53,0	59,0	6,0	50,2	59,0	8,9
Différence (GE vs GC)	8,9	8,2	-0,8	-1,7	8,2	9,8	14,0	22,5	8,5	8,3	22,5	14,2
DE ^c												
GE	79,2	51,8	-27,4	71,0	28,6	-42,5	71,8	72,3	0,5	63,9	35,9	-28,1
GC	66,4	52,4	-14,0	54,8	33,5	-21,4	53,5	49,1	-4,4	45,1	34,8	-10,3
Différence (GE vs GC)	12,7	-0,7	-13,4	16,2	-4,9	-21,1	18,2	23,2	4,9	18,8	1,1	-17,7
Indemnités de chômage ^c												
GE	20,2	1,2	-19,0	31,3	7,3	-24,0	22,2	6,9	-15,3	26,8	6,0	-20,8
GC	22,4	9,0	-13,4	21,8	9,9	-11,9	23,5	17,9	-5,6	20,3	10,8	-9,5
Différence (GE vs GC)	-2,1	-7,8	-5,7	9,5	-2,6	-12,1	-1,3	-11,0	-9,7	6,5	-4,8	-11,4

Suite												
Durée cumulée (jours)												
AS ^b												
GE	547,0	794,6	247,7	458,8	794,6	335,8	533,1	772,9	239,8	452,6	772,9	320,2
GC	590,2	794,0	203,8	510,0	794,0	284,1	493,8	662,0	168,2	429,2	662,0	232,8
Différence (GE vs GC)	-43,3	0,6	43,9	-51,1	0,6	51,7	39,3	110,9	71,6	23,5	110,9	87,4
DE ^c												
GE	694,6	811,1	116,5	644,8	835,8	191,0	642,0	757,6	115,6	600,3	853,1	252,7
GC	508,4	580,5	72,1	477,8	645,5	167,6	442,6	505,5	62,9	418,0	588,5	170,5
Différence (GE vs GC)	186,3	230,7	44,4	167,0	190,3	23,3	199,4	252,1	52,7	182,3	264,6	82,3
Chômage ^c												
GE	461,2	559,0	97,8	421,9	582,9	161,0	424,2	515,3	91,1	394,3	588,8	194,5
GC	329,2	375,7	46,6	308,6	418,4	109,8	279,4	318,8	39,4	263,2	373,8	110,6
Différence (GE vs GC)	132,0	183,2	51,2	113,3	164,6	51,3	144,8	196,5	51,7	131,1	215,0	83,9
Chômage de longue durée ^c												
GE	178,5	236,0	57,5	162,7	256,5	93,8	152,3	204,7	52,4	139,3	260,7	121,4
GC	111,2	129,0	17,8	103,5	155,3	51,8	85,2	98,4	13,1	80,0	123,6	43,6
Différence (GE vs GC)	67,4	107,0	39,7	59,2	101,2	42,0	67,1	106,3	39,2	59,3	137,1	77,9
Paiements cumulés (CHF)												
AS ^b												
GE	11'157	24'787	13'630	7'179	24'787	17'607	10'045	22'200	12'155	6'609	22'200	15'591
GC	7'735	15'285	7'550	5'215	15'285	10'070	6'026	11'816	5'790	4'100	11'816	7'716
Différence (GE vs GC)	3'422	9'502	6'080	1'964	9'502	7'537	4'020	10'384	6'364	2'509	10'384	7'876
Indemnités de chômage ^c												
GE	28'334	29'650	1'316	25'592	31'076	5'484	25'633	28'955	3'322	22'883	30'356	7'473
GC	16'688	19'820	3'131	14'555	23'727	9'171	14'824	19'564	4'740	12'568	24'470	11'902
Différence (GE vs GC)	11'646	9'830	-1'815	11'037	7'350	-3'688	10'810	9'392	-1'418	10'315	5'885	-4'429

^a Les calculs se fondent sur la moyenne des trois mois indiqués (mesure pré-PI+ : septembre, octobre et novembre 2012 ; mesure post-PI+ : octobre, novembre et décembre 2014 ou avril, mai et juin 2015)

^b Mesure post-PI+ selon la moyenne des mois d'octobre, novembre et décembre 2014 (données de l'aide sociale disponibles jusqu'à fin 2014)

^c Mesure post-PI+ selon la moyenne des mois d'avril, mai et juin 2015

Tableau 18 Indicateurs et effets du Pôle Insertion+ selon la période de référence et les mesures pré-PI+/post-PI+ avec ajustement^d

Période de référence Mesures pré-PI+/post-PI+ Moment de la mesure	Courte Rapprochées			Eloignées ^a			Longue Rapprochées			Eloignées ^a		
	Pré-PI+	Post-PI+	Diff.	Pré-PI+	Post-PI+	Diff.	Pré-PI+	Post-PI+	Diff.	Pré-PI+	Post-PI+	Diff.
	2.13	12.14	(post vs pré)	9-11.12	9-12.14 ^b ou 4-6.15 ^c	(post vs pré)	2.13	12.14	(post vs pré)	9-11.12	9-12.14 ^b ou 4-6.15 ^c	(post vs pré)
Taux suivi et sortie (%)												
Taux DE ou AS ^b												
GE	95,2	85,7	-9,5	88,3	85,7	-2,6	90,5	91,8	1,3	84,5	91,8	7,3
GC	92,9	84,2	-8,8	87,6	84,2	-3,4	86,0	81,3	-4,7	81,4	81,3	-0,1
Différence (GE vs GC)	2,3	1,6	-0,7	0,7	1,6	0,8	4,5	10,6	6,0	3,1	10,6	7,4
Taux ORP vers emploi ^c												
GE	6,5	19,0	12,5	8,3	23,6	15,3	5,8	8,7	2,9	8,8	21,2	12,4
GC	4,5	13,7	9,2	7,9	18,9	10,9	6,4	12,6	6,2	9,6	19,6	10,0
Différence (GE vs GC)	2,1	5,4	3,3	0,4	4,7	4,3	-0,6	-3,9	-3,3	-0,8	1,6	2,4
Taux DE/bénéficiaires (%)												
AS ^b												
GE	75,0	78,6	3,6	60,1	78,6	18,5	67,0	81,5	14,5	58,5	81,5	23,0
GC	75,3	72,5	-2,8	66,9	72,5	5,5	63,9	63,6	-0,4	57,3	63,6	6,2
Différence (GE vs GC)	-0,3	6,1	6,4	-6,8	6,1	12,9	3,1	18,0	14,9	1,2	18,0	16,8
DE ^c												
GE	75,0	78,6	3,6	60,1	78,6	18,5	67,0	81,5	14,5	58,5	81,5	23,0
GC	75,3	72,5	-2,8	66,9	72,5	5,5	63,9	63,6	-0,4	57,3	63,6	6,2
Différence (GE vs GC)	-0,3	6,1	6,4	-6,8	6,1	12,9	3,1	18,0	14,9	1,2	18,0	16,8
Indemnités de chômage ^c												
GE	20,2	1,2	-19,0	31,3	7,3	-24,0	22,2	6,9	-15,3	26,8	6,0	-20,8
GC	18,7	8,3	-10,4	24,0	8,5	-15,5	22,9	15,9	-7,0	25,1	9,6	-15,4
Différence (GE vs GC)	1,5	-7,1	-8,6	7,3	-1,1	-8,5	-0,7	-9,0	-8,3	1,8	-3,7	-5,4

Suite												
Durée cumulée (jours)												
AS ^b												
GE	547,0	794,6	247,7	458,8	794,6	335,8	533,1	772,9	239,8	452,6	772,9	320,2
GC	603,0	818,6	215,7	513,4	818,6	305,3	524,5	711,9	187,3	448,2	711,9	263,7
Différence (GE vs GC)	-56,0	-24,0	32,0	-54,5	-24,0	30,5	8,5	61,0	52,5	4,4	61,0	56,6
DE ^c												
GE	694,6	811,1	116,5	644,8	835,8	191,0	642,0	757,6	115,6	600,3	853,1	252,7
GC	656,8	733,1	76,4	620,5	802,3	181,8	595,6	664,5	68,9	564,4	741,6	177,1
Différence (GE vs GC)	37,9	78,0	40,1	24,3	33,4	9,1	46,4	93,2	46,7	35,9	111,5	75,6
Chômage ^c												
GE	461,2	559,0	97,8	421,9	582,9	161,0	424,2	515,3	91,1	394,3	588,8	194,5
GC	443,9	489,9	46,0	418,3	531,0	112,7	393,8	434,8	40,9	372,1	483,9	111,8
Différence (GE vs GC)	17,3	69,0	51,7	3,6	52,0	48,4	30,4	80,5	50,2	22,2	104,9	82,7
Chômage de longue durée ^c												
GE	178,5	236,0	57,5	162,7	256,5	93,8	152,3	204,7	52,4	139,3	260,7	121,4
GC	168,0	195,9	27,9	155,0	228,7	73,7	137,5	160,5	23,0	127,7	192,9	65,2
Différence (GE vs GC)	10,6	40,1	29,6	7,7	27,8	20,1	14,9	44,2	29,3	11,6	67,8	56,2
Paiements cumulés (CHF)												
AS ^b												
GE	11'157	24'787	13'630	7'179	24'787	17'607	10'045	22'200	12'155	6'609	22'200	15'591
GC	10'429	19'669	9'240	6'952	19'669	12'717	8'718	16'359	7'641	5'861	16'359	10'497
Différence (GE vs GC)	728	5'118	4'390	227	5'118	4'891	1'328	5'841	4'513	747	5'841	5'094
Indemnités de chômage ^c												
GE	28'334	29'650	1'316	25'592	31'076	5'484	25'633	28'955	3'322	22'883	30'356	7'473
GC	23'713	26'522	2'809	21'474	30'105	8'631	22'289	26'880	4'591	19'579	31'234	11'655
Différence (GE vs GC)	4'621	3'128	-1'494	4'118	971	-3'147	3'345	2'076	-1'269	3'304	-878	-4'182

^a Les calculs se fondent sur la moyenne des trois mois indiqués (mesure pré-PI+ : septembre, octobre et novembre 2012 ; mesure post-PI+ : octobre, novembre et décembre 2014 ou avril, mai et juin 2015)

^b Mesure post-PI+ selon la moyenne des mois d'octobre, novembre et décembre 2014 (données de l'aide sociale disponibles jusqu'à fin 2014).

^c Mesure post-PI+ selon la moyenne des mois d'avril, mai et juin 2015

^c Ajustement par stratification (selon scores de propension)

Tableau 19 Répartition des bénéficiaires du Pôle Insertion+ selon le premier contact (périodes de 4,5 mois)

Début	1.3.13	16.8.13	1.1.14	16.5.14	1.10.14	16.01.15	Total	
Fin	15.8.13	31.12.13	15.5.14	30.9.14	15.1.15	30.6.15	Effectifs	Part
PI+ Centre	42,5%	17,9%	13,4%	17,3%	5,0%	3,9%	179	33,1%
PI+ Sud	35,3%	12,7%	20,4%	11,3%	10,4%	10,0%	221	40,9%
PI+ Nord	28,4%	28,4%	19,9%	9,9%	9,9%	3,5%	141	26,1%
Total	28,4%	28,4%	19,9%	9,9%	9,9%	3,5%	541	100,0%

Tableau 20 Caractéristiques sociodémographiques des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+

Moyennes Etat fin février 2013	Total	Sortie vers...			
		Emploi	SSR ou ORP	SSR	ORP
Sexe					
féminin	42,4%	45,8%	41,5%	41,3%	36,7%
masculin	57,6%	54,2%	58,5%	58,7%	63,3%
Age					
jusqu'à 30 ans	18,9%	21,4%	18,0%	17,8%	13,3%
de 30 à 40 ans	24,4%	28,0%	23,6%	23,2%	26,7%
de 40 à 50 ans	30,3%	34,5%	27,5%	27,9%	32,2%
50 ans ou plus	26,3%	16,1%	31,0%	31,2%	27,8%
Etat civil					
célibataire	32,4%	33,3%	31,7%	31,2%	27,8%
marié, séparé	41,3%	41,7%	41,2%	42,0%	45,6%
veuf	0,8%	0,0%	1,1%	1,1%	1,1%
divorcé	25,6%	25,0%	26,1%	25,7%	25,6%
Ménage					
personne seule	27,2%	23,2%	27,9%	28,6%	25,3%
couple seul	4,4%	3,6%	4,8%	4,5%	6,9%
famille monoparentale	15,4%	16,5%	15,0%	15,2%	13,9%
couple avec enfants	8,1%	9,1%	7,5%	7,4%	7,9%
autres	44,9%	47,6%	44,9%	44,3%	46,0%
Formation					
obligatoire, sans	52,4%	46,0%	57,1%	57,1%	62,4%
secondaire	41,6%	49,1%	36,7%	36,6%	29,4%
tertiaire	6,1%	5,0%	6,2%	6,3%	8,2%
Qualifications					
avec formation	33,9%	37,0%	30,8%	30,6%	29,5%
initié	28,8%	28,5%	30,4%	30,6%	29,5%
non initié	37,4%	34,5%	38,8%	38,9%	40,9%
Expérience					
sans expérience	4,6%	2,5%	5,3%	5,4%	5,7%
moins d'une année	16,5%	13,8%	19,7%	19,5%	19,3%
de une à trois années	28,5%	31,4%	28,4%	28,0%	27,3%
plus de trois années	50,4%	52,2%	46,6%	47,1%	47,7%
Age (années)	41,5	40,2	42,6	42,7	42,9

Tableau 21 Sortie et mesures suivies par les anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+

	Emploi	ORP/SSR	ORP	SSR
Nombre de mesures				
aucune	32,0%	54,2%	13,4%	52,1%
une	31,3%	52,0%	19,2%	51,5%
deux ou trois	32,2%	55,9%	30,5%	54,2%
MIS ^a				
sans	34,7%	50,3%	16,6%	48,6%
formation	17,4%	65,2%	21,7%	65,2%
utilité sociale	14,0%	77,2%	21,1%	77,2%
Autres mesures ^b				
sans	29,7%	57,0%	15,8%	54,8%
stage	33,3%	63,6%	39,4%	60,6%
cours	22,2%	63,0%	18,5%	63,0%
emploi	54,7%	34,0%	15,1%	34,0%
CV flash	63,6%	27,3%	18,2%	18,2%
autre mesure LEMT	20,9%	44,2%	16,3%	16,3%

^a Les MIS de formation portent sur les mesures 100 à 199 du catalogue MIS, les MIS d'utilité sociale sur les mesures 600 à 699 (SASoc, 2012)

^b La classification des autres mesures a été établie selon les intitulés figurant dans le MPI+

Tableau 22 Indicateurs de prise en charge des profils des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+

Moyennes (proportions en %)	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Etat 1.3.2013									
Proportion AS	58,2%	46,9%	69,9%	76,1%	52,0%	60,0%	93,3%	20,0%	58,9%
Proportion DE	63,8%	70,6%	73,5%	63,0%	80,0%	86,7%	86,7%	100,0%	69,5%
Proportion AS ou DE	84,7%	83,9%	85,5%	93,5%	92,0%	100,0%	93,3%	100,0%	86,6%
Proportion IC	27,0%	35,7%	25,3%	13,0%	40,0%	33,3%	6,7%	60,0%	28,4%
Durée AS (jours) ¹	455,3	299,7	573,5	702,2	362,6	557,6	770,6	249,4	458,8
Durée ORP (jours) ²	608	505	707	656	412	791	599	712	597
Durée chômage (jours) ²	404	315	448	478	328	530	425	324	393
Durée ch. longue durée (j.) ²	149	69	173	191	118	252	130	58	135
Paiements AS (CHF) ¹	10'232	6'982	10'559	13'879	6'891	10'222	9'609	2'932	9'484
Paiements IC (CHF) ³	24'819	28'108	22'704	20'609	21'092	18'622	29'368	31'922	24'855
Prop. AS > 6 mois sur 12 ⁴	49,0%	32,2%	57,8%	67,4%	32,0%	53,3%	80,0%	20,0%	47,4%
Prop. DE > 6 mois sur 12 ⁴	53,6%	57,3%	62,7%	56,5%	48,0%	53,3%	93,3%	80,0%	57,4%
Prop. AS et DE > 6 m. sur 12 ⁴	28,6%	18,9%	43,4%	37,0%	28,0%	26,7%	80,0%	20,0%	30,3%
Prop. AS ou DE > 6 m. s. 12 ⁴	74,0%	70,6%	77,1%	87,0%	52,0%	80,0%	93,3%	80,0%	74,4%
Prop. IC > 6 mois sur 12 ⁴	25,0%	29,4%	21,7%	15,2%	24,0%	26,7%	20,0%	40,0%	24,8%

¹ Paiements cumulés ou durée cumulée depuis 2012

² Durée cumulée depuis 2004

³ Paiements cumulés depuis 2010

⁴ Les douze mois portent sur la période de mars 2012 à février 2013.

Tableau 23 Caractéristiques sociodémographiques des profils des anciens bénéficiaires du Pôle Insertion+

Etat fin février 2013	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Sexe									
féminin	38,3%	44,8%	52,0%	47,0%	39,1%	0,0%	53,3%	46,7%	42,4%
masculin	61,7%	55,2%	48,0%	53,0%	60,9%	100,0%	46,7%	53,3%	57,6%
Age									
jusqu'à 30 ans	17,3%	20,3%	28,0%	18,1%	19,6%	0,0%	26,7%	13,3%	18,9%
de 30 à 40 ans	23,0%	32,9%	0,0%	19,3%	19,6%	60,0%	20,0%	40,0%	24,4%
de 40 à 50 ans	25,0%	34,3%	36,0%	33,7%	37,0%	20,0%	20,0%	26,7%	30,3%
50 ans ou plus	34,7%	12,6%	36,0%	28,9%	23,9%	20,0%	33,3%	20,0%	26,3%
Etat civil									
célibataire	30,1%	32,2%	40,0%	33,7%	34,8%	40,0%	40,0%	26,7%	32,4%
marié, séparé	42,9%	44,1%	28,0%	42,2%	39,1%	20,0%	26,7%	40,0%	41,3%
veuf	1,0%	0,0%	0,0%	2,4%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,8%
divorcé	26,0%	23,8%	32,0%	21,7%	26,1%	40,0%	33,3%	33,3%	25,6%
Formation									
obligatoire, sans	55,3%	48,5%	32,0%	58,0%	54,5%	40,0%	50,0%	53,3%	52,4%
secondaire	37,4%	47,1%	60,0%	38,3%	38,6%	60,0%	50,0%	26,7%	41,6%
tertiaire	7,4%	4,4%	8,0%	3,7%	6,8%	0,0%	0,0%	20,0%	6,1%
Qualifications									
avec formation	36,3%	35,0%	48,0%	22,2%	36,4%	0,0%	21,4%	46,7%	33,9%
initié	27,9%	27,9%	32,0%	34,6%	29,5%	20,0%	35,7%	6,7%	28,8%
non initié	35,8%	37,1%	20,0%	43,2%	34,1%	80,0%	42,9%	46,7%	37,4%
Expérience									
sans expérience	5,0%	2,9%	0,0%	5,0%	6,8%	20,0%	7,1%	6,7%	4,6%
moins d'une année	15,5%	14,0%	13,0%	18,8%	22,7%	0,0%	21,4%	26,7%	16,5%
de une à trois années	26,0%	32,4%	26,1%	28,8%	31,8%	20,0%	21,4%	26,7%	28,5%
plus de trois années	53,6%	50,7%	60,9%	47,5%	38,6%	60,0%	50,0%	40,0%	50,4%
Age (années)	42,2	40,1	42,0	43,3	40,5	39,7	41,8	38,9	41,5

Tableau 24 Sortie du Pôle Insertion+ et coûts par bénéficiaire

Groupe		Coûts				Différence des paiements mensuels		Compensation des coûts totaux	
Part (%)	Sortie vers...	Durée moyenne (jours)	Suivi	Mesures LEMT et MIS	Total	Int. – pré-int. ¹	Post-int. – pré-int. ²	Part (%) selon int. ³	Durée (mois) selon post-int. ⁴
31,8	Emploi	169,5	1'492	1'770	3'262	-271	-852	141,3	3,8
53,6	SSR/ORP	222,2	1'955	1'762	3'717	105	-94	-	39,7
14,6	Autres	174,8	1'538	1'651	3'189	-230	-574	122,4	5,6

Montants en CHF

¹ Différence des paiements mensuels moyens (AS et IC) entre la période de pré-intervention et la période d'intervention

² Différence des paiements mensuels moyens (AS et IC) entre la période de pré-intervention et la période de post-intervention

³ Coûts totaux divisés par la réduction des paiements moyens (AS et IC) durant la période d'intervention par rapport à la période d'intervention (réduction mensuelle multipliée par le nombre de mois, soit 17)

⁴ Coûts totaux divisés par la réduction mensuelle des paiements de la période de post-intervention par rapport à la période de pré-intervention

Tableau 25 Durée de suivi par le Pôle Insertion+ et coûts par bénéficiaire

Groupe		Coûts				Différence des paiements mensuels		Compensation des coûts totaux	
Part (%)	Durée (jours) catégories	Suivi moy.	Suivi	Mesures LEMT et MIS	Total	Int. – pré-int. ¹	Post-int. – pré-int. ²	Part (%) selon int. ³	Durée (mois) selon post-int. ⁴
25,8	Jusqu'à 90	44,4	391	87	478	-165	-559	586,0	0,9
26,2	De 91 à 180	132,0	1'162	305	1467	-243	-625	281,7	2,3
18,2	De 181 à 270	226,9	1'996	1'577	3573	205	54	-	-
29,8	271 ou plus	376,8	3'316	4'552	7868	-39	-261	8,4	30,2

Montants en CHF

¹ Différence des paiements mensuels moyens (AS et IC) entre la période de pré-intervention et la période d'intervention

² Différence des paiements mensuels moyens (AS et IC) entre la période de pré-intervention et la période de post-intervention

³ Coûts totaux divisés par la réduction des paiements moyens (AS et IC) durant la période d'intervention par rapport à la période d'intervention (réduction mensuelle multipliée par le nombre de mois, soit 17)

⁴ Coûts totaux divisés par la réduction mensuelle des paiements de la période de post-intervention par rapport à la période de pré-intervention

Graphique 25 Schématisation

Modélisation de l'évaluation développementale de Pôle insertion+

