

23 janvier 2017

Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale

Rapports des groupes de travail

Employabilité, Modèle de financement et Convention-cadre



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Arbeit

VDK CDEP

Konferenz Kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren
Conférence des Chefs des Départements cantonaux de l'Économie Publique
Conferenza dei Direttori Cantionali dell'Economia Pubblica

VERBAND SCHWEIZERISCHER ARBEITSMARKTBEHÖRDEN | **VSA**
ASSOCIATION DES OFFICES SUISSES DU TRAVAIL | **AOST**
ASSOCIAZIONE DEGLI UFFICI SVIZZERI DEL LAVORO | **AUSL**



S O D K _ Konferenz der kantonalen
Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
C D A S _ Conférence des directrices et directeurs
cantonaux des affaires sociales
C D O S _ Conferenza delle direttrici e dei direttori
cantionali delle opere sociali

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial



Schweizerischer Gemeindeverband
Association des Communes Suisses
Associazione dei Comuni Svizzeri
Associazion da las Vischnancas Svizras

Städteinitiative Sozialpolitik
Initiative des villes pour la politique sociale



Table des matières

Introduction	3
Rapport du groupe de travail Employabilité.....	5
Rapport du groupe de travail Modèle de financement.....	15
Rapport du groupe de travail Convention-cadre.....	37

Introduction

L'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale sont deux systèmes différents aux objectifs bien distincts: la première assure une compensation convenable du manque à gagner en cas de perte de gain, combat le chômage existant grâce à une réintégration rapide et durable et prévient le chômage imminent (Loi sur l'assurance-chômage, LACI, art. 1). L'aide sociale garantit l'existence aux personnes dans le besoin, favorise leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle (normes CSIAS 2005).

L'AC et l'aide sociale poursuivent toutefois un but commun: l'intégration des demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Chacun a ses forces et ses faiblesses. C'est la raison pour laquelle une coopération est judicieuse dans certains cas.

A ce jour, les offices régionaux de placement (ORP) et les services sociaux encadrent les clients en fonction de leur statut d'assuré et sont tenus d'offrir simultanément un service de consultation sociale et d'insertion sur le marché du travail. Dans ce contexte, une étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie SECO s'est intéressée aux potentiels et aux obstacles que pouvait présenter la collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale lors de l'intégration sur le marché du travail.¹ Elle parvient à la conclusion principale que, les offices régionaux de placement (ORP) et les services sociaux présentant chacun des avantages comparatifs (les premiers en matière de conseil et de placement sur le marché du travail, les seconds en termes d'encadrement social), un échange de services entre les deux institutions doit être encouragé.

Le SECO mène ainsi depuis 2010 un projet visant à améliorer la collaboration entre les deux institutions. Il a consigné dans un cadre conceptuel les conditions qui, de son point de vue, sont nécessaires pour intensifier cette collaboration. Il s'est pour cela concentré sur trois objectifs: l'intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail primaire, l'utilisation cohérente des avantages comparatifs des deux institutions ainsi que le pilotage ciblé et transparent des activités de consultation et de placement pour tous les demandeurs d'emploi employables dans les ORP.

Une collaboration plus étroite entre le service public de l'emploi et les services sociaux présuppose que le potentiel d'intégration des personnes suivies fasse l'unanimité. Après clarification de ce potentiel, il convient d'optimiser le processus d'intégration par le biais d'un échange de prestations entre les deux institutions, de manière à pouvoir exploiter les qualités de chacune d'elles. Afin d'optimiser cette collaboration avec succès, les institutions doivent établir des conditions préalables, comme fixer des standards minimaux contraignants et organiser des processus efficaces.

Au fil du projet, des groupes de travail interdisciplinaires ont ainsi abordé les conditions de base pour une collaboration optimisée. Leurs observations sont recueillies dans le présent rapport.

Un premier groupe de travail s'est affairé à l'interprétation du concept «**Employabilité**», qui constitue un critère de décision commun quant au conseil des demandeurs d'emploi. Un aperçu des caractéristiques pertinentes pour évaluer l'employabilité d'un demandeur d'emploi a été défini. Le groupe de travail avait pour objectif d'établir une liste largement étayée des facteurs d'influence potentiels, sans prétendre à un catalogue exhaustif et définitif.

Une définition large du concept d'employabilité doit permettre de garantir et coordonner, à la croisée des deux institutions, des prestations qui répondront au mieux aux objectifs et aux besoins des demandeurs d'emploi selon des critères les plus objectifs possibles. Le rapport con-

¹ Lindenmeyer, Hannes, et Katharina Walker (2010): Assurance-chômage et aide sociale: coopération dans le placement, KDK-CDC Consultants (www.seco.admin.ch) > Services et publications > Publications > Travail > Analyse du marché du travail).

tient également des bases d'application du concept d'employabilité dans le cadre de la collaboration entre les ORP et l'aide sociale.

Le rapport du deuxième groupe de travail aborde la question de l'**échange de prestations**. A cet égard, le SECO a examiné les prestations des ORP destinées aux demandeurs d'emploi en regard de la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) et sur la loi sur l'assurance-chômage (LACI) et les a présentées dans un catalogue de prestations. En parallèle, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a élaboré, pour la première fois, un catalogue des prestations pour l'aide sociale, et ce, en dépit de la diversité des législations cantonales.

Le rapport conclut que les prestations (travaux d'investigation, tâches de conseil et de placement) que les institutions sont chargées de fournir gratuitement selon leur mandat légal ne doivent pas donner lieu à une indemnisation financière. L'élaboration d'un modèle de financement ne s'est pas avérée nécessaire.

Le troisième groupe de travail avait pour but de définir des conditions de collaboration ainsi que des procédures à la fois efficaces et contraignantes au moyen d'une **convention-cadre**. Ce groupe a choisi de recourir à un guide au lieu d'une convention-cadre «standardisée». En effet, la situation varie trop fortement d'un canton à l'autre pour qu'une telle convention-cadre puisse être appliquée concrètement.

Le guide illustre les aspects les plus importants de la collaboration et peut s'employer en vue d'établir une convention-cadre contraignante. Il incombe donc aux cantons et aux institutions concernées de décider de la base sur laquelle la collaboration entre l'AC et l'aide sociale doit être optimisée.

Les groupes de travail ont achevé les travaux préliminaires l'année passée. Nous souhaitons les remercier sincèrement pour leur engagement et leur bonne collaboration. Le présent document, qui rassemble les trois rapports de base des groupes de travail, est à disposition en tant qu'aide.

Ces rapports constituent la base d'une coopération effective. Parallèlement, bon nombre de cantons ont déjà des projets en cours ou disposent d'institutions permanentes qui doivent encore être évalués de manière ciblée au regard de leur efficacité et leur efficience.

Rapport du groupe de travail Employabilité

Table des matières

1. Mandat	6
2. Groupe de travail	7
3. Contexte	8
4. Terminologie et définitions	9
5. Critères permettant de déterminer l'employabilité	12
6. Bases destinées à traiter l'employabilité dans le cadre de la collaboration entre l'AC et l'aide sociale	14
a. Collaboration	14
b. Solutions locales	14
c. L'employabilité – un critère de décision et non d'exclusion	14
d. L'employabilité – un concept dynamique	14
e. Décider selon des critères objectifs et compréhensibles.....	14
f. Offre en mesures du marché du travail (MMT)	14

1 Mandat

Les travaux initiés par le SECO dans le cadre du projet « Collaboration entre l'AC et l'aide sociale ; projets concrets en matière de coopération », visent en premier lieu à poser les conditions nécessaires pour coopérer avec succès. Il faut optimiser la collaboration entre les ORP et l'aide sociale pour le groupe cible des personnes qui se trouvent à l'intersection du champ d'action de ces deux institutions. Il s'agit d'une part des bénéficiaires de l'aide sociale sans ou en fin de droits à l'assurance chômage qui ont de relativement bonnes chances sur le marché de l'emploi. D'autre part, des demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations de l'assurance-chômage qui ont besoin de conseils de la part de l'aide sociale (cf. KEK p. 68/69). La première chose à faire consiste à donner une définition commune de ce que sont les chances sur le marché du travail ainsi que de l'employabilité d'un groupe cible donné.

Le groupe de travail « Employabilité » s'applique à déterminer la différence entre employabilité et aptitude au placement afin de faire largement accepter cette différence.

Ce faisant, le groupe de travail se procure une vue d'ensemble des caractéristiques pertinentes pour déterminer l'employabilité.

2 Groupe de travail

Les membres du groupe de travail Employabilité sont les suivants :

CDAS	Hänzi	Claudia	Cheffe de la section Prestations sociales et Sauvegarde des conditions d'existence Office de la sécurité sociale du canton de SO
CSIAS	Manser	Armin	Chef de la section Affaires sociales Ville d'Uster
Union des villes suisses/ Initiative des villes pour la politique sociale	Tobler	Vivianne	Cheffe d'équipe MPH Basis Aide sociale Bâle
AOST - Conférence régionale de Suisse orientale	Kreienbühl	Katja	Cheffe ORP Oberuzwil SG Responsable CII ORP SG
AOST- Conférence régionale de Suisse centrale	Bartsch	Reinhard	Chef ORP Goldau SZ
AOST- Conférence régionale du Nord-Ouest de la Suisse	Frei	Remo	Chef de la Région ORP Emmental-Oberaargau
AOST – Conférence régionale de Suisse romande et du Tessin (CRT)	Hayoz	Sonia	Coordinatrice CII Santé-Social OCE GE
Association des Communes Suisses	Hofer	Urs	Chef de la section Affaires sociales Commune d'Ittigen
ODM*	Zbinden	Stéphanie	Rapporteuse spécialisée Section Développement Intégration
OFAS*	Bircher	Ida	Responsable spécialisée Intégration professionnelle Domaine Assurance-invalidité
SECO	Dubach	Marc	Collaborateur scientifique Secteur pilotage et principes fondamentaux
SECO	De Paola	Martina	Cheffe d'équipe principes fondamentaux Secteur pilotage et principes fondamentaux

*) L'ODM et l'OFAS ont pris part au groupe de travail en tant qu'assesseurs intéressés. La représentation de ces offices fédéraux au sein du groupe de travail garantit que les résultats consignés dans ce rapport n'entrent pas en contradiction avec des thèmes similaires des deux offices.

3 Contexte

L'une des hypothèses centrales sur laquelle repose la collaboration entre l'AC et l'aide sociale présuppose que ces deux institutions disposent de compétences clé qui leur sont propres et qu'elles mettent en avant dans le cadre de la collaboration, p. ex. par un échange de prestations. Les résultats de l'étude CDC (Lindenmeyer, Walker 2010², p. 68) nous permettent de partir du principe que les compétences clé des ORP sont le conseil en lien avec le marché du travail, tandis que celles des institutions de l'aide sociale sont le conseil sur les questions sociales et l'aide matérielle.³

Les personnes que conseillent les services publics de l'emploi et l'aide sociale ont certains points communs au niveau desquels le travail des deux institutions se recoupe et forme des doublons : dans le cadre d'un échange de prestations certains groupes de personnes peuvent profiter aussi bien des compétences de l'ORP que de celles de l'aide sociale. Il s'agit, p. ex., des personnes qui touchent l'aide sociale après une arrivée en fin de droit ou qui n'ont pas droit aux indemnités de chômage, des demandeurs d'emploi ayant droit aux indemnités de l'AC⁴ mais qui ont besoin d'être conseillés sur le plan social (cf. CDC p. 68/69).

Tandis que l'aide sociale se charge pour l'essentiel de conseiller les personnes sur le plan social et de leur apporter une aide matérielle, les services publics de l'emploi se chargent, dans les ORP, de l'intégration professionnelle de tous les demandeurs d'emploi. En vertu de la LSE, le mandat des ORP consiste à conseiller tous les demandeurs d'emploi dans la perspective d'une (ré)intégration sur le marché du travail⁵. Cette « obligation de placer en toute impartialité » que la LSE impose aux ORP n'est pas précisément définie pour les personnes qui n'ont pas droit aux prestations, contrairement aux personnes qui perçoivent des indemnités de chômage conformément à la LACI. Ainsi, les services publics de l'emploi dispensent-ils leurs prestations de manière différente selon les groupes de demandeurs d'emploi.

Dans le cadre de la révision des normes CSIAS en 2005, l'aide sociale a été chargée de veiller à l'intégration professionnelle de ses bénéficiaires. Dans ce domaine, certaines zones d'ombre subsistent quant aux rôles de l'aide sociale et des services publics de l'emploi. La collaboration entre les ORP et l'aide sociale doit être optimisée pour les personnes qui se trouvent à l'interface des ORP et de l'aide sociale et qui peuvent bénéficier tant des compétences clé de l'une que de l'autre institution. Pour y parvenir, l'aide sociale et l'AC doivent se mettre d'accord sur les critères destinés à évaluer les chances ou le potentiel d'une personne sur le marché du travail.

Définir largement le concept d'employabilité doit permettre une meilleure coordination et apporter la garantie que les prestations fournies aux demandeurs d'emploi répondront au mieux à leurs objectifs et leurs besoins grâce à des critères les plus objectifs possible. Le concept d'employabilité ne doit cependant pas être conçu comme un critère d'exclusion mais comme un critère de décision pour la direction à donner à l'offre : Déterminer l'employabilité d'un demandeur d'emploi doit servir à identifier une offre adaptée à ses besoins et formuler une stratégie

² Lindenmeyer, Hannes, et Katharina Walker (2010): Assurance-chômage et aide sociale : coopération dans le placement, KDK-CDC Consultants (www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Travail > Analyse du marché du travail).

³ Naturellement, cela ne signifie pas que les services sociaux ne s'occupent pas de l'intégration sur le marché du travail. Il y a également des ORP qui disposent de conseillers spécialisés sur les questions sociales ou qui possèdent un grand savoir-faire pour les assignations à des services de conseil spécialisés.

⁴ Les personnes bénéficiant simultanément d'une indemnité de chômage et des prestations financières de l'aide sociale en font également partie.

⁵ L'art. 26, al. 1, LSE impose aux services publics de l'emploi l'impartialité : « Les offices du travail fournissent leurs services en toute impartialité aux demandeurs d'emploi suisses et aux employeurs domiciliés en Suisse. »

de conseil et de réinsertion⁶ pertinente, tout en tenant compte de sa situation individuelle. L'employabilité n'est pas un critère pour décider du droit aux indemnités de chômage ; c'est l'aptitude au placement qui joue ce rôle (vous trouvez davantage d'informations sur le rapport entre employabilité et aptitude au placement au chapitre 4).

L'objectif de base de la collaboration entre l'AC et l'aide sociale est l'intégration des demandeurs d'emploi sur le premier marché du travail (concept cadre, p. 5). Dans cette perspective et fort du constat que le succès de cette démarche nécessite que l'on s'accorde sur le potentiel d'intégration des demandeurs d'emploi, nous estimons qu'il faut clarifier la notion d'employabilité.

4 Terminologie et définitions

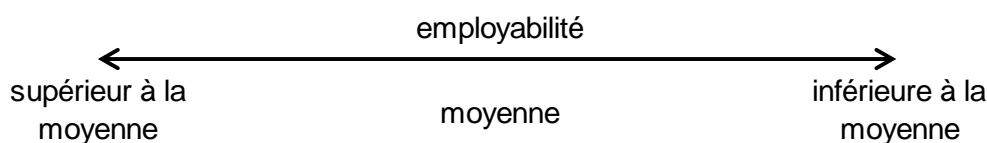
Il est important pour la collaboration entre l'AC et l'aide sociale que l'évaluation des chances d'un demandeur d'emploi sur le marché du travail puisse être comprise objectivement de tous. Le concept d'employabilité suivant caractérise les chances d'une personne sur le marché de l'emploi :

Employabilité

L'employabilité caractérise les chances réelles d'un individu sur le marché du travail en combinant des facteurs individuels (offre de travail) et les exigences du marché du travail (demande de main-d'œuvre). L'employabilité est la capacité à trouver un emploi (première intégration sur le marché du travail), à conserver un emploi, à se qualifier pour des conditions de travail existantes ou la probabilité de retrouver un travail en cas de perte d'emploi ou de chômage involontaire (à répétition).

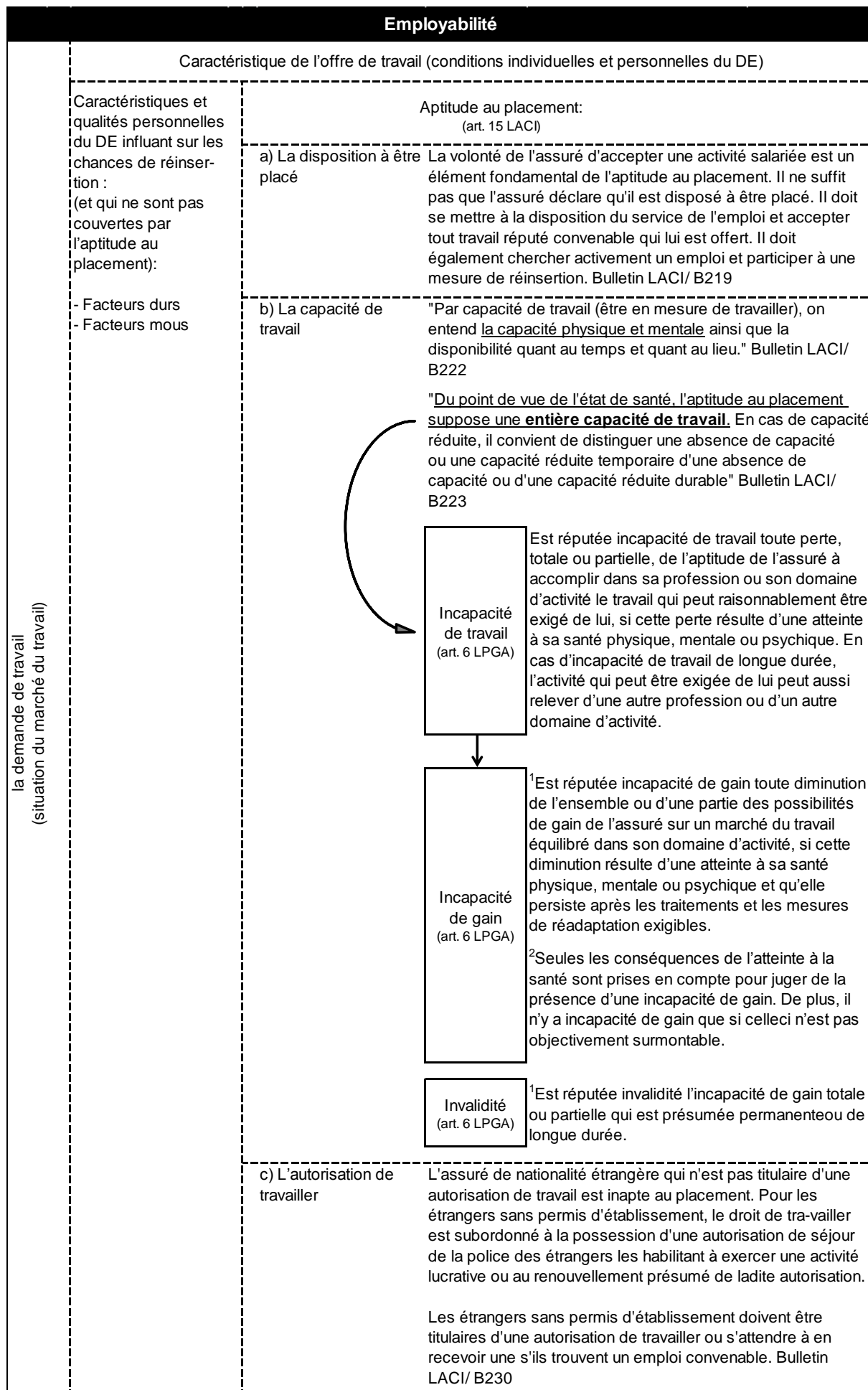
Etant donné que tant les besoins du marché du travail que les conditions individuelles du demandeur d'emploi changent, l'employabilité est une notion dynamique. L'employabilité doit par conséquent faire régulièrement l'objet d'une nouvelle évaluation. Cette dernière va au-delà de la situation présente de la personne et concerne aussi les possibilités d'évolution sur un laps de temps moyen (p. ex. une année).

Le terme d'employabilité s'inscrit dans une sorte de continuité en ce qui concerne les attributs et ne doit pas être interprété de manière binaire entre le fait d'être employable ou pas employable :



Ceci représente une différence majeure par rapport à d'autres termes d'assurances sociales (tels que l'aptitude au placement, la capacité de travail et de gain) qui servent à évaluer le droit à l'indemnité. L'illustration ci-dessous montre les relations qui se créent entre le terme d'employabilité et les autres termes relatifs aux assurances sociales :

⁶ La stratégie de conseil ou de réinsertion englobe l'ensemble des mesures à prendre pour intégrer rapidement et durablement les demandeurs d'emploi dans le premier marché du travail. (p. ex. optimisation de la stratégie de recherche, appréciation du dossier de candidature, détermination des obstacles au placement, mise en évidence d'un éventuel besoin en qualification).



Le schéma ci-dessus montre que l'aptitude au placement est contenue dans la notion d'employabilité. Pour déterminer l'employabilité, il est nécessaire de disposer d'informations plus précises et étoffées que pour déterminer l'aptitude au placement. La notion de capacité de travail (et de manière implicite, celle d'incapacité de travail) est contenue dans la notion d'aptitude au placement alors que la notion d'incapacité de gain est contenue dans la notion d'incapacité de travail. Ainsi, les notions du domaine du droit des assurances sociales, c'est-à-dire au niveau de l'aptitude au placement, l'incapacité de travail et de gain sont des conditions obligatoires pour ouvrir un droit mais pas suffisantes pour déterminer l'employabilité.

Dans le cadre de l'exécution de la LACI, les ORP connaissent déjà le concept de plaçabilité, en plus de celui d'aptitude au placement qui peuvent en principe être considérés comme synonymes. Le système d'information des ORP (PLASTA) permet de définir un demandeur d'emploi comme étant facile, moyennement facile ou difficile à placer.⁷ Une personne facile à placer possède davantage de chances sur le marché du travail que la moyenne. Son employabilité est aussi par conséquent supérieure à la moyenne. De même, une personne difficile à placer possède une employabilité inférieure à la moyenne. Une personne moyennement facile à placer dispose d'une employabilité moyenne.

Il convient de se concentrer sur le concept d'employabilité qui possède déjà une longue tradition et qui permet de définir les chances d'un individu sur le marché du travail primaire aussi dans un contexte international.

⁷ En Suisse alémanique, on utilise parfois différents termes. Dans PLASTA, on utilise le terme « aptitude au placement » qui peut être considéré comme un synonyme d'employabilité.

5 Critères permettant de déterminer l'employabilité

Les caractéristiques et qualités personnelles pertinentes pour déterminer l'employabilité des demandeurs d'emploi qui ne sont pas couvertes par la notion d'aptitude au placement peuvent être classées en facteurs durs et mous.

- *Facteurs durs*: Il s'agit des caractéristiques objectives des demandeurs d'emploi, que l'on peut recueillir en toute fiabilité (p. ex. l'âge, le niveau de formation, la nationalité). La recherche est déjà truffée d'ouvrages dédiés à ce type de critères et leur influence quant aux chances sur le marché de l'emploi. Nous disposons donc déjà de points de référence en ce qui concerne les facteurs pertinents.
- *Facteurs mous*: Ils comprennent des avis et caractéristiques subjectifs (flexibilité à l'égard du salaire, du lieu de travail ou de la profession, fiabilité, ponctualité) ou encore des qualités difficilement mesurables que peuvent avoir les demandeurs d'emploi (situations personnelles, comme par exemple des problèmes psychosociaux ou le contexte familial). Normalement, ces informations ne font pas l'objet d'une collecte standard. Il est cependant attesté que ces facteurs influencent de manière significative les chances sur le marché du travail. Les facteurs mous étant toutefois difficilement mesurables, les études s'étant penchées sur leur influence quant aux chances des demandeurs d'emploi sur le marché du travail n'ont fourni que très peu de résultats.

L'objectif du groupe de travail consiste ici à établir une large liste des potentiels facteurs d'influence. Il convient de noter que les projets en cours se penchent notamment sur l'identification empirique des facteurs d'influence pertinents. Le groupe de travail ne prétend ainsi pas dresser un catalogue de caractéristiques définitif et exhaustif.

Nous avons procédé par élimination. En partant d'un catalogue de critères très large, nous avons effectué un premier état des lieux visant à déterminer lesquels de ces caractéristiques étaient prises en compte par les organes d'exécution. Ceci nous a permis de faire un premier tri dans le catalogue initial. Sur la base du catalogue « allégé », le groupe de travail s'est posé la question phare suivante: « Que demande le marché du travail? » et a élaboré un catalogue utilisable avec des critères le plus objectifs possible pour déterminer l'employabilité des demandeurs d'emploi.

Les discussions au sein du groupe de travail ont montré qu'il convient, selon la situation, de recourir aux différentes sources d'information possibles (deuxième colonne) pour identifier les critères d'employabilité. Dans certaines circonstances, il est nécessaire d'élaborer des instruments de travail adaptés pour déterminer en pratique l'employabilité. Ce type d'instruments permet de mieux comprendre sur quels critères l'appréciation s'est basée pour ensuite mieux cerner les besoins en matière de mesures relatives au marché du travail (MMT).

CONDITIONS CADRES

Personne

Âge
Connaissance d'une langue nationale utilisée au lieu de domicile/travail
CH / Statut (pour les étrangers)

Sources

- Documents officiels

Santé

État de santé physique actuel
État de santé psychique actuel
Situation psychosociale (toxicomanie, problèmes familiaux, ...)

- Certificat médical
- Entretiens de conseil individuels

Disponibilité

Mobilité
Personne à charge
Taux d'activité

- Entretiens de conseil individuels

Situation sur le marché du travail

Formation, expérience professionnelle et expérience supplémentaire
Profession recherchée
Offres d'emploi dans les domaines recherchés
Prétentions salariales (évaluation réaliste du salaire à atteindre)

- Curriculum vitae
- Certificats de travail
- Entretiens de conseil individuels

COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE CANDIDATURE

Marketing de soi-même

Appréciation de soi-même *
Dossier de candidature

- Dossier de candidature
- Références
- Entretiens de conseil individuels
- si nécessaire : Evaluations, MMT

COMPÉTENCE SOCIALE

Capacité à coopérer

Esprit d'équipe
Capacité d'adaptation
Aptitude à gérer les conflits
Aptitude à gérer les critiques

- Entretiens de conseil individuels
- Certificats de travail
- Références
- si nécessaire : Evaluations, MMT

Capacité à communiquer

Expression orale

- Entretiens de conseil individuels
- si nécessaire : Evaluations, MMT

COMPÉTENCE PERSONNELLE

Motivation/Engagement

Volonté d'apprendre **
Flexibilité
Initiative personnelle
Responsabilité personnelle ****

- Entretiens de conseil individuels
- Certificats de travail
- Références
- si nécessaire : Evaluations, MMT

Organisation personnelle

Ponctualité
Fiabilité

- Entretiens de conseil individuels
- Certificats de travail
- Références
- si nécessaire : Evaluations, MMT

Présentation

Apparence extérieure
Entretien

- Entretiens de conseil individuels

*) Conscience de ses capacités à utiliser ses atouts et points faibles, ses compétences et ressources.

**) Disposition à acquérir les connaissances techniques manquantes, des qualifications spécialisées et de l'expérience par le biais des formations continues appropriées.

***) Observer le marché du travail de sa propre initiative et en tirer des conclusions.

****) Assumer la responsabilité de sa personne et de son propre avenir professionnel.

6 Bases destinées à traiter l'employabilité dans le cadre de la collaboration entre l'AC et l'aide sociale

Après avoir clarifié la notion d'employabilité, nous avons défini les principes suivants afin de pouvoir appliquer ce concept dans le cadre de la collaboration entre les ORP et l'aide sociale :

a. Collaboration

La réussite de la collaboration entre les organes de l'AC et l'aide sociale repose sur le respect et l'acceptation mutuels. Le champ d'action des deux institutions se recoupe d'une part pour les bénéficiaires de l'aide sociale sans ou en fin de droits à l'assurance chômage mais qui ont de relativement bonnes chances sur le marché de l'emploi. Et d'autre part, pour les demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations de l'assurance-chômage tout en ayant besoin de conseils de la part de l'aide sociale.

b. Solutions locales

La présente description de la notion d'employabilité dresse les lignes directrices destinées à orienter l'offre de prestations sur les besoins. Ces derniers se mesurent sur la base des objectifs d'intégration dans le premier marché du travail. Les prestations faisant l'objet de discussions sont par conséquent indexées en fonction de leur pertinence pour le marché du travail. Les différents contextes régionaux requièrent cependant des solutions cantonales/locales pour la réalisation de ces objectifs.

c. L'employabilité – un critère de décision et non d'exclusion

La notion d'employabilité n'est pas un critère d'exclusion mais un critère de décision destiné à orienter l'offre en prestations. Déterminer l'employabilité d'un demandeur d'emploi permet de mettre sur pied une offre ciblée sur les besoins de la personne et de définir une stratégie de conseil et de réinsertion (cf. note de bas de page n° 4) pertinente.

Le critère de l'employabilité n'influe en rien sur le droit aux prestations de l'assurance-chômage.

d. L'employabilité – un concept dynamique

Les exigences du marché du travail évoluent sans cesse et la situation des demandeurs d'emploi peut changer. Pour ces raisons, il convient de réévaluer régulièrement (en général chaque année) l'employabilité de la personne concernée.

e. Décider selon des critères objectifs et compréhensibles

Les institutions concernées ou les collaborateurs impliqués statuent ensemble sur l'employabilité d'une personne. La décision doit être prise objectivement sur la base des critères listés au chapitre 5. Les arguments qui y ont conduit doivent pouvoir être retracés.

f. Offre en mesures du marché du travail (MMT)

Le groupe de travail recommande que l'offre en MMT⁸ soit planifiée et coordonnée en commun afin d'assurer une collaboration efficace et complète.

⁸ Les MMT sont des offres subventionnées sur le premier (stages, allocations d'initiation au travail, allocations de formation) ou le deuxième marché du travail (semestre de motivation, mesures de formation). Elles ont pour objectifs d'améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi et se focalisent sur l'intégration au sein du marché du travail.

Rapport du groupe de travail Modèle de financement

Echange de prestations entre le service public de l'emploi et l'aide sociale

Table des matières

1.	Etat des lieux	16
2.	Groupe de travail	18
3.	Le service public de l'emploi	19
3.1	Bases légales du service public de l'emploi selon la loi sur le service de l'emploi (LSE) et la loi sur l'assurance-chômage (LACI)	19
3.2	Prestations du service public de l'emploi selon la LSE	20
3.3	Prestations du service public de l'emploi non gratuites selon la LSE	23
3.4	Financement et évaluation des résultats	25
4.	L'aide sociale	26
4.1	Bases légales	26
4.2	Prestations de l'aide sociale exclusivement destinées aux personnes bénéficiant de manière totale ou partielle de l'aide sociale financière	26
4.3	Prestations de l'aide sociale à la disposition des personnes bénéficiaires ou non de l'aide sociale financière	27
4.4	Financement	28
5.	Conclusion	29
6.	Annexes	29
7.	Liste des abréviations	30
Annexe 1: Vue d'ensemble des prestations des ORP destinées aux demandeurs d'emploi selon la LACI et la LSE		31
Annexe 2: Leistungskatalog Sozialhilfe		33

1. Etat des lieux

Une étude⁹ mandatée par le SECO a permis d'élaborer un concept-cadre relatif à la collaboration entre l'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale. Fondé sur cette étude, le présent rapport vise à définir les modèles de financement nécessaires à l'échange de services entre les deux institutions.

Compte tenu de la prémisse selon laquelle le service public de l'emploi possède certains avantages comparatifs en matière de conseil du marché du travail et de placement et l'aide sociale en matière de conseil social¹⁰, un échange de services¹¹ entre ces deux institutions permettrait d'optimiser le processus d'intégration des chômeurs de longue durée. D'une part, les services sociaux doivent collaborer plus étroitement avec les offices régionaux de placement (ORP) en matière de conseil du marché du travail et de placement. D'autre part, il s'avère judicieux que les ORP collaborent étroitement avec les services sociaux, avant l'arrivée en fin de droits, lorsque les prémices d'un chômage de longue durée se font ressentir et qu'un besoin de l'aide sociale est prévisible. Les avantages comparatifs des institutions participantes doivent donc être exploités systématiquement.

En 2014, le SECO a examiné les prestations des ORP destinées aux demandeurs d'emploi, conformément à la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) et la loi sur l'assurance-chômage (LACI), avant de les consigner dans un catalogue des prestations. En parallèle, un catalogue de prestations catégorisant et définissant les prestations de l'aide sociale a également été élaboré pour la première fois par la CDAS, et ce, malgré les différentes législations cantonales existantes¹².

Dans le but d'expliquer le financement de l'échange de prestations entre les ORP et les services sociaux à l'avenir, le groupe de travail interdisciplinaire composé de représentants des autorités du marché du travail et de l'aide sociale a défini un modèle de financement à cet effet. En tenant compte du principe que les services de prestations mentionnés ci-dessus doivent être offerts sans indemnisation financière par les institutions chargées par la loi de les fournir gratuitement, le groupe de travail a été mandaté afin de clarifier les points suivants :

- s'il y a des prestations du service public de l'emploi souhaitées par l'aide sociale et non gratuites ;
- s'il y a des prestations de l'aide sociale souhaitées par l'assurance-chômage et non gratuites et

⁹ Lindenmeyer, Hannes, et Katharina Walker (2010): Assurance-chômage et aide sociale : coopération dans le placement, KDK-CDC Consultants (www.seco.admin.ch > Services et publications > Publications > Travail > Analyse du marché du travail).

¹⁰ Cette prémisse n'est pas nécessairement valide, en fonction de l'organisation cantonale des offres d'intégration de l'aide sociale. Le canton de Berne par exemple a renoncé à parler d'un avantage comparatif des services de placement publics, car les services sociaux du canton de Berne se sont depuis de nombreuses années fixés comme objectif stratégique l'intégration professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Le canton dispose de Programmes d'occupation et d'insertion dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) ancrés dans la loi, qui permettent de mettre à disposition des offres dans toutes les régions du canton (en se concentrant principalement sur l'intégration professionnelle sur le marché du travail, mais aussi sur l'intégration sociale). Un crédit fixe, soutenu au plan politique, est disponible pour les POIAS, qui est financé à parts égales par le canton et les communes conformément à la règle de compensation des charges.

¹¹ Lindenmeyer, Hannes, et Katharina Walker (2010), page 68.

¹² La description et la présentation des offres des deux systèmes de sécurité constituent une bonne base de travail pour la transparence de la palette des prestations, pour la définition des compétences financières, ainsi que pour les exceptions à ces compétences et l'évaluation du besoin de coordination.

- comment les prestations de l'ORP ou de l'aide sociale qui ne sont pas assurées gratuitement en vertu de la loi sont remplacées et/ou financées.

Les travaux effectués par le groupe de travail « Modèle de financement des services publics de l'emploi et de l'aide sociale » seront présentés sous forme résumée dans le présent rapport. Après une description de la composition du groupe de travail (chapitre 2), les bases légales seront présentées dans les deux chapitres suivants, les prestations et le financement du service public de l'emploi seront décrits au chapitre 3 et l'aide sociale sera présentée au chapitre 4. Finalement, les conclusions du groupe de travail concernant le financement de l'échange de prestations seront rapportées au chapitre 5.

2. Groupe de travail

Le groupe de travail Modèle de financement est constitué comme suit.

Organisation	Nom	Prénom	Fonction
CDAS	Guerry	Etienne	Service de l'action sociale du canton de Fribourg, coordinateur pour les tâches d'intégration et d'insertion
CSIAS	Clausen Schweizer	Anne Noëlie	Service de prévoyance et d'aide sociale du canton de Vaud
Union des villes suisses / Initiative des villes pour la politique sociale	Naef Thal- mann	Suzanne	Cheffe des services sociaux de Wil SG, Secrétaire du Département Affaires sociales, Jeunesse et Vieillesse
AOST Conférence régionale Suisse orientale	Guidon	Silvia	Responsable des programmes d'intégration SG
AOST Conférence régionale Suisse centrale	Helbling	Hubert	Chef Office cantonal du travail SZ
AOST Conférence régionale Suisse nord-ouest	Tucci	Jürg	Chef LMMT SO
AOST Conférence régionale Suisse romande et Tes- sin	Kalbermatter	Martin	Chef de la section LMMT VS
Association des Com- munes Suisses	Bucher	Ulrich	Fédération des communes de Soleure (VSEG)
SECO	Makausz	Dòra	Cheffe du secteur Pilotage et principes fondamentaux
SECO	Burri	Irene	Collaboratrice scientifique du secteur Pilotage et principes fondamentaux

3. Le service public de l'emploi

Depuis la révision en 1995 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), les centres régionaux de placement (ORP) ont repris les tâches des offices communaux du travail. En tant qu'organes du service public de l'emploi, les ORP offrent leurs prestations à tous les demandeurs d'emploi selon la LSE et la LACI.

3.1. Bases légales du service public de l'emploi selon la loi sur le service de l'emploi (LSE) et la loi sur l'assurance-chômage (LACI)

La frontière entre la LSE et la LACI, réglant toutes deux le service public de l'emploi, fluctue. Les organes des autorités du marché du travail et de l'assurance-chômage (AC) sont souvent identiques. Ainsi, les ORP représentent la plus grande plateforme de placement de Suisse, et les services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT) sont les plus grands acheteurs de formations continues. Conformément à l'art. 26 LSE, leurs services sont dispensés gratuitement¹³ aussi bien aux demandeurs d'emploi selon la LACI qu'aux demandeurs d'emploi selon la LSE. Les demandeurs d'emploi selon la LACI¹⁴ et selon la LSE¹⁵ ont droit aux activités de conseil et de placement; il ne s'agit pas de leur fournir un emploi.

Les demandeurs d'emploi au titre de la LACI ainsi que les demandeurs d'emploi au titre de la LSE indigènes, et étrangers (sous certaines conditions), ont accès au service public de l'emploi. Ils ont ainsi droit au service de conseil et de placement. Les demandeurs d'emploi étrangers au titre de la LSE qui séjournent en Suisse doivent être en possession d'une autorisation les habilitant à travailler et à changer d'emploi et de profession, pour pouvoir prétendre au service public de l'emploi.¹⁶

En principe, en vertu de l'art. 26 LSE, on entend par demandeurs d'emploi:

- a) les personnes qui sont menacées de tomber au chômage, qui ont été licenciées ou qui sont au chômage;
- b) les chômeurs ne percevant pas ou plus de prestations (p. ex. les chômeurs en fin de droits, les bénéficiaires de l'aide sociale, les jeunes);
- c) les demandeurs d'emploi issus des pays membres de l'UE et de l'AELE.

Les prestations du service public de l'emploi énoncées ci-après sont fixées par une directive qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2015¹⁷.

¹³ Art. 27 LSE

¹⁴ Les demandeurs d'emploi au titre de la LACI sont inscrits auprès de l'ORP et ont le droit de percevoir des indemnités de chômage (IC).

¹⁵ Les demandeurs d'emploi au titre de la LSE sont inscrits auprès de l'ORP mais non pas le droit de percevoir des IC.

¹⁶ Art. 26 LSE

¹⁷ Directive ORP/LMMT/ACt 2015/01, prestations des ORP pour les demandeurs d'emploi selon la LACI et la LSE

3.2. Prestations du service public de l'emploi selon la LSE

Les ORP conseillent les demandeurs d'emploi (selon la LSE)¹⁸ et s'efforcent de les placer. Ils offrent un transfert d'information et des entretiens de conseil et mettent en place une stratégie de réinsertion. Selon les directives actuelles en matière de conseils orientés client, les points suivants sont particulièrement traités dans le cadre des entretiens de conseil :

- élaborer une stratégie de réinsertion qui est régulièrement contrôlée et adaptée si besoin ;
- discuter des offres d'emploi et des activités de recherche des demandeurs d'emploi ;
- mobiliser et motiver les demandeurs d'emploi ;
- remettre des informations concernant les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi.

Le but visé est un service conseil orienté solution et ressource, qui se fonde sur les exigences du marché du travail. Plus en détail, les ORP offrent à tous les demandeurs d'emploi selon la LSE les prestations de services décrites ci-après¹⁹.

Saisie des dossiers dans PLASTA et répartition des demandeurs d'emploi selon la LACI et selon la LSE

Les personnes qui s'inscrivent à l'ORP à des fins de placement sont enregistrées dans le système PLASTA (art. 20, al. 3, OACI, art. 24, al. 1, LSE et art. 51, al. 1 et 2, OSE). Si le formulaire « Demande d'indemnité de chômage » est déposé au moment de l'inscription auprès de l'ORP, la caisse de chômage retenue par le demandeur d'emploi se prononce, conjointement à l'ORP, sur le droit à l'indemnité de la personne. Si ce droit lui est refusé, le demandeur d'emploi peut tout de même rester inscrit auprès de l'ORP (tombant ainsi dans la catégorie des demandeurs d'emploi selon la LSE).

Dans le cas d'un demandeur d'emploi menacé de chômage imminent, le code droit 5 est saisi par la caisse de chômage²⁰.

Vérification de l'autorisation de travailler et de changer d'emploi et de profession (LSE)

Si nécessaire, l'ORP clarifiera à titre préjudiciel la situation du demandeur d'emploi auprès de l'autorité cantonale compétente – soit l'autorité en charge des migrations – en vue de déterminer si celui-ci est en droit d'exercer une activité lucrative ainsi que de changer d'emploi et de profession. Cette disposition est valable pour les ressortissants d'Etats tiers ; pour les ressortissants bulgares et roumains, elle est valable jusqu'au 31.5.2016, et jusqu'à nouvel avis pour les ressortissants croates. Aucune clarification n'est nécessaire pour les ressortissants des autres pays de l'UE et de l'AELE ni pour les frontaliers ressortissants de l'UE.

Fourniture de renseignements (LACI/LSE)

Les principes formulés dans les publications du SECO (art. 19a LACI, art. 27 LPGGA) sont applicables aux demandeurs d'emploi selon la LACI ainsi qu'aux demandeurs d'emploi menacés de chômage imminent.

L'art. 19a OACI, stipulant l'obligation de fournir des renseignements et des conseils à l'assuré, s'applique également aux demandeurs d'emploi selon la LSE. Différentes modalités sont imaginables pour fournir ces renseignements : l'organisation de la réunion d'information peut être assurée par le personnel de l'ORP ou déléguée à des exécutants externes. Les demandeurs

¹⁸ Art. 24 LSE

¹⁹ Les demandeurs d'emploi selon la LACI touchent en outre des prestations supplémentaires définies dans la LACI.

²⁰ Le critère d'inactivité à prendre en compte est relativisé chez les personnes menacées par le chômage. Il convient dans ce cas de vérifier si le chômage présumé atteint le seuil d'inactivité minimal.

d'emploi peuvent également acquérir eux-mêmes des informations de base sous la conduite d'un programme informatique (apprentissage en ligne, outils électroniques). Ils peuvent également se servir des diverses brochures d'information du SECO.

Premier entretien (LACI/LSE)

Les principes formulés dans les publications du SECO sont applicables aux demandeurs d'emploi selon la LACI ainsi qu'aux demandeurs d'emploi menacés de chômage imminent.

Par analogie, l'art. 22, al. 1, OACI, selon lequel le premier entretien de conseil et de contrôle doit avoir lieu au plus tard quinze jours après l'inscription auprès de l'ORP en vue du placement, s'applique également aux demandeurs d'emploi selon la LSE.

Au cours du premier entretien, les prestations proposées aux demandeurs d'emploi selon la LACI ainsi qu'aux demandeurs d'emploi selon la LSE sont notamment les suivantes (cf. aussi art. 24 LSE):

Pendant le premier entretien:

- contrôler l'intégralité du dossier ;
- prendre connaissance des causes du chômage et de la carrière professionnelle du DE ;
- discuter des recherches d'emploi réalisées jusque-là ;
- élaborer une stratégie de réinsertion ;
- fixer la suite de la procédure.

Après le premier entretien:

- rédiger un procès-verbal du premier entretien et compléter les données dans PLASTA ;
- classer les documents dans le dossier ;
- contrôler les recherches d'emploi réalisées après le premier entretien ;
- envoyer les documents nécessaires à la CCh (seulement dans le cas des assurés selon la LACI).

Entretiens de conseil périodiques

Les principes formulés dans les publications du SECO sont applicables aux demandeurs d'emploi selon la LACI ainsi qu'aux demandeurs d'emploi menacés de chômage imminent.

Par analogie, l'art. 22, al. 2, OACI, selon lequel l'ORP mène des entretiens de conseil et de contrôle à des intervalles pertinents, mais au moins tous les deux mois, s'applique également aux demandeurs d'emploi selon la LSE. La prestation de conseil tient compte, dans la mesure du possible, de la situation individuelle des personnes (art. 24 LSE).

Examen des possibilités de réinsertion (LACI/LSE)

Les principes formulés dans les publications du SECO (art. 59 et art. 85 LACI, art. 81 ss. OACI) sont applicables aux demandeurs d'emploi selon la LACI ainsi qu'aux demandeurs d'emploi menacés de chômage imminent.

Par analogie, l'art. 85, al. 1, let. a, LACI, selon lequel l'ORP veille à ce que les possibilités de réinsertion des assurés selon la LACI soient clarifiées avec soin durant le premier mois de chômage contrôlé, est également applicable aux demandeurs d'emploi selon la LSE.

Sur la base des possibilités de réinsertion examinées, l'ORP élabore si nécessaire une stratégie de réinsertion avec les demandeurs d'emploi selon la LACI et les demandeurs d'emploi selon la LSE (art. 24, al. 2, LSE, art. 52 OSE) en vue d'améliorer leur employabilité²¹.

Au moment d'élaborer la stratégie de réinsertion, et dans la mesure du possible, les aptitudes et les goûts des demandeurs d'emploi sont pris en considération.

Les points-clés de la stratégie de réinsertion doivent être consignés par écrit. Il peut être utile de mentionner dans le document que l'assuré doit:

- collaborer avec l'ORP (obligation d'annonce, joignabilité, etc.) ;
- se rendre disponible pour les entretiens de conseil et les séances d'information et s'engager à y participer ;
- assurer la qualité et la quantité de ses démarches en vue de trouver un travail ;
- se rendre disponible pour tout emploi transmis par l'ORP et s'engager à l'accepter ;
- accepter, le cas échéant, une réorientation ou un perfectionnement professionnels ;
- etc.

Si les obligations mentionnées ci-dessus découlent de la loi dans le cas des demandeurs d'emploi selon la LACI, il est inutile de les faire figurer dans le document qui définit la stratégie de réinsertion.

Transmission de places vacantes et contacts avec les employeurs (LACI/LSE)

Les ORP s'efforcent de placer les DE (cf. l'art. 85, al. 1, let. a et c, LACI ainsi que les art. 24, al. 1 et 26 LSE). Ce « devoir de placer » s'entend comme devoir de tout mettre en œuvre pour placer les personnes qui cherchent un emploi ; les ORP n'ont aucune obligation de résultat vis-à-vis des demandeurs d'emploi.

Les places vacantes annoncées par des employeurs à l'ORP sont proposées aux demandeurs d'emploi selon la LACI, aux demandeurs d'emploi menacés de chômage ainsi qu'aux demandeurs d'emploi selon la LSE dans la mesure où ils correspondent au profil recherché. Les demandeurs d'emploi doivent poser leur candidature aux postes qui leur sont proposés.

Il est à noter que les demandeurs d'emploi selon la LACI sont dans l'obligation d'accepter tout travail convenable qui leur a été assigné.

Recherche d'emploi indépendante dans les locaux de l'ORP (LACI/LSE)

Conformément à l'art. 85, al. 1, let. a, LACI et à l'art. 26, al. 1 et 2, LSE, les ORP mettent à disposition des demandeurs d'emploi selon la LACI, des demandeurs d'emploi menacés de chô-

²¹ S'agissant du terme « employabilité », veuillez vous référer au rapport du groupe de travail Employabilité. L'employabilité caractérise les chances réelles d'un individu sur le marché du travail en combinant des facteurs individuels (offre de travail) et les exigences du marché du travail (demande de main d'œuvre). L'employabilité est donc entendue comme la capacité à trouver un emploi (première intégration sur le marché du travail), à conserver un emploi ou à se qualifier pour des conditions de travail existantes, ou alors comme la probabilité de retrouver un travail en cas de perte d'emploi ou de chômage involontaire (réitéré).

Dans ce contexte, l'aptitude au placement selon l'art. 15 LACI doit s'entendre comme un sous-critère de l'« employabilité » et englobe la « disposition à être placé », la « capacité de travail » (être en mesure de travailler) ainsi que l'« autorisation de travailler ». Une personne qui, selon la LACI, n'est pas apte au placement ne dispose dans tous les cas que d'une employabilité nettement inférieure à la moyenne.

Si l'ORP arrive à la conclusion que l'assuré pâtit d'une employabilité nettement inférieure à la moyenne, celui-ci reçoit des conseils en vue de l'améliorer. C'est l'ORP ou une autre institution qui peut fournir cette prestation.

mage ainsi que des demandeurs d'emploi selon la LSE, sous une forme appropriée (p. ex. via des terminaux connectés à Internet), une liste des places vacantes qui leur ont été annoncées.

Assignation à des places vacantes et obligation d'accepter (LACI)

L'ORP assigne des candidats appropriés aux entreprises ou aux agences de location de services sur la base des postes annoncés. S'ils ne veulent pas être sanctionnés, les demandeurs d'emploi selon la LACI doivent accepter tout travail convenable qui leur est proposé (art. 17, al. 3 et art. 85, al. 1, let. a et c, LACI).

L'ORP peut également assigner des postes vacants aux demandeurs d'emploi menacés de chômage, bien que ceux-ci ne soient pas tenus de les accepter.

Sanctions (LACI)

Les principes formulés dans les publications du SECO sont applicables aux demandeurs d'emploi selon la LACI.

Les demandeurs d'emploi menacés de chômage ne peuvent pas être sanctionnés. Toutefois, quand leur chômage démarre (c'est-à-dire dès qu'ils bénéficient du statut de « demandeurs d'emploi selon la LACI »), l'ORP évalue si les efforts qu'ils ont consentis au préalable en vue de trouver un travail ont été suffisants.

Dans le cas des ressortissants de l'UE et de l'AELE important des prestations, l'ORP utilise le formulaire U010, « Faits susceptibles de modifier le droit aux prestations – exportation de prestations », pour transmettre à l'organe compétent de l'Etat de provenance les faits éventuels pouvant faire l'objet de sanctions. Cet organe est qualifié pour déterminer si des sanctions sont nécessaires.

Avertissement par écrit (LSE)

Les demandeurs d'emploi selon la LSE qui ne respectent pas les points-clés consignés dans le document relatif à la stratégie de réinsertion reçoivent un avertissement par écrit de l'ORP. Ce courrier établit que, s'il persiste à transgresser ses obligations au-delà du délai indiqué, le demandeur d'emploi perdra son droit aux prestations de l'ORP.

A la demande des services de l'emploi des Etats concernés, les informations déterminantes en matière d'inscription et de recherche d'emploi de la personne au chômage font l'objet d'un échange au moyen des formulaires U018 et U019.

3.3. Prestations du service public de l'emploi non gratuites selon la LSE

Les demandeurs d'emploi selon la LSE n'ont pas droit gratuitement aux prestations suivantes de l'ORP.

Beizug von Fachberatungsstellen (AVIG)

Les ORP travaillent en étroite collaboration avec d'autres institutions, comme l'orientation professionnelle, différents services de consultation spécialisés, l'aide sociale et l'assurance-invalidité. En cas de besoin, l'ORP aiguille les demandeurs d'emploi selon la LACI vers une institution publique ou d'utilité publique adéquate pour une consultation d'ordre professionnel, social ou psychologique (art. 17, al. 5, LACI).

Les demandeurs d'emploi menacés de chômage imminent peuvent être aiguillés vers des services de consultation spécialisés.

Accès au système PLASTA

Les organes de l'aide sociale peuvent accéder en ligne aux systèmes d'information gérés par

l'organe de compensation. Le Conseil fédéral limite l'accès à ces systèmes et leur utilisation aux informations pertinentes pour la bonne gestion du dossier et pour la réinsertion professionnelle des chômeurs et anciens chômeurs arrivés en fin de droits et faisant appel à l'aide sociale²².

Le SECO facture les frais d'accès aux autorités cantonales du marché du travail sous la forme d'un montant forfaitaire. Ces dernières peuvent refacturer les frais aux services de l'aide sociale. Tous les autres coûts occasionnés (accès, connexion, formation des utilisateurs et assistance) peuvent également être facturés aux services d'aide sociale en fonction de l'utilisation²³.

Mesures de marché du travail

L'objectif des MMT est de favoriser l'intégration des demandeurs d'emploi selon la LACI dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché du travail (art. 59, al. 2, LACI).

Les demandeurs d'emploi menacés de chômage peuvent eux aussi – dans une certaine limite – profiter des MMT (art. 59, al. 1ter, LACI).

Examen des besoins et assignation aux MMT (LACI)

Les principes formulés dans les publications du SECO sont applicables aux demandeurs d'emploi selon la LACI.

Conformément à l'art. 59, al. 1ter, LACI, les demandeurs d'emploi menacés de chômage n'ont droit qu'à des mesures de formation (notamment les cours individuels ou collectifs de reconversion, de perfectionnement et d'intégration de même que la participation à des entreprises de pratique commerciale (entreprises d'entraînement) et les stages de formation ; prestations financières au titre des MMT selon l'art. 59cbis, al. 3, LACI).

Pour les demandeurs d'emploi libérés des conditions relatives à la période de cotisation durant le délai d'attente, les dispositions suivantes s'appliquent : les MMT ne sont pas disponibles pendant le délai d'attente en question, à l'exception d'allocations d'initiation au travail ou d'allocations de formation. L'assignation à des cours de techniques de recherche d'emploi ou à des bilans de compétences est possible pour une durée maximale de quinze jours. Les semestres de motivation peuvent être accordés aux jeunes venant de terminer leur scolarité obligatoire. Les stages professionnels ainsi que la participation à des entreprises de pratique commerciale ne sont accordés que lors de périodes de chômage accru.

Les demandeurs d'emploi libérés des conditions relatives à la période de cotisation n'ont droit qu'aux cours de techniques de recherche d'emploi et aux bilans de compétences.

Droit aux prestations financières au titre des MMT selon l'art. 59d LACI (LSE)

Les personnes qui ne remplissent pas les conditions relatives à la période de cotisation, n'en sont pas libérées et n'ont pas épuisé leur droit à l'indemnité de chômage ont droit, durant 260 jours au plus pendant un délai-cadre de deux ans, aux prestations visées à l'art. 59cbis, al. 3, LACI, lorsqu'elles suivent une mesure de formation ou d'emploi en vertu d'une décision de l'autorité compétente et que cette mesure les rend aptes à exercer une activité salariée (art. 59d LACI). Après expiration de son délai-cadre d'indemnisation, l'assuré ne peut participer à aucune mesure de formation ou d'emploi au sens de l'art. 59d, al. 1, LACI pendant deux ans (art. 82 OACI).

Conformément à l'art. 59d LACI, les frontaliers ressortissants de l'UE n'ont pas droit aux prestations financières au titre des MMT.

²² Art. 96c, al. 2^{ter}, LACI

²³ Directive LACI 2011, Bulletin LACI 2011/R-61

Reconversion ou perfectionnement (LSE)

L'ORP aide les demandeurs d'emploi selon la LSE dont le placement s'avère impossible ou très difficile dans le choix d'un mode de reconversion ou de perfectionnement adéquat. On entend par là que l'ORP s'informe de l'offre de cours des services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT) et soumet des propositions correspondantes aux demandeurs d'emploi. Parallèlement, l'ORP aide les demandeurs d'emploi selon la LSE à aboutir leur projet de participation aux cours (art. 28, al. 1, LSE).

Les LMMT peuvent mettre à disposition des DE leur offre en matière de MMT. Les ORP examinent, avant toute inscription à un cours, la possibilité d'un soutien financier (aide sociale, assurance-invalidité, etc.) aux demandeurs d'emploi selon la LSE, mais ils ne prennent pas en charge les frais de cours.

3.4. Financement et évaluation des résultats

Les cantons sont indemnisés pour l'exécution du service public de l'emploi dans le cadre de l'ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI. La grandeur de référence pour le calcul des frais d'exécution des ORP/LMMT/OCT, selon l'art. 3 de cette ordonnance, est la moyenne annuelle de tous les demandeurs d'emploi inscrits d'un canton dans la période considérée. Le calcul de l'indemnisation tient compte des demandeurs d'emploi (selon la LACI et la LSE). Les coûts d'exploitation estimatifs en vigueur sont présumés couvrir adéquatement les dépenses moyennes de conseil et de placement pour tous les demandeurs d'emploi (y compris les demandeurs d'emploi selon la LSE). Ainsi, les règles de financement en vigueur indemnisent les ORP et les LMMT pour les dépenses moyennes de conseil et de placement, et pour la mise à disposition de l'offre existante en mesures de marché du travail destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale. En tant donné que soit la condition de l'employabilité doit être remplie, soit la responsabilité incombe à l'aide sociale conformément à la stratégie de réinsertion, ces dépenses moyennes ne sont en principe pas dépassées.

Sur la base de la directive en matière de financement²⁴ des contrats ou accords valables doivent réguler le financement en commun des prestations par les partenaires. Selon les principes de base de la collaboration interinstitutionnelle (CII), les modalités de financement et d'indemnisation doivent être aussi simples que possibles²⁵.

Conclu entre la Confédération et les cantons, l'accord axé sur les résultats du service public de l'emploi (ORP/LMMT/OCT) a été renouvelé. Son entrée en vigueur le 1er janvier 2015 marque le début d'une phase pilote de quatre ans, durant laquelle l'évaluation de l'efficacité est étendue au domaine d'activité des demandeurs d'emploi selon la LSE (non-bénéficiaires de prestations). Afin de mesurer l'objectif de réinsertion de ces personnes sur le marché du travail, deux nouveaux indicateurs de résultat ont été introduits.

²⁴ Budget relatif à l'indemnisation des frais d'exécution des cantons ORP/LMMT/OCT UR1, Collaboration interinstitutionnelle

²⁵ www.cii.ch

4. L'aide sociale

4.1 Bases légales

Le droit fondamental du minimum vital est inscrit dans la Constitution fédérale suisse²⁶. Il garantit un minimum vital à toute personne en Suisse qui est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien. Ce droit correspond au principe de la dignité humaine selon lequel quiconque en Suisse a droit à de la nourriture, des vêtements, un logement, et des soins médicaux. Cependant, la Constitution fédérale ne précise pas le montant nécessaire de l'aide et se limite aux moyens indispensables pour remédier à la situation de détresse. L'aide sociale se fonde sur le principe de subsidiarité.

Il est nécessaire de bien distinguer le droit fondamental au minimum vital et l'aide sociale. L'aide sociale relève essentiellement de la compétence des cantons, qui ont édicté des lois en la matière. Pour le calcul du montant de l'aide sociale, les cantons se fondent sur les normes élaborées par la Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS)²⁷. Selon les normes de la CSIAS, le minimum social inclut également la participation à la vie culturelle et sociale.

Selon la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin²⁸, le canton devant fournir l'assistance est celui dans lequel la personne dans le besoin réside avec l'intention de s'y établir (domicile d'assistance).

4.2 Prestations de l'aide sociale exclusivement destinées aux personnes bénéficiant de manière totale ou partielle de l'aide sociale financière

Dans le catalogue de prestations de l'aide sociale²⁹ sont listées les prestations accordées aux personnes bénéficiant d'un soutien matériel de l'aide sociale. Ce soutien peut être total ou partiel.

Les prestations de « l'aide sociale financière », accordées uniquement lorsque la personne bénéficie d'un soutien matériel de l'aide sociale, sont les suivantes: conseils de l'aide sociale, évaluation de la situation économique de la personne et mise en évidence de ses droits³⁰, calcul des prestations auxquelles celle-ci a droit, dépôt éventuel d'une requête et versement de l'aide sociale. Elles incluent également les avances versées pour différentes prestations d'assurances (AC, AI, Suva, assurances privées, etc.).

En ce qui concerne l'intégration professionnelle, les prestations suivantes sont accordées aux personnes bénéficiant d'un soutien matériel de l'aide sociale: conseil et soutien lors de la réin-

²⁶ Art. 12 Cst.

²⁷ www.csias.ch

²⁸ Art. 4 LAS

²⁹ Le catalogue propose un aperçu de toutes les offres possibles de l'aide sociale. Celles-ci peuvent cependant varier d'un canton et d'une commune à l'autre. La liste des prestations de l'aide sociale en matière d'intégration professionnelle et sociale présentées dans le catalogue n'est pas exhaustive. Par ailleurs, toutes les offres citées ne sont pas affectées à l'aide sociale dans l'ensemble des cantons, mais éventuellement aux départements de la santé, de la justice ou encore de la formation. En outre, il y a lieu de souligner que les différentes prestations ne sont pas seulement fournies par les services sociaux, mais que nombre d'entre elles sont offertes par d'autres organismes de conseil publics ou privés.

³⁰ Le contrôle de la situation économique et des droits n'est en principe pas uniquement accessible aux personnes bénéficiant d'un soutien économique total ou supplémentaire de l'aide sociale. L'examen des droits est un critère déterminant les prestations d'assistance, mais ne présuppose pas encore en soi d'aide matérielle. Il serait souhaitable de permettre aux personnes en situation d'urgence de contrôler leurs droits rapidement et d'opter pour d'éventuelles solutions préventives, en bénéficiant de conseils professionnels.

sertion sur le marché du travail et transfert d'information, en particulier développement de l'employabilité, assignation à des emplois vacants et programmes d'occupation, coaching / tutorat de jeunes sortant de l'école ou d'apprentis n'ayant pas encore trouvé d'emploi (jeunes sans solution de transition).

La part non-subventionnée des offres de garde d'enfants extra-familiale peut être financée par l'aide sociale.

Le conseil aux réfugiés offre des conseils en matière d'intégration professionnelle et sociale, et ce, seulement aux personnes bénéficiaires d'un soutien matériel de l'aide sociale.

4.3 Prestations de l'aide sociale à la disposition des personnes bénéficiaires ou non de l'aide sociale financière

Le catalogue de prestations de l'aide sociale regroupe toutes les prestations offertes par l'aide sociale. Cette offre peut varier selon les cantons et les communes.

Conseil social

Le conseil psychosocial (non thérapeutique) englobe les prestations de conseil aux personnes en situation de détresse personnelle ou financière et, si besoin, l'orientation vers les services compétents. Il comprend également le conseil pour les questions liées à l'intégration sociale et professionnelle.

Des conseils relatifs à la relation de couple ou à la famille peuvent être fournis dans des situations de crise ou de conflit lors d'une séparation ou d'un divorce, dans le cadre de l'orientation vers des services de médiation ou d'offres de soutien aux familles.

Les offres de soutien en matière d'éducation comprennent le conseil pour les questions et les problèmes liés aux enfants et à la jeunesse, le conseil aux familles, les conseils relatifs à la petite enfance et à l'éducation, ainsi que les consultations parents-enfants. Un accompagnement socio-pédagogique est en outre dispensé aux familles, et des formations aux parents.

Les enfants et les jeunes peuvent bénéficier de conseil, d'un accompagnement, de soutien et d'informations spécifiques, notamment en cas d'abandon de l'école ou de l'apprentissage.

Pour toutes les formes de toxicomanie, l'aide aux personnes dépendantes offre des conseils et des prestations de prévention. Elle élabore et garantit des offres dites à bas seuil destinées à structurer la journée des personnes concernées, et organise des séjours thérapeutiques et des cures de désintoxication.

Garantie financière du minimum vital et conseils financiers

Pour acquérir de nouvelles sources de financement selon le principe de subsidiarité, l'aide sociale conseille et aide les personnes dans le besoin à faire valoir leurs droits à des prestations prévues par la loi concernant les assurances sociales, les prestations cantonales sous condition de ressources (avance sur contributions d'entretien et aide au recouvrement, RIP, prestations en cas de maternité, etc.) ou des tiers (assurances privées, responsabilité civile, anciens employeurs, etc.). De plus, les personnes dans le besoin bénéficient de conseils et de soutien pour l'obtention de prestations d'utilité publique (fonds, fondations, etc.).

Les prestations de conseil relatives au budget et aux dettes comprennent des conseils en matière de budget et d'endettement. Elles englobent la définition de moyens de sortir de l'endettement, l'assistance lors de leur mise en œuvre et l'exécution de l'assainissement de dettes (sans soutien financier), des conseils et le contrôle de solutions judiciaires ou extrajudiciaires de désendettement, ou la gestion salariale volontaire (en dehors de mesures prises par les autorités).

Aide en nature et conseil social

En ce qui concerne la garantie de logement, l'aide sociale favorise la préservation du logement, tout en impliquant le voisinage et l'entourage des personnes concernées. Elle propose en outre des prestations de conseil et de soutien pour favoriser la bonne gestion du ménage. Par ailleurs, elle joue le rôle d'intermédiaire dans les situations de conflit et met à disposition des hébergements d'urgence.

Conseils spécialisés

L'aide aux victimes englobe toutes les offres de conseil et les prestations financières énoncées dans la loi sur l'aide aux victimes (LAVI).

Dans le cadre de l'exécution des peines et mesures, du conseil social est proposé pendant le délai d'épreuve. Il est accompagné d'interventions en faveur de la réinsertion et de la prévention de la récidive (assistance de probation). L'accompagnement, le conseil, la surveillance et le contrôle des personnes durant un traitement ambulatoire sont également garantis.

La promotion de la santé assure le conseil et le soutien aux personnes en situation de risque pour leur santé, et ce, en cas de consommation de stupéfiants. Elle inclut aussi les conseils en matière de planification familiale, de sexualité et de grossesse, ainsi que la garantie de prestations psychosociales à l'hôpital.

Les prestations socio-psychiatriques comprennent le conseil et l'accompagnement dans la définition du mode de vie et lors de l'intégration sociale et professionnelle.

Le placement d'enfants et l'adoption comprennent les vérifications et l'assurance de la surveillance de la procédure de placement. Cela inclut également l'évaluation et l'attribution de parents nourriciers, le placement des enfants ainsi que les vérifications et le contrôle concernant la procédure d'adoption.

La protection de l'enfant et de l'adulte traite les dénonciations et les requêtes en matière de tutelle, règle les ordres liés à des mesures de tutelle et gère divers mandats (gestion financière, représentation légale, conseil et accompagnement de pupilles).

Le conseil aux réfugiés aide les personnes en situation de détresse personnelle ou financière, et les oriente le cas échéant vers les organismes compétents.

4.4 Financement

A l'inverse des assurances sociales, qui couvrent leurs frais grâce à des pourcentages déduits des salaires, l'aide sociale est financée par des fonds publics, soit par les cantons et les communes. Pour cela peuvent exister des postes budgétaires dédiés aux mesures d'intégration professionnelle qui ne peuvent pas être dépassés. L'offre de prestations de conseil de l'aide sociale dépend des ressources financières qui sont à la disposition de chaque commune ainsi que des bases légales cantonales. Par conséquent, il est possible que les demandeurs d'emploi du service public de l'emploi aient, en principe, le droit de bénéficier de certaines prestations de conseil de l'aide sociale, mais que celles-ci ne puissent pas leur être garanties faute de moyens financiers et/ou faute de ressources en personnel ou faute de bases légales cantonales.

5. Conclusion

L'analyse de l'éventail des prestations des services publics de l'emploi et de l'aide sociale ainsi que de leurs bases légales aboutit aux conclusions suivantes :

Les demandeurs d'emploi de l'aide sociale disposent gratuitement de toutes les prestations de conseil et de placement des services publics de l'emploi. Sous certaines conditions, ils peuvent participer aux mesures relatives au marché du travail (MMT) que propose l'AC. Leur participation est alors financée par l'aide sociale, ou, dans les cas prévus à l'art. 59d LACI, cofinancée par l'AC. Les modalités de la prise en charge financière par l'aide sociale (qui du canton ou des communes et dans quelle proportion) sont réglées au niveau cantonal.

Les demandeurs d'emploi suivis par les services publics de l'emploi disposent gratuitement des prestations de conseil et d'information de l'aide sociale. Selon les estimations des membres du groupe de travail, les prestations de l'aide sociale qui ne sont accessibles qu'aux personnes auxquelles elle fournit un soutien financier ne sont pas pertinentes pour les demandeurs d'emploi des services publics de l'emploi³¹.

Ces conclusions rendent caduque l'élaboration d'un modèle de financement détaillé³².

6. Annexes

- Vue d'ensemble des prestations des ORP destinées aux demandeurs d'emploi selon la LACI et la LSE (page 32 - 32)
- Catalogue des prestations de l'aide sociale (page 34 - 37)

³¹ Sont considérées comme pertinentes pour les ORP les prestations de l'aide sociale présentant un intérêt pour les services publics de placement. L'attribution est le fruit d'une discussion et d'un consensus entre les membres du groupe de travail « Modèle de financement », à savoir l'aide sociale et les services publics de placement.

³² Cette hypothèse ne se confirmera pas obligatoirement dans tous les cantons. Dans le canton de Berne où, comme indiqué plus haut, une vaste palette d'offres d'intégration est également mise à la disposition de l'aide sociale pour l'intégration professionnelle et pour laquelle des moyens sont investis, l'élaboration d'un modèle de financement est très certainement incontournable.

7. Liste des abréviations

Act	Autorité cantonale
AELE	Association Européenne de Libre-Échange
AI	Assurance-invalidité
Art.	Article
CCh	Caisse de chômage
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
ch.	Chiffre
DE	Demandeur d'emploi
LACI	Loi sur l'assurance-chômage (Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0)
let.	Lettre
IC	Indemnités de chômage
LMMT	Logistique des mesures de marché du travail
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales
LSE	Loi sur le service de l'emploi (Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services, RS 823.11)
MMT	Mesures de marché du travail
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage (Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.02)
ORP	Office régional de placement
OSE	Ordonnance sur le service de l'emploi et la location de services ; Ordonnance sur le service de l'emploi (RS 823.111)
PLASTA	Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
UE	Union européenne

Annexe 1: Vue d'ensemble des prestations des ORP destinées aux demandeurs d'emploi selon la LACI et la LES

Chiffres selon les explications	3.1 Saisie des dossiers dans PLASTA, répartition des DE selon la LACI et selon la LSE, examen des conditions légales				3.2 Conseil					3.3 MMT			3.4 Placement				3.5 Contrôles et sanctions				3.6 Désinscriptions de PLASTA	
	3.1.1	3.1.2	3.1.3	3.1.4	3.2.1	3.2.2	3.2.3	3.2.4	3.2.5	3.3.1	3.3.2	3.3.3	3.4.1	3.4.2	3.4.3	3.4.4	3.5.1	3.5.2	3.5.3	3.5.4	3.6.1	3.6.2
Remarque : de plus amples informations sont indiquées aux chiffres selon les explications (partie B explications détaillées).	Saisie des dossiers dans PLASTA et répartition des DE selon la LACI et LSE (art 20., al. 3 OACI et art. 51, al. 1 et 2 OSE)	Examen de l'aptitude au placement (art. 15, al. 1, LACI)	Vérification du séjour en Suisse (art. 26, al. 2, LSE)	Vérification de l'autorisation de travailler et de changer d'emploi et de profession (art. 26, al. 2, LSE)	Fourniture de renseignements (art. 27 LPGA ; art. 19a OACI, art. 24, al. 1, LSE)	Premier entretien (art. 22, al. 1, OACI, art. 24, al. 1, LSE)	Entretiens de conseil périodiques (art. 22, al. 2, OACI, art. 24 LSE)	Examen des possibilités de réinsertion (art. 85, al. 1, let. a, LACI, art. 52, al. 1, OSE)	Recours à des institutions de conseil spécialisés (art. 17, al. 5, LACI)	Examen des besoins et assignation aux MMT (art. 60 à 71d, art. 85, al. 1, let. a, LACI et art. 17, al. 3, let. a, LACI)	Droit aux prestations financières au titre des MMT selon l'art. 59d LACI et 82 OACI	Reconversion ou perfectionnement (art. 28, al. 1 et 2, LSE)	Recherche d'emploi indépendante dans les locaux de l'ORP (art. 85, al. 1, let. a, LACI, art. 26, al. 1 et 2, LSE)	Collaboration avec les placeurs privés (art. 85, al. 1, let. a, LACI, art. 85b, al. 2, LACI, art. 55 OSE)	Transmission de places vacantes et contacts avec les employeurs (art. 85, al. 1, let. a, LACI et art. 24 et 26 LSE)	Assignation à des places vacantes et obligation d'accepter (art. 17, al. 3, LACI, art. 85, al. 1, let. a et c, LACI)	Examen continu de l'aptitude au placement et du respect des prescriptions de contrôle (art. 15, al. 1, art. 17, al. 2 et art. 85, al. 1, let. d, LACI)	Examen continu de l'autorisation de travailler et de changer d'emploi et de profession (art. 26, al. 2, LSE)	Sanctions (art. 30 LACI)	Avertissements par écrit (LSE)	Désinscription de DE selon la LACI	Désinscription de DE selon la LSE
1. DE ayant droit aux prestations des ORP selon la LACI																						
1.1	Citoyens suisses et étrangers menacés de chômage	X ¹	X ²		X	X	X	X	X	X ³			X	X	X	X ⁴	X ⁵				X	
1.2	Citoyens suisses et étrangers remplissant les conditions prévues à l'art. 8 LACI	X	X		X	X	X	X	X	X			X	X	X	X	X		X		X	
1.3	Ressortissants UE/AELE important des prestations	X	X		X	X	X	X	X				X	X	X	X	X		X ⁶		X	
1.4	Personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation durant le délai d'attente (art. 14, al. 1, let. a, LACI)	X	X		X	X	X	X	X	X ⁷		X	X	X	X	X	X		X		X	
1.5	Personnes libérées des conditions relatives à la période de cotisation durant le délai d'attente (art. 14 LACI, sans l'al. 1, let. a)	X	X		X	X	X	X	X	X ⁸		X	X	X	X	X	X		X		X	
2. DE ayant droit aux prestations des ORP selon la LSE																						
2.1	Suisses (art. 26, al. 1, LSE)	X		X	X	X	X	X			X ⁹	X	X	X	X					X		X
2.2	Ressortissants UE/AELE (art. 26, al. 2, LSE)	X		X	X ¹⁰	X	X	X			X ⁹	X	X	X	X			X ¹⁰		X		X
2.3	Frontaliers ressortissants de l'UE (livret G UE/AELE)	X		X ¹¹	X ¹⁰	X	X	X				X	X	X	X			X ¹⁰		X ¹²		X
2.4	Ressortissants d'Etats tiers détenant une autorisation d'établissement (livret C ; art. 26, al. 2, LSE)	X		X	X	X	X	X			X ⁹	X	X	X	X			X		X		X
2.5	Ressortissants d'Etats tiers détenant une autorisation de séjour (livret B ; art. 26, al. 2, LSE)	X		X	X	X	X	X			X ⁹	X	X	X	X			X		X		X
2.6	Ressortissants d'Etats tiers (art. 26, al. 2, LSE) détenant une autorisation de séjour de courte durée (livret L), étrangers admis provisoirement (livret F), requérants d'asile (livret N) et personnes à protéger (livret S)	X ¹³		X	X ¹³	X ¹³	X ¹³	X ¹³	X ¹³			X ¹³	X ¹³	X ¹³	X ¹³	X ¹³			X ¹³		X	X

Codes de couleurs par groupes cibles : **DE selon la LACI** ; **DE selon la LSE** ; **DE selon la LACI et la LES**

[1] Code droit 5.

[2] Se rapporte au moment de l'inscription au chômage.

[3] Les demandeurs d'emploi menacés de chômage imminent ne peuvent avoir droit qu'à des mesures de formation selon l'art. 59, al. 1^{er}, LACI (notamment à des cours individuels ou collectifs de reconversion, de perfectionnement ou d'intégration ainsi qu'à la participation à des entreprises de pratique commerciale et à des stages de formation; cotisation selon l'art. 59c^{bis}, al. 3, LACI).

[4] Assignation possible à des postes vacants, mais le DE menacé de chômage n'est pas tenu d'accepter le poste.

[5] Se rapporte au moment de l'inscription au chômage. Aucune obligation de remplir les prescriptions de contrôle.

[6] Le responsable suisse peut annoncer des faits au responsable étranger par le biais du formulaire U010 « Faits susceptibles de modifier le droit aux prestations - Exportation des prestations ». Seul le responsable étranger est en mesure de prononcer une sanction.

[7] Durant le délai d'attente spécial, les MMT ne sont pas autorisées, hormis les allocations de formation ou les allocations d'initiation au travail. Les assignations à des cours de candidature ou de bilans de compétences sont possibles pour une durée de quinze jours au maximum. Les semestres de motivation peuvent être autorisés pour les DE selon la LACI qui sortent de l'école obligatoire. Les stages professionnels et la participation aux entreprises de pratique commerciale ne peuvent être autorisés qu'en période de chômage élevé.

[8] Uniquement droit de suivre des cours de candidature ou de bilans de compétences.

[9] Participation aux mesures : Après expiration de son délai-cadre d'indemnisation, l'assuré ne peut participer à aucune mesure de formation ou d'emploi au sens de l'art. 59d, al. 1, LACI pendant deux ans (art. 82 OACI).

[10] Est uniquement valable jusqu'au 31 mai 2016 pour les Roumains et les Bulgares et jusqu'à nouvel avis pour les Croates. Ces personnes sont traitées comme les ressortissants d'Etats tiers.

[11] L'ORP vérifie si la personne a prétendu au statut de frontalier avant l'inscription au chômage. Un séjour en Suisse ne s'avère pas nécessaire.

[12] Si souhaité au moyen du formulaire U018, l'ORP est tenu de fournir les informations nécessaires au moyen du formulaire U019.

[13] Décision de l'Office des migrations.

Annexe 2: Catalogue des prestations de l'aide sociale

Rédigé par un groupe de travail de la CDAS dans le cadre du projet du SECO «AC/aide sociale».

Catégorie de conseil	Prestation	Prestation partielle	concerne l'ORP	Bénéficiaire						Aide matérielle nécessaire?	
				Jeunes	Personnes sans emploi	Pers. aptes au placement	Pers. aptes au placement sous certaines conditions	Pers. inaptes au placement	Personnes actives		Parents
1. Consultation sociale	Domaine psychosocial (non thérapeutique)	Conseil aux personnes en situation de détresse personnelle et financière, dirigées au besoin vers des services compétents	X								
		Conseil sur toutes les questions liées à l'intégration professionnelle et sociale	X								
	Questions conjugales et familiales	Conseil en cas de séparation et de divorce, offre de services de médiation	X								
		Conseil en situation de crise et de conflit	X								
		Offre de prestations de soutien aux familles	X								
	Domaine éducatif	Conseil, accompagnement et soutien pour les problèmes liés aux enfants et aux adolescents	X								
		Consultation familiale	X								
		Accompagnement sociopédagogique proposé aux familles	X								
		Conseil dans le domaine de l'éducation et de la petite enfance	X								
		Conseil aux pères et aux mères	X								
	Conseil pour les enfants et les jeunes	Formation des parents	X								
		Conseil, accompagnement et soutien pour les enfants et les adolescents	X								
		Informations destinées aux jeunes	X								
	Domaine des dépendances	Conseil et accompagnement de jeunes en rupture de scolarité ou d'apprentissage	X								
		Conseil pour toutes formes de dépendance	X								
		Prévention	X								
		Création et garantie d'offres accessibles, aidant les personnes à structurer leurs journées	X								
			Conseil et offre en matière de séjours thérapeutiques et de désintoxication	X							

Catégorie de conseil	Prestation	Prestation partielle	Leistungsempfänger							Aide matérielle nécessaire?	
			concerne l'ORP	Jeunes	Personnes sans emploi	Pers. aptes au placement	Pers. aptes au placement sous certaines conditions	Pers. Inaptes au placement	Personnes actives		Parents
2. Conseil en matière de finances et de couverture du minimum vital	Aide sociale financière	Conseil dans le cadre de l'aide sociale financière - examen de la situation économique et du droit de la personne requérante - calcul du droit à l'aide social et procédure de demande - octroi de l'aide sociale	X								X
		Avance sur diverses prestations d'assurance (AC, AI, SUVA, assurances privées etc.)									X
	Démarches pour l'obtention d'autres aides financières (subsidiarité)	Conseil et démarches pour faire valoir ses droits vis-à-vis: - des assurances sociales - des instances cantonales délivrant des prestations sous condition de ressource (pensions alimentaires, RIP, prestations de maternité, etc.) - des tiers (assurances privées, assurance de responsabilité civile, précédent employeur, etc.)	X								
		Aide au recouvrement (avance sur prestations / encaissement)	X								
		Conseil et soutien pour l'obtention de prestations de la part d'organismes d'intérêt public (fonds; fondations, etc.)	X								
	Conseil en matière de budget et d'endettement	Conseil en matière de budget	X								
		Conseil en cas d'endettement. Recherche de solutions et soutien dans les démarches	X								
		Processus de désendettement (sans soutien financier)	X								
		Conseil et examen d'autres options pour assainir les finances, par des voies judiciaires ou extrajudiciaires	X								
		Gestion des revenus confiée volontairement à un tiers (sans mesure administrative)	X								

Catégorie de conseil	Prestation	Prestation partielle	Bénéficiaire						Aide matérielle nécessaire?	
			concerne l'ORP	Jeunes	Personnes sans emploi	Pers. aptes au placement	Pers. aptes au placement sous certaines conditions	Pers. inaptes au placement		Personnes actives
3. Aide et conseil sur des objectifs concrets	Intégration professionnelle	Conseil et soutien pour l'intégration sur le marché du travail; information								X
		Placement sur le marché du travail et dans des programmes d'occupation								X
		Coaching / Mentoring de jeunes ayant terminé leur formation ou leur scolarité et qui n'ont pas trouvé d'emploi								X
	Sécurité du logement	Mise en place d'un réseau de soutien avec la collaboration du voisinage et de l'entourage pour favoriser le maintien à domicile	X							
		Conseil et soutien pour favoriser la bonne cohabitation et médiation en cas de conflit	X							
		Mise à disposition de solutions d'hébergement d'urgence	X							
		Recherche de possibilités logement à prix modique	X							X
4. Conseil spécialisé	Aide aux victimes	Conseil et prestations financières selon LAVI	X							
	Exécution des peines et mesures	Consultation sociale durant la période probatoire; mesures d'intégration et visant à empêcher la récidive > services de probation	X							
		Suivi, conseil, surveillance et contrôle durant le traitement ambulatoire	X							
	Promotion de la santé	Conseil et soutien de personnes encourant des risques, du fait de leur consommation de stupéfiants	X							
		Conseil en matière de planing familial, de sexualité et de grossesse								
		Garantie d'offre de services psychosociaux dans les hôpitaux								

Beratungs-kategorie	Leistung	Teilleistung	Leistungsempfänger						Materielle Hilfe notwendig?			
			RAV relevant ¹	Jugendliche	Arbeitslose	Vermittlungsfähige	Vermittlungsbedingte Vermittlungsfähige	Nicht Vermittlungsfähige		Erwerbstätige	Eltern	
4. Conseil spécialisé	Psychiatrie sociale	<i>Conseil et accompagnement de personnes qui doivent organiser leur existence, s'intégrer socialement et professionnellement</i>	X									
	Accueil extra-familial	<i>Mise à disposition de structures d'accueil de jour (crèches, garderies, accueil de midi, mamans de jour)</i>	X								X	
	Adoption et placement d'enfants	<i>Tâches d'investigation et de suivi en matière de placement d'enfants</i>										
		<i>Contrôle et placement en famille d'accueil</i>										
		<i>Enquête et surveillance lors des procédures d'adoption</i>										
	Protection de l'enfant et de l'adulte	<i>Traitement des avis / demandes de tutelle</i>										
		<i>Mandats de clarification en cas de mesures de tutelle</i>										
		<i>Gestion de dossier (finances, conseil juridique, conseil et accompagnement de pupilles)</i>	X									
	Conseil aux réfugiés	<i>Conseil aux personnes dans des situations de détresse personnelle ou financière, dirigées au besoin vers d'autres services compétents</i>		X								
		<i>Conseil sur toutes les questions liées à l'intégration professionnelle et sociale</i>										X

Rapport du groupe de travail Convention-cadre

Table des matières

a.	Contexte.....	38
b.	Groupe de travail.....	40
c.	Guide d'optimisation de la collaboration entre les offices régionaux de placement et les services sociaux	41
1.	Zielsetzung	41
2.	Groupes cibles	41
3.	Collaboration	41
3.1	Accent sur les compétences-clés	41
3.2	Conseils coordonnés.....	41
3.3	Conduite de la gestion des cas.....	42
3.4	Définition des procédures de travail.....	42
3.5	Sanctions et actions fautives	42
4.	Caractère contraignant en matière de gestion des cas	42
5.	Responsabilité financière	42
6.	Déclaration de consentement.....	43
7.	Echange de données et protection des données.....	43
7.1	Echange de données	43
7.2	Protection des données.....	43
8.	Accès coordonné aux employeurs	43
9.	Mise en place coordonnée des MMT.....	43
10.	Evaluation	44
11.	Terme à la collaboration	44

a. Contexte

Une étroite collaboration entre les services publics de placement et l'aide sociale présuppose que le potentiel d'intégration des personnes suivies et le modus operandi fassent l'unanimité. Autrement dit, les institutions concernées déterminent ensemble l'employabilité ou les problématiques sociales de ces personnes, en tenant compte d'une liste de critères communs. Il convient donc de définir des groupes cibles communs pour l'aide sociale et l'assurance-chômage (AC) : d'une part les bénéficiaires de l'aide sociale ayant de bonnes chances de réintégrer le marché du travail, d'autre part les bénéficiaires d'indemnités de chômage présentant un risque élevé de chômage de longue durée ou se trouvant en situation de détresse personnelle.

Si l'on part du principe que les offices régionaux de placement (ORP) et les services sociaux possèdent chacun des avantages comparatifs³³, les premiers en matière de conseil et de placement sur le marché du travail³⁴, les seconds en termes d'encadrement social, un échange de services³⁵ entre ces deux institutions permet d'optimiser le processus d'intégration. D'un côté, les services sociaux doivent collaborer plus étroitement avec les ORP en matière de conseils et de placement sur le marché du travail. De l'autre, les conseillers ORP doivent chercher à renforcer la coopération avec les services sociaux déjà avant l'arrivée en fin de droits, lorsque les prémices d'un chômage de longue durée se font ressentir ou qu'un besoin de l'aide sociale est prévisible. Ce processus de coopération doit démarrer aussi rapidement que possible, une fois les besoins des personnes concernées identifiés.

En s'appuyant sur une convention-cadre, le groupe de travail a pour mission de définir des conditions de collaboration ainsi que des procédures à la fois efficaces et contraignantes. Sur la base de conventions appliquées à ce jour par plusieurs cantons, il doit établir des « normes minimales » obligatoires de collaboration, qui serviront d'outil de travail aux cantons.

Le groupe de travail parvient à la conclusion qu'une convention-cadre « standardisée » n'est pas l'instrument idoine pour renforcer la collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale. En effet, la situation varie trop fortement d'un canton à l'autre pour qu'une telle convention-cadre puisse être appliquée. Le groupe de travail n'est pas en mesure de fournir suffisamment de détails à cet égard.

Il privilégie ainsi la forme d'un guide qui regroupe les points essentiels d'une collaboration et qui se prête également à l'élaboration d'une convention-cadre. Les cantons peuvent ainsi décider si une convention-cadre est nécessaire ou s'ils préfèrent une déclaration d'intention « plus simple » pour renforcer la collaboration entre l'AC et l'aide sociale.

La volonté de coopérer doit s'inscrire non seulement au niveau stratégique, mais surtout opérationnel. Une coopération efficace entre les ORP et les services sociaux (aux niveaux cantonal,

³³ Ce principe n'est pas nécessairement valide et peut varier en fonction de l'organisation cantonale des offres d'intégration proposées par l'aide sociale. Le canton de Berne par exemple a renoncé à parler d'un avantage comparatif des services publics de placement, car les services sociaux du canton de Berne poursuivent depuis de nombreuses années déjà l'objectif stratégique visant à intégrer professionnellement les bénéficiaires de l'aide sociale. Ce canton jouit de Programmes d'occupation et d'insertion dans le cadre de l'aide sociale (POIAS) ancrés dans la loi. Ils sont proposés dans toutes les régions du canton (en se concentrant essentiellement sur la réinsertion professionnelle, mais également sur l'intégration sociale). Un crédit fixe, soutenu au plan politique, est octroyé à ces programmes. Il est financé à parts égales par le canton et par les communes, selon la règle de la compensation des charges.

³⁴ Les services sociaux dotés de structures professionnelles et de suffisamment de personnel formé au domaine de l'intégration dans le marché du travail devraient toutefois offrir aux clients de l'aide sociale un meilleur encadrement en matière de réinsertion.

³⁵ Lindenmeyer, Hannes, et Katharina Walker (2010): Assurance-chômage et aide sociale : coopération dans le placement, KDK-CDC Consultants, page 68.

régional et communal) ne peut voir le jour que si toutes les parties s'engagent en dialoguant sur un pied d'égalité. Une convention-cadre que diverses institutions doivent signer présente la caractéristique, selon la constellation de chaque canton, de ne pas être favorable à une collaboration effective. Qu'une convention-cadre existe ou non, les partenaires doivent rechercher la collaboration, dont les avantages doivent toujours être évidents pour toutes les parties concernées.

De nombreux cantons ont déjà signé des conventions de collaboration. Des renseignements à ce sujet peuvent être obtenus auprès des coordinateurs cantonaux de la CII.³⁶ Il n'existe pas de modèle de « bonnes pratiques ».

³⁶ La liste des coordinateurs et coordinatrices cantonaux de la CII peut être consultée à l'adresse www.cii.ch, rubrique « Contact ».

b. Groupe de travail

Le groupe de travail « Convention-cadre » est constitué comme suit.

Organisation	Nom	Prénom	Fonction
CDAS	Teuscher	Urs	Chef des services sociaux, Zollikofen
CSIAS	Caduff	Raymond	Chef des services sociaux, ville de Lucerne
Union des villes suisses/ Initiative des villes pour la politique sociale	Dieziger	Karin	Responsable Centre social Sel- nau
Association des Com- munes Suisses	Bucher	Ulrich	Association des communes so- leuroises (VSEG)
AOST Conférence régionale de Suisse orientale	Erb	Heinz	Chef ORP, Thurgovie
AOST Conférence régionale de Suisse centrale	Simon	Kurt	Chef Marché du travail, Lucerne
AOST Conférence régionale du Nord-Ouest de la Suisse	Brander	Peter	Responsable du projet Insertion sur le marché du travail / Guichet unique, canton d'Argovie
AOST Conférence régionale de Suisse romande et du Tessin	Rossier	Gaetan	Service public de l'emploi du can- ton de Fribourg
SECO	Schär	Mira	Cheffe de projet

c. Guide d'optimisation de la collaboration entre les offices régionaux de placement et les services sociaux

Ce guide règle exclusivement la collaboration entre les deux institutions susmentionnées. Cette collaboration concerne la thématique du travail et les questions sociales. L'optimisation de la collaboration entre les offices régionaux de placement (ORP) et les services sociaux s'articule autour des piliers suivants :

1. Objectif

La collaboration a pour objectif principal d'intégrer les demandeurs d'emploi dans le marché du travail primaire. Pour ce faire, les deux institutions mettent à profit leurs propres compétences-clés, tout en évitant les structures redondantes.

Cette collaboration repose sur une gestion des cas axée sur les besoins des clients. Les individus concernés doivent être conseillés auprès des institutions en mesure de répondre à leurs besoins, et pas nécessairement là où le droit aux indemnités est octroyé. La compétence légale doit toutefois être garantie en tous les cas.

2. Groupes cibles

Zielgruppen der RAV sind Stellensuchende, die die Voraussetzungen³⁷ mitbringen, um in den ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden.

Zielgruppen des SD sind Stellensuchende, die die Voraussetzungen nicht mitbringen, um in den ersten Arbeitsmarkt integriert zu werden.

3. Collaboration

3.1 Accent sur les compétences-clés

Il s'agit d'identifier les compétences-clés de chaque institution. Les ORP se concentrent sur les conseils en matière de marché du travail et sur les services de placement, tandis que les services sociaux mettent l'accent sur l'assistance personnelle.

Si ces derniers disposent toutefois de structures professionnelles et de ressources personnelles suffisantes dans le domaine de l'intégration du marché du travail, une dérogation peut se justifier en ce qui concerne les conseils et le placement des prestataires de l'aide sociale sur le marché du travail.

3.2 Conseils coordonnés

La collaboration met l'accent sur les cas dont les chances d'intégrer le marché du travail primaire sont considérées par les deux parties comme élevées. Si cette estimation devait évoluer au cours de la période de conseil, le cas doit à nouveau être examiné.

³⁷ S'agissant du terme « employabilité », veuillez vous référer au rapport du groupe de travail Employabilité. L'employabilité caractérise les chances réelles d'un individu sur le marché du travail en combinant des facteurs individuels (offre de travail) et les exigences du marché du travail (demande de main d'œuvre). L'employabilité est donc entendue comme la capacité à trouver un emploi (première intégration sur le marché du travail), à conserver un emploi ou à se qualifier pour des conditions de travail existantes, ou alors comme la probabilité de retrouver un travail en cas de perte d'emploi ou de chômage involontaire (réitéré).

3.3 Conduite de la gestion des cas

La conduite de la gestion des cas revient à l'institution qui jouit des compétences professionnelles idoines, indépendamment du droit aux indemnités inscrit dans la loi.

3.4 Définition des procédures de travail

Les mécanismes d'attribution et les procédures de collaboration sont convenus conjointement par les ORP et les services sociaux. Afin de simplifier le travail opérationnel, il convient de fixer des règles homogènes applicables à l'ensemble du canton.

3.5 Sanctions et actions fautives

Chaque institution communique par écrit à l'autre partie tout comportement fautif d'un individu et informe également ce dernier, conformément aux procédures de travail établies. Des sanctions ne s'appliquent qu'en cas de violation de lois et se conforment à celles-ci.

4. Caractère contraignant en matière de gestion des cas

Les ORP et les services sociaux garantissent le caractère contraignant des accords et des procédures de travail communes. Toute dérogation particulière doit être préalablement soumise à discussion.

5. Responsabilité financière

Les ORP et les services sociaux fournissent, de façon complémentaire et sans frais, leurs compétences-clés, respectivement leurs prestations aux clients de l'institution partenaire. En principe, toutes les offres en matière de conseils et de placement des services public de placement sont mises gratuitement à disposition des demandeurs d'emploi de l'aide sociale ; de même, toutes les offres portant sur les conseils et les informations de l'aide sociale sont mises gratuitement à disposition des demandeurs d'emploi des services publics de placement³⁸.

Les prestations que chaque institution doit fournir gratuitement, conformément à son mandat légal, doivent être proposées à l'autre partenaire sans contrepartie financière.³⁹

Les mesures de marché du travail (MMT) de chaque institution sont en principe ouvertes à tous les assurés qui y ont droit. Les ORP comme les services sociaux peuvent mettre en œuvre des MMT, qui sont ordonnées par l'institution du système dont elles font partie. L'organisation partenaire a toutefois également la possibilité de mettre en œuvre une mesure, mais seulement après avoir obtenu une garantie de paiement de l'institution chargée du financement.

Si un ORP souhaite appliquer une mesure pour un client de l'aide sociale qui n'a pas droit aux MMT de l'AC, il doit obtenir une garantie de financement de l'aide sociale qui finance la mesure. De même, si les services sociaux souhaitent appliquer une mesure pour un client ORP qui leur a été transmis, ils doivent obtenir une garantie de financement de l'AC qui finance la mesure. L'AC et l'aide sociale jouissent ainsi d'une souveraineté budgétaire, mais elles doivent se montrer disposées à coopérer pour trouver des solutions, sans que l'aspect financier ne passe au premier plan.

Si des clients des deux institutions ont droit à des prestations et si ces institutions ont toutes deux la possibilité de mettre en œuvre les MMT prévues, le financement est pris en charge par

³⁸ Les prestations des services publics de placement ainsi que de l'aide sociale sont détaillées dans le rapport du groupe de travail « Modèle de financement des services publics de placement et de l'aide sociale ».

³⁹ Cf. Rapport du groupe de travail « Modèle de financement des services publics de placement et de l'aide sociale »

l'assurance-chômage selon le principe de la subsidiarité. Un financement n'est à la charge de l'aide sociale que lorsque les possibilités de l'AC sont épuisées.

6. Déclaration de consentement⁴⁰

Une déclaration de consentement doit être obtenue avant tout échange de données personnelles. Elle peut être annulée à tout moment par le client. Le client qui ne signe pas cette déclaration de consentement ou qui l'annule est pris en charge exclusivement par l'institution initialement compétente. En signant cette déclaration, le client s'engage à participer aux tâches et à remplir les devoirs contraignants liés aux entretiens de conseil. Afin de respecter les exigences réglementaires, l'échange de prestations doit être facultatif pour tous les clients.

7. Echange de données et protection des données⁴¹

7.1 Echange de données

Fondamentalement, l'échange de données n'est possible entre les deux institutions que s'il existe une base légale. En l'absence de celle-ci, les deux parties doivent signer une déclaration de consentement. Si une telle déclaration n'existe pas, le traitement des données, et notamment la communication de données ne sont pas autorisés.

7.2 Protection des données

Chaque institution est responsable des données dans son domaine d'exécution. En signant une déclaration de traitement des données, les collaborateurs des deux institutions s'engagent à communiquer à l'autre partie uniquement les données nécessaires à l'exécution des tâches qui leur sont confiées. En l'absence de base légale, la constitution de nouvelles bases de données n'est pas autorisée.

8. Accès coordonné aux employeurs

En tant que centres de compétence pour les conseils relatifs au marché du travail et le service public de placement, les ORP se chargent en premier lieu de fournir des conseils aux employeurs dans la région correspondante des deux institutions. A cet égard, les relations personnelles entre les services sociaux et les employeurs doivent être mises à profit. Les conseils fournis aux employeurs portent essentiellement sur la création et le maintien des contacts avec les clients, le suivi des places vacantes et les activités de placement. En cas de soutien aux employeurs lors de problèmes de santé de leurs collaborateurs, une détection/intervention précoce est assurée par l'assurance-invalidité.

9. Mise en place coordonnée des MMT

Les ORP et les services sociaux se coordonnent pour mettre en place des mesures de marché du travail en faveur de l'ensemble des clients. Elles peuvent par exemple revêtir la forme d'un catalogue de mesures qui présente clairement l'offre des deux partenaires et ainsi permettre d'identifier la mesure la plus adaptée. En outre, l'accès aux MMT est réglementé et leurs coûts sont transparents.

⁴⁰ Un catalogue des éléments devant englober une déclaration de consentement correcte au niveau légal est consultable sur www.iiz.ch.

⁴¹ Voir l'expertise «Protection et échange de données dans la CII», mars 2013, LL. D. Kurt Pärli, sur www.iiz.ch. Voir aussi : Directives du SECO sur les prescriptions légales en matière de protection des données (07.12.2012).

10. Evaluation

La collaboration entre les ORP et les services sociaux est considérée par tous les acteurs comme un « système apprenant ». En conséquence, la collaboration doit faire l'objet de contrôles réguliers via des séances de coordination et doit, le cas échéant, être renforcée. Dans le cas d'une évaluation, celle-ci doit porter aussi bien sur les objectifs de l'exécution que sur leurs effets.

11. Terme à la collaboration

En cas de litige, les deux institutions partenaires recherchent une solution amicale. Si tel ne devait pas être le cas, un terme est mis à la collaboration après avoir traité les cas en suspens.