

Giuliano Bonoli

Réorienter les régimes sociaux vers  
la réinsertion professionnelle

Working paper de l'IDHEAP  
Politiques sociales 2008/2

## Introduction

Aux cours des dernières années nous avons assisté à un regain d'intérêt pour les politiques de réinsertion professionnelles. En Suisse, ce développement concerne des institutions qui n'avaient pas traditionnellement pour mission de faciliter l'intégration dans le marché du travail : l'aide sociale et l'assurance invalidité. Ailleurs, notamment dans les pays Anglo-Saxons et Scandinaves, l'effort de réinsertion concerne *de facto* l'ensemble de la population en âge de travailler, indépendamment des raisons de leur inactivité. Les pays d'Europe continentale, traditionnellement plus réticents à s'engager dans cette voie, changent lentement d'orientation. L'Allemagne, avec les réformes Hartz, a clairement choisi la voie de la réinsertion professionnelle pour lutter contre le chômage. Ce développement marque une rupture claire avec l'approche traditionnelle dans ce pays, basée sur les préretraites et l'absence de soutien à la participation des femmes au marché du travail.

Dans cette contribution je vais dans un premier temps explorer les raisons de l'adoption de l'approche de la réinsertion professionnelle en Suisse et au niveau international. Le fait qu'un grand nombre de pays ait fait de la réinsertion la pièce maîtresse de leur action en matière de lutte contre le chômage ne signifie pas pour autant que cette approche soit efficace. Pour cette raison, dans un deuxième temps, je vais essayer d'identifier les conditions nécessaires pour qu'une telle approche soit couronnée de succès. Ceci, sur la base des recherches scientifiques les plus récentes. La conclusion propose finalement une orientation qui paraît prometteuse en matière de réinsertion professionnelle.

## Pourquoi faire de la réinsertion professionnelle ?

Le succès que rencontre l'approche de la réinsertion professionnelle s'explique essentiellement pour deux raisons : l'échec de la stratégie alternative, basée sur la réduction de l'offre de travail et le fait que le vieillissement démographique, phénomène qui pose des problèmes énormes au financement des retraites, nous offre une opportunité historique pour résoudre les problèmes actuels du marché du travail.

### L'échec de la stratégie alternative.

Face à la crise des années 1970, les pays d'Europe continentale choisissent la stratégie de la réduction de l'offre de travail. Avec différents instruments, on encourage différents groupes de la population à se retirer du marché du travail ou à ne pas y entrer. Il s'agit essentiellement des préretraites, des réductions du temps de travail, ou

de mesures de politique familiale qui encouragent les femmes avec enfants à choisir l'option « femme au foyer » plutôt que d'être actives sur le marché du travail. L'objectif de cet ensemble de mesures est bien de réduire l'offre de travail pour endiguer le phénomène du chômage de masse. Cette stratégie se révélera cependant un échec, autant au plans social et politique qu'économique.

Le cas de la France illustre bien les problèmes associés avec cette stratégie. Depuis le début des années 1980 l'objectif clé de la politique sociale et de la régulation du marché du travail est la réduction de l'offre de main d'œuvre. Ainsi, l'âge de la retraite est abaissé à 60 ans, la durée hebdomadaire du temps de travail est limitée d'abord à 39 heures, et puis à 35 heures. De plus, une allocation parentale d'éducation pour les parents (en réalité, les mères) qui suspendent leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants, réduit passablement les incitations à travailler pour les femmes peu qualifiées. Cette politique se base sur le pari que chaque retrait du marché du travail ou réduction du temps de travail va donner lieu à des embauches et ainsi contribuer à réduire le chômage. Mais toutes ces mesures, évidemment très coûteuses pour le contribuable français, ne parviennent pas à endiguer les problèmes sociaux les plus aigus que connaît le pays : le chômage de longue durée et ses conséquences, comme les phénomènes d'exclusion sociale très visibles par exemple dans les banlieues des grandes villes. Bref, la stratégie de la réduction de l'offre d'emploi se révèle un échec, surtout au plan social.

Pendant ces mêmes années, les pays Scandinaves répondent aux mêmes problèmes d'une façon totalement différente. Surtout en Suède, la période de l'après-guerre est caractérisée par un marché du travail tendu et une structure industrielle en mutation rapide. Déjà durant les années 1950 la Suède développe un système de politiques actives du marché du travail qui a pour objectif la reconversion professionnelle des travailleurs actifs dans des industries qui perdent de l'emploi (industrie du bois, industrie minière) vers des nouveaux métiers plus en phase avec le développement économique du pays (industrie des machines, électronique). Face à l'ampleur des crises des années 1970 et 1980, toutefois, ces mesures montrent leurs limites. Ainsi, au début des années 1990, Danemark et Suède connaissent une crise économique majeure accompagnée d'une montée sans précédents du taux de chômage. En Suède, certaines évaluations des politiques du marché du travail montrent que celles-ci sont souvent inefficaces ou même contreproductives lorsqu'il s'agit de faciliter la réinsertion professionnelle des chômeurs<sup>1</sup>. Les politiques du marché du travail sont alors réorientées de manière plus explicite vers la réinsertion professionnelle et l'activation des sans emploi.

---

<sup>1</sup> Voir par exemple : Calmfors et al. (2001).

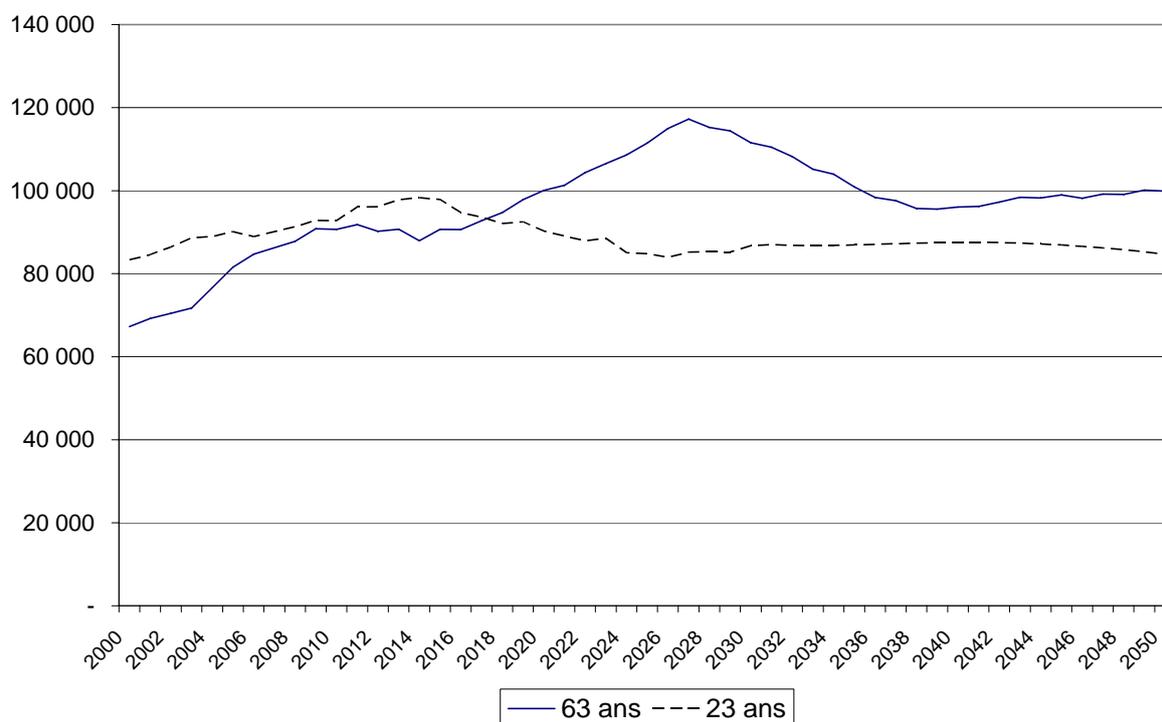
## Le vieillissement démographique : une opportunité pour la réinsertion

Le problème du vieillissement démographique est souvent présenté comme un défi majeur pour l'Etat social, à cause de son impact sur le financement des retraites et des systèmes de santé. Lorsque l'on réfléchit à la réinsertion professionnelle, par contre, le vieillissement de la population constitue une opportunité exceptionnelle. Au cours des prochaines décennies, année après année, le nombre de départ en retraite va augmenter. Bien sûr, tous les postes ainsi libérés ne seront pas forcément repourvus. L'augmentation du nombre de départs en retraite sera d'une telle importance toutefois, qu'il est difficile d'imaginer que celle-ci n'aura pas d'impact sur le nombre de places vacantes. Bref, l'avenir qui se dessine pour les prochaines deux à trois décennies sera très différent du passé récent en termes de démographie du marché du travail.

Il est possible d'illustrer le propos présenté ci-dessus grâce à une simple analyse. Imaginons, pour simplifier, que tous les départs en retraite se fassent à l'âge de 63 ans, ce qui correspond à peu de choses près à l'âge de la retraite effectif moyen en Suisse. Dans le même ordre d'idées, nous supposons que l'entrée dans le marché du travail ait lieu, en moyenne, à 23 ans. Pour se rendre compte de l'effet de la démographie sur le jeu de l'offre et de la demande de travail, il suffit alors de comparer la taille respective de deux groupes de la population : les 23 ans et les 63 ans.

Le graphique 1 montre que l'impact de la démographie sur l'équilibre offre-demande sur le marché du travail est encore négatif au début du 21<sup>ème</sup> siècle, c'est-à-dire qu'au plan strictement démographique le nombre de départs en retraite est inférieur au nombre de nouveaux arrivants. Les deux courbes se rapprochent à partir de 2005-2006 et restent très proches jusqu'en 2018. Après cette date, la démographie poussera le marché du travail fortement vers un déséquilibre caractérisé par un excédent de demande. Bien entendu, la démographie n'est de loin pas le seul facteur qui influence l'évolution de l'offre et de la demande de main d'œuvre. Toutes choses étant égales par ailleurs, cette évolution aura néanmoins un impact substantiel.

Graphique 1 : Evolution des effectifs des classes d'âge de 23 et 63 ans, 2000-2050



Source : OFS (2008), Evolution future de la population, actualisation 2008, Neuchâtel, (scénario A-00-2005/08).

Le vieillissement démographique va donc générer un excédent de demande de travail ce qui vraisemblablement aboutira à une pénurie de main d'œuvre. Une pénurie de main d'œuvre ne signifie toutefois pas forcément que les chômeurs de longue durée et les exclus actuels pourront facilement se réinsérer. Face à un manque de main d'œuvre un employeur a plusieurs options. Il peut se tourner vers des technologies plus performantes, demander à ses employés de travailler plus, mais surtout, dans le cas de la Suisse, faire appel à la main d'œuvre étrangère. Le différentiel salarial entre la Suisse et le pays de l'UE est tel qu'il est relativement facile pour des employeurs de recruter, en dehors des frontières du pays, du personnel compétent, bien formé et qui parle la langue locale. L'option d'engager une personne qui lui est adressée par un organisme de placement social (ORP, Service social, organisme à but non lucratif) est clairement en concurrence avec d'autres.

Le vieillissement démographique crée donc des conditions idéales pour résoudre les problèmes d'exclusion que connaît actuellement le marché du travail. Le pari n'est toutefois pas gagné d'avance. Pour faire en sorte que les personnes actuellement exclues du marché du travail puissent profiter de la pénurie de main d'œuvre qui se dessine à l'horizon, il est indispensable de développer une politique de réinsertion professionnelle forte. Dans le cas contraire, nous risquons de ne pas profiter de l'opportunité historique que représente le départ en retraite en masse des baby-boomers pour résoudre le problème de l'exclusion sociale.

## **La réinsertion des personnes à faible employabilité : une tâche ardue**

Si au cours des prochaines décennies les conditions démographiques seront favorables à la réinsertion professionnelle des personnes à faible employabilité, celle-ci n'en restera pas moins une tâche extrêmement complexe. Trouver un job lorsqu'on rencontre des problèmes de santé ou de vulnérabilité et surtout lorsqu'on est resté en dehors du marché du travail pendant une période relativement longue est une mission objectivement difficile.

Deux éléments démontrent la difficulté de la tâche. Premièrement, les évaluations très nombreuses des mesures de réinsertion ont fait état, hélas assez souvent, de programmes inefficaces voir contreproductifs. Deuxièmement, lorsqu'un programme fonctionne, ses résultats sont en général assez faibles et rarement spectaculaires.

### **Des programmes pas toujours efficaces**

Certaines mesures réduisent le contact avec le marché du travail, avec comme résultat une baisse des chances de se réinsérer professionnellement. Il a également été remarqué que les mesures qui permettent aux participants de renouveler le droit à l'assurance chômage ont un impact négatif sur leurs chances de réintégrer le marché du travail<sup>2</sup>.

En Suisse, une des premières études réalisée sur l'efficacité des mesures du marché du travail, montrait que la seule mesure véritablement efficace était le « gain intermédiaire », c'est-à-dire la possibilité offerte à un bénéficiaire de la LACI d'avoir un travail temporaire ou à temps partiel et de recevoir une compensation pour la perte de salaire éventuelle<sup>3</sup>. Or, même si dans cette étude le gain intermédiaire est considéré comme une mesure de réinsertion, dans la plupart des cas il n'est pas proposé par l'autorité. Dans env. 80% des cas c'est le bénéficiaire qui trouve un gain intermédiaire<sup>4</sup>. Les autres mesures (emploi temporaire, formation) ont au contraire un effet négatif sur les chances de se réinsérer professionnellement. Bref la (courte) histoire des politiques de réinsertion professionnelle est pleine d'exemples de mesures qui n'ont pas produit les effets escomptés.

### **Des résultats positifs mais rarement spectaculaires**

---

<sup>2</sup> Martin, Grubb 2001

<sup>3</sup> Gerfin, Lechner 2000

<sup>4</sup> Bauer et al. 1999

Heureusement dans la littérature spécialisée nous trouvons aussi des exemples plus encourageants. Aux Etats-Unis, dans les pays Scandinaves, et plus récemment également en Suisse, des évaluations micro-économétriques réalisées selon les méthodes scientifiques les plus avancées montrent que certaines mesures ont eu un certain impact. En comparant après une période (1 ou 2 ans) le taux d'emploi de bénéficiaires qui ont suivi une mesure à celui d'un groupe de contrôle en principe identique, les chercheurs peuvent isoler l'effet de la mesure<sup>5</sup>. Il faut toutefois relever que la taille de l'effet est souvent très limitée. Typiquement, dans un bon programme, c'est-à-dire dans un programme qui sera considéré comme un succès, on trouvera une différence d'une dizaine de points de pourcent entre le taux d'emploi du groupe programme et celui du groupe témoin. La faiblesse des effets obtenus même dans les meilleurs programmes ne fait que souligner encore une fois le degré objectivement très élevé de difficulté inhérent à tout effort de réinsertion professionnelle.

## Des résultats faibles mais des retours sur investissement importants

La modestie des résultats obtenus dans beaucoup d'évaluations contraste avec les retours sur investissements très élevés calculés dans des analyses coût-bénéfices. Une étude des mesures de réinsertion professionnelle adoptées aux Etats-Unis, par exemple, nous montre que les meilleurs dispositifs, dans l'espace de cinq ans, ont produit un retour sur investissement pour la collectivité publique de l'ordre de 300% !<sup>6</sup> En d'autres termes, pour chaque dollar dépensé par l'Etat pour financer le programme de réinsertion, trois dollars sont revenus dans ses caisses à travers des moindres dépenses d'aide sociale, des impôts payés, etc. Les résultats obtenus par Flückiger et Kempeneers, moins spectaculaires, vont toutefois dans le même sens. Après une année, le coût supplémentaire d'une prise en charge plus rapprochée est récupéré grâce aux économies réalisées<sup>7</sup>. Ces études se limitent à prendre en compte ce qui est facilement mesurable (économies de prestations, impôt payées en plus), mais ignorent totalement le retour sur investissement que ces mesures produisent en terme de cohésion sociale. On peut donc affirmer qu'elles sous-estiment le véritable apport d'une politique de réinsertion efficace.

Comment est-il possible de produire de tels résultats avec des mesures dont les effets directs sont plutôt limités ? La réponse réside dans le coût de l'échec. Celui-ci est en fait énorme. Un échec d'une démarche de réinsertion peut donner lieu à une prise en charge par les régimes sociaux sur une longue période, avec des coûts très importants pour la collectivité. Des lors, une mesure qui permet de réduire la durée de la prise en charge, même si coûteuse, sera facilement rentable.

---

<sup>5</sup> Hamilton et al 2001 ; Flückiger, Kempeneers 2007

<sup>6</sup> Hamilton et al 2005.

<sup>7</sup> Flückiger, Kempeneers 2007

## Mettre toutes les chances du bon côté

La réinsertion professionnelle étant une tâche ardue, pour que cela vaille la peine de s'y engager il est indispensable de mettre toutes les chances du bon côté. En d'autres termes, une politique menée sans trop de conviction, avec seulement une faible orientation vers l'emploi, ne produira pas de résultat. Au contraire, ces politiques risquent d'éloigner les bénéficiaires du monde de l'emploi et d'avoir donc un impact négatif sur leurs chances de réinsertion. Pour réussir, une politique doit être ambitieuse et mettre toute les chances du bon côté.

## Une stratégie pour réussir le défi de la réinsertion professionnelle

De manière plus concrète, je propose une stratégie basée sur trois piliers pour une politique de réinsertion moderne et capable d'exploiter au mieux les conditions favorables créées par le changement démographique. Les trois piliers concernent trois niveaux différents : le niveau technique, c'est-à-dire le contenu des mesures ; le niveau organisationnel et le niveau culturel. Ils sont présentés par la suite.

### Le pilier technique : exploiter plusieurs effets

Intuitivement on estime qu'une mesure de réinsertion devrait améliorer les qualifications d'un demandeur d'emploi. En fait, une bonne mesure peut agir simultanément sur un nombre important de leviers, pas uniquement sur les qualifications de la personne concernée. Sur la base de la littérature spécialisée, nous pouvons identifier au moins huit effets différents susceptibles d'être induits par une mesure de réinsertion professionnelle. Evidemment la mesure idéale sera celle qui réussit simultanément à exploiter les effets positifs et en même temps à éviter les effets négatifs.

1. Effet « triage »: l'attribution d'une mesure va faire apparaître des chômeurs qui devraient être pris en charge par d'autres régimes ou qui ont un job non déclaré. Ils sont pris en charge par un dispositif mais ils ne sont pas « à la bonne place ». L'étude de Flückiger et Kempeneers montre que le nombre de personnes concerné est loin d'être négligeable. Cet effet peut être exploité par une politique qui consisterait à faire en sorte qu'après un certain nombre de mois de prise en charge, tout bénéficiaire soit inscrit dans une mesure (activation systématique).
2. Effet « dissuasion » : une personne sans emploi qui n'a pas vraiment l'intention de se remettre au travail à un moment donné, pourrait le faire si une mesure lui est attribuée. Cet effet, bien connu par les professionnels, peut être atteint par

une politique d'activation systématique (voir point précédent). Toutefois, pour être dissuasive la mesure attribuée devra être « peu confortable », ce qui pourrait être en contradiction avec d'autres objectifs, notamment l'effet de « motivation » (voir ci-dessous). Concilier ces objectifs contradictoires est évidemment une des difficultés auxquelles doivent faire face les concepteurs de mesures de réinsertion.

3. Effet « qualification »: il s'agit de l'effet le plus évident. Le chômeur acquiert des compétences qui lui seront utiles pour décrocher un job. Il peut s'agir aussi bien de compétences techniques, acquises par exemple lors d'une formation, que de compétences sociales, qui peuvent être développées par exemple lors d'un stage.
4. Effet « motivation »: le chômeur qui vit bien la participation à une mesure peut en retirer un avantage au plan émotif (confiance en soi, motivation) qui va sans doute constituer un avantage important lorsqu'il s'agira de se présenter auprès d'un employeur. Les évaluations qualitatives des mesures de réinsertion ont mis en évidence l'importance de la fonction structurante qu'une activité quotidienne accomplie dans le cadre d'une mesure peut avoir<sup>8</sup>.

Pour exploiter cet effet il est important de faire appel à des coachs, capables d'encourager le demandeur d'emploi dans ses démarches, de l'aider à résoudre les différents problèmes et à lui faire retrouver de la confiance en soi. Des mesures de type « job club » qui essaient de créer un esprit d'équipe entre les demandeurs d'emploi qui s'encouragent mutuellement sont aussi intéressantes à ce titre<sup>9</sup>. Il est important que le coach ne soit pas surchargé de travail et qu'il puisse consacrer à chaque bénéficiaire suffisamment de temps. Typiquement, les programmes qui ont été évalués comme étant efficaces dans la réinsertion des personnes à faible employabilité, ont un rapport de 30 à 40 bénéficiaires par conseiller.

Certaines mesures peuvent produire des effets pervers en matière de motivation. Par exemple des mesures qui ont pour objectif d'occuper les participants plutôt que de les former ou de les rapprocher du monde du travail peuvent avoir ce type d'effets. Certaines entreprises d'entraînement qui simulent le travail mais ne produisent aucun bien ou service ont par exemple été critiquées par rapport à l'effet négatif qu'elles engendrent sur la motivation des participants<sup>10</sup>. Dans ce cas de figure on parlera plutôt d'effet de démotivation.

5. Effet « incitation »: des incitations positives et négatives peuvent renforcer la motivation à chercher de l'emploi. La priorité ici est de faire en sorte que le passage du régime social vers l'emploi soit toujours avantageux pour la

---

<sup>8</sup> Simonin et al. 2002 ; Bonoli et al. 2008

<sup>9</sup> Brown, 1997

<sup>10</sup> Maeder, Nadai 2005

personne concernée. Il s'agit bien entendu d'éliminer les effets de seuil qui existent toujours dans la jungle des prestations sociales suisses, mais aussi de faire en sorte que la récompense lorsqu'on augmente son taux de participation au marché du travail soit tangible<sup>11</sup>. Le passage par exemple d'une situation d'inactivité à une situation d'emploi à plein temps doit donner lieu à une augmentation du revenu disponible importante. Autrement il sera très probablement difficile de pouvoir compter sur la collaboration des personnes concernées.

Cet effet peut être obtenu en introduisant une prestation dégressive à la sortie de l'aide sociale, c'est-à-dire une prestation qui diminue au fur et à mesure que le revenu du travail augmente mais qui laisse toujours une partie des gains supplémentaires au bénéficiaire<sup>12</sup>.

6. Effet « contact »: grâce à une mesure, le chômeur élargit son cercle de connaissances et a plus de probabilités d'être mis en relation avec un employeur potentiel. Les études de sociologie économique ont montré que très souvent l'accès à un emploi passe à travers des contacts au sein de son réseau ou cercle de connaissances<sup>13</sup>. Une mesure qui entend exploiter cet effet doit maximiser le nombre de personnes avec lesquels le bénéficiaire entre en contact.
7. Effet « destigmatisation »: les chômeurs (surtout ceux de longue durée) sont victimes de discrimination statistique (ceci encore plus s'ils appartiennent à des catégories stigmatisées: immigrés, travailleurs âgés, etc.). Les décisions d'engagement des employeurs sont prises dans une situation d'incertitude quant aux véritables qualités du futur employé. Pour se prémunir contre le risque d'engager une personne « problématique », les employeurs ont tendance à faire confiance à des signaux qui, à tort ou à raison, sont considérés comme des indicateurs de la qualité d'un candidat à un poste. Les bénéficiaires des régimes sociaux, en général, multiplient les signaux négatif : éloignement du marché du travail, âge avancé, origine étrangère, etc.

Une mesure doit combattre cet effet de stigmatisation que subissent beaucoup de demandeurs d'emploi. Pour ce faire, il est important que l'organisme placeur jouisse d'un bon niveau de crédibilité auprès des employeurs. Une autre méthode consiste à minimiser le risque qu'encourt un employeur en ayant recours à la location de service plutôt qu'à l'engagement direct. Le demandeur d'emploi reste par exemple engagé par l'organisme placeur, mais travaille auprès d'une entreprise qui paye ensuite le service reçu. Cette solution à l'avantage de minimiser les risques pour l'employeur.

---

<sup>11</sup> Sur les effets de seuil, voir Knupfer et al. 2007

<sup>12</sup> Knöpfel, 2008

<sup>13</sup> Granovetter, 1995

8. Effet « rétention ». Les mesures de réinsertion professionnelle peuvent avoir aussi des effets négatifs sur la probabilité de réintégrer le marché du travail. La participation à une mesure peut enlever du temps à la recherche d'emploi. Un participant peut aussi vouloir terminer la mesure même si une opportunité d'emploi se présente. Ceci peut être le cas lorsque la mesure suivie est particulièrement confortable, plus que le travail disponible. Ce type de problème a été mis en évidence dans plusieurs études<sup>14</sup>.

## Le pilier organisationnel : la nécessité d'une architecture institutionnelle cohérente

Actuellement en Suisse la responsabilité pour la réinsertion professionnelle des personnes en âge de travailler est partagée entre au moins trois institutions : l'assurance chômage, l'aide sociale et l'assurance invalidité. Cette situation présente un certain nombre de problèmes, surtout pour les personnes qui sont concerné par deux ou trois de ces dispositifs. La collaboration interinstitutionnelle mise en place par les trois institutions vise à améliorer la coordination. Elle ne parvient toutefois pas à résoudre un certain nombre de problèmes majeurs :

- Responsabilité partagée signifie absence d'imputabilité. Ce problème se pose de manière aiguë pour les chômeurs qui n'ont pas droit à l'assurance chômage (par ex. les chômeurs en fin de droit). La responsabilité pour leur réinsertion est partagée entre l'aide sociale, qui leur garantit le minimum vital et l'accompagnement social, et l'ORP, qui est censé les aider à retrouver une place de travail. En cas d'échec d'une démarche de réinsertion professionnelle il est, à l'heure actuelle, impossible d'identifier une responsabilité claire.
- De plus, en cas d'échec, le coût qui en résulte n'est pas nécessairement supporté par l'institution qui produit l'échec. Concrètement, lorsqu'un ORP ne réussit pas à placer un chômeur en fin de droit, le coût qui en résulte est entièrement à la charge de l'aide sociale. Cette situation ne constitue pas une incitation forte à réussir.
- Des ruptures dans le processus de réinsertion. Dans la plupart des cantons, la réinsertion professionnelle est du ressort des services de l'emploi, alors que les services sociaux sont responsables de l'accompagnement social. Cette division du travail, qui a comme seule justification le désir de ne pas modifier la structure administrative existante, produit des problèmes de coordination entre les deux services qui peuvent avoir un impact négatif sur le processus de réinsertion

---

<sup>14</sup> Holmgaard 2007

- Manque d'une prise en charge adaptée aux sans emploi à faible employabilité. Les Offices régionaux de placement disposent de compétences utiles au placement de chômeurs de courte durée, qui ne présentent pas de problèmes d'employabilité majeur. Par contre, les chômeurs de longue durée et les bénéficiaires de l'aide sociale nécessitent d'une prise en charge plus étoffée. Le système actuel ne propose pas une prise en charge qui soit en même temps adaptée à ces personnes et orientée vers l'emploi.
- Les trois institutions sont incitées à transférer les bénéficiaires vers d'autres dispositifs. Chaque institution a certes une mission de réinsertion professionnelle à remplir vis-à-vis de ses bénéficiaires. Parfois, cependant, il est plus facile d'encourager le passage d'un bénéficiaire vers un autre régime. Il est difficile de chiffrer l'étendue de ces pratiques, mais il est clair qu'elles sont encouragées par les incitations contenues dans le système actuel. La collaboration interinstitutionnelle de change pas cet état de faits.

Une architecture institutionnelle cohérente impliquerait une refonte du système suisse de sécurité sociale. Plutôt que classer les personnes sans emploi en fonction de la cause de leur inactivité, il faudrait les partager en fonction de ce qui leur manque pour décrocher un job et développer les formes de prise en charge correspondants aux besoins des uns et des autres. Il est clair que dans la Suisse fédérale une telle refonte paraît très difficile en mettre en place.

Toutefois, une politique de réinsertion professionnelle efficace nécessite une architecture institutionnelle cohérente. Au minimum celle-ci doit impliquer l'attribution claire de la responsabilité pour la réinsertion professionnelle des personnes à faible employabilité. Cette responsabilité devrait être attribué à un seul organisme, qui pourrait être créé ex novo ou développé au sein d'un service existant. Cet organisme devrait avoir une mission claire de réinsertion professionnelle et être soumis à des incitations qui vont dans ce sens. Cet organisme ne doit pas forcément disposer de toutes les compétences nécessaires au travail de réinsertion professionnelle. Celles-ci peuvent en effet être obtenues auprès d'autres acteurs publics ou privé, à travers de contrats de prestation.

## Le pilier culturel : une prise en charge orientée vers l'emploi

Au cours des années 1990 les Etats-Unis ont divisé par deux le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Plusieurs facteurs expliquent ce développement, en premier la performance exceptionnelle de l'économie durant cette période mais aussi des modifications législatives importantes qui ont rendu plus difficile l'accès aux prestations sociales. Une partie de ce résultat, pour une fois spectaculaire, est toutefois expliqué par plusieurs observateurs par référence à un changement de culture qui aurait eu lieu au sein des services sociaux, qui est symbolisé par l'adoption d'une approche dite « *work first* ». Surtout, ce qui aurait changé, c'est l'attitude face à la

question de l'employabilité. Traditionnellement, les services procédaient au triage des bénéficiaires et excluaient des programmes de réinsertion ceux qui n'étaient pas considéré prêts pour l'emploi. Suite à l'adoption de l'approche *work first*, les services partent de l'idée que tout bénéficiaire est en principe en mesure de réintégrer le marché du travail, et laissent finalement au marché le soin de déterminer qui est employable et qui ne l'est pas<sup>15</sup>. Tous les bénéficiaires sont en principe censés participer aux mesures de réinsertion.

Un changement de culture dans l'aide sociale américaine avait été souhaité depuis plusieurs années, y compris par des politiciens progressistes tel que le sénateur Démocrate Daniel Moynihan, selon lequel il fallait « transformer l'aide sociale d'un dispositif qui garantit le minimum vital et qui s'occupe de l'emploi des bénéficiaires de manière marginale, en un dispositif de formation et réinsertion professionnelle qui garantit le minimum vital »<sup>16</sup>. Moynihan, et plusieurs experts en politique sociale, proposaient une véritable inversion de l'ordre des priorités des missions de l'aide sociale.

La réforme de l'aide sociale adoptée en 1996 au niveau fédéral et les lois correspondantes entrées en vigueur dans les Etats ont clairement suivi cette philosophie. Bien sûr, la transition ne s'est pas faite sans difficultés. A côté des changements législatifs, qui réduisent la durée maximale d'indemnisation par l'aide sociale, des mesures visant un changement de culture sont adoptées un peu partout dans les services sociaux. D'une part sont développés des programmes de formation qui visent à transmettre la nouvelle philosophie. D'autre part, les services ont recours à des instruments plus proches du marketing. Il s'agit par exemple de revoir le label des différentes fonctions en mettant l'accent sur le soutien à l'indépendance financière plutôt que sur le contrôle des droits<sup>17</sup>. Certains services adoptent un devise (par ex. « *A job, a better job, a career* ») qui est censée mettre l'accent sur la mission de réinsertion professionnelle.

Développer une nouvelle culture au sein des services sociaux se révèle pourtant une tâche difficile. Une étude basée sur des entretiens avec le personnel des services sociaux montre que si les chefs de service ont en général adopté la nouvelle philosophie rapidement, cela n'a pas été le cas pour les employés en contact direct avec la clientèle<sup>18</sup>.

Comment caractériser la culture de l'aide sociale en Suisse ? Sous pression depuis l'augmentation importante du nombre des bénéficiaires à partir des années 1990, l'aide sociale suisse est sans doute en évolution. Les normes CSIAS adoptées en 2005 mettent beaucoup plus l'accent sur la mission de réinsertion professionnelle. Sur la base de l'expérience américaine, mais aussi de celle d'autres pays Européens, nous

---

<sup>15</sup> Brown 1997

<sup>16</sup> Moynihan, cité par Lurie, Ricucci 2003

<sup>17</sup> Dans l'état du Michigan, par exemple, le « *Assistance payment worker* » est remplacé par le « *Family independence specialist* ».

<sup>18</sup> Lurie, Ricucci 2003

pouvons affirmer que le chemin qui mène au développement d'un régime véritablement tourné vers l'emploi est encore long. Il s'agit néanmoins d'une étape incontournable pour réussir le défi de la réinsertion.

## **Conclusion : réorienter la réinsertion professionnelle vers l'emploi**

La réinsertion professionnelle des personnes à faible employabilité est une « technologie jeune ». Dans la plupart des pays, des initiatives allant dans cette direction ont été adoptées à partir des années 1990. Comme dans toute nouvelle technologie, les débuts sont caractérisés par une grande incertitude et par des essais qui ne produisent pas les effets espérés. Vers la fin des années 2000, avec deux décennies d'évaluations, d'analyses et de controverses, nous pouvons cependant identifier une tendance relativement claire : les meilleurs résultats s'obtiennent par des mesures clairement orientées vers la réinsertion professionnelle dans le marché du travail primaire.

Les nombreuses évaluations réalisées aux Etats-Unis et en Europe ont montré que l'orientation vers l'emploi est payante. Les mesures qui produisent les meilleurs effets en termes de retour à l'emploi sont des mesures qui rapprochent les bénéficiaires du marché du travail tel que des subsides à l'embauche pour les employeurs (privés ou publics) et les mesures de soutien à la recherche d'emploi. L'utilisation d'incitations négatives (sanctions) et positives (primes) est également associé avec une efficacité accrue.

Ces mêmes études nous montrent que le risque qu'un programme ne produise aucun effet ou qu'il soit même contreproductif est bien réel. Dans certaines mesures domine l'effet de rétention, ce qui aboutit à un allongement de la période sans emploi. Ce risque est particulièrement élevé si la mesure en question n'a pas pour vocation la réinsertion professionnelle mais un objectif moins bien défini de réinsertion sociale ou de reconstitution du lien social. Ce type de problème à été rencontré notamment dans certains programmes mis en place en France, tels que les mesures d'insertion adressées aux bénéficiaires du RMI (Revenu minimum d'insertion) ou les emplois-jeunes<sup>19</sup>.

L'approche orientée vers l'emploi se heurte à la constatation qu'une certaine partie de la population sans emploi, les plus faibles, ne pourra vraisemblablement pas réintégrer le marché du travail primaire. Toutefois, la taille de cette population n'est pas connue d'avance et surtout elle varie vraisemblablement en fonction de la conjoncture économique. Dans un contexte de pénurie de main d'œuvre un peut imaginer que ce « socle incompressible » de la population des sans emploi puisse être passablement réduit. De plus il est très difficile d'identifier les personnes concernées ex ante, car

---

<sup>19</sup> Jamet 2006

cela présupposerait d'émettre des jugements quant à l'employabilité pour chaque individu concerné. Il est difficile d'imaginer une base suffisamment solide pour formuler ce type de jugement, d'autant plus que la situation des personnes concernées peut évoluer dans le temps.

Une approche orientée vers l'emploi semble une option préférable à une alternative qui partirait d'un constat d'échec pour une partie de la population des sans emploi et souhaiterait développer des alternatives à la participation au marché du travail, tel que les entreprises sociales ou le marché du travail secondaire. Toutefois, une stratégie orientée vers l'emploi crédible doit pouvoir compter *au moins* sur tous les éléments discutés dans ce texte. Une approche partielle, menée sans conviction ou qui envoie des signaux contradictoires, risquerait d'aboutir à un gaspillage de ressources et à une ultérieure démotivation des bénéficiaires.

## Bibliographie

- Bauer, T., Baumann, B. & Künzi, K. (1999) *Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz*, Berne, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 1.
- Bonoli, G., Flückiger, Y., Berclaz, M., Kempeneers, P. & Wichmann, S. (2008) *Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg*, Lausanne/Genève, IDHEAP/Observatoire universitaire de l'emploi, Université de Genève.
- Brown, A. (1997) *ReWORKing Welfare. Technical assistance for states and localities*, Washington D.C., Manpower Demonstration Research Corporation.
- Calmfors, L., Forslund, A. & Hemström, M. (2001) Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences. *Swedish Economic Policy Review*, 85, 61-124.
- Gerfin, M. & Lechner, M. (2000) *Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland*, Bonn, IZA Discussion Paper No. 154.
- Garnovetter, M. (1995) *Getting a Job: A Study of Contacts and Careers*, Chicago, University of Chicago Press.
- Maeder, C. & Nadai, E. (2005) *The promises of labour: the practices of activating unemployment policies in Switzerland*, paper presented at the conference "Unempol. The contentious politics of unemployment", Coppet, 1-2 April.
- Martin, J. & Grubb, D. (2001) What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8, 9-56.
- Flückiger, Y. & Kempeneers, P. (2007) *Evaluation de l'impact économique, social et financier des programmes de retour en emploi proposés par les « Maisons Hestia » à Genève*, Geneva, University of Geneva, Observatoire universitaire de l'emploi.
- Hamilton, G., Freedman, S., Gennetian, L., Michalopoulos, C., Walter, J., Adams-Ciardullo, D. & Gassman-Pines, A. (2001) *National evaluation of welfare-to-work strategies*, Washington D.C., Manpower Demonstration Research Corporation.
- Holmgaard, B. (2007) *How do active labour market policies work?*, paper presented at the RECOWE annual meeting, Warsaw, 10-14 June.
- Jamet, S. (2006) *Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale en France*, Paris, OCDE, Documents de travail du Département des Affaires économiques, No. 569.
- Knöpfel, C. (2008) Arbeit soll sich immer lohnen! Armutsbekämpfung ohne Sozialleistungsfallen. IN Bonoli, G. & Bertozzi, F. (Eds.) *Les nouveaux défis de l'Etat social / Neue Herausforderungen für den Sozialstaat*. Lausanne/Bern, PPUR/Haupt.
- Knupfer, C., Pfister, N. & Bieri, O. (2007) *Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz*, Bern, SKOS/CSIAS/COSAS.

Simonin, B., Bureau, M.-C., Iehl, C., Gomel, B., Dantec, E. L., Lemaître, V., Leymarie, C. & Schmidt, N. (2002) *Les institutions locales et le programme «emplois-jeunes» dans les activités culturelles et socioculturelles*, Paris, Centre d'Etudes sur l'Emploi, Rapport de recherche No.01.