

# Comprendre et concevoir l'administration publique

## Le modèle IDHEAP

Sous la direction de  
Nils Soguel  
Pirmin Bundi  
Tobias Mettler  
Sophie Weerts



# 19 Réinsertion professionnelle

Giuliano Bonoli

## 19.1 Introduction aux enjeux de la réinsertion professionnelle pour la politique sociale

Depuis quelques décennies, on assiste à une réorientation de la politique sociale vers la promotion de l'accès à l'emploi. Cette évolution entre dans une stratégie visant à combattre les problèmes sociaux. Traditionnellement, le rôle principal de l'État social était de garantir un revenu de remplacement à des personnes qui, pour différentes raisons, n'étaient pas à même de travailler. En revanche, depuis les années 1990, les principaux régimes sociaux se sont transformés, mettant au centre un objectif de promotion de l'accès à l'emploi et des politiques de réinsertion professionnelle.

Cette réorientation, qui dans une certaine mesure est toujours en cours, ne s'est pas faite sans soulever des critiques (Bonoli 2013 ; Hemerijck 2017). Toutefois, elle semble s'être imposée en Suisse et en Europe. Les termes utilisés pour parler du nouvel État social sont variés. On peut citer par exemple la notion d'« investissement social », d'« État social actif », d'« activation » ou encore de « flexicurité ». Concrètement, en Suisse, ce sont les assurances sociales fédérales contre le chômage et l'invalidité ainsi que l'aide sociale cantonale et communale qui sont le plus concernées par ce mouvement.

Dans cette contribution, nous mobilisons particulièrement l'une des composantes de la dimension « *normes et stratégie* » du modèle IDHEAP d'administration publique : la *gouvernance* (figure 19.1). En effet, la mise en place d'une stratégie globale de promotion de l'accès à l'emploi et de politique de réinsertion professionnelle soulève passablement de problèmes dans ce domaine, en Suisse et ailleurs (van Berkel *et al.* 2011). Les écueils en matière de gouvernance sont au moins de trois ordres : l'accès aux compétences nécessaires, les transferts de charges et la contractualisation d'acteurs sociaux.



Fig. 19.1 Exemple de la composante « gouvernance » mobilisable pour promouvoir l'accès à l'emploi (en gras dans la figure).

*Accès aux compétences nécessaires.* La réinsertion professionnelle relève de ce que Athias et Pasquier appellent les « services publics réalisés dans une logique de réseaux » dans leur contribution (► 8 Gouvernance). Les obstacles à l'emploi relèvent de problématiques différentes et parfois multiples. Par exemple, certaines personnes sans emploi ont simplement besoin de développer leur connaissance des techniques de recherche d'emploi. D'autres, au contraire, disposent de compétences devenues obsolètes et ont besoin de formations complémentaires. Ensuite, l'accès à l'emploi peut être rendu difficile en raison de problèmes de santé. Dans d'autres cas encore, les obstacles peuvent relever de difficultés très pratiques telles que la garde d'enfants en bas âge.

En général, on peut affirmer que les compétences nécessaires pour aider les personnes sans emploi à réintégrer le marché du travail sont disponibles au sein de l'État social suisse. Toutefois, elles ne sont pas toutes disponibles dans chaque régime social. Par exemple, l'assurance chômage, et en particulier les ORP (Offices régionaux de placement) disposent de compétences pointues en matière de soutien à la recherche d'emploi et de formations qualifiantes reconnues par les employeurs d'une branche ou d'une région. En revanche, ces offices ne sont pas spécialisés en matière médicale ou de santé au travail. Ces compétences se trouvent toutefois au sein de l'assurance invalidité. Les ORP ne sont pas non plus censés trouver une solution de garde pour un parent qui en aurait besoin. Or ce problème-ci serait facilement résolu dans un service social communal ou régional.

*Les transferts de charges (cost shifting).* Les institutions amenées à collaborer dans la mise en œuvre d'une politique de réinsertion professionnelle appartiennent à différents niveaux de l'État fédéral. Les assurances sociales relèvent du niveau fédéral, avec une mise en œuvre déléguée aux cantons, en vertu du principe du fédéralisme d'exécution (► 4 Institutions). En revanche, l'aide sociale est une tâche soit

cantonale, soit communale, soit encore partagée entre les deux niveaux inférieurs de l'État fédéral, avec des formes différentes en fonction du canton.

Cette architecture institutionnelle soulève des enjeux financiers qui peuvent donner lieu à un système d'incitations perverses. Concrètement, chaque institution qui participe à la mise en œuvre de la politique de promotion de l'accès à l'emploi a deux options face à chaque situation individuelle de non-emploi : soit, comme imaginé par le législateur, tout mettre en place pour que la personne concernée retrouve un emploi ; soit essayer de transférer la personne concernée vers une autre institution. Parfois, notamment pour des personnes qui rencontrent de sérieux obstacles pour accéder à l'emploi, cette deuxième option peut être la plus attractive. Cette incitation perverse, qui représente un « aléa moral institutionnel », est un problème récurrent des États sociaux multiniveaux (Luigjes & Vandenbroucke 2020). Elle a probablement été exacerbée par l'adoption de techniques inspirées de la nouvelle gestion publique (NGP) qui, en mettant l'accent sur l'atteinte d'objectifs mesurables, rend les institutions plus « égoïstes » (Overbye *et al.* 2010).

Concrètement, une commune peut, par exemple, engager en tant qu'employé-e pendant une période de douze mois une personne au bénéfice de l'aide sociale, pour qu'ensuite celle-ci ait accès à l'assurance chômage fédérale et ne soit plus à la charge de l'aide sociale communale ou cantonale. La même commune peut aussi assister des bénéficiaires de l'aide sociale dans la préparation d'une demande de rente AI. En cas de refus, la commune peut payer des frais d'avocat pour qu'un recours soit instruit.

Des modifications apportées aux lois fédérales au fil des années ont essayé de limiter ces possibilités, et ont probablement aussi abouti à des transferts de charges vers les cantons et les communes, par exemple en rendant l'accès aux assurances sociales fédérales plus difficiles. Toutes ces pratiques des niveaux fédéral, cantonal et communal sont bien documentées pour la Suisse ainsi que pour d'autres pays fédéraux comme l'Allemagne (Bonoli & Trein 2016).

*La contractualisation d'acteurs sociaux.* En matière de réinsertion professionnelle, comme pour d'autres tâches relevant de l'administration publique, se pose la question de savoir si c'est à l'État de produire les services nécessaires ou s'il convient plutôt de mandater des acteurs non étatiques (faire ou faire faire ► 3 Parties prenantes et ► 8 Gouvernance). Dans ce cas spécifique, l'intérêt d'avoir recours à des acteurs non étatiques résulte aussi de la nécessité d'impliquer des acteurs privés tels que les employeur·ses, qui sont un acteur essentiel pour réussir le défi de la réinsertion professionnelle. De plus, le fait de faire appel à une pluralité d'acteurs non étatiques permet une plus grande agilité du système, qui doit s'adapter aux conditions souvent changeantes du marché du travail.

Si l'implication d'acteurs non étatiques dans la production de services de réinsertion professionnelle est un principe globalement accepté, la gestion de leur relation avec l'État est quelque chose de plus complexe. L'enjeu fondamental est de parvenir à aligner les intérêts de l'État en termes d'efficacité, d'efficience et d'équité avec les intérêts des acteurs non étatiques qui fournissent des services de réinsertion professionnelle.

La mise en place d'une stratégie de promotion de l'accès à l'emploi en Suisse soulève donc de sérieux problèmes de gouvernance, qui sont liés en partie à la structure fédérale de notre État, et en partie à la nature particulière de la tâche à accomplir. La suite de cette contribution vise à présenter comment le modèle IDHEAP d'administration publique peut contribuer à discuter les différentes solutions qui ont été prises en considération et mises en œuvre en Suisse et dans quelques pays étrangers. Comme on le verra, ces problèmes restent en partie d'actualité.

## 19.2 Points clés de la gouvernance

En Suisse, la principale réaction aux problèmes de gouvernance présentés ci-dessus a été, depuis le début des années 2000, l'encouragement de la collaboration entre les différents acteurs. Promouvoir cette approche est une stratégie facile à défendre, mais dont l'impact est limité. En effet, son succès dépend beaucoup de la bonne volonté des différents acteurs et institutions concernés. La collaboration entre institutions n'est en général pas favorable à la transparence et à l'imputabilité. Par exemple, si deux agences travaillent ensemble dans la tentative de placer une personne sans emploi, mais n'y arrivent pas, qui sera tenu pour responsable de l'échec ?

La collaboration « simple », c'est-à-dire une collaboration qui n'est pas structurée par une clarification des rôles et des chaînes de responsabilité (*lines of accountability*), ne paraît pas un mode de gouvernance particulièrement prometteur. D'ailleurs, dans la typologie proposée par Athias et Pasquier pour la gouvernance de la délivrance des services publics, la collaboration simple n'est même pas mentionnée.

### 19.2.1 Promouvoir la collaboration interinstitutionnelle

Le problème de l'accès aux compétences nécessaires vu plus haut peut être résolu de différentes manières. On pourrait imaginer que chaque institution se dote de toutes les compétences nécessaires pour la réinsertion professionnelle de « ses » bénéficiaires. Cette solution serait probablement la plus onéreuse et impliquerait des doublons. La Suisse ne l'a pas envisagée. Ensuite, la contractualisation entre entités à l'intérieur de l'État serait une autre piste. Lorsqu'un ou une bénéficiaire de l'assurance chômage présente un problème de santé, l'assurance chômage pourrait mandater l'assurance invalidité pour que cette dernière, contre paiement, essaye de résoudre le problème en question. Cette piste n'a toutefois pas été suivie en Suisse.

L'option retenue en Suisse est la collaboration entre institutions. Il s'agit d'une sorte de partenariat public-public basé en grande partie sur la volonté de collaborer

des différents acteurs concernés. Concrètement, tous les cantons ont développé des plateformes ou des processus de collaboration interinstitutionnelle qui visent à traiter les cas de personnes sans emploi touchées par des problématiques multiples, et donc nécessitant l'aide de plusieurs institutions. La forme de ces collaborations varie, mais en général, elle se base sur une évaluation commune de la situation de la personne sans emploi, et d'un accord sur une prise en charge qui peut impliquer la mise à disposition de services de plusieurs institutions.

La collaboration institutionnelle concerne uniquement la mise à disposition de certaines mesures d'évaluation ou de réinsertion professionnelle à des bénéficiaires pris-es en charge par d'autres dispositifs. Il s'agit donc d'un dispositif très limité parce que d'une part, les institutions concernées ne mettent pas à disposition des bénéficiaires d'autres régimes la totalité des mesures dont elles disposent; de l'autre, cette collaboration concerne uniquement les mesures de réinsertion. Elle reste par contre muette en ce qui concerne la prise en charge des coûts de l'aide financière, versée à chaque bénéficiaire mois après mois, qui sont beaucoup plus importants.

### 19.2.2 Minimiser l'aléa moral institutionnel

Comme on l'a vu plus haut, la problématique de l'aléa moral institutionnel est inhérente à chaque État social multiniveaux. Il désigne l'incitation qui existe pour une institution à transférer des bénéficiaires à une autre institution appartenant à un autre niveau de l'État.

En Suisse, des mesures ont été prises pour limiter les possibilités qu'ont les niveaux inférieurs de l'État fédéral (cantons et communes) de transférer des bénéficiaires vers les assurances sociales fédérales. Ainsi, en 1996 déjà (2<sup>e</sup> révision de la LACI), la loi sur l'assurance chômage a été modifiée de sorte que la participation à un emploi temporaire subventionné ne puisse pas ouvrir de nouveaux droits à des indemnités de l'assurance chômage fédérale. En 2011, cette règle a été étendue aux programmes d'occupation cantonaux.

L'accès à l'assurance invalidité a également été rendu plus difficile au fil des années. Dans ce cas, les réformes n'avaient pas uniquement pour but de limiter les pratiques de transfert de coût, mais elles poursuivaient un objectif plus global d'assainissement du budget de l'assurance invalidité. Toutefois, ces mesures limitent également l'accès à l'assurance invalidité de bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'assurance chômage. Les principales mesures sont la mise en place de Services médicaux régionaux en 2004 (ce qui a donné lieu à une application plus stricte des critères médicaux d'accès aux prestations) et l'instauration en 2008 d'une surveillance accrue des offices cantonaux de l'assurance invalidité (Bonoli & Trein 2016). Ces mesures ont contribué à une baisse du nombre de nouvelles rentes d'invalidité de 35 % entre 2003 et 2008 (Wayland-Bigler 2009).

Ces différentes mesures ont sans doute réduit la gravité du problème de l'aléa moral institutionnel. Toutefois, leur portée est limitée. Par rapport à l'assurance chômage, une commune maintient le droit d'engager sur un contrat à durée déterminée une personne au bénéfice de l'aide sociale, qui de ce fait pourra ouvrir un droit à être indemnisé par l'assurance chômage fédérale. D'autre part, les services sociaux assistent toujours les bénéficiaires de l'aide sociale qui présentent des problèmes de santé dans la préparation de demandes de rentes d'invalidité. Dans le cas d'un refus par l'office de l'assurance invalidité compétent, certains services sociaux vont également jusqu'à mandater un-e avocat-e (évidemment aux frais du contribuable) pour instruire un recours contre la décision négative de l'office AI concerné. Ces pratiques paraissent à des années-lumière de la rhétorique empreinte de positivité et de bonne volonté qui soutient le discours officiel en matière de collaboration interinstitutionnelle.

### 19.2.3 Sous-traiter la mission de réinsertion professionnelle à des acteurs privés

En Suisse, comme dans la plupart des pays européens, la mission de réinsertion professionnelle est partagée entre des acteurs institutionnels (ORP, offices AI, services sociaux) et sociaux (ONG, fondations, plus rarement sociétés privées) (► 3 Parties prenantes). Cette solution permet de résoudre une partie des problèmes de gouvernance vus plus haut. Par exemple, plutôt que de dépendre de la bonne volonté d'un autre acteur dans le cadre d'une collaboration, une institution peut simplement acheter dans un marché concurrentiel les services d'aide à la réinsertion dont elle a besoin. Cette solution, bien que pratiquée, se heurte également à un certain nombre de problèmes. En particulier, il est difficile de mettre en place un système d'incitations pour les fournisseurs de services de réinsertion qui soit en ligne avec les objectifs de politique publique. Par exemple, des solutions classiques comme le paiement à la performance génèrent des comportements de sélection et d'écramage des bénéficiaires. La conséquence est l'exclusion des bénéficiaires les plus faibles de l'effort de réinsertion, ce qui n'est en général pas compatible avec les objectifs de politique publique et les principes d'équité dans l'accès aux services de l'État.

L'exemple australien illustre bien cette problématique. Pour contrer ces pratiques, le service de l'emploi australien a mis en place des contrats très sophistiqués, pour encourager les fournisseurs à s'aligner sur les objectifs de politique publique (OECD 2012). Le succès est toutefois resté limité, probablement car il existe une frange de la population sans emploi qui n'est pas bien prise en charge dans une démarche de réinsertion professionnelle capable de produire des résultats rapides et mesurables.

### 19.3 Perspectives et défis futurs

La gouvernance de la réinsertion professionnelle en Suisse présente un certain nombre de problèmes, qui ont été abordés dans cette contribution. Ces problèmes sont connus par les spécialistes et les professionnel·les et ont donné lieu à un certain nombre d'initiatives et de recherches de solution. En général, ces initiatives mettent l'accent sur la notion de collaboration. Cette approche et les différentes mesures qui ont été adoptées ont toutefois des limites. Pourquoi les autorités n'essayeraient-elles donc pas de se lancer dans un processus de réforme plus ambitieux? Pourquoi ne pas revoir l'ensemble de la gouvernance du système de sécurité sociale? L'Allemagne, par exemple, qui rencontrait des difficultés similaires, a adopté une réforme fondamentale en 2005 (connue sous le nom de Hartz-IV) qui a, selon plusieurs observateurs et observatrices, au moins en partie contribué à la baisse spectaculaire du taux de chômage dans ce pays (Hassel & Schiller 2010).

Des réflexions de ce type ont eu lieu dans les milieux concernés et au sein du Parlement fédéral. Toutefois, une réforme fondamentale du système de sécurité sociale n'est pas à l'ordre du jour. La principale raison en est que, malgré ses incohérences, le système de sécurité sociale suisse produit des résultats en l'apparence assez satisfaisants. La plupart des indicateurs sociaux (chômage, chômage de longue durée, pauvreté) sont plutôt favorables en comparaison internationale. D'un autre côté, une refonte totale du système aboutirait peut-être à une architecture institutionnelle plus adéquate, mais pas forcément à de meilleurs indicateurs. En effet, la réinsertion professionnelle de publics fortement éloignés du marché du travail se heurte à des difficultés objectives, que même le meilleur système de sécurité sociale possible aura de la peine à dépasser. Au près des décideuses et décideurs semble donc régner un consensus sur le fait que, malgré ses défauts, le *statu quo* est préférable à une réforme fondamentale qui sera sans doute très difficile à mener et dont le résultat final demeure incertain (Bonoli & Champion 2014).

Cette conclusion est convaincante et dangereuse en même temps. Dangereuse, parce que la situation sociale relativement favorable est probablement plus fragile qu'on ne le pense. Si la Suisse dispose de bons indicateurs sociaux, cela est aussi dû à la bonne santé de son marché du travail. Cependant, une crise profonde et durable pourrait rapidement changer la donne.

Le principal défi en matière de gouvernance de la réinsertion professionnelle consiste donc à développer un système capable de fonctionner dans différents contextes du marché du travail. Un système adapté uniquement aux périodes de beau temps ne paraît pas adéquat. La Suisse connaît certes, et de manière générale, une situation économique enviable. Mais elle doit compter avec l'occurrence de crises potentiellement profondes. Dans ce cas, le risque serait de voir émerger toutes les tensions et les contradictions dues aux incohérences de notre système de sécurité sociale.

## Concepts clés

- Aléa moral institutionnel (*institutionnelle moralische Risiko, rischio morale istituzionale, institutional moral hazard*) : incitation pour une institution à profiter de l'existence d'une assurance et ainsi éviter de s'occuper d'une personne dans le besoin.
- Investissement social (*soziale Investition, investimento sociale, social investment*) : perspective de politique sociale qui met l'accent sur le développement du capital humain et la participation au marché du travail pour combattre les problèmes sociaux.

## Références

- Bonoli, G. (2013). *The origins of active social policy. Active labour market policy and childcare in a comparative perspective*. Oxford: Oxford University Press.
- Bonoli, G. & Champion, C. (2014). Federalism and welfare to work in Switzerland – The development of active social policies in a fragmented welfare state. *Publius the Journal of Federalism*, 45(1), 77-98.
- Bonoli, G. & Trein, P. (2016). Cost-shifting in multitiered welfare states: responding to rising welfare caseloads in Germany and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 4(46), 596-622.
- Hassel, A. & Schiller, C. (2010). *Der Fall Hartz IV. Wie es zur Agenda 2010 kam und wie es weitergeht*. Francfort-sur-le-Main: Campus Verlag.
- Hemerijck, A. (2017). Social investment and its critics. In: Hemerijck, A. (éd.). *The uses of social investment*. Oxford: Oxford University Press, 3-42.
- Luigjes, C. & Vandenbroucke, F. (2020). Unemployment benefits and activation in federal welfare states: An institutional moral hazard perspective. *Regional & Federal Studies*, 31(5), 647-669.
- OECD (2012). *Activating jobseekers. How Australia does it*. Paris: OECD.
- Overbye, E., Strohmeier Navarro Smith, R., Karjalainen, V. & Stremlow, J. (2010). The coordination challenge. In: Kazepov, Y. (éd.). *Rescaling social policies towards multilevel governance*. Farnham: Ashgate, 389-428.
- Van Berkel, R., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (2011). The governance of active welfare states in Europe in a comparative perspective. In: Berkel, R. V., de Graaf, W. & Sirovátka, T. (éds.). *The governance of active welfare states in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 237-263.
- Wayland-Bigler, N. (2009). Atteindre le but ensemble. *Sécurité sociale-CHSS*, 2009(1), 33-35.