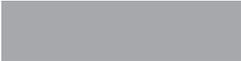
 Giuliano Bonoli
Cyrielle Champion



**La réinsertion professionnelle
des bénéficiaires de
l'aide sociale en Suisse et
en Allemagne**

Travail réalisé sur la base d'une
recherche menée en collaboration
avec Regula Schlanser

Cahier de l'IDHEAP 281/2013

Chaire Politiques sociales



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration

L'Université pour le service public

Résumé

Parmi les régimes sociaux pour les personnes sans emploi en âge de travailler, l'aide sociale compte parmi ceux qui ont été confrontés aux plus grands changements au cours des vingt dernières années. Durant cette période, le nombre et le profil des bénéficiaires a évolué à un tel point qu'il devient aujourd'hui difficile de considérer l'aide sociale uniquement sous le prisme d'un dernier filet de protection sociale intervenant pour une minorité d'individus fortement marginalisés socialement. Aujourd'hui, accompagnant une hausse régulière du nombre de bénéficiaires, le public de l'aide sociale est devenu beaucoup plus hétérogène, incorporant une frange de plus en plus importante de personnes pour qui le chômage de longue durée ou le sous-emploi constituent de fait le principal problème. Loin d'être un phénomène typiquement suisse, la transformation radicale du public touchant des prestations d'aide sociale a en fait touché l'ensemble des pays européens.

Ces développements questionnent fondamentalement la mission de l'aide sociale. Traditionnellement, deux missions ont été au centre de l'aide sociale: garantir le minimum vital et favoriser l'intégration sociale des personnes les plus marginalisées socialement. Toutefois, aujourd'hui, avec l'émergence de nouveaux publics, se pose cruciallement la question de la réorientation des régimes d'aide sociale vers une prise en charge visant le retour sur le premier marché du travail à plus ou moins long terme. De quels types de mesures de réinsertion professionnelle et de services de placement les bénéficiaires de l'aide sociale disposent-ils en Suisse? Quels dispositifs organisationnels permettent-ils de garantir une prise en charge orientée vers l'emploi adaptée aux bénéficiaires de l'aide sociale?

En Suisse, bien que la réinsertion professionnelle soit désormais considérée comme une mission intégrale de l'aide sociale au niveau politique, il existe encore peu d'études empiriques sur les pratiques effectives mises en place dans les différents cantons en matière d'aide à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette étude dresse un état des lieux de la situation actuelle en Suisse sur la base des quelques études existantes et d'une enquête par questionnaire réalisée auprès des responsables cantonaux en 2011. Malgré d'importantes différences entre et à l'intérieur des cantons et de nombreuses lacunes dans les données statistiques, un des principaux résultats qui ressort de cette étude est que l'accès des bénéficiaires de l'aide sociale à une prise en charge orientée emploi en Suisse reste problématique à plusieurs égards. En effet, alors que l'offre développée par les services sociaux en matière de mesures de réinsertion professionnelle reste souvent restreinte, d'autres pratiques telles que la collaboration interinstitutionnelle ou le recours aux ORP pour les services de placement présentent aussi plusieurs limites. Une comparaison avec la situation en Allemagne, qui a complètement réorganisé la prise en charge de ses chômeurs de longue durée en 2005 en créant une prestation financière et une structure de prise en charge spécifique à cette catégorie de sans-emplois, confirme le potentiel d'amélioration des efforts réalisés en Suisse, particulièrement en ce qui concerne l'importance accordée au retour à l'emploi et l'accès aux mesures de réinsertion professionnelle les plus prometteuses. Toutefois, et malgré une réduction significative du nombre de chômeurs de longue durée depuis l'introduction de la réforme Hartz IV en 2005, l'expérience allemande indique que la mise sur pied d'une structure spécialisée n'est pas non plus sans créer des problèmes, et que, plus généralement, il est difficile d'imputer le succès d'une politique de réinsertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale uniquement à son modèle organisationnel.

Zusammenfassung

Unter den Sozialsystemen für arbeitslose Personen im erwerbsfähigen Alter zählt die Sozialhilfe zu denjenigen, die in den letzten zwanzig Jahren mit den grössten Veränderungen konfrontiert wurden. In diesem Zeitraum hat sich die Zahl und das Profil der Bezügerinnen und Bezüger dahingehend entwickelt, dass man heute die Sozialhilfe nicht mehr nur als letztes soziales Auffangnetz betrachten kann, welches sich für eine Minderheit von stark ausgegrenzten Individuen einsetzt. Die stete Zunahme der Anzahl Beziehenden geht heute mit der Tatsache einher, dass die Zielgruppe der Sozialhilfe sehr viel heterogener geworden ist, und auch eine immer grösser werdende Gruppe von Personen umfasst, für welche Langzeitarbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung faktisch das Hauptproblem darstellt. Die radikale Veränderung des Zielpublikums von Sozialhilfeleistungen ist bei weitem kein typisch schweizerisches Phänomen. Die Gesamtheit der europäischen Länder sind davon betroffen. Diese Entwicklungen führen zur grundsätzlichen Frage nach dem Auftrag der Sozialhilfe. Traditionellerweise standen deren zwei im Zentrum: die Garantie des Existenzminimums und die Förderung der sozialen Integration von Randgruppen. Doch heute, mit dem Auftreten neuer Zielgruppen, stellt sich die wesentliche Frage nach der Neuorientierung der Sozialhilfesysteme hin zu einer Betreuung, welche die mehr oder weniger langfristige Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt anstrebt. Welche Art von beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen und Stellenvermittlungshilfen stehen den Bezügerinnen und Bezüger in der Schweiz zur Verfügung? Welche organisatorischen Einrichtungen garantieren eine Betreuung, welche auf die Anstellung der Sozialhilfebeziehenden zugeschnitten ist?

Auch wenn die berufliche Wiedereingliederung in der Schweiz heute politisch als integraler Teil des Sozialhilfeauftrags angesehen wird, gibt es erst wenige empirische Studien über die praktischen Instrumente, die in den verschiedenen Kantonen als berufliche Wiedereingliederungsmassnahmen für Sozialhilfebeziehende umgesetzt werden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, ist diese Studie eine Bestandaufnahme der aktuellen Situation in der Schweiz, basierend auf einigen bestehenden Studien und einer Untersuchung mittels Fragebogen, welche bei den kantonalen Verantwortlichen im Jahr 2011 durchgeführt wurde.

Trotz grosser Unterschiede zwischen den Kantonen sowie kantonsintern und trotz zahlreicher Lücken in den statistischen Daten, können aus dieser Studie wichtige Resultate abgeleitet werden. Zum Beispiel die Tatsache, dass in der Schweiz der Zugang der Sozialhilfebeziehenden zu einer anstellungsorientierten Betreuung in verschiedener Hinsicht problematisch bleibt. Tatsächlich ist das Angebot der Sozialdienste an beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen oft beschränkt, während auch andere Methoden, wie die interinstitutionelle Zusammenarbeit oder der Rückgriff auf die RAV für die Stellenvermittlung an ihre Grenzen stossen. In Deutschland wurde beispielsweise die Betreuung der Langzeitarbeitslosen im Jahr 2005 komplett neu organisiert, indem finanzielle Leistungen und eine speziell auf diese Kategorie von Arbeitslosen zugeschnittene Betreuungsstruktur geschaffen wurden. Der Vergleich mit der Situation in Deutschland zeigt auf, dass die in der Schweiz umgesetzten Anstrengungen Verbesserungspotenzial aufweisen. Insbesondere sollte der Rückkehr an die Arbeitsstelle und dem Zugang zu den aussichtsreichsten Massnahmen der beruflichen Wiedereingliederung grösseres Gewicht beigemessen werden. Auch wenn die Anzahl Langzeitarbeitsloser seit der Einführung der Hartz-IV-Reform 2005 bedeutend zurückgegangen ist, zeigt die deutsche Erfahrung, dass die Schaffung einer spezialisierten Struktur auch keinen Schutz vor neuen Problemen darstellt, und dass es ganz allgemein schwierig ist, den Erfolg einer beruflichen Wiedereingliederungspolitik für Sozialhilfebeziehende einzig einem organisatorischen Modell zuzuschreiben.

GIULIANO BONOLI
CYRIELLE CHAMPION

LA RÉINSERTION PROFESSIONNELLE DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE EN SUISSE ET EN ALLEMAGNE

TRAVAIL RÉALISÉ SUR LA BASE D'UNE RECHERCHE MENÉE
EN COLLABORATION AVEC REGULA SCHLANSER.

Cahier de l'IDHEAP
Chaire Politiques sociales

© 2013 IDHEAP, Chavannes-Lausanne

ISBN 978-2-940390-59-5



Institut de hautes études en administration publique
Swiss Graduate School of Public Administration
Quartier UNIL Mouline – CH-1015 – Lausanne
T : +41(0)21 557 40 00 – F : +41(0)21 557 40 09
idheap@idheap.unil.ch – www.idheap.ch

REMERCIEMENTS

Comme c'est souvent le cas dans des travaux de recherche, nous avons pu nous appuyer sur le savoir et le soutien de plusieurs personnes et institutions que nous souhaitons remercier.

Notre gratitude va tout d'abord à Regula Schlanser qui a travaillé en tant que collaboratrice scientifique à l'IDHEAP lors de la réalisation de la partie suisse de l'étude. Appelée à remplir d'autres missions, elle n'a pas participé à la rédaction de ce rapport. Sa contribution dans la récolte d'informations a été toutefois déterminante.

Dans la réalisation de cette étude, nous avons pu compter sur le soutien de la Conférence Suisse des Institutions d'Action Sociale, la CSIAS. Nous souhaitons en particulier remercier Walter Schmid, Président de la CSIAS, et Dorothée Guggisberg, Secrétaire générale, qui nous ont dès le début soutenus dans notre enquête et fait part de leurs remarques sur une version antérieure de ce rapport.

Un remerciement particulier va aussi à Jan Boruvka, que nous avons sollicité à maintes reprises pour avoir accès aux données de la statistique de l'aide sociale.

Nous souhaitons également remercier toutes les personnes qui, dans les services contactés, ont répondu à nos questions, en Suisse et en Allemagne. C'est une évidence de dire que sans eux et leur contribution, ce travail n'aurait jamais vu le jour.

A Berlin, nous souhaitons remercier les collègues de la Hertie School of Governance, en particulier Anke Hassel et Christoff Schiller, qui nous ont aidés à comprendre les réformes allemandes et à organiser les visites et les entretiens.

SOMMAIRE

Liste des graphiques	II
Liste des tableaux	II
Liste des abréviations	III
Executive Summary	IV
Zusammenfassung	VI
1 Introduction	1
2 La problématique	4
2.1 Les solutions possibles	5
2.2 Les enjeux et les difficultés	6
3 La situation en Suisse	13
3.1 L'offre des services sociaux en matière de réinsertion professionnelle	16
3.2 La collaboration avec les services de l'emploi	21
3.3 La collaboration interinstitutionnelle	25
3.4 Conclusion : Aide sociale et réinsertion professionnelle en Suisse	27
4 L'expérience allemande	29
4.1 Le système allemand dans les années 1990	30
4.1.1 La réinsertion professionnelle au sein de l'aide sociale avant 2005	32
4.1.2 Accès aux services et mesures de réinsertion du service de l'emploi	35
4.2 Brève tentative : Le projet de collaboration MoZArT	38

4.3	La réforme Hartz IV (2005) : une prise en charge unique des chômeurs de longue durée	39
4.3.1	Offre en matière de mesures de réinsertion	46
4.3.2	Suivi et services de placement	50
4.3.3	Impact de la réforme Hartz IV sur le chômage et l'emploi	52
5	Conclusion	56
6	Bibliographie	62

LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 3.1:	Taux de participation à des mesures de réinsertion dans 12 cantons, 2009	20
Graphique 4.1:	Proportion des demandeurs d'emploi participant aux principales mesures de réinsertion professionnelle en 2010	49
Graphique 4.2:	Evolution du chômage et de l'emploi entre 1991 et 2011	54

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 4.1:	Nombre de participants à des mesures de réinsertion octroyées par les services de l'emploi et les services sociaux	34
Tableau 4.2:	Chômeurs enregistrés parmi les bénéficiaires de l'aide sociale	37
Tableau 4.3:	Système actuel allemand et ses principales caractéristiques	43
Tableau 5.1:	Pourcent de bénéficiaires sans emploi ayant accès à des mesures de réinsertion (sociale ou professionnelle) pour différents publics (autour de 2010)	58

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ABM	Arbeitsbeschäftigungsmassnahmen
AC	Assurance-chômage
AI	Assurance-invalidité
AIT	Allocation d'initiation au travail
AIZ	Arbeitsintegrationszentrum
AOST	Association des offices suisses du travail
BSHG	Bundessozialhilfegesetz
MOZART	Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
ORP	Offices régionaux de placement
SECO	Secrétariat d'Etat à l'Economie
SEMO	Semestre de motivation
SGB	Sozialgesetzbuch

EXECUTIVE SUMMARY

Parmi les régimes sociaux pour les personnes sans-emploi en âge de travailler, l'aide sociale compte parmi ceux qui ont été confrontés aux plus grands changements au cours des vingt dernières années. Durant cette période, le nombre et profil des bénéficiaires a évolué à un tel point qu'il devient aujourd'hui difficile de considérer l'aide sociale uniquement sous le prisme d'un dernier filet de protection sociale intervenant pour une minorité d'individus fortement marginalisés socialement. Aujourd'hui, accompagnant une hausse régulière du nombre de bénéficiaires, le public de l'aide sociale est devenu beaucoup plus hétérogène, incorporant une frange de plus en plus importante de personnes pour qui le chômage de longue durée ou le sous-emploi constituent de fait le principal problème. Loin d'être un phénomène typiquement suisse, la transformation radicale du public touchant des prestations d'aide sociale a en fait touché l'ensemble des pays européens.

Ces développements questionnent fondamentalement la mission de l'aide sociale. Traditionnellement, deux missions ont été au centre de l'aide sociale : garantir le minimum vital et favoriser l'intégration sociale des personnes les plus marginalisées socialement. Toutefois, aujourd'hui, avec l'émergence de nouveaux publics se pose crucialement la question de la réorientation des régimes d'aide sociale vers une prise en charge visant le retour sur le premier marché du travail à plus ou moins long terme. De quels types de mesures de réinsertion professionnelle et de services de placement les bénéficiaires de l'aide sociale disposent-ils en Suisse? Quels dispositifs organisationnels permettent-ils de garantir une prise en charge orientée vers l'emploi adaptée aux bénéficiaires de l'aide sociale ?

En Suisse, bien que la réinsertion professionnelle soit désormais considérée comme une mission intégrale de l'aide sociale au niveau politique, il existe encore peu d'études empiriques sur les pratiques

effectives mises en place dans les différents cantons en matière d'aide à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Sans prétendre à l'exhaustivité, cette étude dresse un état des lieux de la situation actuelle en Suisse sur la base des quelques études existantes et d'une enquête par questionnaire réalisée auprès des responsables cantonaux en 2011.

Malgré d'importantes différences entre et à l'intérieur des cantons et de nombreuses lacunes dans les données statistiques, un des principaux résultats qui ressort de cette étude est que l'accès des bénéficiaires de l'aide sociale à une prise en charge orientée emploi en Suisse reste problématique à plusieurs égards. En effet, alors que l'offre développée par les services sociaux en matière de mesures de réinsertion professionnelle reste souvent restreinte, d'autres pratiques telles que la collaboration interinstitutionnelle ou le recours aux ORP pour les services de placement présentent aussi plusieurs limites. Une comparaison avec la situation en Allemagne, qui a complètement réorganisé la prise en charge de ses chômeurs de longue durée en 2005 en créant une prestation financière et une structure de prise en charge spécifique à cette catégorie de sans-emplois, confirme le potentiel d'amélioration des efforts réalisés en Suisse, particulièrement en ce qui concerne l'importance accordée au retour à l'emploi et l'accès aux mesures de réinsertion professionnelle les plus prometteuses. Toutefois, et malgré une réduction significative du nombre de chômeurs de longue durée depuis l'introduction de la réforme Hartz IV en 2005, l'expérience allemande indique que la mise sur pieds d'une structure spécialisée n'est pas non plus sans créer de problèmes, et que, plus généralement, il est difficile d'imputer le succès d'une politique de réinsertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale uniquement à son modèle organisationnel.

ZUSAMMENFASSUNG

Unter den Sozialsystemen für arbeitslose Personen im erwerbsfähigen Alter zählt die Sozialhilfe zu denjenigen, die in den letzten zwanzig Jahren mit den grössten Veränderungen konfrontiert wurden. In diesem Zeitraum hat sich die Zahl und das Profil der Bezügerinnen und Bezüger dahingehend entwickelt, dass man heute die Sozialhilfe nicht mehr nur als letztes soziales Auffangnetz betrachten kann, welches sich für eine Minderheit von stark ausgegrenzten Individuen einsetzt. Die stete Zunahme der Anzahl Beziehenden geht heute mit der Tatsache einher, dass die Zielgruppe der Sozialhilfe sehr viel heterogener geworden ist, und auch eine immer grösser werdende Gruppe von Personen umfasst, für welche Langzeitarbeitslosigkeit oder Unterbeschäftigung faktisch das Hauptproblem darstellt. Die radikale Veränderung des Zielpublikums von Sozialhilfeleistungen ist bei weitem kein typisch schweizerisches Phänomen. Die Gesamtheit der europäischen Länder sind davon betroffen.

Diese Entwicklungen führen zur grundsätzlichen Frage nach dem Auftrag der Sozialhilfe. Traditionellerweise standen deren zwei im Zentrum: die Garantie des Existenzminimums und die Förderung der sozialen Integration von Randgruppen. Doch heute, mit dem Auftreten neuer Zielgruppen, stellt sich die wesentliche Frage nach der Neuorientierung der Sozialhilfesysteme hin zu einer Betreuung, welche die mehr oder weniger langfristige Rückkehr in den ersten Arbeitsmarkt anstrebt. Welche Art von beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen und Stellenvermittlungshilfen stehen den Bezügerinnen und Bezüger in der Schweiz zur Verfügung? Welche organisatorischen Einrichtungen garantieren eine Betreuung, welche auf die Anstellung der Sozialhilfebeziehenden zugeschnitten ist?

Auch wenn die berufliche Wiedereingliederung in der Schweiz heute politisch als integraler Teil des Sozialhilfeauftrags angesehen wird, gibt es erst wenige empirische Studien über die praktischen Instrumente, die in den verschiedenen Kantonen als berufliche Wiedereingliederungsmassnahmen für Sozialhilfebeziehende umgesetzt werden. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit erheben zu wollen, ist diese Studie eine Bestandesaufnahme der aktuellen Situation in der Schweiz, basierend auf einigen bestehenden Studien und einer Untersuchung mittels Fragebogen, welche bei den kantonalen Verantwortlichen im Jahr 2011 durchgeführt wurde.

Trotz grosser Unterschiede zwischen den Kantonen sowie kantonsintern und trotz zahlreicher Lücken in den statistischen Daten, können aus dieser Studie wichtige Resultate abgeleitet werden. Zum Beispiel die Tatsache, dass in der Schweiz der Zugang der Sozialhilfebeziehenden zu einer anstellungsorientierten Betreuung in verschiedener Hinsicht problematisch bleibt. Tatsächlich ist das Angebot der Sozialdienste an beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen oft beschränkt, während auch andere Methoden, wie die interinstitutionelle Zusammenarbeit oder der Rückgriff auf die RAV für die Stellenvermittlung an ihre Grenzen stossen. In Deutschland wurde beispielsweise die Betreuung der Langzeitarbeitslosen im Jahr 2005 komplett neu organisiert, indem finanzielle Leistungen und eine speziell auf diese Kategorie von Arbeitslosen zugeschnittene Betreuungsstruktur geschaffen wurden. Der Vergleich mit der Situation in Deutschland zeigt auf, dass die in der Schweiz umgesetzten Anstrengungen Verbesserungspotenzial aufweisen. Insbesondere sollte der Rückkehr an die Arbeitsstelle und dem Zugang zu den aussichtsreichsten Massnahmen der beruflichen Wiedereingliederung grösseres Gewicht beigemessen werden. Auch wenn die Anzahl Langzeitarbeitsloser seit der Einführung der Hartz-IV-Reform 2005 bedeutend zurückgegangen ist, zeigt die deutsche Erfahrung, dass die Schaffung einer spezialisierten Struktur auch keinen Schutz vor neuen Problemen darstellt, und dass es ganz allgemein schwierig ist, den Erfolg einer beruflichen Wiedereingliederungspolitik

für Sozialhilfebeziehende einzig einem organisatorischen Modell zuzuschreiben.

1 INTRODUCTION

Parmi les différents régimes de l'état social, l'aide sociale est peut-être celui qui a connu les plus grands changements au cours de deux dernières décennies. Entre 1990 et 2010, le nombre de bénéficiaires est passé de 88'000 à 231'000. Il s'agit d'une augmentation bien plus importante de celle qui a connu l'AI pendant la même période¹. Crises économiques et transformations sociales ont amené des profils complètement nouveaux dans le cercle des bénéficiaires de l'aide sociale : *working poor*, familles monoparentales, chômeurs en fin de droit. Bref, l'aide sociale aujourd'hui est loin d'être un régime résiduel destiné à garantir l'accès au minimum vital à des personnes marginales sur la base du principe de subsidiarité. C'est pourtant de cette manière que l'aide sociale avait été conçue et a fonctionné jusqu'à la fin des années 1980.

Parallèlement à ces développements, on observe également une tendance, dans l'ensemble de domaines de la politique sociale, à privilégier une approche dite active, qui met l'accent sur la réinsertion professionnelle plutôt que sur la garantie d'un revenu de remplacement. Cette tendance est bien présente dans pratiquement tous les pays de l'OCDE qui, au fil des années, ont adopté des réformes renforçant la dimension « réinsertion professionnelle » dans tous les régimes sociaux, y compris l'aide sociale. En Suisse, d'autres régimes sociaux ont été clairement réorientés dans cette même direction. Il s'agit essentiellement de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité.

Ces évolutions ont contribué à l'émergence d'un consensus politique autour de l'idée que l'aide sociale devrait aussi aujourd'hui tout mettre en œuvre pour favoriser la réinsertion des bénéficiaires dans le marché du travail. Face à cette vision, les professionnels de l'aide sociale opposent

¹ Il s'agit, pour l'aide sociale, d'une augmentation de 160% en vingt ans. Pour l'AI, l'augmentation entre 1990 et 2005, année où est atteint le pic, est de 80% environ.

souvent des chiffres qui montrent que seulement une minorité de bénéficiaires est susceptible d'être réinsérée. Un grand nombre d'entre eux, les *working poor*, dispose déjà d'un travail. Parmi les autres, beaucoup ont des problèmes de santé, sont en formation, ou sont objectivement trop éloignés du marché du travail. Selon les statistiques de l'OFS, en Suisse, environ 35% des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 15 ans seraient théoriquement prêts à prendre un emploi (OFS 2012).

Ce chiffre sous-estime cependant le potentiel d'un renforcement des efforts d'insertion professionnelle. Premièrement, parmi les actifs (28 % des bénéficiaires adultes), beaucoup ont une situation très marginale sur le marché du travail. En effet, pour être considéré comme actif, il suffit d'avoir travaillé une heure par semaine durant le mois qui précède le relevé. En réalité, moins de la moitié des actifs (39.5%) ont un emploi régulier, à plein temps ou à temps partiel. Les autres ont une situation beaucoup plus précaire sur le marché du travail (OFS 2012), et pourraient donc bénéficier d'une prise en charge orientée vers une amélioration de leur insertion professionnelle. Ensuite, pour ce qui est des *working poor*, il a été montré que très souvent ce problème concerne des ménages avec un très faible volume d'emploi, par exemple un seul emploi à temps partiel pour deux adultes, (Crettaz 2011 ; Bonoli & Berclaz 2007). Des mesures de réinsertion pourraient aider ces ménages à augmenter leur volume d'emploi, et ainsi leur permettre d'accéder à un revenu supérieur au minimum vital. Troisièmement, une proportion non négligeable des bénéficiaires considérés comme non-actifs est touchée par des problèmes de santé. Ici aussi, une prise en charge adaptée à ce public mais en même temps orientée vers la réinsertion professionnelle semble l'approche la plus judicieuse.

Bref, il est fort probable que la plupart des clients adultes de l'aide sociale en Suisse nécessite ou pourrait tirer bénéfice d'une prise en charge orientée vers la réinsertion professionnelle, tout en restant adaptée à leur situation. Or, les services sociaux, responsables de la mise en œuvre de l'aide sociale, n'ont pas en général comme mission première de soutenir la

réinsertion professionnelle des bénéficiaires et ne disposent pas des compétences ni des ressources nécessaires pour ce type de travail. Actuellement, à l'exception de quelques grandes villes, la plupart des services sociaux de Suisse ne sont pas en mesure d'assurer seuls cette mission de réinsertion professionnelle.

La question que nous souhaitons aborder dans cette étude est celle de la mise à disposition des bénéficiaires de l'aide sociale d'une **prise en charge orientée vers l'emploi**, comprenant des mesures de réinsertion professionnelle et des services de placement adéquats. Une telle prise en charge doit bien sûr tenir compte des difficultés et des obstacles que la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale sont susceptibles de rencontrer dans un processus de réinsertion. Mais elle se distingue d'une prise en charge limitée à la garantie du minimum vital ou orientée vers l'insertion sociale en ce qu'elle vise dès sa mise en œuvre l'objectif d'une intégration à plus ou moins court terme sur le premier marché du travail (ou une amélioration de cette intégration).

Il est important de souligner le fait que la question, apparemment simple, de savoir comment mettre à disposition une prise en charge orientée vers l'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale est en réalité extrêmement complexe. D'une part, la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi est une tâche objectivement difficile. D'autre part, elle doit être réalisée dans un contexte institutionnel qui est déjà bien défini par les structures héritées du passé. Cela fait que des solutions simples et transparentes demandent souvent des restructurations profondes du système de sécurité sociale. Au contraire, les solutions qui ne modifient pas de manière fondamentale les structures en place sont en général plus complexes et lourdes à mettre en œuvre au quotidien.

Face à cette complexité, nous allons essayer d'étudier la problématique en plusieurs étapes. Tout d'abord, nous allons aborder la question au niveau théorique, en mettant en évidence les solutions possibles ainsi qu'une série d'enjeux et de difficultés qui caractérisent ce domaine. Ensuite, nous allons présenter la situation actuelle en Suisse sur la base de la

statistique de l'aide sociale réalisée par l'OFS, d'études mandatées par le SECO, la CSIAS, ainsi que d'une enquête auprès des cantons réalisée par nos soins. Troisièmement, nous allons nous intéresser à la solution adoptée par l'Allemagne. Ce pays, en effet, connaissait jusqu'en 2004 une situation proche de celle de la Suisse, avec une aide sociale peu active dans le domaine de la réinsertion professionnelle. Suite à un constat d'inefficacité de cette solution, l'Allemagne a opté pour une réforme majeure en 2005 aboutissant à la mise en place de structures ad hoc pour la prise en charge et la réinsertion professionnelle de tous les bénéficiaires de l'aide sociale à l'exception d'une petite minorité extrêmement éloignée du marché du travail. L'expérience allemande est aussi intéressante car, avant cette réforme, ce pays était considéré comme un de moins performants en matière de chômage. Aujourd'hui, c'est le contraire. Le taux de chômage y est passé de 11% en 2005 à 6% en 2011 selon les chiffres officiels.

2 LA PROBLÉMATIQUE

Traditionnellement, l'aide sociale jouait en Suisse un rôle marginal et résiduel, souvent limité soit à la prise en charge de personnes fortement exclues de la société (les « cas sociaux »), soit pour des aides ponctuelles à des ménages traversant une phase difficile. Ce rôle marginal de l'aide sociale était visible également dans le faible nombre de personnes devant faire appel à ce régime.

Aujourd'hui, l'aide sociale doit faire face à une situation sociale profondément différente. Premièrement, suite à la crise des années 1990, un nombre important de chômeurs en fin de droit s'est retrouvé obligé de recourir au filet de dernier recours. Ceux-ci représentent un nouveau défi pour l'aide sociale. En effet, dans une période de stagnation économique comme l'ont été les années 1990, même des individus bien insérés socialement et proches du marché du travail peuvent en être exclus de

manière durable. Ensuite, on assiste à une déstructuration du marché de travail, avec notamment l'émergence d'emplois dit « atypiques » (travail temporaire, travail sur appel) qui fragilisent une partie de la population active, contrainte de plus en plus à se tourner vers les services sociaux pour avoir accès au minimum vital. D'autres développements dans la sphère familiale (monoparentalité) contribuent à élargir le cercle des personnes susceptibles de devoir recourir à l'aide sociale.

La conséquence de ce développement est qu'aujourd'hui se retrouvent à l'aide sociale des profils relativement bien insérés socialement et, du moins théoriquement, capables de réintégrer un jour le marché du travail. Pour ce faire, toutefois, ils ont parfois besoin de ce que nous appelons une « prise en charge orientée vers l'emploi ». Celle-ci se différencie d'un service de placement dans la mesure où elle doit tenir compte des obstacles, de nature sociale, psychologique, d'image ou autre, qui peuvent rendre la prise d'emploi difficile. Elle se différencie également de la prise en charge sociale traditionnelle dans la mesure où dès le début, elle est axée sur l'objectif d'aboutir à une prise d'emploi, même si cette option ne paraît pas réaliste dans le court ou dans le moyen terme.

Comme déjà évoqué, dans le cadre des législations actuelles, les services sociaux n'ont en général pas la mission de favoriser la réinsertion professionnelle et n'ont en général pas les ressources et compétences nécessaires pour mettre en place une prise en charge orientée vers l'emploi. Dans la formation suivie par les assistants sociaux, les questions du chômage et de la réinsertion professionnelle sont abordées essentiellement sous un angle socio-psychologique, mais pas en termes de fonctionnement du marché du travail (Lyndenmeyer & Walker 2010 : 51).

2.1 LES SOLUTIONS POSSIBLES

Comment garantir l'accès à une prise en charge orientée emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale ? Théoriquement, on peut imaginer aux moins trois réponses différentes :

- **Modèle 1 :** Déléguer la mission de réinsertion professionnelle aux services publics de l'emploi ou, pour des personnes qui rencontrent des problèmes de santé, à l'AI. Les différentes formes de collaboration interinstitutionnelle adoptées en Suisse constituent des exemples de concrétisation de ce modèle.
- **Modèle 2 :** Doter l'aide sociale d'une nouvelle mission. On pourrait imaginer que les législateurs cantonaux attribuent à l'aide sociale la mission de réinsertion professionnelle de manière plus explicite. Cela implique une réorganisation des services et le développement des compétences nécessaires pour mener à bien cette mission, par exemple en mettant sur pieds une « unité réinsertion » au sein du service social. Celle-ci devra disposer des compétences et des ressources nécessaires pour mener à bien sa mission.
- **Modèle 3 :** Créer une nouvelle structure. La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale est une tâche qui demande des compétences particulières, probablement différentes de celles dont disposent les conseillers en personnel des ORP. Une structure ad hoc pourrait plus facilement disposer de ces compétences. Cette solution, comme on le verra, est celle qui a été retenue par la plupart des communes allemandes.

Chacune de ces solutions présente des avantages et des inconvénients. Dans la suite de ce chapitre, nous essayons d'identifier les problèmes qui pourraient se poser avec l'une ou l'autre de ces variantes, sur la base de raisonnements théoriques et d'expériences faites en Suisse ou à l'étranger.

2.2 LES ENJEUX ET LES DIFFICULTÉS

L'implication de plusieurs niveaux institutionnels

Dans la plupart des pays, la prise en charge orientée emploi des bénéficiaires de l'aide sociale est une question qui implique plusieurs niveaux de l'état. En effet, pour des raisons historiques, dans beaucoup de

pays Européens, l'aide sociale est une tâche qui incombe aux communes, avec de degrés différents d'encadrement par les niveaux supérieurs. Ceci est le cas, non seulement en Suisse, mais aussi, par exemple, en Allemagne, en Autriche, aux Pays Bas et dans les pays Scandinaves. La plupart des autres régimes sociaux, au contraire, relève de la compétence fédérale ou nationale.

Cette configuration institutionnelle particulière pose un certain nombre de problèmes et de défis, dont le plus important est sans doute le fait qu'elle encourage la pratique du transfert de coûts (ou *cost shifting* dans la littérature spécialisée, cf. Overbye et al. 2010). Dans un état social fédéral, chaque niveau de l'état doit faire face à des coûts financiers inhérents à la prise en charge de bénéficiaires pour lesquels il a la responsabilité. Dans une période de restrictions financières, chaque niveau aura tendance à prendre des mesures visant à faire passer un certain nombre de bénéficiaires sous la responsabilité d'un autre niveau de l'état.

Concrètement, cette pratique peut prendre des formes très différentes. Un service social cantonal ou communal peut offrir des emplois temporaires à certains de ses bénéficiaires, qui, par la suite, vont avoir droit aux prestations de l'assurance chômage fédérale². Ou encore, un service social peut soutenir un bénéficiaire de l'aide sociale dans ses démarches visant à obtenir une rente AI, dans certains cas allant jusqu'à payer les frais d'avocat nécessaire pour instruire un recours contre une décision négative³. Même si cette pratique est probablement peu répandue, il est choquant d'apprendre que, malgré des années d'efforts dans le domaine de la collaboration interinstitutionnelle, des fonds publics sont utilisés dans une sorte de « bataille » entre institutions plutôt que pour la réinsertion des bénéficiaires. Il s'agit d'un exemple des limites de la collaboration dans le contexte institutionnel actuel.

² Il s'agit d'une pratique fortement répandue dans plusieurs cantons suisses avant l'entrée en vigueur de la 4^{ème} révision de la LACI, qui en principe limite cette possibilité. L'existence de cette même pratique en Allemagne est souvent citée comme un des facteurs ayant nécessité la réforme de 2005.

³ Cette pratique est peu connue et n'est pas du tout mise en évidence dans le discours officiel sur la collaboration interinstitutionnelle. Nous en avons pris connaissance en discutant avec des acteurs du terrain.

Le niveau fédéral peut également exploiter une logique de transfert de coûts, essentiellement en limitant l'accès aux assurances sociales fédérales par voie législative, ou en appliquant les critères d'accès à leur prestations de manière plus restrictive. Plusieurs réformes récentes vont dans ce sens. La 4^{ème} révision de la LACI a réduit la durée des indemnités de chômage pour un certain nombre de chômeurs. Au niveau de l'AI, la 4^{ème} révision a amené à une application plus stricte des critères d'accès aux prestations. Il s'agit probablement d'une application de la loi plus conforme à son esprit originel, mais qui mène néanmoins à des pratiques plus restrictives. Globalement, ces développements contribuent à l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale, même si l'effet est difficile à quantifier, notamment parce que le passage d'une assurance sociale à l'aide sociale n'est pas immédiat.

Un état social fédéral, de par sa structure, encourage donc des pratiques de transferts de coût. Or, ces pratiques peuvent s'avérer fort nuisibles à la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale. Par exemple, il a été démontré que la pratique visant à fournir un emploi à durée déterminée dans le but de permettre la reconstitution d'un droit à l'assurance chômage a un impact négatif sur la probabilité de retrouver un emploi (Sianesi 2002 ; de Coulon et al. 2002 ; Martin & Grubb 2001). De manière plus générale, c'est une évidence de dire que l'énergie investie dans le jeu du transfert des charges amènerait à bien plus de résultats si elle était dirigée vers la réinsertion professionnelle des personnes concernées.

Imputabilité

Les spécialistes de l'administration publique attribuent de plus en plus d'importance à certaines notions de bonne gouvernance. Parmi elles, on retrouve souvent celle d'*imputabilité*. Par imputabilité, on entend la possibilité d'attribuer clairement la responsabilité pour un résultat (positif ou négatif) de l'action d'un service donné, c'est-à-dire une sorte de « traçabilité des responsabilités ». Or, si on reprend les trois solutions

mentionnées plus haut, on se rend compte que le principe d'imputabilité est respecté à des degrés forts différents.

L'imputabilité est particulièrement faible dans le modèle 1, basé sur la collaboration. En effet, lorsque services sociaux et services de l'emploi collaborent pour le placement des bénéficiaires, il est impossible d'attribuer la responsabilité d'un succès ou d'un échec à l'un ou l'autre des services. Des évaluations menées dans les cantons de Fribourg et de Vaud ont montré la faible imputabilité de dispositifs basés sur la collaboration. Dans les deux cantons, très souvent, les collaborateurs d'un service tendaient à attribuer les défauts du dispositif au mauvais travail du service partenaire. Or, au vu de la construction du dispositif, il est impossible pour un observateur externe (organe politique, évaluateur ou autre) de trancher dans cette bataille sur les responsabilités (Bonoli et al 2008; Bonoli et al 2009).

Les autres modèles pourraient permettre une meilleure imputabilité. En attribuant la mission de réinsertion à l'aide sociale (modèle 2), cette institution deviendrait du coup la seule responsable d'éventuels échecs et succès. La troisième solution, création d'une nouvelle structure, pourrait également permettre une meilleure imputabilité, dans la mesure où la nouvelle structure dispose de suffisamment de marge de manœuvre et peut effectivement être tenue responsable d'éventuels succès ou échecs. Toutefois, la création d'une nouvelle structure n'est pas une garantie systématique d'une meilleure imputabilité, surtout lorsque la nouvelle structure fait l'objet d'une gestion conjointe entre plusieurs institutions.

Compétence

La réinsertion professionnelle de personnes éloignées du marché du travail est une tâche difficile, qui nécessite des compétences très variées. D'une part, comme pour toute mission de réinsertion professionnelle, une bonne connaissance du fonctionnement du marché du travail est indispensable: où se trouve la demande, quelles sont les attentes des employeurs, comment chercher du travail. D'autre part, pour des chômeurs de longue durée ou des personnes qui rencontrent des

problèmes personnels ou familiaux, un accompagnement tel qu'il peut être fourni dans un ORP dont la mission est axée sur la réinsertion rapide n'est en général pas suffisant. Les évaluations indiquent que pour une population de ce type des formes de coaching rapproché produisent les meilleurs résultats. Un tel accompagnement intervient sur plusieurs plans : en matière de recherche d'emploi, mais aussi sur le plan psychologique et en cherchant des solutions de problèmes pratiques tels que des problèmes de transport, de garde des enfants ou de dettes (voir chapitre 3 ci-dessous).

Les mesures de coaching étant relativement coûteuses, leur durée est souvent limitée à quelques mois seulement. En général, elles sont assurées par des organismes externes spécialisés. Toutefois, le service responsable pour l'accompagnement dans la durée se doit de disposer d'une compréhension du fonctionnement de ces mesures.

Ecrémage

Dans la réinsertion professionnelle on constate souvent des phénomènes d'écémage (Martin & Grubb 2001). Concrètement, ce phénomène se produit lorsque l'entité en charge de la réinsertion se concentre sur les demandeurs d'emploi les plus faciles à placer et tend à négliger les autres. Plusieurs facteurs peuvent expliquer ce comportement. D'une part, il s'agit souvent d'une stratégie qui permet d'obtenir les meilleurs résultats en termes quantitatifs. D'autre part, les entités en charge de la réinsertion ont tout intérêt à pouvoir compter sur une bonne image auprès des employeurs, ce qui peut les induire à ne pas mettre trop en avant les demandeurs d'emploi qu'ils pensent être moins motivés.

Le phénomène d'écémage peut prêter à tort les bénéficiaires de l'aide sociale lorsque ceux-ci sont en « concurrence » avec d'autres personnes sans emploi plus proches du marché du travail. Ce problème risque de se produire dans le modèle 1, où les bénéficiaires de l'aide sociale sont pris en charge dans la même structure que des chômeurs de courte durée, en principe plus proches du marché du travail.

Dans les deux autres modèles, par contre, un phénomène d'écémage aux dépens de l'ensemble de la population au bénéfice de l'aide sociale n'est

pas possible. De phénomènes d'écroulement restent néanmoins possibles à l'intérieur de la population concernée. Toutefois, il faut ici reconnaître que lorsqu'il s'agit de prendre en charge une population relativement éloignée du marché du travail et fort variée comme peut l'être celle des bénéficiaires de l'aide sociale, il peut parfois être rationnel de mettre l'accent sur les personnes le plus proches du marché du travail dans un premier temps. Dans un contexte de ressources limitées, la dispersion de celles-ci sur un groupe très nombreux de bénéficiaires pourrait aboutir à une faible efficacité pour tous les groupes de sans-emploi.

La collaboration

En Suisse (tout comme en Allemagne), lorsque des problèmes de coordination à l'intérieur de la sécurité sociale sont apparus, la collaboration entre institutions s'est vite imposée comme une nécessité. Toutefois, les expériences de collaboration menées en ont également illustré les limites. Une condition nécessaire au bon fonctionnement d'un dispositif basé sur la collaboration est une très forte cohérence entre les incitations auxquelles sont soumises les institutions et les buts de la collaboration.

Ceci ne semble pas être le cas en Suisse. Si, d'une part, l'objectif de la collaboration est la mise en place de moyens nécessaires à la réinsertion rapide et durable de tout bénéficiaire, les trois institutions participantes (AS, AI, AC) restent orientées par des indicateurs de performance propres. Ceux-ci peuvent être très formels, comme dans le cas du benchmarking de la performance des ORP que réalise le SECO, ou moins formels. Par exemple, pour un service social, le nombre de bénéficiaires et les dépenses pour l'aide sociale constituent un indicateur de performance informel mais en même temps très puissant.

Avec des incitations qui vont dans le sens de soigner le budget de sa propre institution, la collaboration reste souvent dépendante de la bonne volonté et engagement des acteurs cantonaux et de terrain. En effet, souvent, les expériences réussies de CII font référence à des projets ayant

bénéficié du soutien actif des responsables de services acquis à la cause de la collaboration. Ceci donne l'impression que le bon fonctionnement de la collaboration dépend fortement des attitudes et des orientations personnelles des acteurs impliqués. Du point de vue de l'architecture globale du système de sécurité sociale, toutefois, il paraît évident qu'une injonction à collaborer devrait être soutenue par des incitations cohérentes par rapport à cet objectif, comme par exemple des indicateurs de performance communs.

En résumé, les problèmes soulevés par l'implication de plusieurs niveaux étatiques, la collaboration de plusieurs services, ou encore les problèmes d'imputabilité, d'écrémage, ou de compétences suffisantes constituent toute une série d'enjeux auxquels doivent faire face les politiques de coordination et qui peuvent plus ou moins fortement pénaliser les efforts d'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale souvent éloignés du marché du travail. Comme suggéré dans cet aperçu, certains modèles de prise en charge orientée vers l'emploi semblent plus sensibles que d'autres à certains enjeux. Le modèle basé sur la collaboration se heurte ainsi particulièrement fortement aux questions d'imputabilité, et ne permet pas de résoudre la question des incitations institutionnelles à transférer les coûts. Les deux autres modèles paraissent a priori plus résistants sur ces points, mais cette résistance dépend aussi de leur organisation concrète et de leur ancrage institutionnel. De plus, ces deux modèles s'exposent plus fortement aux risques d'écrémage interne, voire aussi de compétences suffisantes pour le deuxième modèle. Dans les chapitres suivants, nous essaierons de comparer l'accès effectif des bénéficiaires de l'aide sociale à une prise en charge orientée emploi en Suisse, où les deux premiers modèles prédominent, et en Allemagne, qui s'est doté d'une nouvelle structure ad hoc depuis 2005.

3 LA SITUATION EN SUISSE

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à la question de savoir dans quelle mesure en Suisse les bénéficiaires de l'aide sociale disposent déjà d'une prise en charge orientée vers l'emploi. Évidemment, seuls les bénéficiaires sans emploi stable sont concernés. En particulier, nous souhaitons établir si les bénéficiaires de l'aide sociale ont accès aux mesures qui, sur la base de la littérature spécialisée, apparaissent comme les plus prometteuses pour un public relativement éloigné du marché du travail. Pour rappel, cette littérature met essentiellement en avant les mesures suivantes⁴:

- *Accompagnement intensif/coaching dans les recherches d'emploi.* Cette catégorie de mesures recouvre une grande variété d'interventions, mais en général les demandeurs d'emploi sont accompagnés de manière très intensive pendant leurs recherches d'emploi, sur une période de quelques mois. Le taux d'encadrement de ces mesures est en général beaucoup plus favorable que dans les ORP, et se situe typiquement entre 1 :30 et 1 :60 (contre 1 : 100-150 dans les ORP) (Aslund & Johanson 2006 ; Behaghel et al. 2009 ; Flückiger & Kempeneers 2007)
- *Subventions aux employeurs.* Des profils relativement éloignés du marché du travail sont souvent écartés lors des premières phases d'une procédure de recrutement. Une subvention limitée dans le temps (p.ex. 6 mois) couvrant une partie des coûts salariaux peut en partie compenser ce désavantage (Bernhard et al 2008 ; Forslund et al 2004 ; Kluve 2010).

Des recherches portant sur des publics différents ont montré l'importance des *sanctions* dans la mise en œuvre d'une stratégie de réinsertion professionnelle (Lalive et al 2005; Greenberg et al. 2005). Il est donc important que les services responsables de la prise en charge orientée

⁴ Voir Kluve (2010) ou Martin et Grubb (2001) pour des synthèses des évaluations des mesures de réinsertion.

emploi des bénéficiaires de l'aide sociale puissent disposer de cet outil et en faire usage si nécessaire.

Cette même littérature spécialisée met en évidence le fait que les emplois temporaires dans le secteur public ou associatif ne sont généralement pas très efficaces pour ramener des sans-emploi sur le marché du travail (Kluve 2010 ; Martin & Grubb 2001 ; Gerfin & Lechner 2001). Deux éléments relativisent toutefois cette conclusion. Premièrement, si en général les emplois temporaires ne produisent pas d'effet positif *ex post*, ils peuvent avoir un effet *ex ante*. En effet, il arrive que des bénéficiaires décident de quitter un dispositif lorsqu'ils sont assignés à une mesure pour éviter d'y participer. Cela peut être dû à l'existence d'un travail non déclaré. Deuxièmement, selon une étude allemande récente, les emplois temporaires pourraient avoir un impact légèrement positif pour des publics très fortement éloignés de l'emploi qui, en l'absence de mesure, n'ont pratiquement aucune chance de réintégrer le marché du travail (Hohmeyer & Wolff 2010).

Comme la mise en œuvre de l'aide sociale en Suisse est une tâche communale ou cantonale, il est difficile de disposer d'une image précise et globale de la situation en matière de prise en charge orientée emploi des bénéficiaires de l'aide sociale. Nous disposons actuellement de différentes sources qui nous offrent une vue d'ensemble toutefois encore assez limitée. Premièrement, la statistique de l'aide sociale réalisée par l'OFS depuis 2004 fournit un certain nombre d'informations quantitatives pertinentes par rapport à notre questionnement. Ensuite, une étude mandatée par la CSIAS a fait le point sur les efforts faits par les services sociaux en matière de réinsertion. Elle se base sur une enquête menée auprès de 20 services sociaux cantonaux, régionaux ou communaux. Son focus, toutefois, n'est pas uniquement sur la réinsertion professionnelle; l'étude couvre en effet aussi de mesures visant une certaine stabilité sur le plan social (Pfister 2009). Une autre étude a réalisé un inventaire assez exhaustif des mesures de réinsertion disponibles pour les bénéficiaires de l'aide sociale dans les Cantons de Berne et Soleure (Neuenschwander & Winkelmann, 2011). Finalement, une étude mandatée par le SECO s'est

penchée de plus près sur la question de la collaboration entre services sociaux et ORP (Lindemeyer & Walker 2010). Celle-ci résume bien la difficulté que rencontre toute tentative de décrire la situation de l'aide sociale en Suisse :

« Chaque ville et chaque région ont, au cours des dernières années, développé de manière créative les programmes et les concepts les plus différents, en les décrivant avec une grande variété de noms. Ce développement de type « bottom up » fait qu'il est très difficile de fournir une vision d'ensemble » (Lindemeyer & Walker 2010 : 66, notre trad.)

Notre étude ne peut que confirmer cette impression. Nous avons adressé un questionnaire aux services sociaux des 26 cantons en 2011 (voir annexe). Pour la plupart des cantons, le questionnaire a été suivi par des échanges d'email et téléphoniques, ayant pour but de mieux comprendre les politiques mises en œuvre dans les cantons. Pour une question de faisabilité de notre enquête, nous avons essayé de privilégier des contacts avec des instances cantonales, tout en leur demandant de nous donner une image des pratiques à l'intérieur du canton. Dans deux cas, Saint-Gall et Uri, un contact avec des instances communales (ou intercommunales) s'est révélé nécessaire. Finalement, Lucerne n'a pas participé à l'enquête⁵. Les informations rapportées concernent donc 25 cantons seulement.

Il est important de souligner que, malgré les efforts faits, et notamment le suivi mis en place après l'envoi du questionnaire, notre enquête ne parvient pas à fournir une vision globale fiable de la question abordée. En particulier, trois limites doivent être signalées. Premièrement, la compétence essentiellement communale pour l'aide sociale en Suisse alémanique fait que les réponses obtenues par le niveau cantonal se réfèrent en général à des tendances, voire aux pratiques les plus répandues, mais ne couvrent de loin pas l'ensemble des pratiques

⁵ *Le service social cantonal lucernois a estimé qu'il n'était pas possible de répondre à notre questionnaire sans consulter les services sociaux communaux, ce qui n'était pas réalisable.*

communales. Deuxièmement, le langage utilisé pour décrire les mesures de réinsertion professionnelle n'étant pas standardisé au sein de l'aide sociale, il est possible que certaines réponses soient le fruit d'une mauvaise compréhension. Pour pallier à ces inconvénients, nous avons essayé, dans la mesure du possible, de croiser nos informations avec celles rapportées dans les autres études citées ci-dessus. Finalement, les réponses obtenues par le biais du questionnaire font référence à des règles formelles et non à des pratiques effectives. Or, les entretiens téléphoniques réalisés dans certains cantons nous ont permis de mettre en évidence un certain décalage entre ce qui est prévu par les lois et les pratiques. Par exemple, certains instruments qui existent selon la loi, ne sont effectivement jamais utilisés. Malheureusement notre enquête n'a pas pu capturer cette dimension de manière systématique.

Dans ce qui suit, nous avons décidé de structurer notre présentation de la situation en Suisse en trois parties : premièrement, nous présentons les efforts en matière de réinsertion professionnelle réalisés au sein même de l'aide sociale, ensuite nous nous intéressons à la collaboration avec les services de l'emploi, pour finir avec un coup de projecteur sur la CII.

3.1 L'OFFRE DES SERVICES SOCIAUX EN MATIÈRE DE RÉINSERTION PROFESSIONNELLE

Les études susmentionnées ainsi que notre enquête mettent en évidence le fait que la plupart des cantons disposent d'une prise en charge orientée emploi au sein même de l'aide sociale. Toutefois, si on regarde cette offre de plus près, on se rend compte qu'elle se limite en général soit à des emplois temporaires, soit à des mesures d'insertion sociale qui n'ont en réalité pas un but de réinsertion professionnelle. L'enquête plus approfondie menée dans les cantons de Berne et Soleure confirme cette impression, à l'exception de programmes pour les jeunes, SEMO à Berne et Programm 18-25 à Soleure (Neuenschwander & Winkelmann, 2011).

Certains cantons / villes ont mis en place des services spécifiques au sein de l'aide sociale ayant une mission de réinsertion professionnelle. Selon l'étude non exhaustive mandatée par la CSIAS, de telles entités existent à Neuchâtel, Sion, Genève (canton), et au Tessin (Pfister 2009: 46). La ville de Bienne dispose aussi d'une telle entité (Perez 2012). La portée effective de ces entités reste toutefois limitée. Dans certains cas, il s'agit d'une seule personne. Bâle-Ville, par contre, dispose d'une entité externe (AIZ) située au sein de service de l'emploi (voir ci-dessous). Certains services ont également été très innovants en mettant en place une offre d'emploi à salaire partiel (Ville de Zurich), ou d'emploi de solidarité (service de l'emploi du Canton de Genève). Ces initiatives sont très intéressantes car elles pourraient permettre de ramener vers l'emploi des profils pour lesquels une prise d'emploi non subventionné serait très difficile.

L'offre semble être moins développée en matière de mesures plus directement ciblées sur la réinsertion professionnelle. Des mesures de coaching et d'aide dans les recherches d'emploi ne sont que très rarement mentionnées dans les études consultées. Par exemple, parmi les 20 services interrogés par Pfister, seulement 6 proposent des mesures de coaching (2009 : 33). Dans notre enquête, par contre, une majorité de services cantonaux a coché la case « aide intensive aux recherches d'emploi » (17 sur 25). Le fait que cette information ne soit pas confirmée par les autres études consultées nous amène toutefois à douter de la fiabilité des réponses obtenues. Il est possible que des mesures de ce type existent et soient peu utilisées ou bien qu'il s'agisse en réalité d'un accompagnement plus général où sont abordées également des questions inhérentes à la recherche d'emploi.

Une autre catégorie de mesures susceptible d'être utile à des personnes fortement éloignées du marché du travail sont les subsides versés à l'employeur en cas d'engagement (tels que par exemple l'AIT qui existe dans le cadre de la LACI). Selon notre enquête, l'aide sociale dispose de cette possibilité dans 9 cantons seulement (AG, BE, GL, JU, OW, TG, TI, VS, ZG). Pour ces cantons, toutefois, la mesure n'est pas nécessairement

disponible sur l'ensemble du territoire cantonal. Dans le canton de Berne, par exemple, une telle allocation existe en ville de Bienne. Le fait que des mesures de ce type soient peu développées est confirmé par Pfister (2009 :33), qui indique que des subventions en cas d'embauche sont disponibles seulement dans 3 services sociaux sur les 20 interrogés.

Finalement, un outil essentiel pour mener à bien la mission de réinsertion professionnelle est les sanctions. La littérature spécialisée a mis en évidence l'importance de cet outil pour des publics différents. Selon notre enquête, des sanctions sont possibles dans tous les cantons. Celles-ci sont en général attribuées par l'assistant social en charge du dossier, à l'exception du canton de VD, où une sanction peut être aussi attribuée par un conseiller ORP (ne concerne que les bénéficiaires inscrits à l'ORP), et de Bâle-Ville, où cette responsabilité incombe à l'AIZ, mais de manière indirecte (voir ci-dessous). De manière générale, il est toutefois difficile de savoir dans quelle mesure elles sont effectivement utilisées. Seuls quatre cantons ont répondu à notre question de savoir combien de sanctions avaient été attribuées en 2008, 2009 et 2010. Sur les quatre, deux n'ont attribué aucune sanction.

Au-delà de l'existence ou non des mesures de réinsertion professionnelle, un aspect important de l'effort de réinsertion fait pour les bénéficiaires de l'aide sociale concerne celui de l'accès aux mesures. Quelle proportion de bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi peut profiter d'une mesure de réinsertion ? Malheureusement, aujourd'hui en Suisse, personne n'est à même de donner une réponse satisfaisante à cette question. On peut disposer de différentes estimations plus ou moins récentes que nous présentons ci-dessous.

Dans les 20 services interrogés par Pfister (2009), on estime cette proportion à environ 15% des dossiers (*Fälle*). Comme l'auteure de l'étude le reconnaît, ce taux présente un certain nombre de problèmes. D'une part, il *surestime* la proportion de bénéficiaires adultes ayant eu accès à des mesures. En effet, un dossier peut comprendre plusieurs adultes. La proportion d'adultes au bénéfice d'une mesure est donc sans

doute plus faible. D'autre part, le taux est calculé sur la base de l'ensemble des dossiers, y compris des dossiers où un ou plusieurs adultes sont actifs professionnellement, et qui n'entrent pas en ligne de compte pour une mesure de réinsertion. De plus, l'échantillon utilisé n'est pas représentatif de l'ensemble du pays.

L'OFS, sur la base de la statistique de l'aide sociale, estime aussi un taux de participation aux mesures de réinsertion. Pour 2009, environ 8% des bénéficiaires adultes considérés comme susceptibles de prendre un emploi a pu participer à une mesure. Ce taux est plus précis que le précédent, car 1) il se base sur un nombre beaucoup plus importants de services/cantons⁶ ; 2) il tient compte de tous les bénéficiaires adultes et pas uniquement du nombre de dossier et 3) il se limite à des personnes considérées comme susceptibles d'entreprendre une activité professionnelle. Il présente cependant deux inconvénients : 1) il ne tient pas compte de bénéficiaires considérés comme non-actifs qui pourraient tout de même profiter d'une mesure de réinsertion. Il s'agit notamment des catégories : personnes en arrêt maladie, personnes au foyer, personnes appartenant à la catégorie « n'ont aucune chance sur le marché du travail ») ; 2) il se base sur l'ensemble des personnes ayant eu accès à des prestations pendant l'année, et non pas sur une valeur moyenne ou sur un nombre à un moment donné (comme dans le cas de Pfister 2009). Ces deux inconvénients ont des effets opposés sur le taux calculé : le premier amène à une surestimation, alors que le deuxième induit une sous-estimation de l'incidence des mesures.

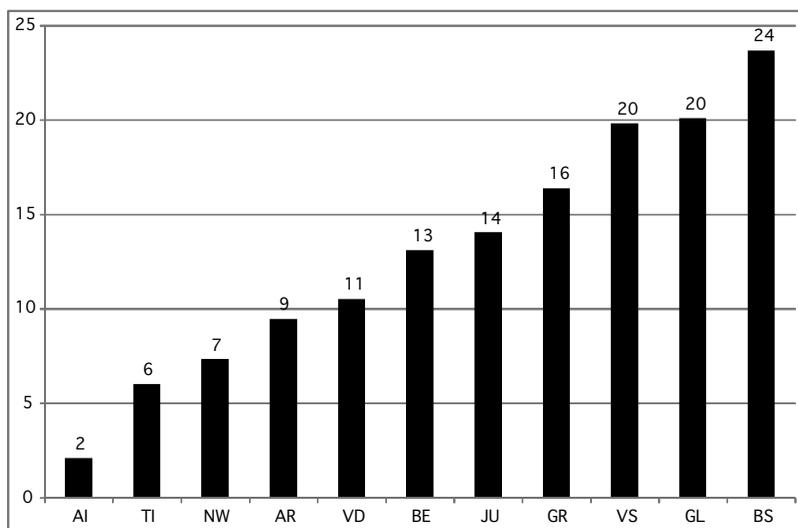
Les données obtenues grâce à notre enquête nous permettent de faire une troisième estimation de la proportion des bénéficiaires qui ont accès à une mesure. Nous avons obtenus des informations quant au nombre de personnes ayant suivi une mesure de 11 cantons. En divisant ce nombre par le nombre de bénéficiaires âgés de 15 ans ou plus et sans emploi, on obtient un taux de participation aux mesures moyen de 13%.

⁶ *Il n'est toutefois pas exhaustif, car l'OFS le calcule sur la base des cantons qui ont moins de 20% de données manquantes, ce qui mène à l'exclusion de Zurich et Bâle-Campagne.*

Même si aucune de ces estimations n'est entièrement satisfaisante, la fourchette de valeurs obtenues est relativement étroite (entre 8% et 15%). Globalement, on retire l'impression que seulement un nombre très limité de bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi a accès à des mesures de réinsertion. A titre de comparaison, on peut mentionner le fait qu'au sein de l'assurance chômage, en moyenne, environ 30% des chômeurs ont accès à une mesure de réinsertion (Erb 2010).

Comme c'est souvent le cas, ces valeurs moyennes cachent des différences importantes. La proportion de dossiers avec mesure dans les services interrogés par Pfister (2009) varie entre 4% (Nidwald) et 34% (Ville de Neuchâtel). Notre taux de participation aux mesures varie aussi passablement, comme le montre le graphique 3.1.

Graphique 3.1: *Taux de participation à des mesures de réinsertion dans 12 cantons, 2009*



Note : Taux calculé en divisant le nombre de participant à une mesure (source : Enquête IDHEAP 2011) par le nombre de bénéficiaires âgés de 15 ans ou plus et sans emploi (source : OFS).

Notre enquête ainsi que les autres études et statistiques citées nous permettent de mettre en évidence un certain nombre d'éléments concernant la mise à disposition d'une prise en charge orientée vers l'emploi au sein de l'aide sociale même. Plus précisément :

- Seule une faible minorité des bénéficiaires sans emploi a accès à une prise en charge allant au-delà de l'accompagnement social traditionnel.
- Les mesures qui existent semblent être encore fortement orientées vers l'insertion sociale et l'occupation. Une prise en charge orientée emploi semble limitée par l'absence des outils les plus prometteurs : subventions en cas d'embauche, mesures spécifiques de soutien aux recherches d'emploi et sanctions.
- Il y a des différences importantes entre cantons et très certainement aussi à l'intérieur des cantons.

Toutefois, il faut reconnaître que ce bilan se base sur des informations qui restent très incertaines et fragmentaires. En effet, malgré la mise sur pieds par l'OFS d'une statistique de l'aide sociale depuis 2004, la nature fragmentée de l'aide sociale suisse fait qu'aujourd'hui nous ne disposons pas d'informations pourtant fondamentales pour piloter le dispositif « aide sociale ».

3.2 LA COLLABORATION AVEC LES SERVICES DE L'EMPLOI

Tous les cantons disposent d'un service cantonal de l'emploi responsable entre autres de la mise en œuvre de la LACI et du fonctionnement des ORP. Une prise en charge orientée emploi des bénéficiaires de l'aide sociale peut avoir lieu dans le cadre d'une collaboration avec ces services. La Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) prévoit que toute personne à la recherche d'un emploi et apte au placement peut s'inscrire dans un ORP et bénéficier du suivi d'un conseiller en personnel. Cette règle s'applique bien entendu aussi aux

bénéficiaires de l'aide sociale. La question de l'accès aux mesures LACI est plus compliquée. L'article 59d LACI ouvre l'accès à la plupart des mesures LACI aux personnes inscrites à l'ORP qui n'ont pas droit aux indemnités. Les chômeurs en fin de droit, toutefois, ne peuvent pas prétendre à des mesures du marché du travail fédérales pendant les deux ans qui suivent l'arrivée en fin de droit. La portée de l'art 59d semble donc limitée, d'autant plus que des conditions assez strictes en termes de pertinence de l'attribution de la mesure doivent être remplies (SECO 2007). Certains cantons ont mentionné que dans les faits, l'application de cet article se limite au domaine de l'asile (admis provisoires et réfugiés reconnus).

Dans certains cantons, la collaboration entre aide sociale et service de l'emploi va plus loin de ce que prévoit le cadre légal fédéral décrit ci-dessus. Ainsi, par exemple, des mesures cantonales ont été mises en place pour un public de bénéficiaires de l'aide sociale. En général, elles reflètent les mesures fédérales. Selon notre enquête, en 2011, des emplois temporaires cantonaux, destinés à des chômeurs en fin de droit et gérés par le service de l'emploi existent dans les cantons de BS, FR, JU, NE, SO, TG, VD. Dans certains cantons, le service de l'emploi met également à disposition un subside versé à l'employeur en cas d'engagement analogue à l'AIT fédérale (BS, FR, GE, NE, JU, SH, TG, TI, VD). Cette offre est particulièrement importante car l'AIT fédérale n'est pas couverte par l'art 59d. Elle n'est donc disponible que pour des chômeurs ayant droit aux indemnités LACI. Des mesures destinées aux jeunes complètent fréquemment la palette de l'offre ORP ouverte aux bénéficiaires de l'aide sociale. Elles existent dans 12 cantons sur 25 (source : Enquête IDHEAP 2011).

Dans plusieurs cantons, les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au placement sont incités à s'inscrire dans un ORP. Toutefois, cette pratique semble dépendre de l'existence de mesures cantonales destinées aux chômeurs en fin de droit. Dans les cantons qui ne disposent pas de mesures de réinsertion professionnelle cantonales, la collaboration avec les ORP est souvent vue comme peu intéressante pour les bénéficiaires de

l'aide sociale. Dans les contacts avec les responsables des services sociaux, l'opinion revient en effet souvent selon laquelle un suivi ORP sans droit aux indemnités n'est pas très utile. Plusieurs cantons signalent que les suivis ORP sont souvent interrompus à cause d'un certain manque de fiabilité de la part des bénéficiaires de l'aide sociale. Dans le même ordre d'idées, les experts interviewés par Lindemeyer et Walker ont exprimé la crainte que dans les ORP les bénéficiaires de l'aide sociale soient victime d'un phénomène écrémage et donc considérés comme de clients de deuxième catégorie (Lindemeyer & Walker 2010 : 62).

Mais quelle est la proportion de bénéficiaires de l'aide sociale effectivement suivis par un ORP ? L'OFS produit une estimation de 49% des personnes susceptibles de réintégrer le marché du travail pour 2009. La question a été posée aussi dans notre enquête, mais seulement six cantons ont répondu. En calculant un taux d'inscription à l'ORP sur la base de nos données, on obtient pour les six cantons un taux moyen de 46%, avec toutefois des variations importantes (22% à GL à 78% dans le canton de VD, données pour 2009).

Ce pourcentage est bien plus important que la proportion de bénéficiaires qui a accès aux mesures. Toutefois, il ne faut pas oublier qu'il n'est calculé que sur la base de personnes considérées comme prêtes pour le marché du travail. Sont par exemple exclues du calcul les catégories suivantes : en formation, femme/homme au foyer/ retraité/ invalide/ en arrêt maladie/n'a aucune chance sur le marché du travail. Il ne s'agit donc que de bénéficiaires proches du marché du travail qui, en principe, devraient avoir accès à une prise en charge orientée emploi sans réserve.

Un exemple particulier et en même temps très intéressant de collaboration entre aide sociale et service de l'emploi est celui de Bâle-Ville. Dans ce canton, la prise en charge orientée emploi des bénéficiaires de l'aide sociale a été déléguée à une entité ad hoc créée au sein du service de l'emploi : l'AIZ⁷ (*Arbeitsintegrationszentrum*).

⁷ Cette partie (AIZ) a été rédigée en collaboration avec Regula Schlanser, ancienne collaboratrice à l'IDHEAP

Les bénéficiaires de l'aide sociale jugés aptes au placement ne sont pas orientés vers les ORP, mais à l'AIZ qui fait partie du service cantonal de l'emploi (*Amt für Wirtschaft und Arbeit*). L'AIZ a le dernier mot quant à l'évaluation de l'aptitude au placement. Lorsqu'il y a un désaccord à ce sujet entre aide sociale et AIZ, une procédure d'élimination des divergences est alors mise en route (« *Differenzbereinigung* »). Si une personne est refusée par l'AIZ, l'AS va reprendre le relais : elle demandera un nombre minimal de postulations ou alors va proposer un programme d'intégration sociale si la personne est suffisamment motivée à y participer. Lorsqu'une personne est suivie par l'AIZ, le service social réduit le suivi au minimum possible. Une collaboration n'est pas prévue car, en principe, on essaie de régler les problèmes sociaux en amont, c'est même une condition pour l'envoi à l'AIZ. Si, malgré tout, l'assistant social a une information importante à transmettre, celui-ci va prendre contact avec l'AIZ. En général, la prise en charge par l'AIZ dure entre 6 et 9 mois. Pendant ce laps de temps, le bénéficiaire a accès aux principales mesures de réinsertion. L'aide sociale et l'AIZ ont accès à une même base de données. Pour ce qui concerne les sanctions, l'AIZ peut en attribuer. Formellement, toutefois, la sanction est prononcée par l'aide sociale et l'acte de l'AIZ ne constitue qu'une recommandation.

L'accès au suivi ORP et la collaboration avec les services cantonaux de l'emploi constituent sans doute des éléments potentiellement prometteurs dans la mise en place d'une prise en charge orientée emploi des bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, il faut tenir compte du fait que le public de l'aide sociale est majoritairement plus éloigné du marché du travail que les chômeurs LACI. Une prise en charge standard telle qu'elle peut être assurée par les ORP n'est probablement adaptée qu'à une partie des bénéficiaires seulement.

Notre enquête et les autres sources consultées suggèrent qu'il existe d'importantes variations intercantionales en matière de collaboration entre aide sociale et services de l'emploi. La politique en matière d'inscription à l'ORP varie fortement d'un canton à l'autre. Dans le Canton de Vaud, l'inscription est pratiquement systématique pour les bénéficiaires de l'aide

sociale considérés comme « aptes au placement ». Dans d'autres cantons, l'inscription est liée à la participation à des mesures cantonales. Dans d'autres cantons encore, l'inscription est très rare voire exceptionnelle.

Ici aussi, nous sommes toutefois confrontés à un manque criant d'informations fiables. Les chiffres produits ci-dessous proviennent soit de notre enquête, soit de la statistique de l'aide sociale de l'OFS (basée sur des informations transmises par les services sociaux). Une autre source disponible, la base de données de l'assurance chômage (PLASTA), contient théoriquement aussi une information concernant le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale inscrits dans les ORP. Les deux sources, toutefois, fournissent des résultats complètement différents pour la plupart des cantons.

En tenant compte de ces limites, et en nous appuyant sur les données que nous avons pu obtenir, nous pouvons conclure que la collaboration entre aide sociale et services de l'emploi est plutôt limitée dans la plupart des cantons, et peut difficilement compenser le manque de services d'aide à la réinsertion observé au sein des services sociaux mêmes.

3.3 LA COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

Les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent accéder à une prise en charge orientée emploi également à travers la collaboration interinstitutionnelle (CII). Pratiquement, tous les cantons ont mis sur pieds des structures plus ou moins formalisées qui favorisent la collaboration entre les principales composantes du système de sécurité sociale. En général, la CII concerne des personnes touchées par des problèmes de santé, ce qui justifie l'intervention de l'AI. De plus, les conditions d'accès peuvent être assez restrictives, ce qui fait de la CII un programme de niche, plutôt qu'une solution généralisée pour garantir l'accès à une prise en charge orientée emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Le projet pilote MAMAC est sans doute parmi les initiatives les plus importantes prise dans ce domaine. Initié en 2005 sous l'impulsion de trois organisations faîtières de praticiens (CSIAS, AOST, Conférence des offices AI) et mis en œuvre par 16 cantons, le projet tel quel a pris fin en 2010. Par rapport aux initiatives CII déjà en place, le projet MAMAC visait un public très spécifique : des bénéficiaires inscrits soit à l'ORP, à l'aide sociale ou à l'AI, présentant une problématique complexe mais avec des chances réalistes de réinsertion. De plus, il se distinguait en ce qu'il proposait une procédure formalisée et contraignante de collaboration, basée sur un *assessment* et la définition d'un plan d'intégration conjointement par les représentants des trois institutions qui s'engageaient ensuite à le respecter. Pour ce faire, le plan d'intégration définissait également une des trois institutions responsable de la vérification de la bonne exécution du plan d'intégration.

Le projet MAMAC a fait fonction de catalyseur de la CII, permettant le développement et la formalisation de la CII dans beaucoup de cantons. Toutefois, son évaluation met en évidence un résultat contrasté. S'il est vrai que MAMAC a permis une amélioration de la disposition à répondre aux besoins de ses bénéficiaires, de même qu'une meilleure compréhension mutuelle des possibilités et limites de chaque institution, son impact sur la rapidité de la prise en charge et le taux de réinsertion est resté toutefois modeste (Egger et al. 2010). De plus, la procédure a été jugée trop lourde, entravant les incitations à annoncer un bénéficiaire de peur d'une surcharge de travail. Au final, très peu de bénéficiaires ont bénéficié d'une prise en charge MAMAC en Suisse (1323 cas annoncés entre 2007 et 2010, ce qui correspond à moins de 0.1% des nouveaux bénéficiaires des trois régimes) (Egger et al 2010). De manière plus générale, MAMAC et les autres projets de CII restent très dépendants du cadre légal et institutionnel existant (Nadai et al. 2010). Ceci est particulièrement vrai pour ce qui est de l'accès aux mesures d'intégration des trois régimes, même s'il est vrai que MAMAC a permis de trouver des solutions aux marges du cadre légal (Egger et al. 2010, Nadai et al. 2010).

La CII a été souvent mentionnée dans les réponses à notre questionnaire, mais est en général considérée comme une intervention de niche, concernant un petit nombre de bénéficiaires concernés par une problématique multiple. Quelques-uns se sont exprimés de manière négative sur le surcroît de travail que la CII implique. L'impression générale qu'on retire des réponses sur la CII est que celle-ci est nécessaire pour un public bien défini, mais qu'il ne s'agit pas d'un instrument adéquat pour garantir une prise en charge orientée vers l'emploi à un nombre important de bénéficiaires de l'aide sociale. Cette impression se retrouve aussi auprès des experts interviewés par Lindenmeyer et Walker (2010 : 63), qui trouvent majoritairement que trop d'espoir avait été mis dans la CII, et que celle-ci ne peut constituer une solution structurelle aux problèmes de coordination des régimes sociaux.

3.4 CONCLUSION : AIDE SOCIALE ET RÉINSERTION PROFESSIONNELLE EN SUISSE

Dans ce chapitre, nous avons essayé de dresser un état des lieux de la situation en Suisse en matière d'accès à une prise en charge orientée emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi. Ce travail s'est révélé beaucoup plus difficile que prévu à cause des trois problèmes évoqués au début de ce chapitre : forte implication du niveau communal dans certains cantons, manque de standardisation des pratiques (et de la terminologie) et pratiques qui peuvent s'écarter des règles formelles. De plus, malgré des efforts considérables mis en place, notamment par l'OFS, nous sommes confrontés à des problèmes majeurs en termes d'accès à des statistiques fiables. Une information relativement simple, comme par exemple le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale inscrits dans un ORP, n'est disponible que pour quelques cantons. La plupart des cantons semblent ignorer cette information, pourtant cruciale pour savoir dans quelle mesure les bénéficiaires de l'aide sociale ont accès à une prise en charge orientée emploi. Une modernisation de l'aide sociale passe sans doute aussi à travers d'une amélioration de ses bases statistiques.

Malgré ces difficultés, nous pouvons identifier assez clairement un certain nombre de tendances, notamment grâce au croisement des différentes études réalisées sur la question. Globalement, il apparaît que la prise en charge des bénéficiaires sans emploi semble peu voire très peu orientée vers la réinsertion professionnelle. Comme nous l'avons vu, une faible minorité seulement des adultes sans emploi a accès à des mesures au sein de l'aide sociale (8-15%). De plus, celles-ci sont souvent peu orientées vers l'emploi.

Parmi les bénéficiaires sans emploi, la situation semble quelque peu plus satisfaisante pour ce qui concerne les bénéficiaires considérés comme prêts à reprendre une activité professionnelle, dont la moitié est inscrite dans un ORP. Toutefois, on peut se demander si l'effort de réinsertion pour cette population, pour laquelle aucun obstacle majeur à une prise d'emploi n'est identifié, ne devrait pas être plus important. En outre, comme nous l'avons relevé plus haut, la prise en charge par l'ORP n'est pas forcément la solution la plus satisfaisante pour un public relativement éloigné du marché du travail. De plus, l'accès à des mesures reste globalement limité même pour les bénéficiaires inscrits dans un ORP. Ceux qui tombent sous le coup de l'art. 59d ont théoriquement accès à un certain nombre de mesures, mais il s'agit d'une population limitée, qui exclut les chômeurs en fin de droit depuis moins de 2 ans. Des mesures cantonales, par ailleurs, n'existent que dans une minorité de cantons.

La CII joue probablement un rôle important, malgré ses limites, pour des bénéficiaires rencontrant des problèmes de santé. Ce programme n'a toutefois pas pour vocation de devenir la solution par défaut pour la prise en charge orientée emploi de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi.

Au final, ce qui importe le plus, c'est qu'indépendamment de son statut juridique, toute personne sans emploi ait accès à la prise en charge la plus prometteuse pour la ramener vers l'emploi. Cette condition ne semble pas être remplie aujourd'hui en Suisse pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Une mesure très importante pour ce public, la subvention en cas

d'embauche, n'est disponible que dans certains cantons. De plus, son équivalent fédéral, l'AIT, ne tombe pas sous le coup de l'art 59d, et n'est donc pas accessible aux bénéficiaires de l'aide sociale (sauf s'ils reçoivent des prestations LACI). Des mesures d'accompagnement dans les recherches d'emploi semblent prendre de l'importance, mais l'impression qu'on retire de notre enquête ainsi que des études disponibles est que celles-ci restent peu développées. Finalement, l'utilisation qui est faite de l'outil « sanctions » reste une grande inconnue, avec seulement 4 cantons qui nous ont fourni des données.

4 L'EXPÉRIENCE ALLEMANDE

Jusqu'en 2005, l'Allemagne disposait d'un système similaire à la Suisse, fortement marqué par le fédéralisme. Au tournant des années 2000s, l'Allemagne était également confrontée à système dual de prise en charge de ses chômeurs, et lié à cela, de problèmes de transferts de coûts similaires à ceux que connaissent la Suisse actuellement, mais aggravés par un fort taux de chômage.

En 2005, l'Allemagne a fait le choix de complètement réorganiser son système de prise en charge des chômeurs de longue durée, en adoptant la réforme dite « Hartz IV »⁸. Cette réforme a en effet modifié à la fois le système de prestations financières pour les chômeurs de longue durée et structure institutionnelle pour les prendre en charge. Avec la réforme Hartz IV, une nouvelle prestation unique pour les demandeurs d'emploi de longue durée et aptes au travail a été créée, et avec elle une nouvelle structure ad hoc, le Jobcenter, agissant comme guichet unique responsable du paiement des prestations financières et des activités de suivi-placement-activation.

⁸ Cette dénomination s'explique par le fait qu'il s'agisse du 4^e volet d'un paquet de réformes du système de protection chômage adoptées sur la base des recommandations d'une commission d'experts dirigée par Peter Hartz, ancien responsable des ressources humaines de VW.

La réforme a profondément transformé le système de protection sociale allemand pour les personnes en âge de travailler. Jusqu'en 2004, en plus de l'assurance chômage, deux régimes différents existaient pour les chômeurs de longue durée : *l'assistance chômage*, qui délivrait des prestations proportionnelles aux revenus pour ceux qui avaient travaillé et cotisé suffisamment longtemps, et *l'aide sociale* pour toutes les personnes qui ne remplissaient pas les conditions de cotisation. En créant un système de prise en charge unique orienté vers l'emploi mais basé sur des prestations forfaitaires, la réforme Hartz IV a aboli cette distinction et, de ce fait, a fait l'objet de virulentes critiques au sein de la population et au sein de la classe politique. Aujourd'hui encore, bien qu'en vigueur depuis huit ans, le terme de 'Hartz IV' est toujours fortement associé à l'idée de « destruction des droits sociaux » aux yeux de la population. Toutefois, un consensus a aussi émergé au cours des dernières années pour reconnaître que la réforme Hartz IV a contribué à la forte diminution du chômage qu'a connu l'Allemagne depuis 2006 et à sa bonne situation actuelle. L'ampleur de son impact réel reste toutefois sujette à controverse. Toutefois, comme susmentionné, la réforme des prestations financières n'est qu'un des deux éléments de la réforme, certes le plus controversé, et dans ce qui suit, nous nous concentrerons essentiellement sur le deuxième volet : le volet organisationnel.

4.1 LE SYSTÈME ALLEMAND DANS LES ANNÉES 1990

Jusqu'en 2005, le système allemand pour les sans-emploi était constitué de trois régimes. À côté de *l'assurance chômage* pour les chômeurs de courte durée (similaire au régime suisse dans ses principes fondamentaux, mis à part un taux de remplacement du revenu inférieur et des indemnités pouvant alors être versées jusqu'à 32 mois pour les chômeurs les plus âgés), deux régimes coexistaient pour les chômeurs éloignés du marché du travail, à savoir *l'assistance-chômage* et *l'aide sociale*. Ces deux régimes avaient en commun d'octroyer des prestations de manière illimitée dans le temps, mais sous condition de ressources. Ils différaient cependant de par

les types de prestations financières et les mesures et services de réinsertion professionnelle qu'ils offraient.

L'assistance chômage était un régime avant tout conçu pour les chômeurs ayant épuisé leurs droits aux indemnités chômage sans avoir retrouvé du travail. L'assistance chômage constituait un régime hybride entre l'assistance et l'assurance. D'un côté, elle empruntait au mode assistantiel le financement par l'impôt (en l'occurrence les impôts fédéraux) et l'octroi de prestations sous conditions de ressources. Néanmoins, de par les prestations qu'elle offrait, l'assistance chômage était plus proche de l'assurance chômage que de l'aide sociale (Knuth 2009). D'une part, et même si le taux d'indemnisation était plus faible que pour l'assurance chômage, l'assistance chômage offrait toujours des indemnités liées au dernier salaire assuré (53-57% par rapport à 60-67% pour l'assurance chômage). D'autre part, tout comme les bénéficiaires de l'assurance chômage, les bénéficiaires de l'assistance chômage continuaient d'être pris en charge par le Service public de l'emploi⁹ (*Bundesagentur für Arbeit*,) et avaient légalement accès aux mêmes mesures de réinsertion professionnelle que les bénéficiaires de l'assurance chômage.

Dans la pratique toutefois, les personnes à l'assistance chômage restaient souvent en dehors des principales mesures du marché du travail telles que les mesures de formation qualifiante ou alors en bénéficiaient en faible nombre (Clasen & Goerne 2011). Les raisons étaient doubles : d'un côté, il manquait des mesures pour les chômeurs de longue durée ; de l'autre, les services de l'emploi qui étaient financés par les cotisations à l'assurance chômage n'avaient que peu d'intérêt financier à prioriser les bénéficiaires de l'assistance chômage financée par l'impôt fédéral (Clasen & Goerne 2011: 802-803).

Quant à l'aide sociale, elle intervenait pour tous les sans-emploi ne satisfaisant pas aux critères d'éligibilité de l'assurance et assistance

⁹ En Allemagne, le Service public de l'emploi (SPE) a toujours fait office de guichet unique pour les personnes à l'assurance et à l'assistance chômage puisqu'il s'occupait pour ces deux catégories de bénéficiaires à la fois du paiement des prestations financières et de la mise en œuvre du dispositif de réinsertion professionnelle.

chômage, mais aussi pour les personnes dont les revenus ou indemnités chômage ne suffisaient pas à atteindre le minimum vital. Bien que financée et mise en œuvre par les communes, l'aide sociale en Allemagne a toujours été régulée au niveau fédéral (*Bundessozialhilfegesetz*, BSHG). Par rapport à l'assistance chômage, les conditions de ressources y étaient plus strictes, de même que la définition d'un emploi convenable. Tout emploi était considéré comme acceptable, et les personnes à l'aide sociale avaient légalement l'obligation de faire tout leur possible pour regagner leur indépendance financière au plus vite.

Comme en Suisse, en vertu du principe de subsidiarité selon lequel l'aide sociale n'intervient qu'en dernier recours, l'aide sociale en Allemagne est restée longtemps un régime résiduel destiné aux personnes les plus marginalisées de la société (Hanesch 2003). Pendant longtemps, sa mission première concernait donc la couverture des besoins vitaux et sociaux.

4.1.1 LA RÉINSERTION PROFESSIONNELLE AU SEIN DE L'AIDE SOCIALE AVANT 2005

Ce n'est que dans les années 1990 que, face à l'augmentation constante du nombre de ses bénéficiaires, l'aide sociale a peu à peu développé sa mission d'insertion professionnelle. Sur le plan législatif, des révisions de la loi fédérale sur l'aide sociale en 1993 et 1998 ont considérablement renforcé la fonction de l'« aide au retour à l'emploi » (*Hilfe zur Arbeit*, articles 18- 20, BSHG).

Au début des années 1990, les mesures d'aide au retour à l'emploi consistaient surtout en programmes d'occupation dans le secteur associatif ou public d'une durée d'un à deux ans (*Arbeitsangelegenheiten*). Ces programmes, proches des programmes d'occupation ou d'emploi temporaire en Suisse, pouvaient s'accompagner d'un contrat de travail ou non. Dans le premier cas, ils s'apparentaient à une forme d'emploi subventionné dans le secteur public. Dans le deuxième cas, c'est-à-dire sans contrat de travail, ils visaient surtout à offrir une activité occupationnelle ou tester l'aptitude au travail des bénéficiaires les plus

éloignés du marché du travail (Voges et al. 2001: 83). Finalement, bien que non spécifié dans la loi, les communes pouvaient également mettre en place des mesures de formation. Vu leur coût élevé, leur utilisation variait cependant très fortement d'une commune à l'autre (Voges et al. 2001: 83).

Les révisions des années 1990 ont étoffé ce dispositif en introduisant de nouveaux instruments visant à augmenter les incitations à la reprise d'un emploi. Il s'agissait notamment de subventions à l'emploi octroyées aux bénéficiaires durant les premiers mois d'une reprise d'un emploi (*Lohnkostenzuschüsse*) ou des sanctions financières pouvant se monter jusqu'à 25% des prestations en cas de refus d'un emploi ou d'une mesure de réinsertion (Bertelsmann Stiftung 2000: 28, Steffen 2011).

Au cours des années 1990, le nombre de sans-emploi à l'aide sociale participant à une mesure d'insertion professionnelle n'a cessé d'augmenter. En l'an 2000, près de 25% des bénéficiaires de l'aide sociale en âge de travailler participait à une mesure d'insertion (cf tableau 4.1). Cette proportion augmente encore si l'on compte que parmi l'ensemble des bénéficiaires en âge de travailler, une partie était déjà en emploi et une autre partie non-négligeable recevait simultanément des prestations chômage et bénéficiait donc des mesures de réinsertion du service de l'emploi.

Tableau 4.1: *Nombre de participants (en milliers) à des mesures de réinsertion octroyées par les services de l'emploi et les services sociaux*

	1993	1996	1998	2000
Nbre de bénéficiaires de l'AS entre 15-65 ans	---	1'645	1'766	1'620
Nbre de participants aux mesures communales, dont :	119	200	300	403
-Emploi régulier (subventionné ou non)	13	46	48	77
-Prog d'occupation avec contrat de travail	51	60	102	121
-Prog d'occupation sans contrat de travail	46	84	132	121
-Prog d'insertion sociale	8	10	18	20

Source : Hanesch (2003: 156)

Toutefois, cette image a priori positive pour l'ensemble du pays masque plusieurs problèmes. Premièrement, tout comme en Suisse actuellement, les efforts en matière d'insertion professionnelle variaient très fortement de commune en commune (Voges et al. 2001: 72). Ainsi, si certaines grandes villes s'étaient montrées innovantes et offraient une large palette de mesures dans des domaines variés, les petites communes dans les régions rurales n'avaient souvent pas les moyens administratifs nécessaires pour fournir plus que quelques programmes d'occupation (Voges et al. 2001: 88-89). Deuxièmement, et même si formellement, les mesures d'aide au retour à l'emploi telles que décrites dans la loi fédérale avaient pour objectif déclaré le retour sur le marché du travail primaire, dans la pratique, c'était loin d'être toujours le cas. De fait, à la fin des années 90s, les programmes d'occupation sans contrat de travail à des fins sociales constituaient toujours la majorité des mesures mises en place par les communes (cf tableau 4.1). De plus, en lien avec l'implication de plusieurs niveaux étatiques, dans beaucoup de communes, les emplois subventionnés dans le secteur public avec contrat de travail étaient utilisés non pas comme une passerelle vers un emploi stable, mais comme un

moyen de reconstituer un droit à l'assurance chômage après une année de cotisations sociales.

Il existe peu d'études sur l'impact des mesures d'insertion au sein de l'aide sociale à cette époque. Le peu qui existent montrent toutefois que, si ces programmes permettaient de réduire le taux d'aide sociale, cela était essentiellement dû au transfert des personnes vers l'assurance chômage. De plus, les programmes les plus efficaces en termes de retour sur le marché du travail étaient aussi souvent ceux qui opéraient une sélection *ex-ante* des participants, c'est-à-dire que les places étaient attribuées de préférence aux bénéficiaires les plus proches du marché du travail (Voges et al. 2001: 72).

4.1.2 ACCÈS AUX SERVICES ET MESURES DE RÉINSERTION DU SERVICE DE L'EMPLOI

La réorientation de l'aide sociale vers la réinsertion professionnelle dans les années 1990 s'est essentiellement faite sous l'impulsion des services sociaux développant leur propre dispositif d'insertion professionnelle (Bertelsmann Stiftung 2000: 28).

Pour ce qui était de l'accès aux mesures de réinsertion, la loi fédérale sur la promotion de l'emploi (SGB III), qui régissait les services et mesures offerts par le service public de l'emploi, offrait théoriquement la possibilité pour les bénéficiaires de l'aide sociale de bénéficier, sous certaines conditions, de plusieurs mesures d'intégration destinées normalement aux chômeurs. Ainsi, les mesures de formation étaient légalement ouvertes aux bénéficiaires de l'aide sociale du moment que le service social continuait d'assumer le paiement du minimum vital. De même, 5 % des emplois subventionnés dans le secteur public (*Arbeitsbeschäftigungsmassnahmen*, ABM, l'équivalent des programmes d'emploi temporaire dans le cadre de la LACI en Suisse) pouvaient être attribués à des bénéficiaires de l'aide sociale (Bertelsmann Stiftung 2000: 37-40). Toutefois, dans la pratique, ces possibilités étaient rarement utilisées. Une raison à cela peut être imputée à la complexité administrative de leur mise en œuvre (Bertelsmann Stiftung 2000: 40).

Mais une autre partie de l'explication réside dans la surcharge chronique des services publics de l'emploi (Hanesch 2003: 155)¹⁰, ainsi que dans le manque d'incitations institutionnelles pour les conseillers en emploi à s'occuper des personnes les plus éloignées du marché du travail (Bertelsmann Stiftung 2000: 43).

Finalement, en termes d'accès aux services de placement des services de l'emploi, tout comme en Suisse, tout demandeur d'emploi y avait légalement le droit, quel que soit son statut. Cela concernait donc également les bénéficiaires de l'aide sociale. Toutefois, dans les faits, les pratiques de recours aux services de placement du service de l'emploi étaient très variables. D'un côté, certains services sociaux faisaient un usage fréquent de cette possibilité, y compris pour des bénéficiaires qui ne répondaient pas aux critères d'aptitude à l'emploi définis par le service de l'emploi. De l'autre, certaines communes avaient préféré développer leurs propres services de placement. Selon une étude se basant sur les pratiques de 340 services sociaux en 1999, 37% des services sociaux utilisaient uniquement leur propres services de placement sans recourir ni au service de l'emploi ni à des organisations tierces (Bertelsmann Stiftung 2000: 60). En moyenne toutefois, près d'un quart des bénéficiaires de l'aide sociale en âge de travailler était inscrit en tant que chômeur au service de l'emploi, sans compter les personnes touchant simultanément des prestations chômage qui les obligeaient à être inscrit au service de l'emploi (cf. tableau 4.2).

¹⁰ Par exemple, à Hambourg à la fin des années 90s, chaque conseiller en emploi avait en moyenne un portefeuille de 800 demandeurs d'emploi (Bertelsmann Stiftung 2000 : 41)

Tableau 4.2: *Chômeurs enregistrés parmi les bénéficiaires de l'aide sociale*

	1996	1998	2000
Nbre total de bénéf AS	2'724	2'903	2'694
Nbre de bénéf AS 15-65	1'645	1'766	1'620
Nbre de chômeurs enregistrés recevant l'AS	581	709	644
- En complément aux allocations chômage	236	285	228
- Exclusivement AS	345	424	417

Source : Hanesch (2003 : 153)

En résumé, tout au long des années 1990, l'accès à une prise en charge orientée emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale s'apparentait fortement au système que connaît la Suisse actuellement. La loi fédérale en matière d'assistance sociale obligeait certes les municipalités à développer une politique d'aide au retour à l'emploi. Elle était toutefois suffisamment floue pour leur laisser une large marge de manœuvre dans son application, avec pour conséquence une grande disparité entre communes dans la qualité et l'intensité des mesures de réinsertion mises en œuvre. De plus, ce qui était appelé 'mesure d'aide au retour à l'emploi' n'était effectivement que faiblement orienté vers la promotion de l'emploi. Pour une partie des communes, les programmes d'occupation avec contrat de travail servaient surtout à transférer les bénéficiaires de l'aide sociale vers l'assurance chômage. Finalement, l'accès aux mesures offertes par le service public de l'emploi était limité, de même que l'accès aux services de placement. Il faut finalement souligner que même au sein du public traditionnel du service de l'emploi, des inégalités existaient. Ainsi, les personnes à l'assistance chômage ne bénéficiaient dans la pratique que de manière restreinte de l'offre en mesures de réinsertion professionnelle dont disposait le service de l'emploi.

4.2 BRÈVE TENTATIVE : LE PROJET DE COLLABORATION MOZART

Face aux disparités existantes entre les différentes catégories de bénéficiaires par ailleurs toutes concernées par un problème similaire : le non-emploi, le gouvernement décide en 2001 de promouvoir la voie de la collaboration entre les services de l'emploi et les services sociaux communaux. Les buts étaient, à travers la mise en commun des prestations, d'aboutir à une amélioration des chances de réinsertion tout en réalisant des économies de moyens dans l'assistance chômage et l'aide sociale.

En 2001 est donc lancé un vaste projet, appelé le projet MoZArT¹¹, visant à comparer l'efficacité de plusieurs modèles de collaboration. Plus précisément, trois variantes de collaboration étaient prévues :

1. Une entité commune sous la responsabilité générale du service de l'emploi
2. Une entité commune sous la responsabilité générale du service social communal
3. Une entité mandatée ou créée conjointement par les deux services

Pour chacune de ces entités, les activités qui y étaient mises en commun pouvaient aller du seul échange d'information et de données à la création d'un guichet unique s'occupant du paiement des prestations et des activités de suivi et activation, en passant par la définition de plans d'insertion uniques ou encore le financement commun de mesures d'intégration (Prietzl 2002). Pour ce faire, 30 millions de DM ont été débloqués pour subventionner 30 projets-pilotes sur une période de 2 ans (mi-2001-mi-2003). L'évaluation finale du projet MoZArT, publiée en 2004, fait ressortir les résultats principaux suivants :

- Par rapport au système de base, les bénéficiaires pris en charge par des projets pilotes MoZArT, et plus particulièrement les bénéficiaires de l'aide sociale, ont vu leurs chances de se

¹¹ Acronyme pour : *Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe*

réinsérer sur le marché du travail primaire augmenter significativement (+91.4% pour les bénéficiaires de l'aide sociale, + 31.1% pour les bénéficiaires recevant à la fois des prestations chômage et de l'aide sociale, et + 4,7% pour les bénéficiaires de l'assistance chômage) (Hess et al. 2004: 81)

- Les chances de réinsertion sont plus fortes dans les modèles avec un fort degré d'intégration. Les projets MoZArT qui n'avaient pas intégré les processus de prise en charge présentent même des taux de réinsertion plus bas que dans le système de base (-13%), et sont jugés plus négativement par les bénéficiaires et les collaborateurs (Hess et al. 2004: 81 et 101-102).

Ces résultats positifs n'auront en réalité aucun impact sur l'évolution de la politique publique, car bien avant la fin du projet MoZArT, la décision a été prise d'adopter une réforme beaucoup plus profonde. Il faut ajouter que pour l'Allemagne, le problème principal à résoudre à l'époque était constitué par la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'assistance chômage, pour lesquels le projet MoZArT avait le moins d'impact. Par ailleurs, dès le lancement du projet pilote, la voie de la collaboration est considérée comme insuffisante par les experts (Fleckenstein 2008: 183).

4.3 LA RÉFORME HARTZ IV (2005) : UNE PRISE EN CHARGE UNIQUE DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE

En effet, alors même que le projet MoZArt ne venait que de débiter, la décision a été prise au niveau politique de fusionner les deux systèmes de prestations pour les chômeurs de longue durée. La création d'un système unique pour les chômeurs de longue durée a donc formé le 4^e volet d'une série de réformes de la politique du marché du travail allemande initiées et mises en œuvre entre 2002 et 2005. Ces réformes sont actuellement largement connues sous le nom de « réformes Hartz ».

Votée par le Parlement entre la fin 2003 et mi-2004, la réforme Hartz IV est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Avec elle, une nouvelle prestation a été introduite, remplaçant l'assistance chômage et l'aide sociale pour les demandeurs d'emploi: le **revenu de base pour les demandeurs d'emploi** (*Grundsicherung für Arbeitssuchende*, ou plus communément *Arbeitslosengeld II*: ALG II). Comme son nom l'indique, la nouvelle prestation offre non pas des allocations basées sur le salaire antérieur (comme c'était le cas pour l'assistance chômage), mais un revenu de base forfaitaire et soumis à condition de ressource. De plus, elle n'est pas seulement destinée aux chômeurs de longue durée, mais plus généralement à toute personne apte au travail et dans le besoin (Konle-Seidl 2008, Clasen & Goerne 2011: 799). L'ALG II peut donc être également versée en complément à un revenu faible ou à l'assurance chômage. De par le type de prestations qu'elle offre ainsi que le public qu'elle touche, l'ALG II se rapproche en fait très fortement d'un régime d'aide sociale pour toutes les personnes aptes au travail que d'un régime d'assurance chômage.

Il est toutefois à noter que l'ALG II n'a pas remplacé l'assurance chômage qui est restée inchangée mise à part une réduction de la durée maximum de prestations de 32 à 24 mois pour les plus de 58 ans. De même, l'aide sociale traditionnelle n'a pas complètement disparu. Elle est par contre devenue très marginale, limitée à la prise en charge des personnes jugées durablement inaptes au retour sur le marché du travail. Les critères d'aptitude à l'emploi ayant été définis de manière très large dans le cadre de l'ALG II¹², la grande majorité des anciens bénéficiaires de l'aide sociale ont été transférés à l'ALG II à son adoption en 2005 (Eichhorst et al. 2008: 47, Clasen & Goerne 2011: 799). Depuis, il reste très difficile de transférer une personne de l'ALG II à l'aide sociale si elle ne répond plus aux critères d'aptitude à l'emploi (Interview responsable Jobcenter Berlin Mitte). De manière générale, l'ALG II constitue aujourd'hui clairement le régime de protection contre le chômage le plus important en nombre de

¹² Selon la nouvelle loi, est considérée comme apte à l'emploi toute personne capable d'effectuer au minimum 3 heures de travail par jour.

bénéficiaires. En juin 2012, sur les 2,8 mios de chômeurs enregistrés que comptaient l'Allemagne, près de 2 mios étaient au bénéfice de l'ALG II (BA Statistik 2012 ; <http://statistik.arbeitsagentur.de/>)

L'introduction de la nouvelle prestation ALG II est allée de pair avec l'introduction d'une **nouvelle structure institutionnelle** afin d'offrir une prise en charge spécifique aux chômeurs de longue durée, les Jobcenters. Le service public de l'emploi classique existe toujours, mais n'intervient plus que pour les chômeurs de courte durée ayant droit à l'assurance chômage. Les Jobcenters fonctionnent donc comme un deuxième service de l'emploi spécialisé pour tous les autres demandeurs d'emploi. Non seulement ils ont à charge les prestations de réinsertion professionnelle, mais ils s'occupent aussi du contrôle du droit aux prestations l'ALG II et leur paiement.

L'uniformisation du système s'arrête toutefois là, c'est-à-dire à une prestation unique et une nouvelle structure spécialisée pour les chômeurs de longue durée et une nouvelle structure spécialisée. En effet, les responsabilités financières et organisationnelles de l'ALG II sont restées divisées, conséquence d'un compromis politique lors de l'adoption de la réforme Hartz IV. Sur le plan financier, les services publics de l'emploi sont responsables du paiement des prestations financières et des mesures d'intégration, alors que les communes sont chargées des frais de logement et de chauffage ainsi que du paiement des services sociaux tels que les services de garde, de désendettement et le soutien psycho-social (Eichhorst et al. 2008 : 47)

Sur le plan organisationnel, il existe deux principaux modèles de Jobcenters. Le premier, qui est aussi le modèle le plus répandu (335 sur 424 jobcenters en 2012), est le *modèle dit d'organisation conjointe*¹³. Concrètement, cela signifie que le pilotage des Jobcenters est effectué par un comité constitué de représentants du service public de l'emploi et de la commune. De même, les différentes tâches du Jobcenter sont assurées par du personnel provenant des deux entités et restant formellement employé

¹³ Jusqu'au début 2011, ce modèle portait le nom d'*Arbeitsgemeinschaft (ARGE)*.

par son entité d'origine. Selon l'entité mère, les collaborateurs exerçant une même fonction peuvent donc être soumis à des conditions de travail différentes en termes de salaire, d'horaire et d'exigences. Si des tensions internes sont inévitables, les entretiens menés avec les conseillères en emploi du Jobcenter de Berlin Mitte tendent toutefois à montrer que dans la pratique quotidienne, les tensions ne sont pas si importantes qu'on pourrait le croire, du moins dans les grands Jobcenters. Par exemple, une conseillère en emploi souligne qu'elle ne connaît pas toujours l'employeur de ses collègues. A côté du modèle d'organisation conjointe, 110 jobcenters (69 avant 2011) opèrent selon le *modèle de responsabilité communale*. Selon ce modèle, le pilotage et la mise en œuvre des Jobcenters est de la seule compétence des communes.

Sur le plan organisationnel, la réforme Hartz IV est donc loin d'avoir abouti à une simplification des responsabilités. Au final, une nouvelle prestation uniforme a certes été créée, mais son financement et son pilotage relèvent toujours du modèle de collaboration entre le SPE et les municipalités, soulevant des problèmes d'imputabilité et de collaboration tels que relevés au chapitre 2. Selon les responsables du Jobcenter visité, cette double responsabilité met en exergue les intérêts divergents des deux organisations de base. Alors que le service de l'emploi aurait plutôt tendance à favoriser une insertion rapide sur le marché de l'emploi quelles que soient les conditions du nouvel emploi, la commune qui doit financer les frais de logement, c'est-à-dire des frais susceptibles d'être payés encore longtemps après la prise d'emploi, privilégie une insertion durable et de qualité.

Un des objectifs centraux de la réforme Hartz IV était d'améliorer le suivi des chômeurs de longue durée et de les réinsérer plus rapidement sur le marché du travail (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: 6). Dans ce qui suit, nous allons donc tenter de voir dans quelle mesure cet objectif a réellement été atteint. Nous allons présenter les principales améliorations (accès aux mesures de réinsertion et aux services de placement), mais aussi les principaux problèmes du dispositif de réinsertion professionnelle mis en place avec la réforme Hartz IV. Nous

tenterons ensuite également de dresser une première image de l'impact de la réforme Hartz IV sur le retour à l'emploi.

Tableau 4.3: *Système actuel allemand et ses principales caractéristiques*

	Assurance chômage (ALG I)	Revenu de base pour les demandeurs d'emploi (ALG II)	Aide sociale
Public	Chômeurs assurés	Toute personne en âge de travail et apte à travailler (chômeurs non-assurés et toute pers. dont les revenus sont insuffisants) et leur famille	Personnes durablement exclues du marché du travail (capacité de travail < à 3h/jour)
Prestation financière	Indemnités basées sur le revenu assuré (60-67%)	Indemnités forfaitaires similaires à l'aide sociale + supplément d'intégration	Indemnités forfaitaires
Organisation de mise en œuvre	Agence locale pour l'emploi	Jobcenters : - Selon modèle d'organisation conjointe - Modèle communal	Services sociaux municipaux
Financement	Cotisations salariales	Budget fédéral et budget communal	Budget communal
Nbre moyen de bénéficiaires en 2011	891'900 ¹	4'615'000 bénéficiaires aptes à l'emploi ²	319'000 (pour 2010) ³

¹ Source : Bundesagentur für Arbeit (2012a)² Source : Propres calculs sur la base de: Bundesagentur für Arbeit (2012b)³ Source : Statistisches Bundesamt (2012)

Quelques précisions doivent être toutefois formulées à ce stade sur les sources utilisées dans l'évaluation des inconvénients et avantages des jobcenters allemands, ainsi que sur la généralisation des résultats. Tout d'abord, en ce qui concerne les sources, nous présentons dans la mesure du possible les résultats ressortant d'études globales. Toutefois, une partie de l'information, notamment sur le fonctionnement concret des jobcenters, a été tirée d'études de cas de deux Jobcenters réalisées en mars 2012. Pour le premier Jobcenter, du type organisation conjointe, des interviews avec les principaux responsables ont été réalisées (nous avons rencontré le directeur ainsi que trois responsables de différents services partenaires) de même qu'un « focus group » réunissant 4 conseillères en personnel, dont deux engagées par la commune et deux engagées par le service de l'emploi. L'étude du deuxième Jobcenter (un Jobcenter qui est passé du modèle d'organisation conjointe au modèle communal au début 2012) a été plus superficielle, mais a permis de mettre en évidence le fait que l'organisation des Jobcenters pouvait fortement varier d'un Jobcenter à l'autre, même au sein d'un même modèle organisationnel. En effet, il ressort que les Jobcenters disposent d'une grande marge de manœuvre, notamment dans :

- La définition de leur catalogue de mesures de réinsertion. Le cadre légal définit certes le type de mesures à mettre en œuvre, mais les jobcenters restent libres de déterminer eux-mêmes le nombre de mesures de chaque type qu'ils désirent implémenter.
- La manière dont ils collaborent avec les services de l'emploi locaux.

Cette liberté d'organisation fait qu'il est difficile de dresser un portrait unique des avantages et inconvénients du modèle allemand de prise en charge des chômeurs de longue durée.

4.3.1 OFFRE EN MATIÈRE DE MESURES DE RÉINSERTION

Comparativement à la situation qui prévalait avant 2005, la mise en œuvre de la réforme Hartz IV a certainement contribué à améliorer les chances d'accès des chômeurs de longue durée aux mesures d'insertion professionnelle. Premièrement, l'introduction de l'ALG II a coïncidé avec l'introduction de nouvelles mesures et l'ouverture du catalogue des mesures offertes par le service de l'emploi à tous les demandeurs d'emploi, qu'ils soient au bénéfice de l'ALG I et de l'ALG II (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: 68-69). Depuis 2005, les anciens bénéficiaires de l'aide sociale peuvent donc participer à une large gamme de mesures d'insertion, y compris les programmes de formation courte ou qualifiantes, les subsides à l'emploi pour les employeurs et les bénéficiaires (*Einstiegsgeld*). Pour les anciens bénéficiaires de l'assistance chômage, le passage à l'ALG II s'est également traduit par une offre plus large de mesures de réinsertion. En effet, depuis 2005, ils peuvent également bénéficier des mesures d'insertion sociale (p.ex. soutien au désendettement) et des programmes d'occupation¹⁴ auparavant uniquement proposés par les services sociaux (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: 69, Clasen & Goerne 2011: 804).

Malgré cette ouverture du catalogue des mesures du service de l'emploi à l'ensemble des chômeurs, il faut toutefois noter que certaines différences subsistent pour les chômeurs de l'ALG I et l'ALGII. Ainsi, légalement, les programmes d'occupation et les subsides à l'emploi pour ceux qui reprennent une activité de plus de 15h (*Einstiegsgeld*) ne font pas partie des mesures d'insertion disponibles pour les chômeurs au bénéfice de l'ALG I. Par contre, une mesure spécifique de soutien à la création d'entreprise (*Gründungszuschuss*) n'existe pas pour les bénéficiaires de l'ALG II. De plus, depuis 2009, ces derniers sont aussi formellement exclus des mesures d'emploi temporaire (ABM) traditionnellement offertes aux bénéficiaires de l'ALG I (Dingeldey 2011a: 63).

¹⁴ Ils sont appelés désormais les *1-Euro jobs*, en référence au montant qu'ils touchent en plus de leur prestations ALG II (Clasen and Goerne 2011 : 804).

Deuxièmement, en termes de participation concrète aux mesures d'insertion professionnelle, l'introduction de la réforme Hartz IV a permis une relative égalisation de la proportion des bénéficiaires de chaque régime à pouvoir participer aux mesures. Si l'on considère seulement les chômeurs enregistrés (*Arbeitslose*) de chaque régime, les chances de participer à une mesure sont relativement similaires. En moyenne sur 2010, elles s'élevaient à 24,8% pour les demandeurs d'emploi à l'ALG II contre 27,2% des chômeurs à l'ALG I¹⁵ (Bundesagentur für Arbeit 2011a: 8 et 13). Il s'agit donc de proportions proches de celles observées en Suisse pour les chômeurs LACI (env. 30%) mais bien supérieures à celle que nous avons pu estimer pour les bénéficiaires de l'aide sociale (entre 8 et 15%).

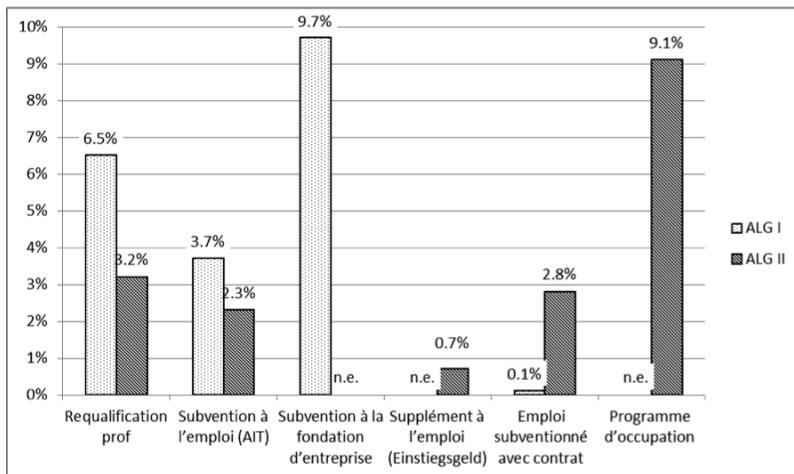
Toutefois, malgré des taux de participation similaires, il faut relever la persistance de disparités dans le type de mesures accordées aux bénéficiaires des deux régimes. En 2010, les mesures les plus fréquemment octroyées aux personnes à l'assurance chômage (ALG I) étaient des mesures de formation, de subvention à l'emploi (AIT) et des mesures d'encouragement à la création d'entreprise. Par contre, la participation à des emplois subventionnés était pour ainsi dire inexistante (0.1%). Pour ce qui est des bénéficiaires de l'ALG II, la tendance est inversée. Les mesures qui visent à une réinsertion sur le marché de l'emploi telles que les mesures de formation et de subventions à l'emploi sont certes importantes, mais les programmes d'occupation restent de loin la mesure la plus fréquente (cf graphique 4.1). Ainsi, en dépit d'un catalogue de mesures presque identique, l'orientation des mesures de réinsertion offertes aux bénéficiaires de l'ALG II est toujours plus fortement axée sur l'insertion sociale que pour les bénéficiaires de l'ALG I.

Finalement, un dernier aspect qui mérite d'être relevé est l'émergence de différences d'accès aux mesures au sein même de l'ALG II. La définition très large de l'aptitude au placement a conduit à regrouper au sein de

¹⁵ Ces chiffres ne prennent pas en compte certains participants à des formations professionnelles qui sortent du cadre du chômage (*Berufsbildung für Benachteiligten*).

l'ALG II des populations avec des problématiques et un lien au marché du travail très différents. Cela a conduit certains jobcenters à introduire une catégorisation des bénéficiaires en fonction de leur aptitude à l'emploi, et de là, à réserver l'accès à certaines mesures à certaines catégories. C'est le cas notamment du Jobcenter visité à Berlin, qui a introduit une segmentation de sa clientèle en 6 catégories allant des bénéficiaires les plus proches du marché du travail aux plus éloignés. Entre les 3 premières et 3 dernières catégories, les équipes de travail diffèrent, de même que le taux d'encadrement et la prise en charge. En effet, les trois premières catégories sont prises en charge par l'équipe spécialisée « Job Offensive » qui met l'accent sur le retour rapide à l'emploi et dispose pour cela d'un taux d'encadrement plus favorable que pour les catégories suivantes. A l'opposé, les personnes classées dans la 6^e catégorie sont transférées au service 'Case management' dont la prise en charge est axée sur le soutien social. Les mesures à disposition sont également différentes, et les programmes d'occupation sont prioritairement attribués aux bénéficiaires des 3 catégories les plus éloignées du marché du travail. Ces observations, selon lesquelles les pratiques de segmentation des bénéficiaires conduisent à des phénomènes d'écrémage dans l'attribution des mesures sont confirmées par plusieurs études (Dingeldey 2011b: 77, Schütz et al. 2011).

Graphique 4.1: Proportion des demandeurs d'emploi participant aux principales mesures de réinsertion professionnelle en 2010



Sources :

BA Statistik(2010a) Förderstatistik : Daten zu den Eingliederungsbilanzen, Rechtskreis SGB II;

BA Statistik(2010b) Förderstatistik : Daten zu den Eingliederungsbilanzen, Rechtskreis SGB III

Remarques :

- 'n.e.' : la mesure ne fait pas partie du catalogue de mesures d'insertion pour ces bénéficiaires
- Les emplois subventionnés avec contrat incluent les mesures de création d'emploi (ABM) pr les bénéficiaires de l'ALG I, et pr l'ALG II, l'ensemble des emplois subventionnés avec contrat selon la définition valable dès 2012 (inclue 'Arbeitsgelegenheiten in der Entgeldvariante' et 'Beschäftigungszuschuss'.

En conclusion, la réorganisation fondamentale de la prise en charge des chômeurs de longue durée qui a eu lieu en Allemagne en 2005 a sans conteste eu des effets positifs sur l'accès et la participation à des mesures d'insertion pour les chômeurs les plus éloignés du marché du travail. Toutefois, malgré une ouverture formelle du catalogue du service de l'emploi à l'ensemble des chômeurs de longue durée, des différences persistent entre les catégories de chômeurs quant à l'accès aux différents types de mesures. Les mesures les plus proches du marché du travail et de renforcement du capital humain semblent toujours une prérogative des chômeurs de courte durée (Bundesagentur für Arbeit 2011a, Clasen & Goerne 2011: 806), alors que la réinsertion professionnelle dans l'ALG II est toujours largement dominée par la notion d'occupation et de réinsertion sociale. La dernière révision de l'ALG II en 2012 souligne toutefois la volonté du gouvernement de réduire l'importance des programmes d'occupation en restreignant leur utilisation aux bénéficiaires de l'ALG II sans chances de retour sur le marché du travail primaire (Steffen 2011: 25). A noter cependant que, depuis plusieurs années, la tendance a été à une diminution générale des dépenses en matière d'insertion professionnelle et de là, à une diminution des mesures de longue durée telle que les mesures de formation et de requalification (Clasen & Goerne 2011). Cela ne va certainement pas faciliter l'accès des bénéficiaires de l'ALG II à ce type de mesures.

4.3.2 SUIVI ET SERVICES DE PLACEMENT

A côté des mesures de réinsertion, la réforme Hartz IV visait également à améliorer le suivi et le placement des chômeurs de longue durée. Avant 2005, le taux d'encadrement offert par les services de l'emploi pour les chômeurs de longue durée oscillait entre 400 et 800 chômeurs par conseiller en emploi. Un des objectifs de la réforme Hartz IV était de réduire ce taux à un conseiller en emploi pour 125-150 bénéficiaires chez les plus de 25 ans, et chez les jeunes de 15-25 ans, à un conseiller pour 75 personnes (Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit 2004: 60). Actuellement, il semblerait toutefois que ce ratio soit plus proche

des 250 à 300 personnes (Knuth 2010: 19). Le ratio de 75-150 personnes initialement visé est à peine réalisé pour les jeunes de moins de 25 ans et ou pour d'autres catégories de bénéficiaires qui font l'objet de projets spécifiques (Göckler 2012: 36).

Par rapport au taux d'encadrement prévalent avant 2005, le taux d'encadrement moyen de 250 chômeurs de longue durée par conseiller en emploi représente une nette amélioration. Toutefois, il reste loin d'être idéal pour offrir un suivi de qualité tenant compte des besoins individuels des personnes. A titre d'exemple, le nombre chômeurs suivis par un conseiller en personnel d'un ORP se situe en général entre 110 et 130 (SECO 2007: 39). A ce taux d'encadrement peu favorable s'ajoute une standardisation des entretiens depuis 2005 liée à l'introduction de nouveaux instruments d'activation tels que le *profiling* ou le contrat d'intégration individuel. Or, il semble que le surcroît de procédures qu'ils impliquent limite sensiblement le temps réellement consacré aux individus et leurs difficultés lors des entretiens (Baethge Kinsky et al. 2007: 45ff, Schütz et al. 2011: 313-314). Néanmoins, malgré ces limites, il reste que le système actuel mis en place avec la réforme Hartz IV semble structurellement plus à même d'offrir un suivi réellement orienté vers l'emploi que ne l'était le système dual prévalent avant 2005. L'ancrage légal d'éléments tels que le contrat d'intégration individuel ou le concept de 'case management orienté vers l'emploi' (Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement) ont notamment jeté des bases claires dans cette direction.

En ce qui concerne le placement, il revient en général aux conseillers en emploi d'effectuer le suivi des recherches d'emploi. Par contre, pour tout ce qui concerne les contacts directs avec les entreprises et le répertoire des postes vacants, une grande majorité de Jobcenters ne disposent pas de leur propre service employeurs (Arbeitgeber-Service), mais collaborent avec le service de l'emploi pour accéder à leur service-employeurs. En 2010, 281 des 345 Jobcenters opérant selon le modèle d'organisation conjointe utilisaient ainsi le service employeurs du Service de l'Emploi (Bundesagentur für Arbeit 2011b: 18).

Cette forme de mise en commun a plusieurs avantages : elle permet d'éviter une redondance des services et d'offrir un service de placement véritablement spécialisé avec un personnel qui effectue déjà un pré-tri pour les employeurs y ayant annoncé un poste vacant. Mais le service employeurs commun a aussi certains inconvénients du point de vue des Jobcenters. Tout d'abord, les bénéficiaires de l'ALG II sont souvent traités comme des clients de seconde zone. Dans le Jobcenter de Berlin Mitte, environ 40% des places vacantes sont attribuées aux bénéficiaires de l'ALG II. Ce taux est parmi les plus élevés en comparaison nationale, mais il reste néanmoins très faible si on sait que les bénéficiaires de l'ALG II représentent à Berlin plus de 85% de l'ensemble des chômeurs (cf interview directeur Jobcenter).

En conséquence, la mise en place d'un service employeur commun avec le service de l'emploi classique, si elle permet d'améliorer les contacts avec les employeurs, pose la question du phénomène d'écrémage qu'on retrouve également en Suisse pour les bénéficiaires de l'aide sociale inscrits à l'ORP (cf chapitre 3).

4.3.3 IMPACT DE LA RÉFORME HARTZ IV SUR LE CHÔMAGE ET L'EMPLOI

En dix ans, l'Allemagne est passée, pour ce qui concerne son économie et marché du travail, d'un état malade (c'est la fameuse 'German disease') à un état florissant en comparaison internationale. De fait, si l'on regarde la performance du marché du travail allemand depuis 2005, on constate une forte diminution du nombre de chômeurs enregistrés ainsi qu'une augmentation du taux d'emploi (Dingeldey 2011a: 76).

Toutefois, l'influence concrète de Hartz IV sur cette diminution est difficile à évaluer. D'un côté, entre 2003 et 2008, la relation entre augmentation de l'emploi et diminution du chômage a été beaucoup plus forte qu'entre 1997 et 2001, période qui correspondait également à période de croissance de l'emploi (Knuth 2010: 16). De l'autre, d'autres facteurs ont également pu entrer en jeu, comme des changements démographiques ou encore l'adoption d'autres réformes à la même période allant vers une plus grande dérégulation du marché du travail.

Par exemple, le nombre d'emplois à bas salaires (incluant les dénommés '400€-jobs' non soumis aux cotisations sociales) n'a cessé d'augmenter depuis 2003 pour atteindre près de 23% des emplois salariés en 2010 (Kalina & Weinkopf 2012). Dans ce contexte, il est extrêmement difficile d'isoler l'éventuel impact de la réforme Hartz IV sur l'évolution du taux de chômage.

Il faut toutefois relever que la période qui a suivi l'adoption de la réforme a vu une baisse importante du nombre de chômeurs de longue durée, qui commence en 2007-2008 et se poursuit jusqu'en 2011. Sur cette période le nombre de chômeurs de longue durée (au chômage depuis plus qu'un an) passe de 1'700'000 à 886'000. Vu le ciblage sur cette population de la réforme Hartz IV, on peut imaginer que cette dernière ait donc contribué à ce bon résultat (Bundesagentur für Arbeit 2011c: 10). D'autre part, d'autres indicateurs, cette fois sur les pratiques des chômeurs recevant l'ALG II, suggèrent plutôt un faible impact de la réforme. Ainsi, mise à part une brève amélioration entre 2004 et 2005, l'introduction de la réforme en 2005 n'a pas eu d'effet significatif sur les pratiques de recherche d'emploi des chômeurs de longue durée, ni sur leur degré d'intention à prendre un emploi immédiatement (Brenke 2010).

Graphique 4.2 : Evolution du chômage (axe droit) et de l'emploi (axe gauche) entre 1991 et 2011



Source : inspiré de Knuth (2010) sur la base de Statistisches Bundesamt, Erwerbstätigenrechnung et Bundesagentur für Arbeit (2012a).

De manière générale, un résultat qui ressort souvent des études sur la réforme Hartz IV est que si elle a eu un effet positif, c'est surtout via un effet de dissuasion en amont des prestations de l'ALG II. Par exemple, Knuth (2010) observe qu'entre 2004 et 2006, période à laquelle Hartz IV a été introduite, les sorties du chômage vers l'emploi ont fortement augmenté, alors même que l'Allemagne vivait une période de stagnation économique. De la même manière, une étude sur la disposition des employés et des chômeurs à accepter des concessions pour conserver leur emploi ou être engagé conclue à une augmentation significative de cette disposition en 2005 et 2006 par rapport à 2004, surtout dans les secteurs les moins qualifiés où la main-d'œuvre est abondante (Kettner & Rebien 2009).

Finalement, en lien avec la réforme Hartz IV, on peut également se poser la question de savoir si un des deux modèles organisationnels des Jobcenters se montre plus efficace à favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires de l'ALG II. Selon une analyse macroéconomique des deux modèles effectuée dans le cadre du programme d'évaluation de Hartz IV, si l'on considère les probabilités de sortir de l'ALG II ou de trouver un emploi sur le marché du travail primaire couvrant le minimum vital, il ressort que les modèles d'organisation conjointe obtiennent un résultat légèrement supérieur que les Jobcenters communaux (IFO & IAW 2008: 8-9).

Etant donné que la collaboration entre deux organisations est généralement source de tensions, ce résultat peut paraître a priori surprenant. Toutefois, l'analyse montre que ce n'est pas tant la forme organisationnelle en elle-même que les différentes stratégies d'activation développées par les deux modèles qui expliquent la différence de performance entre les modèles d'organisation conjointe et les modèles communaux. En effet, le fait que les Jobcenters du type conjoint sont arrivés à intégrer un plus grand nombre de bénéficiaires de l'ALG II sur le marché du travail s'explique entre autres par un suivi plus intensif, un premier entretien conduit plus rapidement et plus longuement, et une pratique plus stricte des sanctions. Tous ces facteurs, plus souvent utilisés par les Jobcenters de type conjoint, apparaissent comme ayant un effet positif sur le retour à l'emploi. Le suivi généralisé, plus fréquent dans les Jobcenters communaux, et en opposition au suivi spécialisé opérant selon une segmentation de la clientèle, a par contre joué en faveur de ces derniers, mais pas suffisamment pour compenser les autres facteurs (IFO & IAW 2008: 8-9).

Finalement, si l'on considère cette fois l'impact des deux modèles sur l'employabilité et la stabilité sociale, ce sont les Jobcenters communaux qui obtiennent de meilleurs résultats, même si l'effet reste léger et même si l'analyse ne permet pas de relier cet effet à une spécificité de ce modèle (IFO & IAW 2008: 10-11). Il reste néanmoins que les modèles communaux semblent meilleurs à améliorer l'employabilité à long-

terme de chômeurs de longue durée, ce qui se fait au détriment d'une intégration rapide sur le marché du travail.

5 CONCLUSION

Au cours de la dernière décennie, la question du développement d'une prise en charge orientée vers l'emploi et destinée aux bénéficiaires de l'aide sociale a constitué un enjeu central dans les débats de politique sociale dans les deux pays analysés. Son importance témoigne des difficultés que rencontre un système de sécurité sociale fragmenté à développer une stratégie de réinsertion professionnelle. L'Allemagne, en créant une nouvelle institution ayant pour mission la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emplois non couverts par l'assurance chômage, a sans doute démontré une forte capacité à innover. Mais s'agit-il de la solution idéale ? Est-ce que le Jobcenter, institution spécialisée dans la gestion des prestations de dernier recours et dans la réinsertion professionnelle, constitue la base organisationnelle optimale pour accompagner vers l'emploi les personnes prises en charge ? En réalité, la mise en place des Jobcenters n'a pas résolu tous les problèmes et en a également créé de nouveaux, notamment en matière de gouvernance conjointe entre une agence fédérale et des communes. Notre analyse suggère toutefois que l'approche allemande est mieux à même de fournir une prise en charge orientée vers l'emploi aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Premièrement, le Jobcenter a une mission claire de favoriser l'insertion professionnelle de tous les bénéficiaires sans emploi. Certes, ceux qui sont plus éloignés du marché du travail se verront proposer une prise en charge et des mesures plus proches de l'insertion sociale mais, théoriquement du moins, toujours dans une optique de réintégrer un jour le marché du travail. Un système d'indicateurs sophistiqué contribue d'ailleurs de manière claire à mettre l'accent sur la mission de

réinsertion professionnelle. Les Jobcenters sont évalués en fonction d'une série d'indicateurs, dont la plupart font référence aux sorties vers l'emploi en général, mais aussi de différents groupes de chômeurs (chômeurs de longue durée, familles monoparentales), à l'accès aux mesures, etc. Le système d'indicateurs fournit une indication claire et sans ambiguïté quant à la mission que les Jobcenters doivent poursuivre : la réinsertion professionnelle de tous les adultes pris en charge. Le système est d'ailleurs très transparent car les indicateurs, pour chaque Jobcenter, sont disponibles sur internet (www.sgb2.info).

Deuxièmement, le personnel des Jobcenters est, de plus en plus, formé spécifiquement aux problématiques du marché du travail et de la réinsertion professionnelle. Ceci n'était pas forcément le cas avant la réforme dans les services sociaux, où le personnel était essentiellement formé pour une prise en charge sociale. Bien-sûr, le personnel d'un Jobcenter est varié, et comprend des collaborateurs qui à la base étaient des assistants sociaux dans des services communaux. Ceux-ci toutefois travaillent avec des collègues provenant du service de l'emploi, ce qui contribue à créer une culture commune. De plus, avec le renouvellement naturel du personnel, on constate que la compétence en réinsertion professionnelle est en train de gagner en importance au fil des années.

Troisièmement, les bénéficiaires du régime allemand ALG II ont plus facilement accès à des mesures de réinsertion professionnelle que les sans-emploi pris en charge par l'aide sociale suisse. Certes, les statistiques entre pays ne sont pas entièrement comparables, mais la différence entre les taux de participation à des mesures est importante. De plus, ce qui frappe, c'est le fait qu'en Allemagne, la probabilité de participer à une mesure ne diminue que très faiblement lorsqu'on passe de l'assurance chômage au régime ALG II (de 27.2% à 24.8%). En Suisse, au contraire, on a clairement l'impression que l'accès à des mesures est beaucoup plus difficile pour des bénéficiaires de l'aide sociale.

De plus, la réforme Hartz IV a également permis une ouverture du catalogue des mesures d'insertion du service de l'emploi aux bénéficiaires de l'ALG II. Même s'il est vrai que dans les faits, les mesures attribuées aux bénéficiaires de l'ALG II sont encore plus souvent orientées sur l'insertion sociale, il n'en reste pas moins que l'offre en matière de mesures s'est largement étoffée depuis 2005. Les mesures les plus adaptées pour un public relativement éloigné du marché du travail, telles que des subventions à l'emploi, sont en principe disponibles pour tous les demandeurs d'emplois. En Suisse, on l'a vu, cette mesure existe seulement dans certains cantons ou communes pour les sans-emplois pris en charge par l'aide sociale.

Tableau 5.1: *Pourcentage de bénéficiaires sans emploi ayant accès à des mesures de réinsertion (sociale ou professionnelle) pour différents publics (autour de 2010)*

Suisse		Allemagne	
Aide sociale	Assurance chômage	ALG II (Hartz IV)	ALG I (assurance chômage)
8-15%	30%	24.8%	27.2%

Sources : voir chapitres 3 et 4.

Note : ces taux ont été calculés de manière différente, et doivent être comparés avec prudence. Les taux allemands (en principe comparables entre eux) font référence à la moyenne annuelle de taux mensuels. Par contre le taux de 30% pour l'assurance chômage suisse est calculé sur une base annuelle. Finalement, la fourchette de taux pour l'aide sociale suisse a été calculée sur la base de différentes méthodes (cf.chap 3). Les taux allemands, en outre, ne tiennent pas compte de certains programmes de formation professionnelle, qui « sortent » le bénéficiaires du domaine du chômage, mais qui, dans les faits, constituent des mesures de réinsertion professionnelle.

Quatrièmement, les réformes allemandes ont favorisé le développement d'une nouvelle culture en matière de politique d'aide sociale. Celle-ci reconnaît désormais la mission de réinsertion professionnelle comme

une mission essentielle et centrale. Cet accent se retrouve à plusieurs niveaux. D'une part dans les rapports publiés par l'agence fédérale de l'emploi, qui mettent beaucoup l'accent sur l'activation (Aktivierung) et la réinsertion professionnelle. Nous l'avons constaté également dans nos contacts avec différents acteurs, qui à des niveaux différents, semblent tous partager cette vision. Bien-sûr, ces mêmes acteurs sont également conscients des difficultés objectives que rencontre toute politique de réinsertion professionnelle de publics fortement éloignés du marché du travail. Mais leur approche reste clairement orientée vers la réinsertion professionnelle.

Finalement, nous ne pouvons pas ne pas relever le fait que la partie allemande de notre étude a pu bénéficier d'informations statistiques beaucoup plus fiables et facilement accessibles, ce qui compte aussi parmi les résultats obtenus grâce à la réforme de 2005. Au contraire, la partie suisse de notre étude s'est heurtée à des obstacles énormes en matière d'accès aux informations et données sur l'aide sociale. L'image que nous présentons se base sur le croisement des plusieurs études disponibles, de la statistique de l'aide sociale réalisée par l'OFS et d'une enquête menée par nos soins auprès des cantons. Aucune de ces sources n'est entièrement satisfaisante, et il est clair qu'il aurait été préférable de pouvoir s'appuyer sur des données plus fiables.

L'impact combiné de toutes ces mesures sur les trajectoires effectives des chômeurs de longue durée est pour l'instant difficile à évaluer. Comme nous l'avons souligné dans ce rapport, la baisse du chômage que l'Allemagne a connu à partir de 2005 n'est que difficilement directement imputable à la réforme Hartz IV. Une réforme majeure comme celle-ci, dont l'impact passe à travers des évolutions lentes telles qu'un changement de culture au sein des services concernés, ne peut pas donner lieu à des baisses de chômage dans l'année qui suit son adoption. L'impact de la réforme Hartz IV doit plutôt être recherché dans le long terme, à travers les cycles économiques.

Est-ce que le cas allemand peut nous permettre de tirer des enseignements utiles pour la Suisse ? Même si par rapport à certaines dimensions, le modèle allemand semble plus performant, il faut admettre qu'il est difficile à l'heure actuelle d'identifier des modèles organisationnels de 'best practice' en matière de politique d'insertion professionnelle pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Comme nous l'avons vu précédemment, les Jobcenters conjoints permettent de résoudre un certain nombre de problèmes. Ils restent néanmoins très compliqués à gérer et laissent d'autres problèmes sans réponse.

Au final, ce qui nous semble important, ce n'est pas tellement la manière dont est organisée la prise en charge orientée emploi pour les bénéficiaires de l'aide sociale, mais bien plus le fait que chaque bénéficiaire d'un régime social puisse avoir accès à la prise en charge et aux mesures les plus prometteuses pour faciliter son insertion professionnelle. Malheureusement, cette condition nous paraît loin d'être remplie en Suisse pour un grand nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Certes, on peut relever que certains cantons et villes ont développé des pratiques innovantes, et sont aujourd'hui relativement proches de cet objectif. D'autres, par contre, en sont encore loin. Le but de ce travail n'est pas d'identifier les bons et les mauvais élèves ni de tenter un benchmarking, ce qui d'ailleurs serait très difficile à réaliser au vu des données disponibles. Notre objectif est plutôt d'attirer l'attention sur un problème plus général qui existe dans la plupart des cantons, même si à des degrés divers.

Y-a-t-il urgence à réformer l'aide sociale ? A première vue, les indicateurs socio-économiques suggèrent plutôt un 'non'. Le chômage reste contenu, le taux d'aide sociale s'est stabilisé à env. 3% de la population depuis plusieurs années. Mais cette situation est fortement tributaire de la bonne conjoncture dont profite la Suisse depuis le milieu des années 2000, à l'exception d'une brève interruption en 2009. En cas de dégradation de l'activité économique et d'augmentation du chômage, il ne fait aucun doute que l'aide sociale sera touchée de plein fouet, surtout au vu des dernières réformes de l'assurance chômage et

l'assurance invalidité. Un système d'aide sociale communalisé et peu orienté vers la réinsertion professionnelle comme le nôtre posera dès lors problème.

6 BIBLIOGRAPHIE

- Aslund, O. & Johanson, P. (2006) *Virtues of SIN effects of an immigrant workplace introduction program*, Stockholm, IFAU, Working paper 2006/6.
- Baethge Kinsky, V., Bartelheimer, P., Henke, J. and Andreas, W. (2007) 'Neue soziale Dienstleistungen nach SGB II', *IAB-Forschungsbericht*, 2007, 15.
- Behaghel, L., Crépon, B. & Gurgand, M. (2009) *Evaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des chômeurs de longue durée*. Paris, Paris School of Economics.
- Bernhard, S., Gartner, H. & Stephan, G. (2008) *Wage subsidies for needy job-seekers and their effect on individual labour market outcomes after the German reforms*, Nürnberg, IAB-Discussion Paper No. 21/2008.
- Bertelsmann Stiftung (2000) *Kooperation statt Konkurrenz: Studie über die Zusammenarbeit von Arbeits- und Sozialämtern*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bonoli, G. & Berclaz, M. (2007) *Besoins sociaux et prestations d'aide sociale en ville de Genève. Eléments pour une réorientation des aides communales*, Lausanne, IDHEAP. Rapport réalisé pour le Service social de la Ville de Genève.
- Bonoli, G., Flückiger, Y., Berclaz, M., Kempeneers, P. & Wichmann, S. (2008) *Evaluation des mesures de réinsertion socioprofessionnelle dans le Canton de Fribourg*, Fribourg, SPE/SASOC.
- Bonoli, G., Horber-Papazian, K., Berclaz, M. & Ehrler, J. (2009) *Evaluation du dispositif RI (Revenu d'insertion)*, Lausanne, IDHEAP.
- Brenke, K. (2010) *Fünf Jahre Hartz IV: Das Problem ist nicht die Arbeitsmoral. Wochenbericht Nr. 6/2010*. Berlin: DIW Berlin.
- Bundesagentur für Arbeit (2011a) *Eingliederungsbilanz 2010: Zentrale Interpretationen*, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit (2011b) *Grundsicherung für Arbeitsuchende: Jahresbericht 2010*, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.

- Bundesagentur für Arbeit (2011c) *Sockel- und Langzeitarbeitslosigkeit*, Arbeitsmarktberichterstattung. Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit (2012a) *Arbeitslosigkeit im Zeitverlauf*, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesagentur für Arbeit (2012b) *Zeitreihe Eckwerte SGB II nach Ländern*, Nürnberg: Bundesagentur für Arbeit.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (2004) *Hartz IV: Menschen in Arbeit bringen*, Berlin-Bonn: BMWA.
- Clasen, J. and Goerne, A. (2011) 'Exit Bismarck, enter dualism? Assessing contemporary German labour market policy', *Journal of Social Policy*, 40(04): 795-810.
- Crettaz, E. (2011) *Fighting working poverty in postindustrial economies. Causes, trade-offs, and policy solutions*, Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- de Coulon, A., Flüchiger, Y. & Vassiliev, A. (2002) *Les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse*, Genève, Université de Genève, Cahier du LEA n° 24.
- Dingeldey, I. (2011a) Fragmented governance continued: the German Case. in R. van Berkel, W. De Graaf and T. Sirovátka (eds) *The governance of active welfare states in Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 62-84.
- Dingeldey, I. (2011b) Germany: Moving towards Integration whilst Maintaining Segmentation. in J. Clasen and D. Clegg (eds) *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Egger, M., Merckx, V. and Wüthrich, A. (2010) *Evaluation du projet national CII-MAMAC*, Aspects de la sécurité sociale, No. 9/10. Berne: OFAS.
- Eichhorst, W., Grienberger-Zingerle, M. and Konle-Seidl, R. (2008) Activation Policies in Germany: From Status Protection to Basic Income Support. in W. Eichhorst, O. Kaufmann and R. Konle-Seidl (eds) *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*. Berlin: Springer Verlag, pp. 17-63.

- Fleckenstein, T. (2008) 'Restructuring welfare for the unemployed: The Hartz legislation in Germany', *Journal of European Social Policy*, 18(2): 177-88.
- 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.
- Forslund, A., Johansson, P. & Lindqvist, L. (2004) *Employment Subsidies – a Fast Lane from Unemployment to Work?*, Uppsala, IFAU Working Paper 2004:18.
- Gerfin, M. & Lechner, M. (2000) *Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland*, Bonn, IZA Discussion Paper No. 154.
- Göckler, R. (2012) *Beschäftigungsorientiertes Fallmanagement: Betreuung und Vermittlung in der Grundsicherung für Arbeitssuchende (SGBII), Case Management in der Praxis. 3. Auflage*, Regensburg, Walhalla und Praetoria Verlag.
- Greenberg, D., Ashworth, K., Cebulla, A. & Walker, R. (2005) When welfare-to-work programs seem to work well: Explaining why riverside and Portland shine so brightly. *Industrial & Labor Relations Review*, 59, 34-50.
- Hanesch, W. (2003) Social assistance between social protection and activation in Germany. in P. Krause, G. Bäcker and W. Hanesch (eds) *Combating poverty in Europe: The German welfare regime in practice*. Aldershot: Ashgate, pp. 147-68.
- Hess, D., Schröder, H., Smid, M. and Reis, C. (2004) MoZArT: Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung. Bonn: infas.
- Hohmeyer, K. & Wolff, J. (2010) *Direct job creation revisited. Is it effective for welfare recipients and does it matter whether participants receive a wage?*, Nurnberg, IAB Discussion paper 21/2010.
- IFO & IAW (2008) Evaluation der Experimentierklausel nach §6c SGB II: Feld 4 'Makroanalyse und regionale Vergleiche'. Kurzfassung. München: Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Angewandte Wirtschaftsforschung

- Kalina, T. and Weinkopf, C. (2012) Niedriglohnbeschäftigung 2010: Fast jede/r Vierte arbeitet für Niedriglohn. *IAQ-Report 1*. Duisburg/Essen: Universität Duisburg/Essen.
- Kettner, A. and Rebien, M. (2009) Job safety first? Zur Veränderung der Konzessionsbereitschaft von arbeitslosen Bewerbern und Beschäftigten aus betrieblicher Perspektive. *Ordnungspolitische Diskurse*. Nürnberg: IAB.
- Kluve, J. (2010) The effectiveness of European active labor market programs. *Labour Economics*, 17, 904-918.
- Knuth, M. (2009) 'Path Shifting and Path Dependence: Labor Market Policy Reforms Under German Federalism', *International Journal of Public Administration*, 32(12): 1048-69.
- Knuth, M. (2010) 'Fünf Jahre Hartz IV: Zwischenbilanz und Reformbedarf', *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, März 2010: 14-23.
- Konle-Seidl, R. (2008) Changes in the governance of employment services in Germany since 2003. *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB), Discussion paper n° 10/2008*.
- Lalive, R., Zweigmüller, J. & van Ours, J. C. (2005) The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. *Journal of the European Economic Association*, 3, 1386-1417.
- Lindenmeyer, H. & Walker, K. (2010) *Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe: Zusammenarbeit bei der Arbeitsvermittlung*, Bern, SECO.
- 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.
- Nadai, E., Canonica, A. and Koch, M. (2010) *Interinstitutionelle Zusammenarbeit (IIZ) im System der sozialen Sicherung. Schlussbericht*, Olten: Fachhochschule Nordwestschweiz.
- Neuenschwander, P. & Winkelmann, A. (2011) *Arbeitsintegration in der Sozialhilfe. Bestandesaufnahme und Analyse von Angeboten der beruflichen und sozialen Integration in der Sozialhilfe*, Bern, Berner Fachhochschule / Soziale Arbeit.

- OFS (2012), Sozialhilfestatistik, Tabellenbereich: Struktur der unterstützten Personen, Neuchâtel. (Tableau obtenu directement de l'OFS).
- Perez, R. (2012) *Prospective du taux d'aide sociale à l'horizon 2025 pour la ville de Bienne*, Lausanne, IDHEAP / Mémoire MPA.
- Pfister, N. (2009) *Integrationsauftrag der Sozialhilfe in der Praxis*, Bern, SKOS/CSIAS.
- Prietzl, J. (2002) das MoZArT-Programm: Kontextualisierung, begleitende Beobachtung und Auswertung. *Zwischenbericht für die Bundestagsfraktion der PDS*. Berlin.
- Schütz, H., Steinwede, J., Schröder, H., Kaltenborn, B., Wielage, N., Christe, G. and Kupka, P. (2011) *Vermittlung und Beratung in der Praxis: Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt*, Nürnberg et Bielefeld, IAB et Bertelsmann Verlag.
- SECO (2007) *Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi*, Politique du marché du travail n°20 (1.2007). Berne: SECO.
- Sianesi, B. (2002) *An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s*, London, Institute of fiscal studies, Working paper 02/01.
- Statistisches Bundesamt (2012) *Sozialhilfe in Deutschland 2010*, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Steffen, J. (2011) Sozialpolitische Chronik: Sozialhilfe (seit 1982) und Grundsicherung für Arbeitsuchende (seit 2005). Bremen: Arbeitnehmerkammer Bremen.
- Voges, W., Jacobs, H. and Trickey, H. (2001) Uneven development: Local authorities and workfare in Germany. in I. Lodemel and H. Trickey (eds) *'An offer you can't refuse': Workfare in international perspective*. Bristol: The Policy Press, pp. 71-104.

In der gleichen Reihe Dans la même collection

N°	Autoren, Titel und Datum – Auteurs, titres et date
267	BÄR Theo Die Regierungsreform im Bund
268	DOLDER Olivier Kleine Lotterien – grosse Unterschiede
269	LAESSLÉ Melaine Les coopératives d'habitation comme alternative au marché immobilier
270	TRIPET Florent Manuel Ein Instrument der parlamentarischen Mitwirkung im Bereich der schweizerischen Aussenpolitik: Die Information und Konsultation gemäss Art. 152 Parlamentsgesetz
271	AGLIONE Camille-Angelo L'administration s'adresse aux ados: analyse du recrutement du Conseil des jeunes de Lausanne; pistes et conseils pour les décideurs
272	CAUVIN Francesca L'analyse participative de la Ville de Genève. Présentation et analyse de quelques initiatives communales encourageant la participation des citoyens à l'amélioration de leur qualité de vie
273	FATTORE Daniel Minorités linguistiques, où êtes-vous ? Pistes et mesures pour une meilleure représentation des minorités linguistiques au sein des organisations (para-)étatiques
274	GRANDJEAN Yann Le rôle du juge dans le cycle des politiques publiques
275	SOGUEL Nils, MUNIER Evelyn Vergleich 2011 der Kantons- und Gemeindefinanzen Comparatif 2011 des finances cantonales et communales
276	HUGUENIN Jean-Marc Data Envelopment Analysis (DEA)
277	PINSON Joël Analyse des réseaux sociaux appliquée à l'organisation d'événements sportifs
278	HUGUENIN Jean-Marc Data Envelopment Analysis (DEA)
279	DUPUIS Johann, KNOEPFEL Peter Institutional regimes, policy networks and their effects on the management of contaminated sites. The case of Bonfol industrial landfill in Switzerland.
280	EGGLI Sophie La 5 ^e Suisse, la 5 ^e roue du char en matière de participation à la vie démocratique?

L'IDHEAP en un coup d'œil

Champ

L'IDHEAP, créé en 1981, se concentre sur l'étude de l'administration publique, un champ interdisciplinaire (en anglais Public Administration) visant à développer les connaissances scientifiques sur la conduite des affaires publiques et la direction des institutions qui en sont responsables. Ces connaissances s'appuient sur plusieurs disciplines des sciences humaines et sociales, comme le droit, l'économie, le management et la science politique, adaptées aux spécificités du secteur public et parapublic. L'IDHEAP est le seul institut universitaire suisse totalement dédié à cet important champ de la connaissance.

Vision

A l'interface entre théorie et pratique de l'administration publique, l'IDHEAP est le pôle national d'excellence contribuant à l'analyse des mutations du secteur public et à une meilleure gouvernance de l'Etat de droit à tous ses niveaux, en pleine coopération avec ses partenaires universitaires suisses et étrangers.

Mission

Au service de ses étudiants, du secteur public et de la société dans son ensemble, l'IDHEAP a une triple mission qui résulte de sa vision:

- Enseignement universitaire accrédité au niveau master et post-master, ainsi que formation continue de qualité des élus et cadres publics;
- Recherche fondamentale et appliquée en administration publique reconnue au niveau national et international, et valorisée dans le secteur public suisse;
- Expertise et conseil indépendants appréciés par les organismes publics mandataires et enrichissant l'enseignement et la recherche.

Principales prestations

1. Enseignement: former les élus et cadres actuels et futurs du secteur public

- Doctorat en administration publique
- MPA (Master of Public Administration)
- Master PMP (Master of Arts in Public Management and Policy)
- CEMAP (Certificat exécutif en management et action publique)
- Certificat universitaire d'un cours trimestriel du MPA
- SSC (Séminaire pour spécialistes et cadres)

2. Recherche: ouvrir de nouveaux horizons pour l'administration publique

- Projets de recherche fondamentale ou appliquée
- Directions de thèses de doctorat
- Publications scientifiques (ouvrages et articles)
- Colloques et conférences scientifiques
- Cahiers et Working Papers de l'IDHEAP

3. Expertise et conseil: imaginer et mettre en œuvre des solutions innovatives

- Mandats d'expertise et de conseil auprès du secteur public et parapublic

4. Services à la cité: contribuer à la connaissance du service public

- Bibliothèque spécialisée en administration publique
- Sites Badac.ch, gov.ch, ivote.ch
- Renseignements aux collectivités publiques
- Interventions médiatiques
- Articles et conférences de vulgarisation