



Solothurner SKOS-Tage
CSIAS, Soleure, 6 et 7 septembre 2007

Les politiques de réinsertion professionnelle et les incitations économiques

Yves Flückiger

Département d'économie politique
et Observatoire universitaire de l'emploi

1



1. Introduction

➤ Définition

- Les politiques de réinsertion professionnelle regroupent toutes les interventions de l'Etat en vue de :
 - 1) Favoriser la création d'emploi ;
 - 2) Stimuler l'offre de travail ;
 - 3) Améliorer le fonctionnement du marché du travail afin de :
 - Permettre une réinsertion professionnelle rapide et durable des personnes actives à la recherche d'un emploi
 - Créer des conditions favorables au maintien des personnes actives sur le marché du travail et à l'entrée des personnes qui le souhaitent sur le marché

2



1. Introduction

➤ Typologie des politiques de réinsertion

- Au niveau économique, la politique de réinsertion professionnelle repose, au sens étroit, sur trois piliers principaux :
 - 1) Action sur l'offre de travail ;
 - 2) Action sur la demande de travail ;
 - 3) Action sur les conditions générales de fonctionnement du marché du travail (circulation de l'information, mobilité de la main-d'œuvre, adéquation entre l'offre et la demande de travail)
- Au sens large, les politiques de l'emploi englobent également les politiques macroéconomiques axées sur la stabilisation des fluctuations conjoncturelles

3



2. Actions sur l'offre de travail

➤ Les interventions sur l'offre de travail :

- 1) **Les pré-retraites et cessations anticipées d'activité**
 - L'objectif de ces dispositifs est de réduire le chômage des personnes plus âgées en prenant en charge la transition vers la retraite pour faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail
- 2) **La formation**
 - L'objectif de ces mesures est d'améliorer les chances de réinsertion professionnelle des personnes à la recherche d'un emploi et leurs perspectives de salaires
 - Les actions sur la formation visent aussi à favoriser la transition entre le système éducatif et le marché du travail

4



2. Actions sur l'offre de travail

3) Les incitations à la reprise d'un emploi

- L'objectif de ces mesures est d'inciter les chômeurs, les personnes assistées ou inactives à (re-)prendre un emploi (impôts négatifs conditionnés à l'exercice d'un emploi, possibilité de cumul partiel des allocations chômage ou de minima sociaux avec des revenus d'activité, mesures de contraintes et de sanctions, etc)
- Elles visent également à offrir des mesures d'accompagnement (aide à la recherche d'emploi, aide à la mobilité, aide à la garde d'enfants etc.)
- Nous allons nous concentrer sur certaines de ces mesures pour illustrer la situation en Suisse et indiquer des solutions possibles

5



2.1. Les politiques visant à relever le taux d'activité


- Les scénarios démographiques montrent que le nombre de personnes en âge d'activité, en Suisse, par rapport aux personnes de plus de 65 ans devrait passer de **5 en 1970 à 3,3 en 2010** avant d'atteindre **2,5 en 2030 puis 2,2 en 2040**
- Du point de vue du ratio de dépendance, la Suisse est proche des pays de l'OCDE; sa situation relative pourrait même s'améliorer au cours de prochaines décennies
- Depuis 1990, le pourcentage de personnes en situation de retrait prématuré du marché du travail s'est accru en Suisse
- Selon les données du recensement fédéral de la population, ce taux a passé pour les **hommes**, à une année de la retraite, de **31,8% en 1990 à 48,4% en 2000**; pour les **femmes**, ce pourcentage a passé de **28,7% en 1990 à 32,6% en 2000**

6

Taux de retraite anticipée* par âge et par sexe, en 1990 et en 2000

Age	1990			2000		
	Total	Hommes	Femmes	Total	Hommes	Femmes
55 ans	3.6	2.9	4.9	8.3	7.7	9.2
56 ans	4.4	3.4	6.1	9.3	8.8	10.1
57 ans	5.4	4.1	7.8	11.1	10.1	12.5
58 ans	6.7	4.9	9.9	13.7	12.4	15.4
59 ans	8.4	6.2	12.5	16.7	15.4	18.6
60 ans	12.2	8.8	18.5	23.2	21.4	25.7
61 ans	18.5	12.5	28.7	29.0	26.3	32.6
62 ans	-	19.4	-	-	33.3	-
63 ans	-	24.9	-	-	40.4	-
64 ans	-	31.8	-	-	48.4	-

Source: OFS, RFP, 1990-2000

 UNIVERSITÉ DE GENÈVE


2.1. Les politiques visant à relever le taux d'activité

➤ **Chômage :**

- Si le risque de tomber au chômage est plus faible pour les plus de 50 ans, leur durée de chômage est nettement plus longue
- Au-delà de 50 ans, et même de 45 ans déjà (!), il semble que plus aucun facteur autre que l'âge n'exerce d'influence significative sur la probabilité de sortir du chômage (résultat d'une étude menée par l'OUÉ sur la population des plus de 45 ans)

➤ **Politiques de l'emploi :**

- Il faut surtout favoriser le maintien de la population de plus de 50 ans en emploi
- De ce point de vue, des réformes sont possibles en Suisse (bonification de vieillesse du deuxième pilier)...

 UNIVERSITÉ DE GENÈVE

2.1. Les politiques visant à relever le taux d'activité

➤ **Politiques de l'emploi :**

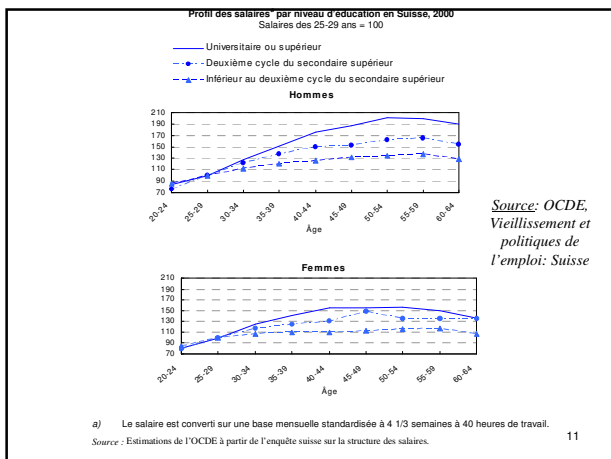
- ...et des changements dans les politiques de rémunération sont sans doute nécessaires
- Mais l'idée de la flexibilisation des rémunérations semble faire son chemin ...
- Il convient aussi de faire en sorte que les entreprises cessent leur politique de mise en retraite anticipée
- Celles-ci ont en effet un coût non négligeable (selon une étude de l'OUÉ, il se monterait à 6,7% du PIB potentiel pour la Suisse, légèrement au-dessous de la moyenne de l'OCDE)


Les « bonifications de vieillesse »

Bonifications de vieillesse dans la prévoyance professionnelle

Hommes	Femmes	Taux du salaire coordonné en %
25 à 34 ans	25 à 31 ans	7 %
35 à 44 ans	32 à 41 ans	10 %
45 à 54 ans	42 à 51 ans	15 %
55 à 65 ans	52 à 62 (63) ans	18 %

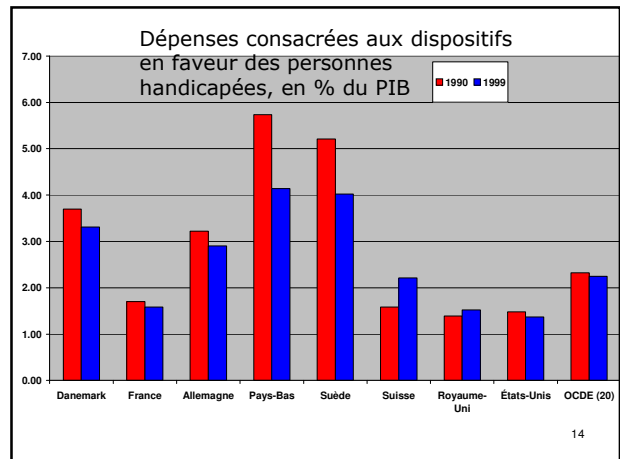
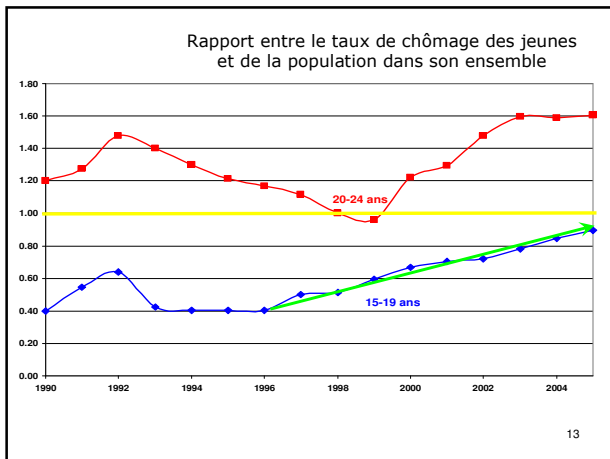
Source : OFAS




 UNIVERSITÉ DE GENÈVE

2.1. Les politiques visant à relever le taux d'activité

- Il faut également veiller à ce que les jeunes en fin de formation obligatoire puissent transiter le plus aisément possible vers d'autres formations ou vers le marché du travail
- Dans la zone OCDE, 15% des jeunes de 15 à 24 ans sans emploi bien que ne poursuivant pas d'études s'élève à 15%
- En Suisse, la situation est moins préoccupante même si la situation semble se détériorer, surtout pour les jeunes âgées entre 15 et 19 ans dont le taux de chômage augmente relativement au reste de la population
- Il convient également d'assurer l'insertion professionnelle des personnes handicapées, surtout que cette population est en hausse en Suisse




 UNIVERSITÉ DE GENÈVE

2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle

- Pour que les groupes en situation précaire puissent renouer avec l'emploi, il faut tout d'abord que le **travail soit payant**
- Le revenu auquel ces publics peuvent aspirer est parfois insuffisant comparé aux prestations sociales pour encourager l'offre de travail
- Beaucoup de ménages oscillent entre travail et système de protection sociale sans réussir toujours à sortir de cet engrenage
- Il faut faire en sorte que le travail soit rémunérateur en trouvant le meilleur compromis possible entre système de prélèvements, système de prestations et salaire (minimum)
- Le **travail** doit être également **accessible** en particulier pour les parents (concilier profession et famille) mais aussi pour les personnes handicapées qui se heurtent encore souvent à des obstacles organisationnels dans le monde du travail
- Finalement, si l'emploi doit être rémunérateur, il faut aussi qu'il soit **abordable** pour les employeurs (Cf. section 3)

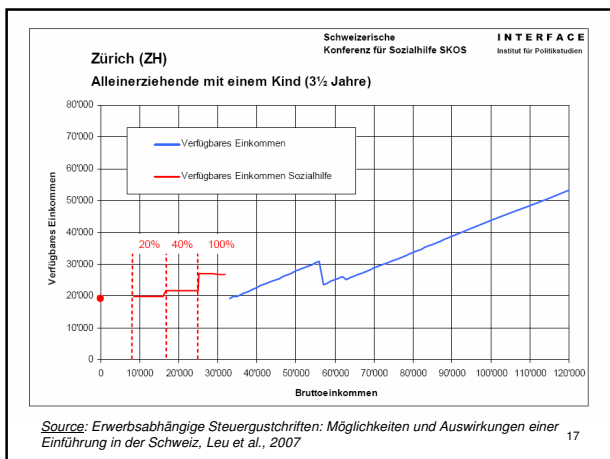
15


 UNIVERSITÉ DE GENÈVE

2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle

- **Les effets de seuil**
- Une augmentation du revenu brut peut se traduire par une diminution du revenu disponible \iff effet de seuil
- Le **revenu disponible** correspond à la somme de tous les revenus (y compris les transferts sociaux) à disposition du ménage déduction faite des impôts, du loyer, des primes d'assurance maladie et des coûts extérieurs de garde d'enfants (impôts et dépenses)
- Le revenu disponible correspond au revenu brut
 - ❖ - impôts et dépenses (impôt, frais de garde, assurance maladie, loyer)
 - ❖ + transferts sociaux (allocations familiale – pour enfant, gratuité des primes d'assurance maladie, subsides, pension alimentaire et avance, aide sociale, prestations complémentaires à l'AVS, paiement du logement, autres prestations particulières) (exonérés de l'impôt)

16

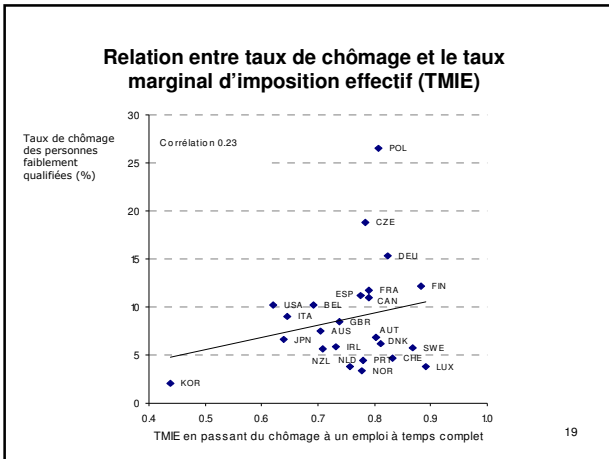


 UNIVERSITÉ DE GENÈVE

2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle

- Plus un canton prévoit de mesures sociales, plus il prend le risque qu'elles s'additionnent et favorisent des effets de seuil (trappe à la pauvreté)
- Malgré l'augmentation du revenu brut, le revenu disponible chute à la sortie de l'aide sociale
- Deux facteurs principaux expliquent les effets de seuil :
 1. l'accumulation des diverses allocations (suppression ou chute des subventions pour les personnes dont le revenu est légèrement au-dessus de l'aide sociale)
 2. les impôts
- Les études empiriques montrent qu'il existe un lien entre le taux de chômage des personnes faiblement qualifiées et le taux marginal d'imposition effectif (net des aides reçues)

18



UNIVERSITÉ DE GENÈVE

2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle

➤ **Politiques de réinsertion professionnelle :**

- Il convient de réformer le système fiscal et social pour éviter qu'une hausse de revenu liée à une prise d'emploi ne soit réduite à néant par les hausses d'impôt et de cotisations et par les suppressions de prestations sociales
- Il faut faire en sorte que les personnes qui trouvent un emploi ne perdent pas brutalement les aides qu'elles reçoivent; elles doivent être réduites progressivement au fur et à mesure que le revenu du travail augmente
- En comparaison internationale, le système de prélèvements appliqué en Suisse est pénalisant pour les personnes qui reprennent un emploi

20

UNIVERSITÉ DE GENÈVE

2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle

- Il faut uniformiser le calcul du revenu déterminant le droit à des prestations (accordées sur les mêmes critères) et hiérarchiser les aides octroyées (accordées dans un ordre précis)
- Un système hiérarchisé permet d'éviter que, par le cumul des prestations octroyées par différents services, le revenu des personnes qui se trouvent juste au-dessous des seuils déterminant le droit à des aides sociales dépasse en fin de compte le revenu des ménages situés juste au-dessus de ce seuil
- Ce type de situation contribue à créer une trappe à la pauvreté et à l'inactivité
- Il convient d'augmenter le niveau des salaires minima (en Suisse, de manière sectorielle et régionale, par le biais des différentes CCT)
- Le salaire minimum est une arme à double tranchant s'il est relativement élevé en comparaison du salaire médian

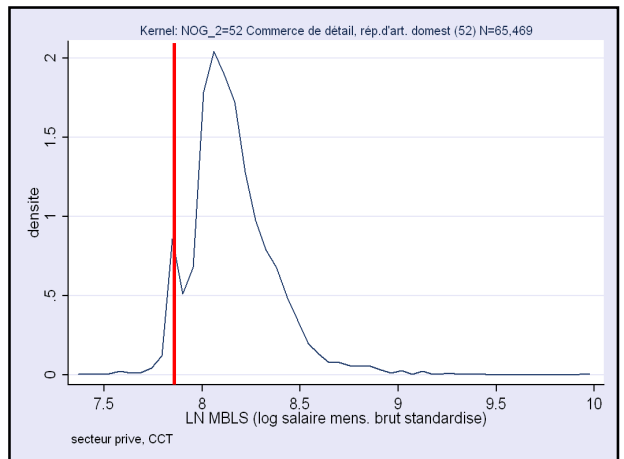
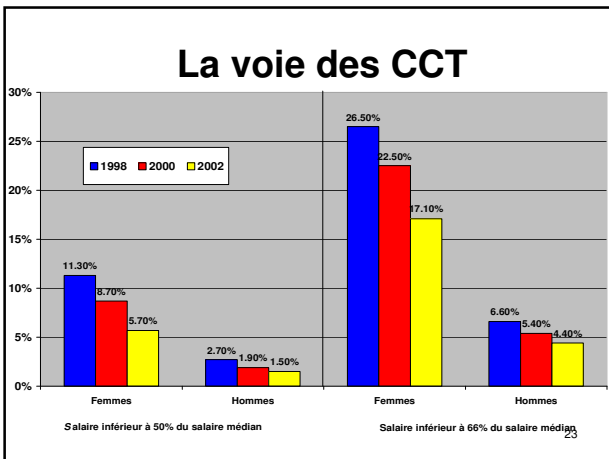
21

la voie des CCT

Secteurs	Qualification	1998	2000	2002	2004	Variation 98-04
Textile	Sans	2'365	2'390	2'750	3'050	29,0%
	Avec	3'365	3'410	3'730	3'950	17,4%
Imprimerie	Sans	2'800	2'900	3'000	3'000	7,1%
	Avec	3'500	3'560	3'560	3'560	1,7%
COOP	Sans	2'400-2'700*	2'400-2'700*	3'200	3'300	22,2%
	Avec	2'600-3'000*	2'600-3'000*	3'500**	3'600**	20,0%
Migros	Sans	2'500-2'800*	2'600-2'900*	3'150	3'300	17,9%
	Avec	2'700-3'100*	2'800-3'200*	-	-	-
Restauration	Sans	2'350	2'410	3'000	3'120	32,8%
	Avec	3'050	3'110	3'350	3'525	15,6%
Coiffure	Avec	2'800	2'800	3'000	3'200	14,3%

* différencié régionalement ** salaire minimum apprentissage de 3 ans

22



**2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle**

- **Le projet d'autosuffisance canadien (PAS)** : encourager l'emploi et réduire la pauvreté parmi les parents isolés
- Expérience contrôlée d'une durée de cinq ans
- Les bénéficiaires du programme ont été choisis de manière aléatoire et leur comportement a été comparé à celui d'individus auxquels aucun supplément de revenu n'a été offert (groupe de contrôle)
- Le PAS prévoyait le versement d'une prime de retour à l'emploi ciblée sur un groupe spécifique (parents isolés ayant perçus des minima sociaux depuis moins d'un an)
- La prestation était versée pendant une durée limitée à trois ans
- Elle représentait la moitié de la différence entre le revenu du travail du participant et un revenu de référence sous réserve que le bénéficiaire effectue au moins 30 heures de travail hebdomadaire

25

**2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle**

- Cette prime doublait à peu près le revenu de nombreux travailleurs à bas salaires (avant impôt et frais liés au travail)
- Les bénéficiaires de la prime ne pouvaient plus percevoir leur prestation d'aide sociale antérieure
- En revanche, ils restaient éligibles à d'autres transferts monétaires tels que ceux du système d'allocations familiales
- Personne n'était tenu de participer au PAS et les participants pouvaient à tout moment quitter le programme pour retourner au système d'aide sociale
- Les résultats du programme ont été très encourageants: il a ramené un nombre important de personnes vers l'emploi et il a eu des effets très marqués sur le revenu et la pauvreté

26

**2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle**

- Cependant, l'effet de ce programme s'est estompé à partir du moment où la prime a cessé d'être versée
- La prime aurait pu être plus efficace et avoir un effet plus durable si on l'avait conjuguée à des services d'accompagnement dans l'emploi ou d'aides au réemploi pour les personnes concernées, notamment pour celles qui étaient depuis longtemps, et de manière récurrente, dans des systèmes d'aide sociale
- Lorsque le programme a été proposé à des nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale, les effets positifs sur l'emploi et les gains ont été particulièrement importants et durables

27

**2.2. Les politiques de réinsertion professionnelle**

Année	1	2	3	4	5	
					1 ^{er} semestre	2 ^{ème} semestre
			Fin du programme			
Taux d'emploi (%)						
Programme	29.7	40.6	39.9	41.2	42.1	41.8
Témoin	25.4	30.1	32.6	36.8	39.8	41.9
Impact	4.3	10.5	7.3	4.4	2.3	n.s.
Taux d'emploi à plein temps						
Programme	18.0	28.5	27.7	28.5	28.3	28.0
Témoin	11.6	16.0	18.4	22.3	25.0	26.5
Impact	6.4	12.5	9.3	6.2	3.3	n.s.
Gains mensuels						
Programme	233	370	387	476	499	496
Témoin	186	269	317	424	462	488
Impact	47	101	70	52	n.s.	n.s.

28

**3. Les actions sur la demande**

- Les prestations subordonnées à l'exercice d'un emploi peuvent encourager les personnes défavorisées à entrer sur le marché du travail mais ces publics peuvent aussi se heurter à une insuffisance de la demande de travail
- Le coût du travail peut en effet constituer une contrainte forte pour les entreprises et limiter leurs capacités de recrutement
- Ces mesures peuvent prendre différentes formes: les mesures générales visant l'ensemble de la population exerçant un emploi à bas salaire et les dispositifs ciblés plus étroitement sur des personnes sans emploi et difficilement employables (ARE ou Teillohnjob)
- Le système d'allocation de retour en emploi (ARE à Genève ou AIT au niveau fédéral) permet de combattre la stigmatisation dont sont victimes les chômeurs de longue durée

29

**3. Les actions sur la demande**

- Lorsque les mesures visent un groupe très important de personnes (réduction de cotisations sociales pour les travailleurs à bas salaires), les effets d'aubaine risquent d'être plus importants
- Il existe aussi le risque de voir apparaître des trappes à bas salaires, les employeurs rechignant à accorder des hausses de rémunération qui contribueraient à supprimer les aides octroyées
- Pour éviter ce type d'effet, il convient d'introduire des mesures complémentaires aux allègements de cotisation telles que des subventions transitoires sur les augmentations de salaires
- De ce point de vue, les subventions ciblées semblent plus efficaces
- Il convient aussi de modifier la logique de financement des assurances sociales et notamment de l'assurance-chômage

30



3. Les actions sur la demande

	Subventions à l'emploi		Répartition des subventions	
	En % du total des dépenses liées aux mesures actives	En % du PIB	Privé	Public
Danemark	10,7	0,17	11,6	88,4
Finlande	27,7	0,26	55,4	44,6
France	26,2	0,34	46,9	53,1
Allemagne	17,8	0,21	13,5	86,5
Pays-Bas	24,0	0,38	12,6	87,4
Nouvelle-Zélande	11,6	0,06	81,2	18,8
Suède	13,3	0,19	98,4	1,6
Suisse	23,1	0,10	36,8	63,2
Royaume-Uni	7,3	0,03	63,2	36,8
Etats-Unis	8,1	0,01	37,7	62,3

31



4. Les actions portant sur le fonctionnement du marché

- Au-delà des politiques susceptibles d'agir sur l'offre ou la demande de travail, il convient d'examiner les facteurs susceptibles d'influencer le fonctionnement du marché
- Il convient en particulier de se demander si les ORP utilisent au mieux les ressources mises à leur disposition pour obtenir les performances les plus élevées possibles
- Cette efficacité ne doit pas être appréciée seulement en fonction de la rapidité de la réinsertion mais aussi en fonction de sa qualité
- Cette analyse doit aussi tenir compte de l'environnement dans lequel les ORP opèrent et du profil individuel des personnes dont elles ont la charge

32



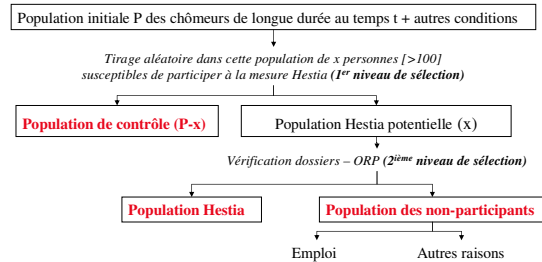
4.1. L'expérience Hestia

- Pour combattre le chômage de longue durée (supérieur à 12 mois), le canton de Genève a mis en place un dispositif original : les « Maisons Hestia »
- Ce dispositif novateur a démarré officiellement le 25 septembre 2006 pour une durée d'une année
- Une procédure d'évaluation a été mise en place pour analyser l'impact du dispositif
- Cette approche a permis, dans un délai très court, de mettre en place une expérience et d'en extraire les principales conclusions sans passer par une procédure législative nécessairement plus longue et plus compliquée

33



Populations concernées : principes de sélection



34

Statut des populations concernées

Sources: OCE, Hestia (état au 16/04/2007)

Statuts	Populations de référence			Total
	Contrôle	Hestia	Non-participants	
Annulation par				
Sortie vers l'emploi	36 (17,3%)	45 (30%)	48 (33,3%)	129 (25,7%)
Autres sorties	23 (11,1%)	10 (6,6%)	30 (20,8%)	63 (12,5%)
Non annulés	149 (71,6%)	95 (63,4%)	-	244 (48,6%)
Non annulés et non éligibles	-	-	66 (45,9%)	66 (13,2%)
Total des effectifs	208 (100%)	150 (100%)	144 (100%)	502 (100%)

35



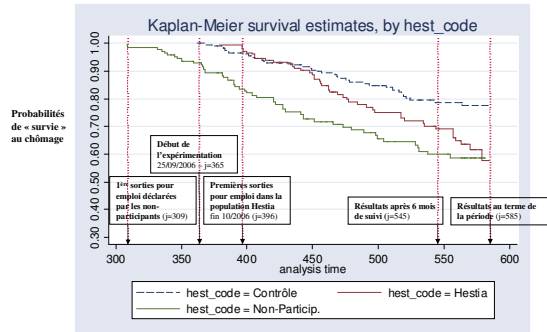
4.1. L'expérience Hestia

- L'efficacité économique du dispositif Hestia a été examinée en analysant tout d'abord les trajectoires individuelles des populations concernées pour déterminer leur chance de sortir du chômage à un instant donné (*modèle de Kaplan-Meier*)
- Dans un deuxième temps, nous avons étudié les probabilités de sortie du chômage en tenant compte explicitement des caractéristiques individuelles des différentes populations concernées qui sont susceptibles d'exercer une influence sur les chances de quitter le chômage (*modèle de Cox*)

36

Impacts des Maisons Hestia : Efficacité économique

Modèle de Kaplan Meier - Résultats



4.1. L'expérience Hestia

➤ Analyse des trajectoires individuelles : principales conclusions

1. La trajectoire des individus passés par le dispositif Hestia se situe, sauf pour les 30 premiers jours, en-dessous de celle des individus du groupe de contrôle (benchmark)
 - Les probabilités de retrouver un emploi après avoir passé par le dispositif Hestia sont « à durée égale » supérieures à celles du groupe de contrôle
2. La courbe de probabilité de « survie » au chômage des non-participants commence à décroître 60 jours avant le début de la période de suivi des populations concernées
 - L'expérience mise en place, caractérisée par un suivi personnalisé et plus systématique des chômeurs, a permis d'observer des sorties vers l'emploi qui n'avaient pas été enregistrées par les services de l'emploi



4.1. L'expérience Hestia

➤ Analyse des trajectoires individuelles : principales conclusions

- ➔ C'est un résultat inattendu mais très instructif de l'expérience pilote
- 3. La pente de la courbe décrivant la trajectoire des individus passés par Hestia est plus forte que celle observée auprès des deux autres groupes (de contrôle et des non participants)
 - ➔ La probabilité de sortie du chômage des individus ayant participé au dispositif Hestia augmente plus rapidement que celle du groupe de contrôle ou des non-participants (**effet d'accélération plus important**)
- L'efficacité du dispositif Hestia a été ensuite examinée en tenant compte des caractéristiques individuelles des personnes concernées

Impacts des Maisons Hestia : Efficacité économique

Modèle de durée de Cox – Probabilité de sortie du chômage

	Paramètres estimés	Référence
Hestia	1.7225*	Contrôle = 1
Non-participants	2.3610***	Contrôle = 1
Femme	0.8257	
Age	0.9682**	
Marié	0.8079	
Suisse	1.1461	
Degré secondaire II	1.1260	Scolarité obligatoire = 1
Degré tertiaire	1.0898	Scolarité obligatoire = 1
Expérience > 1 an	1.0099	
Qualifié	1.3552	
Jours de Formation (Total)	0.9992	
Agences ORP	2.2744**	Lac et Rive = 1
MMT=oui	1.4664	



4.1. L'expérience Hestia

➤ Analyse des trajectoires en contrôlant les caractéristiques individuelles : principales conclusions

1. Toutes choses égales par ailleurs, le dispositif Hestia contribue à augmenter de 72% la probabilité de sortie du chômage par rapport à la population de contrôle (ce taux mesure un accroissement par rapport à un risque de base commun aux deux populations considérées)
2. Toutes choses étant égales par ailleurs, le suivi personnalisé des chômeurs contribue à augmenter de 136% la probabilité de sortie du chômage par rapport à la population de contrôle
 - ➔ La mise en place du dispositif Hestia et le suivi personnalisé des chômeurs a révélé rétrospectivement des situations d'emploi; cela explique le score élevé des probabilités de sortie du groupe des non-participants



4.1. L'expérience Hestia

3. Toutes choses étant égales par ailleurs, le fait d'être plus jeune d'un an qu'une autre personne contribue à augmenter de 3% la probabilité de sortie du chômage
4. Toutes choses étant égales par ailleurs, le fait d'être un chômeur inscrit à un ORP autre que celui du Lac ou de Rive contribue à augmenter de 127% la probabilité de sortie du chômage
5. En omettant cette variable, l'effet de l'ORP est « capté », notamment, par le niveau de formation des chômeurs
6. L'effet des caractéristiques individuelles s'estompe au fur et à mesure que la période de chômage s'allonge



5. Conclusions

- Il existe une multitude d'instruments pour améliorer l'efficacité des politiques de réinsertion professionnelle
- Pour atteindre cet objectif, il faut mieux profiler les mesures par rapport aux publics cibles (cf. *Job seekers classification instrument* en Australie ou projet SAPS en Suisse)
- Il faut aussi créer les incitations économiques nécessaires à une reprise d'emploi
-et s'inspirer des exemples de programmes développés ailleurs
- Il convient également d'encourager l'expérimentation et la créativité
- Surtout, il faut avoir des attentes réalistes quant à l'importance des effets produits par les nouveaux programmes
- Tout en mettant en place une évaluation scientifique de leurs effets

43

Observatoire universitaire de l'emploi

Adresse internet :

www.unige.ch/ses/lea/oue

44