Mesures du marché du travail et collaboration interinstitutionnelle

Autor(en): **Borel, Pierre-Alain**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **72 (2014)**

Heft 2

PDF erstellt am: **19.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-823249

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

MESURES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE

PIERRE-ALAIN BOREL
Service de l'emploi, Office de logistique des mesures du marché du travail, État de Neuchâtel
pierre-alain.borel@ne.ch

Dans cet article, l'auteur met en perspective le développement des mesures du marché du travail, s'attachant à mettre en lumière les diverses collaborations interinstitutionnelles sous contrainte des règles fédérales. Il montre les difficultés et les limites d'actions collaboratives, tout en insistant sur la volonté des acteurs cantonaux notamment à faire évoluer les pratiques.

Mots-clés: Marché du travail, assurance-chômage, indemnités, réinsertion professionnelle.

DES MESURES COMME ALTERNATIVE AU CHÔMAGE

Le terme de mesures du marché du travail désigne l'ensemble des dispositifs mis en place, tels que cours, stages, tests, formations ou encore aides financières à l'employeur destinés à favoriser la reprise d'un emploi. D'abord utilisé dans le jargon de l'assurance-chômage, ce terme se retrouve aujourd'hui largement employé par l'ensemble des partenaires actifs dans le domaine de l'insertion ou de la réinsertion professionnelle.

Le développement des mesures du marché du travail a tout d'abord commencé dans le cadre de l'assurance-chômage. En effet, dès 1996, cours de formation et programmes d'occupation ont été développés pour améliorer les compétences des chômeurs, mais aussi dans un esprit de contre-prestations, l'idée étant qu'une personne sans emploi devait participer à des mesures et donc faire des efforts en contrepartie des indemnités de chômage.

C'est ainsi que recherchant à développer des mesures en quantité et manquant d'expériences, nous avons pu assister, à cette époque, à un foisonnement de mesures dont certaines existent toujours aujourd'hui, comme les semestres de motivation. D'autres, plus étonnantes ont émergé mais n'ont pas été concrétisées, comme la «course à pied pour chômeur» qui partait du principe que le demandeur d'emploi serait efficace dans ses démarches auprès des entreprises par l'augmentation de sa performance dans l'endurance physique! Les programmes dits d'occupation ont également connu un essor important, ceci d'autant plus qu'ils permettaient, à l'époque, de cotiser à l'assurance-chômage et donc de retrouver un droit aux indemnités.

Au fur et à mesure des années et des modifications de la loi sur l'assurance-chômage, le panel des mesures s'est complété, incluant des aides financières à l'embauche, des possibilités de soutien pour devenir indépendant, des encouragements à suivre un apprentissage, etc. Dans le même temps, les concepts se sont affinés pour sortir de la simple idée d'occupation et inclure des activités de plus en plus proches des besoins du marché et de ce qui est attendu au sein des entreprises.

Les travaux de recyclage et de travaux sur bois ont ainsi peu à peu cédé la place aux activités en salles blanches et aux ateliers de pratique horlogère. De même, les traditionnels cours pour apprendre à rédiger des curriculum vitae se sont transformés pour inclure également un travail sur les valeurs, la mise en évidence des compétences, la simulation d'entretien, autant d'éléments cherchant à préparer le candidat en recherche d'emploi à «faire la différence» auprès d'un employeur potentiel.

RÉINSÉRER PLUTÔT QU'INDEMNISER

De son côté, l'assurance-invalidité, plus particulièrement depuis sa dernière révision, mise davantage sur la réinsertion et plus encore sur l'intervention et la détection précoce. C'est ainsi que nombre de mesures nouvelles ont vu le jour ces dernières années. Contrairement aux mesures de l'assurance-chômage qui s'adressent à des personnes qui peuvent travailler normalement une quarantaine d'heures par semaine, les mesures de l'assurance-invalidité prévoient bien souvent un entraînement progressif permettant de retrouver un rythme de travail normal après un certain temps. En complément, il existe souvent des mesures de coaching et d'accompagnement, sans oublier des mesures financières pour permettre une réintégration et adapter le poste de travail.

Au fil des années, les règles de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité s'étant durcies, de plus en plus de personnes n'ont eu d'autres choix que de recourir à l'aide sociale. Cet organisme qui agit en fin de course et qui a développé des mesures de réinsertion sociale depuis de nombreuses années s'est alors aussi trouvé confronté à l'épineuse question de la réinsertion professionnelle et a dû développer ses propres mesures pour favoriser la reprise d'un emploi.

INTÉGRER PAR L'EMPLOI

Depuis peu, les services chargés de la question de l'asile cherchent également à favoriser l'employabilité des requérants et travaillent avec différentes mesures qui associent souvent l'apprentissage de la langue avec des mesures d'acquisition de compétences en vue d'exercer un nouveau métier.

Plus récemment encore, les services d'intégration des migrants ne se préoccupent plus seulement de l'acquisition de la langue et des coutumes de notre pays, mais aussi des questions d'emploi de tous les étrangers rejoignant notre pays. En effet, les services de la Confédération se sont rendu compte qu'une bonne intégration ne peut se faire sans que l'emploi soit pris en considération.

Enfin, la formation professionnelle cherche, au travers du développement du case management introduit il y a quelques années seulement, à accompagner les jeunes en difficultés, dans les moments de transition; entre l'école obligatoire et un apprentissage et entre l'acquisition d'un titre et l'insertion sur le marché de l'emploi.

LA MULTIPLICITÉ DES INTERVENANTS

Nous constatons ainsi qu'au cours des dernières années, les intervenants traditionnels en termes d'insertion professionnelle que sont l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité ont été rejoints par toute une série d'autres acteurs qui ont développé des dispositifs différents. Chaque acteur a son propre historique, ses propres motivations et des incitations législatives différentes.

En effet, même si l'idée de collaboration interinstitutionnelle (CII) existe déjà depuis plus de 10 ans et qu'un bureau national de la CII entre l'OFAS (office fédérale des assurances sociales), le seco (secrétariat d'Etat à l'économie), le SEFRI (secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation) et les services cantonaux de l'action sociale a été créé, force est de constater que les incitations de la Confédération, malgré un discours en faveur d'une plus grande collaboration, vont très souvent dans des sens différents. À titre d'exemple, les règles de financement pour les mesures entre l'assurance-invalidité et l'assurance-chômage sont diamétralement différentes et compliquent passablement la collaboration au niveau cantonal.
Pris dans un méli-mélo de dispositions fédérales, rattachés au niveau cantonal à des départements différents, les services ont la tentation de développer leurs propres réponses aux problématiques qu'ils doivent affronter.
En outre, si l'assurance-chômage et l'assurance-invalidité sont organisées au niveau cantonal, l'aide sociale est le plus souvent gérée au niveau communal ou régional et la coordination en devient, dès lors, complexe.

UN SYSTÈME CLARIFIÉ

Il en résulte, pour le grand public, l'image d'un dispositif de réinsertion disparate, mal organisé et peu efficace. À la recherche d'économies, le politique reste persuadé qu'il existe de nombreux doublons. À Neuchâtel, le Conseil d'Etat a voulu renforcer les liens entre les acteurs chargés des mesures du marché du travail et en améliorer l'efficience ainsi que la collaboration.
Réunis au sein d'un groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle, le service de l'emploi, l'office AI, le service de l'action sociale, le service des formations postobligatoires et de l'orientation, le service des migrations et le service de la cohésion multiculturelle ont travaillé sur une représentation schématique des mesures, mettant en évidence le travail de collaboration et les potentiels de mise en commun.
Cette représentation montre qu'il n'existe pas de doublons dans le canton de Neuchâtel, mais que chaque mesure répond à la fois à un public particulier et à une problématique propre, tout en tenant compte des dispositifs légaux. Ce schéma met également l'accent sur les possibilités de passage qui existent d'un dispositif à l'autre.
Attentifs à la collaboration, vigilants pour éviter les doublons et faciliter les ponts d'un dispositif à l'autre, nous pourrions penser que les partenaires de la collaboration interinstitutionnelle ont ainsi atteint leur objectif. Toutefois, devant les énormes enjeux de société que pose la question de l'emploi et de l'insertion professionnelle, il est fondamental de pouvoir faire un pas supplémentaire.

DE L'ÉCHANGE D'INFORMATION À LA COORDINATION

Si au niveau cantonal entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale, les systèmes de prise en charge sont relativement harmonisés entre eux et que l'échange d'information fonctionne bien, il est nécessaire de mettre en place une prise en charge coordonnée des assurés. En mettant en place le réseau CII neuchâtelois (actuellement en cours de développement), le groupe de pilotage de la collaboration interinstitutionnelle souhaite que chaque service apporte son expertise dans la résolution de cas complexes suivis par l'un des

trois dispositifs: sur le marché du travail par le service de l'emploi, sur les problématiques de santé par l'office AI et sur le risque de désinsertion sociale par les services sociaux.
Au niveau des mesures du marché du travail aussi, si nous souhaitons développer une véritable stratégie de collaboration interinstitutionnelle, il est indispensable de dépasser la simple harmonisation pour aller vers une coordination, voire ce qui serait encore plus efficient, vers une réelle politique commune.
En effet, si nous avons largement dépassé le stade de l'information réciproque, les différents acteurs de l'insertion professionnelle peinent encore à développer des mesures en commun, sans parler d'une gestion centralisée.
Comme déjà évoqué, les règles de financement entre assurance-chômage et assurance-invalidé ne facilitent pas les choses et rendent toute collaboration extrêmement difficile. D'ailleurs, dans la plupart des cantons, les collaborations sont rares et lorsqu'elles existent, elles se limitent à une ou deux actions ponctuelles.

... ET DEMAIN

Pour l'avenir, peu de solutions sont envisageables tant que les règles fédérales ne se seront pas rapprochées. Au mieux, les cantons peuvent poursuivre leur travail d'information mutuelle et saisir chaque occasion possible de se rapprocher, cela dépendant toutefois essentiellement de la volonté des différents responsables.
Malgré tout, les collaborations ne sont pas toutes aussi difficiles. En effet, les règles en vigueur étant plus proches, nous assistons souvent à des collaborations très abouties entre l'assurance-chômage et l'aide sociale et plus nouvellement avec les services en charge des migrations et de l'intégration des étrangers.
Ainsi, dans le canton de Neuchâtel, cela fait plus de dix ans que le service de l'action sociale et le service de l'emploi se sont unis pour gérer ensemble une dizaine de programmes d'emploi temporaire. Le service des migrations, puis, le service de la cohésion multiculturelle se sont également joints à la démarche pour exploiter ensemble différentes mesures. Pratiquement, c'est l'office de logistique des mesures du marché du travail du service de l'emploi (LMMT) qui agit comme centrale d'achat et qui assume pour l'ensemble des partenaires, la gestion des finances, les contrôles qualité et qui sert de porte d'entrée unique pour les différents organisateurs.
Plus occasionnellement, le service des formations postobligatoires et de l'orientation, en charge du case management et l'office AI utilisent également certaines mesures proposées par la LMMT.
Si ce modèle est prometteur, il reste toutefois insuffisamment implanté dans la culture des différents partenaires et ne fait l'objet que de peu de reconnaissance en dehors des milieux concernés, car les tâches de coordination ne sont pas valorisées et reconnues comme du travail utile. Ne figurant dans aucun texte légal, il dépend essentiellement, pour l'instant, de la bonne volonté des différents responsables d'offices et de services.
À l'heure où il est question de réformer de manière approfondie tout le dispositif de réinsertion professionnelle du canton de Neuchâtel, le modèle de collaboration qui ne cesse de s'affiner depuis une dizaine d'années pourrait rencontrer un intérêt renouvelé et surtout faire l'objet d'une véritable reconnaissance officielle, lui permettant de s'étendre à de nouvelles mesures et surtout de quitter la dimension «à bien plaire» qui constitue actuellement son

principal défaut. En effet, c'est à cette condition que les deniers publics pourront être gérés avec le plus d'efficience et pour une qualité supérieure des prestations offertes aux personnes cherchant à s'insérer ou se réinsérer dans l'économie.