

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

Ce rapport présente les résultats d'un projet de recherche de 18 mois commandé par la DG Emploi pour explorer les leviers et les barrières caractérisant les réformes efficaces et efficientes qui visent à améliorer la coordination entre les services sociaux et d'emploi s'adressant aux bénéficiaires d'un revenu minimum.

Toile de fond et contexte

Le développement technologique, les tendances démographiques et la mondialisation entraînent des changements structurels dans les marchés du travail post-industriels du côté de l'offre et de la demande. Il en résulte une augmentation des vulnérabilités de la population active, ainsi que de la fréquence des transitions entre les postes occupés et entre l'emploi et le chômage.

La récente crise financière mondiale et la recrudescence du chômage de longue durée qui s'en est suivie ont fait apparaître de nouveaux défis pour les États providence et en particulier pour les services liés à l'emploi et à la protection sociale. La crise a intensifié la volatilité du marché du travail et, dans le même temps, a augmenté les pressions fiscales et politiques afin d'accroître l'efficacité des services publics dans la plupart des États membres de l'UE. La hausse du chômage à long terme a des effets négatifs tant sur la société que sur l'économie.

Ces évolutions nécessitent un ajustement dans la conception des systèmes de protection contre le chômage, qui, à l'origine, avaient été créés pour fournir une assurance chômage aux soutiens de famille masculins temporairement sans emploi et une assistance sociale pour ceux qui étaient dans l'incapacité de travailler. En particulier, cela appelle à une intégration partielle ou complète de l'assurance chômage, des régimes de revenu minimum et des services sociaux pour les bénéficiaires de prestations en âge de travailler. Dans la plupart des pays, cela sous-entendrait de complexes réformes institutionnelles car les politiques sociales et d'emploi relèvent de ministères distincts et sont mises en œuvre par une série d'institutions qui opèrent souvent à différents niveaux de gouvernement.

La nécessité de ces réformes a déjà été mise en exergue dans le paquet investissements sociaux (SIP) de la Commission européenne, qui demande aux États membres d'adapter leurs modèles sociaux pour permettre une croissance inclusive, intelligente et durable (Commission européenne, 2013). La Recommandation du Conseil européen sur l'intégration des chômeurs de longue en a appelé explicitement à une « étroite coopération entre toutes les parties impliquées dans la réintégration des chômeurs de longue durée et à une coordination efficace de celles-ci ».

Bien que les États membres aient tous réagi face à ces défis, les différences à travers l'UE quant à l'ampleur et au degré de sophistication des initiatives de réforme sont grandes. Jusqu'à présent, seul environ un tiers des États membres s'est doté de services sociaux et de l'emploi efficaces et étroitement coordonnés ou pleinement intégrés pour les bénéficiaires d'un revenu minimum.

Objectifs et portée de l'étude

L'objectif global de cette étude est de soutenir la mise en œuvre d'une part de la prestation de services sociaux plus intégrés telle que soulignée dans le SIP (paquets investissements sociaux) et d'autre part de la recommandation sur l'inclusion active et de celle du Conseil européen sur l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail.

L'étude met l'accent sur les bénéficiaires de régimes de revenu minimum (RMM). Ces régimes couvrent généralement les individus en âge de travailler et leur ménage (et dans certains pays, ils sont également disponibles pour les retraités) qui peuvent être sans emploi ou économiquement inactifs. Les bénéficiaires de RMM doivent souvent surmonter de nombreuses barrières pour réintégrer le marché du travail et beaucoup d'entre eux sont découragés par leur recherche d'emploi.

L'étude présente une analyse exhaustive et concise ainsi qu'une évaluation des processus de réforme qui misent sur l'intégration des services sociaux visant l'activation des bénéficiaires d'un revenu minimum dans le marché du travail.

L'objectif est :

- (a) d'examiner les preuves disponibles des processus de réforme passés et en cours afin de fournir une évaluation critique de chaque phase du cycle politique, de la conception et de la mise en œuvre au contrôle, à l'évaluation et au suivi ;
- (b) d'estimer les coûts et les avantages fiscaux des réformes ;
- (c) de comparer les exemples de réformes dans les différents pays afin d'identifier les facteurs de réussite et d'échec de ces dernières ; et
- (d) d'élaborer des pistes vers une intégration réussie des services.

L'étude favorise non seulement la réalisation des objectifs mentionnés ci-dessus, mais contribue par ailleurs à combler les manques importants dans la littérature et les recherches existantes en prenant en compte des réformes qui n'avaient pas été étudiées auparavant en Europe de l'Est et du Sud, en estimant les coûts et les avantages de plusieurs réformes et en comparant celles mises en œuvre dans des pays ayant des environnements institutionnels semblables. L'inclusion explicite des dispositions institutionnelles dans le cadre analytique de cette étude renforce la validité des résultats en ce qui concerne les groupes de pays et les régimes de protection sociale et nous permet d'émettre des conclusions et des recommandations qui pourraient être transférables à d'autres pays ayant un environnement institutionnel semblable.

Outils méthodologiques utilisés

L'étude se base sur une **description détaillée des processus de réforme** dans 12 pays (Autriche, Belgique, Danemark, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Portugal, Roumanie, Slovaquie, Espagne et Suisse) qui ont eu lieu entre 2003 et 2014. On entend par processus la totalité du cycle politique, de la prise de décision à l'évaluation. La sélection des processus de réforme garantit un échantillon varié quant aux résultats de la réforme et au cadre institutionnel. Les douze processus de réforme varient également en termes de degré de coordination des services sociaux et de l'emploi et quant au type de fonctions et de services qui sont impactés par la réforme (tableau 1).

Tableau 1 Variété d'objectifs des réformes récemment mises en œuvre dans des États membres de l'UE

	<i>Souple/ informel</i>	<i>Equipes pluridiscip linares</i>	<i>Partenariat</i>	<i>Externalisation</i>	<i>Fusion</i>
Recommandation	Autriche (niveau fédéral) Flandre (BE)	Slovénie			
Prestation de services		Roumanie Suisse	[Pologne] Finlande	[Pays-Bas]	
Contrôle et sanctions	Province de Vienne (AT)				
Gestion complète des cas			France Allemagne Norvège	Portugal	Danemark Irlande, [Royaume- Uni] Pays basque (ES)

Remarque : les pays dans les crochets ont été inclus dans l'étude comparative mais pas dans l'échantillon des études de cas détaillées.

Les descriptions précises des exemples de réforme ont été préparées par les coordinateurs nationaux dans chacun des pays des études de cas. Suite à une recherche documentaire initiale, des informations sur les processus de réformes ont été recueillies au travers de 12 à 17 entretiens semi-structurés par pays avec les parties prenantes suivantes : (i) des représentants gouvernementaux, (ii) des organisations partenaires, comme des ONG fournissant des services sociaux ou d'emploi, (iii) des syndicats, (iv) des organisations patronales, (v) des partis politiques, (vi) des experts indépendants, (viii) des représentants des utilisateurs des services et des prestataires de services.

L'**estimation des coûts et des avantages** des processus de réforme s'est basée sur des évaluations contrefactuelles de l'impact de la réforme sur les résultats liés au réemploi ainsi que sur les données administratives relatives aux coûts. Pour l'Autriche, l'Allemagne et l'Irlande, nous avons eu recours à des études d'évaluation existantes, alors que pour le Danemark, la Slovénie et l'Espagne, nous avons préparé nos propres estimations des impacts.

L'**analyse comparative** est basée sur la comparaison des processus de réformes plus ou moins couronnés de succès, tout en contrôlant les variables institutionnelles les plus importantes. Dans cette analyse, un processus de réforme est considéré comme étant couronné de succès s'il a permis une amélioration nette d'au moins un, voire de plusieurs indicateur(s) de résultats lié(s) aux taux de réemploi, à la pauvreté et à la satisfaction des utilisateurs ou d'un des autres résultats définis comme étant un objectif par le concepteur de la réforme. Afin de pouvoir identifier les obstacles dans la phase de la conception, par rapport à la mise en œuvre de la réforme, nous avons considéré que le premier concept de l'initiative de réforme était un résultat intermédiaire du processus d'élaboration des politiques.

L'analyse s'est basée sur les descriptions des réformes préparées par les coordinateurs nationaux et sur une série de données qui contient des informations comparables sur les principales caractéristiques et les principaux résultats des processus de réforme de manière quantifiée. Les résultats quantitatifs ont été enrichis par des informations qualitatives collectées lors des entretiens avec les parties prenantes et au cours de l'examen de la littérature.

Utilisant les analyses décrites plus haut, nous avons élaboré deux **pistes de réforme** afin d'améliorer la coordination des services sociaux et de l'emploi pour les bénéficiaires d'un revenu minimum en prenant en compte le cadre institutionnel existant.

Les coûts et les avantages des réformes

L'analyse empirique des effets des exemples de services d'intégration a démontré que peu de réformes ont été contrôlées et évaluées de façon systématique. Par conséquent, malgré la variété de réformes récentes, il y a relativement peu de preuves manifestes de leur rentabilité.

La quantité limitée de preuves disponibles compilées ou générées par cette étude suggère que les réformes d'intégration mènent rarement à des économies fiscales à court terme. Cependant, les coûts de préparation de ces réformes étaient aussi relativement modestes.

Les deux réformes qui ont abouti à des épargnes substantielles à court terme (au Pays basque et au Royaume-Uni) ont entraîné une refonte majeure de l'approche d'activation des bénéficiaires d'un revenu minimum. En outre, il semble que l'intégration des services mène à des résultats plus positifs et à des plus-values monétaires plus conséquentes quand le SPE dirige le processus d'intégration et est la principale institution impliquée dans l'activation des bénéficiaires d'un revenu minimum (comme au Pays basque ou dans les centres pour l'emploi coopératifs en Allemagne).

Vecteurs et barrières : résultats de l'analyse comparative

L'analyse comparative a affiné et étendu les preuves existantes sur ce qui favorise des processus fructueux de réformes.

Avant tout, dans la phase de l'élaboration du calendrier du cycle politique, le potentiel élevé de désunion politique peut être compensé grâce à un consensus entre les partis ancré dans une culture politique du consensus ou en raison des pressions provoquées par une crise économique. Le gouvernement doit soutenir au moins un des objectifs sous-jacents de l'intégration des services : les objectifs de l'activation et de l'intégration sur le marché du travail ont été entérinés par le gouvernement dans presque tous les cas. La fragmentation de la structure institutionnelle initiale des services sociaux et/ou de l'emploi pourrait menacer la qualité de conception si l'objectif de la réforme s'avère trop ambitieux. Enfin, le résultat de la première phase dépend de la qualité de la gouvernance. La mauvaise qualité d'une administration publique peut être corrigée par le soutien d'organisations internationales.

Pour la seconde phase, lors de la mise en œuvre de la politique, la structure initiale et les capacités locales sont d'importants vecteurs pour les résultats. Les difficultés posées par une structure institutionnelle fragmentée peuvent être compensées grâce à l'expertise locale, à une forte tradition de coopération au niveau local et à une consultation avec les parties prenantes au cours de la phase de conception. Il est utile de se donner suffisamment de temps pour mettre en œuvre la réforme, mais les contraintes temporelles n'aboutissent pas nécessairement à des échecs s'il y a de l'expertise au niveau local et/ou un fort engagement

(et une pression) politique pour atteindre les résultats. Une supervision insuffisante et l'absence de pilotage et d'évaluation tendent à causer des échecs ou à limiter les résultats.

Plusieurs processus de réforme (Finlande, France, Allemagne, Irlande et Espagne) ont permis une amélioration des résultats liés à l'emploi et à la pauvreté. Nous n'avons pas pu identifier des caractéristiques de conception déterminantes du succès des résultats liés à l'emploi dans tous les cas. Cependant, deux des principaux éléments de la conception (garantir suffisamment de personnel et amélioration du partage d'information) semblent être importants. Notons également que presque tous les processus de réformes ont impliqué un renforcement de l'approche d'activation vis-à-vis des bénéficiaires d'un revenu minimum et nous n'avons pas trouvé d'indication que cela mènerait automatiquement à une augmentation de la pauvreté. Cela implique que l'intégration des services en tant que telle peut améliorer les situations de pauvreté et qu'il est aussi possible de concevoir des réformes bénéfiques pour les résultats liés tant à la pauvreté qu'à l'emploi.

Deux pistes pour les réformes

L'étude présente deux pistes de réforme qui sont potentiellement meilleures pour renforcer l'efficacité et l'efficience des services sociaux visant l'activation des bénéficiaires d'un revenu minimum dans le marché du travail. Sur la base des études de cas et de l'analyse comparative, nous avons identifié des caractéristiques dans le processus de réforme qui pourraient être applicables dans tous les pays (au sein et en dehors de l'échantillon), ainsi que des caractéristiques et des éléments qui dépendent de certains cadres spécifiques aux pays. Afin de garantir leur pertinence et leur caractère concret pour tous les pays, deux versions des pistes de réforme ont été élaborées, avec une référence particulière au statu quo initial de la prestation de service et aux dispositions qui doivent être mises en place par la réforme. Il est important de noter que les pistes sont définies comme étant des modes idéaux, présentant deux modèles opposés pour l'intégration des services, alors que les dispositions institutionnelles existantes représentent différents degrés et diverses formes de coordination entre les services.

Dans l'élaboration des deux pistes, nous identifions quatre phases dans le processus de réforme : définition des objectifs, planification/conception, mise en œuvre et contrôle. Dans la première piste, l'intégration des services couvre plusieurs domaines politiques et la plupart des aspects de la gestion des cas. La piste n°1 comprend également des changements institutionnels majeurs, comme, par exemple, la fusion d'agences précédemment indépendantes, et implique une modification de la répartition des tâches entre l'État et le gouvernement local. Ce modèle s'applique typiquement aux exemples de réformes de l'Allemagne, de l'Irlande, du Pays basque en Espagne et du Royaume-Uni. La deuxième piste repose sur une coopération plus ou moins institutionnalisée, mais elle est ancrée dans la structure institutionnelle existante et caractérisée par une marge de manœuvre et des variations importantes au niveau local (France, Roumanie, Suisse et Pays-Bas). Les deux modèles sont présents dans certains pays (Slovénie).

Les deux pistes de services intégrés peuvent inspirer des pays qui n'ont pas encore mis en œuvre l'intégration des services. La piste n°1 peut être plus pertinente pour des pays où les services existants sont relativement fort développés et accessibles et où la capacité de réforme de l'administration publique est assez élevée. La piste n°2 sert de modèle pour des pays où les services sociaux ou de l'emploi (ou les deux) sont moins développés ou fortement fragmentés et pour ceux où la capacité à mettre en œuvre des réformes institutionnelles complexes est freinée par des barrières constitutionnelles ou les capacités limitées de l'administration publique.

Recommandations

Sur la base de l'analyse ci-dessus, nous présentons des recommandations détaillées pour chaque phase du cycle politique et pour les décideurs politiques au niveau national et de l'UE.

Au niveau national, la principale leçon pour la phase de définition du calendrier est que l'objectif de la réforme doit être choisi en prenant en compte la structure institutionnelle existante, mais aussi la capacité de réforme du gouvernement. De même, l'intégration peut ne pas être la priorité numéro un dans les pays où les services sociaux disponibles sont limités en termes de qualité et d'accessibilité.

Dans les phases de planification et de conception, les recommandations soulignent les données nécessaires pour une conception de qualité et proposent quelques suggestions pour des choix spécifiques de conception appropriés aux dispositions institutionnelles les plus courantes dans les États membres. Une recommandation générale applicable dans tous les contextes est que les parties prenantes devraient être consultées dès la phase de la conception et qu'il faudrait suffisamment de personnel pour assurer les services nouvellement établis afin de garantir que les charges de travail restent gérables.

Pour la phase de la mise en œuvre, les recommandations sont surtout liées à l'importance du pilotage et de la supervision, à l'harmonisation des objectifs entre les entités qui coopèrent entre elles et au renforcement des capacités du personnel. Nous offrons également quelques idées sur les aspects les plus techniques, mais néanmoins cruciaux, comme la façon de gérer les barrières légales et de développer une infrastructure TIC pour la gestion des données.

Pour les phases de contrôle et d'évaluation, les recommandations soulignent les besoins en matière de données et l'importance du contrôle. Elles offrent aussi quelques suggestions concrètes sur la manière de structurer les réformes de façon à pouvoir réaliser des estimations contrefactuelles des impacts.

Au niveau de l'UE, les recommandations visent à encourager les États-Membres à fournir des services intégrés efficaces, en particulier par la réalisation systématique d'évaluations d'impacts, par des plateformes d'apprentissage mutuel et par des études et de l'assistance dans la conception des systèmes intégrés. Parmi toutes ces mesures, il est important de prendre en considération la diversité des dispositions institutionnelles existantes qui devraient définir l'ampleur optimale des réformes pour l'intégration des services.

