



Les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels de l'assurance-chômage

Evaluation de leur efficacité, de leur
exécution et de leur surveillance



Impressum

Adresse de commande Bestelladresse Indirizzo di ordinazione Order address	Contrôle fédéral des finances (CDF) Monbijoustrasse 45, CH-3003 Berne http://www.cdf.admin.ch
Numéro de commande Bestellnummer Numero di ordinazione Order number	1.13470.989.00500.04
Complément d'informations Zusätzliche Informationen Informazioni complementari Additional information	courriel: info@efk.admin.ch Tél. 058 463 11 11
Texte original Originaltext Testo originale Original text	Allemand et français Deutsch und Französisch Tedesco e francese German and French
Résumé Zusammenfassung Riassunto Summary	Français («L'essentiel en bref») Deutsch («Das Wesentliche in Kürze») Italiano («L'essenziale in breve») English («Key facts»)
Reproduction Abdruck Riproduzione Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source) Gestattet (mit Quellenvermerk) Autorizzata (indicare la fonte) Authorized (please mention source)

Les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels de l'assurance-chômage

Evaluation de leur efficacité, de leur exécution et de leur surveillance

L'essentiel en bref

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué deux des onze mesures de marché du travail proposées par l'assurance-chômage: les programmes d'emploi temporaire (PET) et les stages professionnels. Ces deux mesures ont coûté environ 190 millions de francs en 2013. Dans l'ensemble de la Suisse, 33 000 demandeurs d'emploi ont suivi un PET et 1800 autres ont effectué un stage professionnel, soit respectivement 20 et 1% de tous les demandeurs d'emploi pour cette année-là. Un programme durait en moyenne 3 à 4 mois, un stage professionnel 4 mois et demi. Un maximum de six mois est autorisé. L'effet de ces mesures, leur exécution au niveau cantonal et leur surveillance ont été analysés à l'exemple de huit cantons et des mesures nationales. Ces cantons sont l'Argovie, Berne, Genève, Lucerne, Schwyz, St-Gall, le Tessin et le Valais. Les mesures nationales consistent en des PET et des stages professionnels ouverts aux demandeurs d'emploi de tous les cantons. Les deux mesures sont censées favoriser une réinsertion rapide et durable de chômeurs considérés comme difficiles à placer.

Le CDF emploie une notion spécifique de l'efficacité qui diffère de celle qui est utilisée dans l'accord entre la Confédération et les cantons. La réinsertion n'est pas le seul élément pris en considération. Les personnes ayant participé à l'une des mesures en 2013 ont été interrogées pour savoir si elles avaient ressenti la mesure comme étant utile et si les objectifs en termes d'efficacité avaient été atteints. La mission de l'assurance-chômage, qui consiste à prodiguer des conseils axés sur les besoins des clients et à fournir des prestations en faveur des personnes assurées, est ainsi prise en considération. Les personnes interrogées ont, en moyenne, accompli la mesure il y a un an.

Les deux tiers de ces personnes ont trouvé un emploi, mais seule la moitié d'entre elles ont jugé leur programme utile

Les PET offrent des opportunités de travail limitées dans le temps et accompagnées par des professionnels. Les cantons sont libres d'aménager les programmes à leur guise. C'est ainsi que les types de PET, les objectifs en termes de résultats et les destinataires présentent une grande diversité. Les PET externes se déroulent dans des institutions à but non lucratif du marché du travail primaire. Celui-ci englobe tous les rapports de travail et d'emploi existant dans l'économie libre. Quant aux PET internes, il s'agit de postes de travail proposés dans des institutions spécialisées et subventionnés par les pouvoirs publics.

Dans l'ensemble, deux tiers des participants ont trouvé un emploi à l'issue d'un programme. Un tiers d'entre eux travaillent aujourd'hui sur la base d'un contrat à durée indéterminée et peuvent ainsi être considérés comme durablement réintégrés. Cela dit, seule la moitié de toutes ces personnes ont jugé leur programme utile à leur réinsertion professionnelle. Il existe de grandes disparités entre les cantons quant à cette estimation. Avec deux tiers de retours d'information positifs, les PET nationaux et ceux des cantons de Berne, de Genève et d'Argovie sont les mieux notés. Les réponses concernant les divers objectifs d'efficacité fournies dans tous les cantons et pour les programmes nationaux vont dans le sens de cette estimation.



Selon la conception des programmes, les objectifs visés peuvent varier, comme l'a révélé un sondage mené auprès des organisateurs et des institutions d'accueil. Toutefois, pratiquement aucun des objectifs n'a été jugé comme non pertinent dans un canton ou dans le cadre des programmes nationaux. Les PET externes visent, en premier lieu, à aider les participants à acquérir de l'expérience et à améliorer leurs compétences professionnelles. Permettre à ces derniers d'obtenir une référence en vue de la recherche d'un emploi et de nouer des contacts intéressants constitue aussi un objectif important. Dans les PET internes, c'est en revanche l'acquisition de compétences sociales qui occupe le premier plan. Les thèmes abordés sont notamment l'aptitude à travailler en équipe, la ponctualité et la fiabilité. Les personnes présentant des problèmes psychiques ou de dépendance effectuent en général un PET interne. Un environnement de travail peut en effet avoir sur celles-ci un effet stabilisateur en exigeant de la discipline et en favorisant l'estime de soi. Enfin, les PET peuvent servir également à déterminer la disponibilité des candidats ou leur capacité à assumer un nouvel emploi. Dans ce cas, il se peut qu'un PET ne soit pas perçu comme étant très utile. Les deux formes de PET visent à motiver les participants à rechercher un emploi.

Les participants ont attribué aux PET externes une bien meilleure note qu'aux PET internes. Or les cantons ne disposent pas tous de telles places d'accueil sur le marché du travail primaire. Par conséquent, l'évaluation de l'exécution au niveau cantonal révèle que plus un canton propose de places d'accueil, meilleure est la moyenne des avis émis par les participants. Il importerait donc de privilégier les placements externes chaque fois que l'état psychique et la motivation profonde du candidat le permettent, pour autant que l'environnement social de travail soit prêt à l'accueillir. Si les PET internes ont parfaitement leur raison d'être, il conviendrait cependant d'y recourir avec circonspection, notamment du fait de leur coût plus élevé.

Une personne assurée change rarement de type de mesure. Bien que dans certains cantons la majorité des participants ait rendu un avis négatif, dans plus de 50% des cas le programme en cours n'est pas interrompu. Des contrôles réguliers devraient être effectués dans le cadre d'entretiens par les conseillers en personnel. Si nécessaire, un changement ou une interruption de programme devrait être envisagé.

Meilleure évaluation pour les stages professionnels, qui sont cependant rarement proposés, bien qu'ils offrent de plus grandes chances de réinsertion

80% des stagiaires ont jugé la mesure positive et 90% d'entre eux ont trouvé un emploi par la suite, dont 55% travaillent aujourd'hui sur la base d'un contrat à durée indéterminée. Les stages professionnels visent en premier lieu à favoriser l'acquisition d'une expérience de travail pratique au terme d'une formation. La personne est accueillie directement au sein d'une entreprise, d'une institution à but non lucratif ou de l'administration. En général, les stagiaires effectuent eux-mêmes la recherche d'un poste. Bien que similaires aux PET externes en termes de fonctionnement, les stages sont rarement proposés. Or seul ce type de mesure oblige l'institution d'accueil à prendre à sa charge 25% des indemnités journalières versées au chômeur par l'assurance-chômage.

Mieux cibler la mise en œuvre des mesures et améliorer l'accord sur les objectifs

Les deux mesures s'adressent, selon les directives, aux demandeurs d'emploi moyennement à difficilement réinsérables sur le marché de l'emploi. Les cantons évaluent diversement la notion

d'aptitude au placement. Une harmonisation s'impose donc pour garantir une utilisation efficace des ressources. L'analyse de l'exécution des mesures a révélé que les cantons d'Argovie, de Berne et de Genève proposent des PET de façon plus restrictive et y recourent plus tard, en moyenne, que les autres. Les participants à leurs programmes sont en effet davantage exposés à un risque de chômage de longue durée. Le CDF recommande donc de mieux cibler le recours à ces mesures dans les autres cantons.

Les objectifs visés par la mesure suivie revêtent une grande importance. En effet, plus les objectifs sont perçus comme étant judicieux par le demandeur d'emploi, plus celui-ci jugera utile le PET qui lui a été proposé. Des améliorations peuvent donc encore être apportées en termes de degré de spécification, de pertinence et de communication des objectifs visés. Les participants aux programmes sont en effet encore trop nombreux à déclarer qu'aucun objectif n'avait été convenu. Par ailleurs, les objectifs visés devraient être communiqués à tous les acteurs impliqués.

Les PET et les stages professionnels recèlent des risques, une meilleure surveillance s'impose

Les PET et les stages professionnels présentent également des risques. Tout d'abord, la durée du chômage peut se prolonger du fait que les participants à un programme ou à un stage réduisent leurs efforts de recherche d'un emploi durant cette période. Dans le cadre des PET, l'intensité des recherches ne diminue guère, toutefois un tiers des participants ont réduit l'intensité de cette recherche d'emploi. L'acuité du problème est toutefois relativisée par le fait que la moitié des participants aujourd'hui actifs ont obtenu un emploi fixe au sein de l'institution organisatrice de leur stage. Dans certains cantons, le nombre de participants aux programmes ayant déclaré n'avoir reçu aucune attestation de participation écrite s'est avéré trop élevé. Ces deux points devront être mieux contrôlés par les conseillers en personnel.

Dans tous les cantons, l'exécution des mesures est en principe axée sur la réinsertion. Des lacunes subsistent toutefois dans la surveillance des PET externes. Il convient d'examiner de façon plus systématique les incidences négatives que ces mesures peuvent avoir sur le marché du travail. De même, le SECO ne dispose pas encore d'une base de données suffisante pour vérifier si les conditions de travail offertes par les PET sont en phase avec celles du marché du travail et contrôler l'emploi des ressources en faveur des personnes moyennement à difficilement réinsérables. L'exécution des mesures est principalement évaluée sur la base des chances d'une réinsertion professionnelle rapide, sans tenir suffisamment compte des besoins des participants aux programmes vis-à-vis du marché du travail.

Le SECO et l'Association des offices suisses du travail ont pris position à ce sujet.



Die Programme zur vorübergehenden Beschäftigung und die Berufspraktika der Arbeitslosenversicherung

Evaluation der Wirkungen, des Vollzugs und der Aufsicht

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat in der Arbeitslosenversicherung zwei der elf arbeitsmarktlichen Massnahmen evaluiert: die Programme der vorübergehenden Beschäftigung (PvB) und die Berufspraktika. Für beide Massnahmen betragen die Kosten ca. 190 Mio. CHF im Jahr 2013. Schweizweit haben 33 000 Stellensuchende ein PvB besucht und 1800 ein Berufspraktikum absolviert. Dies entspricht 20 % respektive 1 % aller Stellensuchenden 2013. Ein Programm dauerte durchschnittlich 3-4 Monate, ein Berufspraktikum 4.5 Monate. Sechs Monate sind maximal erlaubt. Die Wirkung, der kantonale Vollzug und die Aufsicht wurden anhand von acht Kantonen und den nationalen Massnahmen analysiert. Diese Kantone sind Aargau, Bern, Genf, Luzern, St. Gallen, Schwyz, Tessin und Wallis. Die nationalen Massnahmen sind PvB und Berufspraktika, welche Stellensuchenden in allen Kantonen offen stehen. Mit beiden Massnahmen soll die rasche und dauerhafte Eingliederung von Arbeitslosen gefördert werden, die erschwert vermittelbar sind.

Die EFK verwendet einen anderen Wirkungsbegriff als in der Wirkungsmessung der Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen. Nicht nur die Wiedereingliederung wird betrachtet. Die Teilnehmer einer Massnahme 2013 wurden gefragt, ob sie sie als nützlich empfanden und die Ziele erreicht wurden. Damit wird dem Auftrag der Arbeitslosenversicherung Rechnung getragen, kundenorientiert zu beraten und die Leistungen zugunsten der versicherten Personen zu erbringen. Die Befragten haben durchschnittlich die Massnahme vor einem Jahr absolviert.

Zwei Drittel fanden einen Job, nur die Hälfte bewertete ihr Programm jedoch als nützlich

Die PvB bieten zeitlich begrenzte und fachlich begleitete Arbeitsgelegenheiten an. Die Kantone sind in der Programmausgestaltung frei. So sind die Typen von PvB, Wirkungsziele und die Adressaten sehr unterschiedlich. Bei externen PvB erfolgt der Einsatz in einer nicht gewinnorientierten Institution im ersten Arbeitsmarkt. Dieser umfasst alle Arbeits- und Beschäftigungsverhältnisse, die im Rahmen der freien Wirtschaft bestehen. Bei internen PvB handelt es sich um Arbeitsplätze in spezialisierten Einrichtungen, welche von der öffentlichen Hand beschafft werden.

Insgesamt haben zwei Drittel der Teilnehmer bei Programmabschluss eine Stelle gefunden. Ein Drittel arbeitet heute mit einem unbefristeten Vertrag und kann somit als dauerhaft eingegliedert betrachtet werden. Nur die Hälfte aller Personen fand jedoch ihr Programm nützlich für die berufliche Wiedereingliederung. Zwischen den Kantonen gibt es beträchtliche Unterschiede in dieser Einschätzung: Mit zwei Drittel positiven Rückmeldungen wurden die nationalen PvB sowie jene in den Kantonen Bern, Genf und Aargau am besten bewertet. Die Rückmeldungen zu einzelnen Wirkungszielen zeigen in allen Kantonen und bei den nationalen Programmen ein konsistentes Bild dieser Einschätzung.

Die PvB haben je nach Ausgestaltung unterschiedliche Wirkungsziele: Eine Befragung der Anbieter und Einsatzbetriebe zeigte dies sehr deutlich. Dabei wurde kaum ein Ziel in einem Kanton oder bei den nationalen Programmen als unwichtig taxiert. Bei externen PvB sollen vorrangig berufliche Erfahrungen gesammelt und die beruflichen Kompetenzen verbessert werden. Eine Referenz bei der

Stellensuche erhalten und berufsrelevante Kontakte sind ebenfalls wichtige Elemente. Im Gegensatz dazu steht bei internen PvB die Schulung der sozialen Kompetenzen im Vordergrund. Angesprochen sind Themen wie Teamfähigkeit, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit. Bei psychischen Problemen oder Suchtmittelabhängigkeit kommt in der Regel ein internes PvB zum Zug. Ein Arbeitsumfeld kann hier stabilisierend wirken, indem Disziplin eingefordert und Wertschätzung vermittelt werden. Letztlich werden sie auch eingesetzt, um die zeitliche Verfügbarkeit oder die Arbeitsfähigkeit für eine neue Stelle abzuklären. In diesem Fall kann das PvB als nicht sehr nützlich erlebt werden. Beide PvB-Formen sollen bei der Stellensuche motivieren.

Die Programmteilnehmer haben externe PvB sehr viel besser bewertet als interne. Nicht alle Kantone haben aber solche Programmplätze im ersten Arbeitsmarkt. Konsequenterweise zeigt die Analyse des kantonalen Vollzugs, dass je mehr ein Kanton solche Einsätze anbot, desto besser die durchschnittliche Rückmeldung der Teilnehmer. Daher sollten externe Platzierungen immer angestrebt werden, wenn dies aufgrund der psychischen Verfassung und Grundmotivation der Person möglich sowie dem sozialen Arbeitsumfeld zumutbar ist. Interne PvB haben durchaus ihre Berechtigung. Sie sollten jedoch, auch wegen der höheren Kosten, zurückhaltend eingesetzt werden.

Eine versicherte Person wechselt selten die Massnahme. Obwohl sich in einigen Kantonen die Mehrheit der Programmteilnehmer negativ geäussert hat, wird ein Programm in über 50 % der Fälle nicht abgebrochen. Eine regelmässige Überprüfung durch die Personalberater in den Beratungsgesprächen und, falls nötig, ein Wechsel oder Abbruch sind empfehlenswert.

Höhere Zustimmung und Wiedereingliederung bei den Berufspraktika, jedoch selten eingesetzt

80 % der Praktikanten bewertete die Massnahme positiv, 90 % hatten nachher einen Job gefunden, wovon 55 % heute unbefristet arbeiten. Bei den Berufspraktika steht der Erwerb praktischer Arbeitserfahrung nach Abschluss einer Ausbildung im Vordergrund. Der Einsatz erfolgt direkt in einem Unternehmen, in einer nicht gewinnorientierten Institution oder in der Verwaltung. In der Regel suchen die Praktikanten ihren Einsatz selber. In ihrer Wirkung ähneln die Praktika den externen PvB, werden jedoch selten eingesetzt. Nur bei dieser Massnahme muss der Einsatzbetrieb 25 % der Taggelder übernehmen, welche die arbeitslose Person von der Arbeitslosenversicherung erhält.

Den Einsatz der Massnahmen fokussieren und die Zielvereinbarung verbessern

Beide Massnahmen sollen gemäss Vorgaben für mittel bis schwer vermittelbare Stellensuchende eingesetzt werden. Zwischen den Kantonen wird die Vermittelbarkeit unterschiedlich eingeschätzt. Eine Harmonisierung ist notwendig, um einen effektiven Mitteleinsatz zu gewährleisten. Die Vollzugsanalyse zeigte, dass die Kantone Aargau, Bern und Genf die PvB restriktiver einsetzen und durchschnittlich später aktivieren als die anderen. Ihre Programmteilnehmer weisen ein stärkeres Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit auf. Die EFK empfiehlt den Einsatz in den übrigen Kantonen zu fokussieren.

Eine wichtige Komponente stellen die Ziele dar, was mit der Massnahme erreicht werden sollte: Je sinnvoller sie von der stellensuchenden Person empfunden wurden, desto nützlicher wurde ein PvB erlebt. Hier besteht Verbesserungspotenzial beim Detaillierungsgrad, der Sinnhaftigkeit und bei der



Kommunikation der Ziele. Ein zu grosser Anteil der Programmteilnehmer sagte aus, dass keine vereinbart wurden. Zudem sollten sie allen beteiligten Akteuren bekannt sein.

Die PvB und Berufspraktika bergen Risiken, eine bessere Aufsicht ist nötig

Die PvB und Berufspraktika sind auch mit Risiken verbunden. Erstens kann die Arbeitslosendauer verlängert werden, weil sich eine Person während einer Massnahme weniger intensiv bewirbt. Bei den PvB nahm die Bewerbungsintensität kaum ab, ein Drittel der Praktikanten hatte sich aber weniger intensiv beworben. Die Problematik wird jedoch etwas abgeschwächt: Die Hälfte der heute arbeitstätigen Praktikanten hatte im Anschluss eine Festanstellung beim Praktikumsbetrieb erhalten. Je nach Kanton war der Anteil der Programmteilnehmer zu hoch, die angaben, kein schriftliches Abschlussdokument erhalten zu haben. Beides soll von den Personalberatern besser kontrolliert werden.

In allen Kantonen orientierte sich der Vollzug grundsätzlich an der Wiedereingliederung. Es bestehen allerdings Aufsichtslücken bei den externen PvB. Mögliche negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sollen proaktiver und systematischer beobachtet werden. Ebenso besteht seitens des SECO noch keine geeignete Datenbasis, um die Arbeitsmarktnähe der PvB und den Mitteleinsatz zugunsten von mittel bis schwer vermittelbare Personen zu beaufsichtigen. Der rasche Wiedereingliederungserfolg zählt zu den wichtigsten Zielen, dem Aspekt der Kundenorientierung wird dabei zu wenig Rechnung getragen.

Das SECO und der Verband Schweizerischer Arbeitsmarktbehörden haben Stellung genommen.

Programmi di occupazione temporanea e pratiche professionali
dell'assicurazione contro la disoccupazione

Valutazione della loro efficacia, esecuzione e sorveglianza

L'essenziale in breve

Nel quadro dell'assicurazione contro la disoccupazione il Controllo federale delle finanze (CDF) ha valutato due delle undici misure inerenti al mercato del lavoro, ovvero i programmi di occupazione temporanea (POT) e le pratiche professionali. Nel 2013 queste due misure sono costate circa 190 milioni di franchi. In Svizzera 33 000 persone in cerca d'impiego hanno frequentato il POT e 1800 hanno assolto una pratica professionale, ciò che corrisponde al 20 per cento rispettivamente all'1 per cento di tutte le persone in cerca d'impiego nel 2013. Un programma è durato in media 3-4 mesi mentre una pratica professionale 4,5 mesi (6 mesi è il massimo consentito). L'effetto di queste misure, la loro esecuzione a livello cantonale e la sorveglianza sono stati analizzati sulla base di otto cantoni e confrontando le misure prese a livello nazionale. I cantoni in questione sono Argovia, Berna, Ginevra, Lucerna, San Gallo, Svitto, Ticino e Vallese. Le misure nazionali consistono nei POT e nelle pratiche professionali accessibili in tutti i cantoni alle persone in cerca d'impiego. Queste due misure si prefiggono di favorire un'integrazione rapida e duratura dei disoccupati difficili da collocare.

La CDF usa un concetto specifico dell'efficacia che è diverso da quello utilizzato nella convenzione tra Confederazione e cantoni. La reintegrazione non è l'unico elemento preso in considerazione. Nel 2013 ai partecipanti era stato chiesto se trovassero utile la misura e se gli obiettivi in materia di risultati erano stati raggiunti. In tal modo si tiene conto del mandato dell'assicurazione contro la disoccupazione, ovvero quello di fornire consulenza orientata alla clientela e di fornire prestazioni in favore degli assicurati. Nella media gli interpellati hanno portato a termine la misura un anno fa.

Due terzi hanno trovato lavoro, ma solo la metà ritiene il programma utile

I POT offrono possibilità di lavoro limitate nel tempo e accompagnate professionalmente. Nell'impostazione del programma i cantoni sono liberi per cui i generi di programmi, gli obiettivi in materia di risultati e i destinatari sono molto diversi. Nei POT esterni l'impiego avviene in un'istituzione senza scopo di lucro del mercato del lavoro primario. Questo comprende tutti i rapporti di lavoro e di occupazione esistenti nell'ambito dell'economia libera. Nei POT interni si tratta di posti di lavoro in istituzioni specializzate procurati dagli enti pubblici.

Complessivamente due terzi dei partecipanti hanno trovato un impiego alla fine del programma. Un terzo lavora ora con un contratto di durata indeterminata e può quindi essere considerato inserito durevolmente. Tuttavia solo la metà delle persone ha ritenuto che il programma per la reintegrazione lavorativa fosse utile. Tra i cantoni si rilevano notevoli differenze in fatto di valutazione: con due terzi di riscontri positivi, i POT nazionali e quelli dei cantoni di Berna, Ginevra e Argovia hanno dato i voti migliori. In tutti i cantoni e nei programmi nazionali i riscontri concernenti i singoli obiettivi vanno nella direzione di queste valutazioni.

Gli obiettivi in termine di efficacia variano in funzione del tipo di POT dato che un sondaggio presso gli offerenti e le istituzioni di accoglienza illustra questa importanza diversa. In ogni modo presso-



ché nessun obiettivo è stato valutato come insignificante in un cantone o nei programmi nazionali. Lo scopo dei POT esterni è raccogliere esperienze professionali e migliorare le competenze professionali. In vista della ricerca di un impiego è importante disporre di una referenza e allacciare contatti rilevanti. Nei POT interni figura in primo piano l'insegnamento delle competenze sociali. Vengono trattati temi quali spirito di gruppo, puntualità e affidabilità. Questi programmi interni intervengono nei casi di problemi psichici oppure di farmacodipendenze. In questo caso l'ambiente di lavoro potrebbe avere un effetto stabilizzante qualora richieda disciplina e favorisca l'autostima. Infine, questi programmi sono anche utilizzati per chiarire la disponibilità temporale o la capacità lavorativa per un nuovo posto. In tal caso, il POT non sarebbe considerato di grande utilità. Entrambe le forme di programma dovrebbero incentivare i partecipanti nella ricerca di un lavoro.

I partecipanti al programma ritengono che i POT esterni sono di gran lunga migliori rispetto a quelli interni, ma non tutti i cantoni hanno tali posti di programma nel mercato del lavoro primario. L'analisi dell'esecuzione cantonale indica che più un cantone offriva tali impieghi, tanto migliore era il riscontro medio dei partecipanti. A tal proposito se la salute psichica e la motivazione della persona lo permettono e l'ambiente sociale di lavoro è pronto ad accogliere il candidato bisognerebbe sempre privilegiare i collocamenti esterni. I programmi interni di occupazione temporanea sono sicuramente giustificati, ma a causa dei costi elevati dovrebbero essere attuati con parsimonia.

Un assicurato cambia raramente la misura. Sebbene in alcuni cantoni la maggioranza dei partecipanti del programma si sia espressa negativamente, in oltre il 50 per cento dei casi il programma non viene tuttavia interrotto. Si consiglia una verifica più regolare da parte dei consulenti del personale in occasione di colloqui e, laddove necessario, cambiare o interrompere il programma in corso.

Migliore valutazione per le pratiche professionali, che sono comunque raramente proposte, sebbene offrano maggiori possibilità di reintegrazione

L'80 per cento dei praticanti ha valutato la misura positiva, il 90 per cento ha in seguito trovato un lavoro e, di questo, il 55 per cento ha un contratto a tempo indeterminato. Nelle pratiche professionali in primo piano si trova l'acquisizione di esperienza pratica dopo la conclusione di una formazione. L'impiego avviene direttamente in un'impresa, in un'istituzione senza scopo di lucro o in un'amministrazione. Di regola i praticanti cercano il loro impiego autonomamente. Nella loro modalità i praticanti sono simili ai POT esterni ma vengono impiegati di rado. Solo in questa misura l'istituzione di accoglienza deve assumere il 25 per cento dell'indennità giornaliera, che il disoccupato riceve dall'assicurazione contro la disoccupazione.

Focalizzare sull'impiego delle misure e migliorare la concertazione degli obiettivi

Secondo le direttive, entrambe le misure devono essere applicate alle persone in cerca di impiego con media o seria difficoltà di collocamento. Tra i cantoni l'idoneità al collocamento viene valutata diversamente. Al fine di garantire un impiego effettivo dei mezzi è necessaria un'armonizzazione. L'analisi dell'esecuzione dimostra che i cantoni di Argovia, Berna e Ginevra applicano i POT in modo più restrittivo e in media li attivano più tardi rispetto agli altri. I loro partecipanti presentano un maggior rischio di disoccupazione di lunga durata. Il CDF raccomanda di focalizzare l'impegno nei restanti cantoni.

Una componente importante è data dagli obiettivi che dovrebbero essere raggiunti con la misura. Più gli obiettivi erano ritenuti sensati da parte delle persone in cerca di impiego, più il POT era considerato utile. A questo riguardo sussiste margine manovra per migliorare il grado di dettaglio, di senso e di comunicazione degli obiettivi. Troppi partecipanti hanno affermato che non erano stati concertati. Inoltre gli obiettivi devono essere noti a tutti gli attori interessati.

I POT e le pratiche professionali racchiudono rischi per cui è necessaria una migliore sorveglianza

I POT e le pratiche professionali sono pure legati a rischi. In primo luogo è possibile prolungare la durata di disoccupazione, poiché durante una misura la persona si candida meno frequentemente per un posto di lavoro. Nel quadro dei POT l'intensità con la quale i partecipanti continuano a effettuare la ricerca di un posto di lavoro non è quasi diminuita, ma un terzo dei partecipanti si è candidato meno intensamente. La problematica viene però leggermente attenuata: la metà dei praticanti attualmente occupati aveva poi ottenuto un impiego di durata indeterminata nelle aziende nelle quali aveva svolto il proprio praticantato. A seconda del cantone la quota dei partecipanti al programma che dichiarava di non aver ricevuto nessun attestato scritto di partecipazione era troppo alta. I consulenti personali dovrebbero effettuare meglio i controlli dei POT e delle pratiche professionali.

In tutti i cantoni l'esecuzione si orienta principalmente verso la reintegrazione. Esistono tuttavia lacune nella sorveglianza dei POT esterni. Possibili ripercussioni negative sul mercato del lavoro dovrebbero essere osservate in modo più proattivo e sistematico. Inoltre, a livello di SECO non esiste ancora una base di dati adatta per controllare la vicinanza al mercato dei POT e l'impiego dei mezzi a favore delle persone con media o seria difficoltà di collocamento. L'accento è posto sul successo immediato della reintegrazione, mentre si tiene troppo poco conto dell'orientamento verso i clienti.

La SECO e l'Associazione degli uffici svizzeri del lavoro (AUSL) hanno preso posizione al riguardo.



Temporary employment programmes and occupational traineeships under unemployment insurance

Evaluation of impact, execution and supervision

Key points

The Swiss Federal Audit Office has evaluated two of the eleven labour market measures with regard to unemployment insurance, i.e. temporary employment programmes (TEPs) and occupational traineeships. The costs for both of these measures were approximately CHF 190 million in 2013. Throughout Switzerland, 33,000 jobseekers have attended TEPs and 1,800 have undergone occupational traineeships. This represents 20% and 1%, respectively of all jobseekers in 2013. On average, a programme lasts three to four months and an occupational traineeship lasts four and a half months. Six months is the maximum period allowed. Impact, cantonal execution and supervision were analysed based on eight cantons and national measures. The cantons involved were Aargau, Bern, Geneva, Lucerne, St. Gallen, Schwyz, Ticino and Valais. The national measures are TEPs and occupational traineeships which are open to jobseekers in all cantons. These two measures are intended to promote swift and lasting integration of unemployed people for whom finding a job is difficult.

The SFAO uses a different impact term from that used for the impact assessment in the agreement between the Confederation and the cantons. It is not just reintegration that is considered. Participants in a 2013 measure were asked whether they found it useful and if the outcome objectives had been achieved. In this way, account is taken of the unemployment insurance mandate to advise in a client-oriented manner and provide services for those insured. Those surveyed completed the measure on average a year ago.

Two thirds found a job, but only half considered the programme to be useful

TEPs provide work opportunities which are limited in duration and offer specialist support. The cantons are free to structure the programmes as they wish. This means that there are big differences in the types of TEP on offer, their outcome objectives and who they address. In the case of external TEPs, assignment is in a non-profit organisation in the primary labour market. This covers all jobs and occupations which exist in the free economy. In the case of internal TEPs, these are jobs in specialised organisations which are obtained by the public sector.

Overall, two thirds of the participants had found a job by the time the programme finished. A third is currently employed with permanent contracts and can thus be deemed to be sustainably reintegrated. However, only half of all participants found their programme useful in terms of occupational reintegration. There are considerable differences between the cantons in this assessment: with a two-thirds positive response, the national TEPs and those in the cantons of Bern, Geneva and Aargau fared best. The responses to individual outcome objectives reflect a picture which is consistent with this assessment in all cantons and in the case of national programmes.

Depending on the way they are structured, TEPs have different outcome objectives. A survey of the providers and deployment operations highlighted the different levels of importance. However, there was not one objective in a canton or in the national programmes which was considered as

unimportant. In external TEPs, professional experience should be gained as a matter of priority and professional skills should be improved. Having a reference when job hunting and career-relevant contacts are also important elements. In contrast, the focus is on training in social skills for internal TEPs. Topics such as team spirit, punctuality and trustworthiness are addressed. As a rule, an internal TEP is used where there are psychological problems or substance addiction. A work environment can have a stabilising effect here, where discipline is required and esteem is conveyed. Finally, they are also used to clarify availability and employability in relation to a new job. In this case, the TEP was felt to be rather unuseful. Both types of TEP are meant to provide motivation when seeking employment.

The programme participants gave much better marks to the external TEPs than to the internal ones. But not all cantons have vacancies for programmes of this nature in the primary labour market. Consequently, the analysis of cantonal execution shows that the more a canton offered such assignments, the better the average response was from participants. This is why external placement should always be sought if this is possible based on the psychological condition and basic motivation of the person as well as being reasonable for the social working environment. Internal TEPs also have their place, but they should be used sparingly because of the higher costs involved.

An insured person seldom changes programme. In spite of the majority of programme participants expressing negative views in some cantons, the programme is not discontinued in more than 50% of cases. A more regular review by the personnel advisor in advisory discussions is recommended and, if necessary, a change should be made or the programme should be discontinued.

Higher level of approval and reintegration in the case of occupational traineeships, but seldom used

80% of the interns considered the measure to be positive, 90% subsequently found a job and 55% of these have a permanent employment contract. In the case of occupational traineeships, the focus is on acquiring practical work experience after completing a training course. The assignment takes place directly in a company, non-profit organisation or administration. As a rule, the interns themselves seek their assignment. Occupational traineeships are similar to external TEPs in how they work, but they are seldom used. Only in the case of this measure does the assignment operation have to pay 25% of the daily benefits which the unemployed person receives from the unemployment insurance scheme.

Focussing the use of measures and improving agreements on objectives

In accordance with the guidelines, both measures should be used for jobseekers for whom it is fairly or very difficult to find work. Employability is assessed differently by the cantons. Harmonisation is required to ensure that resources are used effectively. The execution analysis showed that the cantons of Aargau, Bern and Geneva are more restrictive in their use of TEPs and on average implement them later than the others. There is also a higher risk of long-term unemployment amongst their programme participants. The SFAO recommends focussing usage in the other cantons.



The objectives are an important component with regard to what should be achieved with the measures. The more appropriate the objectives are found to be by jobseekers, the more useful the TEP is perceived to be. There is room for improvement here in the level of detail, meaningfulness and communication of the objectives. Too many programme participants said that no objectives had been agreed. In addition, all the players involved should be aware of the objectives.

TEPs and occupational traineeships harbour risks; improved supervision is required

TEPs and occupational traineeships also harbour risks. Firstly, the duration of unemployment can be lengthened because a person sends off fewer applications during a measure. Application intensity scarcely diminished in the case of TEPs, but a third of the interns made less intensive efforts to send off applications. However, the problem is somewhat attenuated: half of the interns who are currently in work subsequently found a permanent job in the company where they did their internship. In some cantons, there was too high a number of programme participants who indicated that they did not receive a certificate of completion. Both of these matters should be controlled better by the personnel advisers.

Execution is geared towards reintegration in all cantons. However, there are supervision gaps in the case of external TEPs. More proactive and systematic attention should be paid to potential negative repercussions on the labour market. Likewise, there is no appropriate data basis at the level of SECO to supervise the labour-market relevance of TEPs and the use of resources in favour of people for whom it is fairly or very difficult to find jobs. The focus is on successful and swift reintegration. The aspect of client orientation is not though sufficiently taken into account.

SECO and the Association of Swiss Labour Market Authorities have provided their comments.

Prise de position générale du Secrétariat d'Etat à l'économie SECO

En premier lieu, nous constatons un problème de méthodologie en termes de définition et de mesure de l'efficacité des PET et des SP. La notion d'efficacité telle qu'utilisée par le CDF diffère de la notion d'efficacité employée par le SECO dans le cadre de la mesure des résultats.

Le SECO mesure de manière objective l'efficacité du Service public de l'Emploi en termes de réinsertion dans son ensemble, grâce aux quatre indicateurs de résultats formulés dans l'Accord ORP/LMMT/ACt. Il respecte ainsi le cadre légal auquel il est soumis. Dans le cadre de son mandat d'évaluation, le CDF a défini et analysé l'efficacité de la mise en œuvre et de l'utilisation des PET et SP en termes de réinsertion en se focalisant principalement sur les avis des personnes ayant participé à ces deux types de MMT en 2013. En accordant une grande importance à la vision subjective des participants, il ne mesure que partiellement l'efficacité des deux types de MMT étudiées. Nous estimons donc que l'avis des assurés, en matière d'utilité de la mesure suivie, n'est pas un critère suffisant pour évaluer les politiques actives du marché du travail et ne représente qu'un élément parmi d'autres plus importants.

En outre, vu l'importance des moyens financiers investis pour toutes les MMT (env. 550 millions de francs par an, dont 190 millions pour les PET et SP), nous attendions que l'évaluation traite certains aspects financiers. Nous aurions, à tout le moins, été intéressés d'obtenir une estimation des économies potentielles pour le fonds de l'AC si les recommandations étaient mises en œuvre. Il nous aurait paru judicieux d'un organe responsable du contrôle financier de se pencher également sur la bonne allocation des ressources (efficacité, efficience, économicité, retour sur investissement, etc.).

De nombreuses études sur le sujet de l'efficacité des MMT ont été réalisées au cours des dernières années en fournissant des éléments utiles pour améliorer la mise en œuvre de cet instrument de l'assurance-chômage. Les recommandations formulées par le CDF dans son rapport confirment et légitiment les démarches déjà entreprises par le SECO, ainsi que celles envisagées.

Les divergences entre le SECO et le CDF évoquées dans cette prise de position ont été pour la plupart discutées par échange de courriers. Il reste toutefois un désaccord concernant le terme efficacité, en particulier à propos de la façon dont l'opinion des participants aux mesures devrait être valorisée dans le cadre de la mesure de l'efficacité. Le CDF renonce toutefois à poursuivre la discussion. D'une part, la mesure de l'efficacité ne constituait pas un aspect central de l'analyse. D'autre part, le SECO est d'accord avec les recommandations émises dans cette évaluation.



Prise de position générale de l'Association des offices suisses du travail

L'Association des offices suisses du travail (AOST) prend acte du rapport d'évaluation du Contrôle fédéral des finances (CDF) dont il reconnaît le grand professionnalisme. Le CDF a procédé à un examen approfondi du sujet et a élaboré son propre modèle d'évaluation de l'efficacité concernant les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels. Dans le cadre de son approche, le CDF analyse l'utilité pour les participants de ces mesures relatives au marché du travail et vérifie si ces dernières sont utilisées conformément aux objectifs. Il fait en outre des remarques intéressantes quant à la qualité de ces mesures du point de vue des clients. Les résultats du rapport sont compréhensibles et apportent des propositions intéressantes pour la mise en œuvre des mesures, notamment en vue d'améliorer la procédure de définition des objectifs et de permettre aux participants de mieux comprendre l'efficacité de ces mesures. D'autres recommandations ne peuvent être que partiellement suivies en raison des bases légales en vigueur, car le principe de non-concurrence concernant les programmes d'emploi temporaire fixe des limites dans le cadre du marché du travail ordinaire.

L'AOST considère cette évaluation comme un complément à des études précédentes établies par le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) à la demande de la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Les études du SECO n'avaient toutefois pas le même objectif. Elles traitaient l'influence des mesures relatives au marché du travail sur les indicateurs d'efficacité. Conformément à la convention de prestations entre la Confédération et les cantons, l'objectif final de la mise en œuvre de l'assurance-chômage consiste en une intégration rapide et durable sur le marché du travail des personnes en quête d'emploi. Quatre indicateurs d'efficacité permettent de mesurer l'atteinte des objectifs des organes d'exécution cantonaux. Afin d'accroître l'efficacité et l'efficacité du recours aux mesures relatives au marché du travail, il serait donc judicieux de réunir les résultats de l'évaluation du CDF et ceux des études du SECO et d'examiner, d'une part, dans quelle mesure la satisfaction des clients et les résultats des mesures de l'efficacité peuvent être mis en relation et, d'autre part, quelles conclusions en ressortent en ce qui concerne le recours aux programmes d'emploi temporaire et aux stages professionnels.

(Ce texte est une traduction. Le texte original est disponible dans la version allemande du rapport).

Table des matières

1	Introduction	21
1.1	Pourquoi aborder ce sujet?	21
1.2	Délimitation du sujet	23
1.3	Les évaluations existantes	23
1.4	Le système de l'assurance-chômage	25
1.5	Démarche	29
2	Types de mesures d'emploi	33
2.1	Programmes d'emploi temporaire (PET)	33
2.2	Stages professionnels	37
2.3	Synthèse	39
3	Efficacité des mesures d'emploi	40
3.1	Le CDF recourt à une notion d'efficacité différente	40
3.2	Les PET agissent de manière différente	42
3.3	Efficacité des stages professionnels	72
3.4	Effets poursuivis par les mesures auprès des entreprises	82
4	Mise en œuvre	86
4.1	Utilisation très variable des PET selon les cantons	86
4.2	Rapports entre PET internes et PET externes dans les cantons	88
4.3	Approvisionnement	89
4.4	Attribution des PET	92
4.5	Suivi des participants aux PET	104
4.6	Contrôle de la qualité et suivi de la performance	107
4.7	Utilisation des stages professionnels dans les cantons	110
4.8	Approvisionnement et attribution des places de stages professionnels	111
4.9	Accord sur les objectifs et suivi des stagiaires	114
4.10	Synthèse	114
5	Non-concurrence: Enjeux pour le marché du travail	116
5.1	Risques et surveillance des PET internes	116
5.2	Risques et surveillance des mesures externes	120
5.3	Un cas spécial: les mesures nationales et la non-concurrence	132
5.4	Synthèse	133
6	Conclusions	135
6.1	Réponse aux questions de l'évaluation	135



7	Les recommandations du CDF	138
7.1	Remarques générales	138
7.2	Cinq recommandations du CDF	138
	Annexe 1: Bases légales et interventions parlementaires	147
	Annexe 2: Bibliographie	148
	Annexe 3: Interlocuteurs, personnes interrogées et groupe d'accompagnement	150
	Annexe 4: Sondage auprès des organisateurs, taux de réponses et degré de couverture	153
	Annexe 5: Tableau de noms pour chapitre 3	154
	Annexe 6: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations	155

Tableaux

Tableau 1: Spécificités de chaque type de PET	34
Tableau 2: Types d'organiseurs de PET présents dans les cantons	37
Tableau 3: Situation de travail des personnes interrogées (PET)	43
Tableau 4: Appréciation des objectifs convenus et du soutien fourni par les conseillers en pers.	46
Tableau 5: Moyennes par question, fonction de qualification des PET	54
Tableau 6: Moyennes par question, fonction de motivation des PET	61
Tableau 7: Réponses «aucune attestation au terme du programme», fonction de validation des PET	62
Tableau 8: Intensité des postulations et interruption du programme par des participants aux PET	68
Tableau 9: Situation de travail des personnes interrogées (stages professionnels)	73
Tableau 10: Intensité des postulations et interruption de stages professionnels	79
Tableau 11: Utilisation effective des PET en 2013, par canton	87
Tableau 12: Profil des participants aux PET selon leur aptitude au placement par canton	98
Tableau 13: Nombre de mois entre le début du chômage et le début du programme (médiane), par canton	99
Tableau 14: Profil de chômeur des participants aux PET (périodes et durée), par canton	102
Tableau 15: Durée des programmes, prolongations et changements de mesures, par canton	106
Tableau 16: Satisfaction des organisateurs, selon la présence ou non d'un seuil minimal	109
Tableau 17: Nombre de participants aux stages professionnels en 2013 dans les 8 cantons	110
Tableau 18: Profil des stagiaires selon le difficulté de réinsertion pressentie, par canton	113
Tableau 19: Nombre de mois avant le début d'un stage professionnel (médiane), par canton	113
Tableau 20: Profil selon l'analyse des périodes de chômage passées, par canton	114
Tableau 21: Estimation de la possibilité de substitution par les participants	123
Tableau 22: Espoir d'engagement et conséquences sur la recherche d'emploi	126
Tableau 23: Synthèse des risques et de la surveillance, par type de mesure	133



Illustrations

Figure 1: Acteurs impliqués dans la politique d'emploi et de lutte contre le chômage	27
Figure 2: Typologie des différents types de mise en œuvre des PET	35
Figure 3: Typologie des différents types de mise en œuvre d'un stage professionnel	38
Figure 4: Stages professionnels par branche	39
Figure 5: Appréciations, présentées par situation de travail, mesure cantonale / nationale	44
Figure 6: Appréciations sur les PET, présentées par placement interne / externe	45
Figure 7: Modèle d'efficacité des programmes d'emploi temporaire	49
Figure 8: Importance de la fonction de qualification du PET, exposée par type d'organisateur et par canton (valeur moyenne)	52
Figure 9: Importance de la fonction de qualification des PET cantonaux et nationaux	53
Figure 10: Importance des fonctions de motivation, de validation et de réseau dans les PET, par type d'organisateur et par canton (moyenne)	57
Figure 11: Importance des fonctions de motivation, de validation et de réseau dans les PET	60
Figure 12: Fréquence des objectifs de clarification dans les PET cantonaux et nationaux	63
Figure 13: Vue d'ensemble de l'évaluation de tous les éléments du modèle d'efficacité	69
Figure 14: Importance des quatre fonctions des stages professionnels	76
Figure 15: Réponse des stagiaires au sujet des quatre fonctions	78
Figure 16: Comparaison des réponses des institutions accueillant des stagiaires et des institutions accueillant des participants à des PET	81
Figure 17: Processus de mise en œuvre, selon le type de mesure et le mode organisationnel, et référence au chapitre correspondant	86
Figure 18: Nombre d'organisateur et nombre de participants PET par canton	88
Figure 19: Proportions de PET internes et externes par canton	89
Figure 20: Processus de placement par les conseillers ORP	93
Figure 21: Motivations à l'accueil liées au manque et au coût du personnel, par type d'inst.	121
Figure 22: Risque de substitution en moyenne selon le secteur concerné, par canton	123
Figure 23: Origine de la collaboration entre l'institution d'accueil et l'assurance-chômage	129
Figure 24: Niveau de contrôle ressenti par les organisateurs et institutions d'accueil	129
Figure 25: Evaluation des inconvénients des mesures par les institutions d'accueil	130
Figure 26: Raisons invoquées pour justifier l'accueil de demandeurs d'emploi	131

1 Introduction

1.1 Pourquoi aborder ce sujet?

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a inscrit à son programme annuel 2013 une évaluation de l'efficacité des mesures d'emploi dans le domaine de l'assurance-chômage. Chaque année, ces mesures coûtent quelque 250 millions de francs par an.

L'assurance-chômage est un sujet très vaste et les instruments dont celle-ci dispose, à savoir les mesures du marché du travail (MMT), sont aussi multiples que complexes. Les MMT comprennent trois catégories: les mesures de formation, les mesures d'emploi et les mesures spécifiques. Dans le cadre des travaux de conception sur ces mesures menés en 2013, le CDF a décidé de se concentrer sur deux des trois mesures d'emploi: les programmes d'emploi temporaire (PET) et les stages professionnels. Tous deux ont coûté environ 190 millions de francs en 2013. Les semestres de motivation (SEMO), troisième mesure de marché du travail, ne font pas l'objet de l'évaluation. Deux grandes orientations ont été adoptées pour cette évaluation:

1. Analyse de l'efficacité des mesures

La loi sur l'assurance-chômage renferme une clause d'évaluation (LACI, art. 73a) disposant que l'efficacité des mesures relevant de l'assurance-chômage soit contrôlée. Sous l'égide du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), trois cycles d'évaluation assortis de plusieurs études ont été réalisés. Les analyses des trois cycles d'évaluation ont donné des résultats divergents en ce qui concerne les programmes d'emploi temporaire (cf. chap. 1.3). Ces résultats s'appuient en général sur des données statistiques. Les participants sont très rarement interrogés sur leur avis. Le CDF souhaite donc combler les lacunes qui subsistent dans ce domaine. L'analyse fournira, dans tous les cas, de nouveaux résultats sur les stages professionnels, lesquels ont été peu traités jusqu'ici.

2. Recensement des pratiques cantonales

Vu la diversité et la complexité des pratiques cantonales, il convient d'abord de procéder à un état des lieux, avant de pouvoir aborder la question de l'efficacité des mesures. L'efficacité des mesures dépend, elle aussi, en grande partie du contexte. On dispose de peu de données sur les pratiques cantonales. Les questions relatives à la collecte de ces données et à la surveillance devraient être examinées en profondeur afin de déterminer dans quelle mesure les cantons aménagent leur offre dans un souci d'efficacité et combattent d'éventuels effets indésirables sur le marché du travail. Or il est impossible de réaliser un inventaire exhaustif des pratiques des 26 cantons. C'est pourquoi les PET nationaux et les stages professionnels, fournis par le SECO, ainsi que les programmes et stages cantonaux ont été analysés dans les huit cantons suivants: Argovie, Berne, Genève, Lucerne, Schwyz, St-Gall, Tessin et Valais.



L'évaluation vise à fournir une réponse concrète aux questions principales suivantes:

Question principale 1: Les PET et les stages professionnels améliorent-ils l'aptitude au placement et l'employabilité des demandeurs d'emploi?

Contexte de la question: L'assurance-chômage entend, par une politique active, combattre le chômage existant et favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail (art. 1a LACI). Il s'agit d'examiner si les mesures mises en œuvre à cette fin améliorent effectivement l'aptitude au placement des participants, et par conséquent leur employabilité. L'efficacité des mesures dépend des caractéristiques propres à certains groupes-cibles et des objectifs fixés. Les avis des participants, des organisateurs et des institutions d'accueil sont pris en considération dans l'évaluation des résultats. Cette question est traitée au chapitre 3.

Question principale 2: Les organes responsables de la mise en œuvre de la politique active de l'assurance-chômage se portent-ils suffisamment garants de l'efficacité des PET et des stages professionnels?

Contexte de la question: Le SECO délègue aux cantons la compétence de définir, sur leur territoire, les stratégies propres à atteindre les objectifs visés. Il appartient donc à ceux-ci de s'assurer que les mesures mises en œuvre soient efficaces et contribuent à la réinsertion professionnelle des participants. L'efficacité dépend de l'analyse des mesures requises, de la mise en place de mesures appropriées par la logistique des mesures du marché du travail (LMMT) ainsi que d'une affectation adéquate (*matching*) par les offices régionaux de placement (ORP). En sa qualité d'organe d'exécution des mesures nationales, le SECO est tenu en outre de superviser les mesures en question. Dans le cadre de l'évaluation, il s'agira de vérifier si les autorités cantonales et le SECO prennent les mesures nécessaires à la tenue des objectifs convenus dans l'accord conclu avec la Confédération. L'exécution des mesures est évaluée au chapitre 4.

Question principale 3: La surveillance est-elle suffisante pour prévenir les effets indésirables liés aux postes proposés dans le cadre des PET et des stages?

Contexte de la question: Conformément à l'art. 64 de la loi sur l'assurance-chômage, les programmes d'emploi temporaire ne doivent pas concurrencer directement l'économie privée. Sachant qu'un PET ou un stage risque de se substituer à un poste de travail régulier ou de créer un avantage concurrentiel pour l'institution d'accueil, les autorités d'exécution exercent une surveillance sur les institutions d'accueil. Aussi l'évaluation doit-elle déterminer dans quelle mesure cette surveillance est efficace et s'il existe des différences entre les divers domaines et secteurs dans lesquels sont proposés des PET et des stages. Cette analyse fait l'objet du chapitre 5.

1.2 Délimitation du sujet

L'assurance-chômage (AC), l'assurance-invalidité (AI) et l'aide sociale ne sont pas des domaines clairement distincts les uns des autres. Les personnes qui bénéficient de prestations de l'AI ou de l'aide sociale peuvent tout aussi recourir aux services des ORP, par exemple en matière de conseil ou de placement. Certaines mesures et programmes peuvent regrouper des participants issus de chacune des trois institutions (AC, AI et aide sociale), car les organisateurs travaillent fréquemment pour plusieurs assurances. Bien que la collaboration interinstitutionnelle soit un sujet digne d'intérêt, la présente évaluation n'aborde pas cette question qui dépasserait largement le cadre de la présente étude.

Cette évaluation ne traite pas non plus la question de la surveillance générale et du pilotage assurés du domaine de l'assurance-chômage par le SECO. Les premières études ont montré que des améliorations sont en cours dans ce secteur, notamment en ce qui concerne la qualité des informations contenues dans le système informatique pour le placement et la statistique du marché du travail (PLASTA). Les recommandations formulées lors du deuxième cycle d'évaluation n'ont pas encore été suivies d'effets et le troisième cycle, qui sera bientôt achevé, devrait lui aussi conduire à des modifications. Par ailleurs, la Commission de l'économie et des redevances a transmis au Conseil fédéral un postulat demandant une analyse des écarts observés entre les cantons en matière d'efficacité dans l'exécution des mesures de l'AC et un examen de l'opportunité de mettre en place des conditions cadres plus uniformes. L'exécutif a proposé d'accepter ce postulat.

1.3 Les évaluations existantes

Les PET sont fréquemment étudiés dans les évaluations des MMT. Les études cherchent à comparer leur efficacité avec celle d'autres mesures, en majorité à l'aide de méthodes économétriques. Globalement, les résultats divergent sur l'utilité de cette mesure. Ils diffèrent selon l'objectif final considéré. Schallberger et Wyer (2009) constatent que le succès des PET est abordé de deux manières: (1) au niveau *micro*, si la mesure permet d'avoir des meilleures chances de réinsertion sur le marché primaire de l'emploi, en comparant par exemple avec les chances des non-participants, ou (2) au niveau *macro*, si la mesure apporte une contribution à la réduction du taux de chômage. En revanche, aucune étude n'aborde l'efficacité des stages professionnels. Ces derniers seraient trop peu nombreux pour permettre une évaluation quantitative.

Les PET sont souvent décrits comme des mesures peu efficaces, du fait qu'ils rallongent la durée du chômage. Les personnes participant à un PET recherchent moins intensivement du travail durant la mesure. La participation retiendrait ainsi les demandeurs d'emploi au chômage, provoquant ainsi un «effet d'enfermement» (lock-in effet). Gerfin et Lechner (1999) se sont intéressés à ce «lock-in» et ont décidé de comparer l'effet des PET et du gain intermédiaire. Ils ont constaté que ces programmes ont un effet négatif sur la durée du chômage individuel. L'effet négatif diminue avec le temps mais aucun effet positif n'est observé, même à long terme. La mesure est donc peu efficace en vue de trouver rapidement un emploi. Pour Gerfin et al. (2002) et selon une étude du Fonds national pour la recherche (NFP 2004), le gain intermédiaire est également davantage couronné de succès que les PET.



D'autres évaluations affirment au contraire que les PET sont efficaces. L'étude de l'institut de recherche Martinovits et al. (2000) a réalisé, pendant et après une mesure, une enquête qui comparait un groupe de contrôle et un sondage par téléphone auprès d'un groupe de participants. Certes, l'étude note que les participants étaient moins nombreux à trouver un emploi pendant la mesure, mais elle constate qu'ils sont bien plus nombreux après la mesure. Ceci plaide donc en faveur d'une certaine efficacité de la mesure, d'autant que les emplois trouvés par les participants semblent souvent plus durables. D'autres études montrent une influence positive des PET sur la réduction du taux de chômage. Pour Marti et Osterwald (2006), il s'agit de la mesure qui produit le mieux les effets désirés, à savoir la réduction du nombre de demandeurs d'emploi. Les PET représentent en fait la seule mesure (en comparaison avec différents types de cours) dont on peut empiriquement démontrer l'effet. La relation reste toutefois faible compte tenu du grand nombre d'autres facteurs influençant le taux de chômage. Lalive et al. (2006) démontrent quant à eux l'effet indirect, faible mais positif, de l'effet "menace" (Droheffekt) né de l'existence des PET. La menace de devoir participer à un PET dissuaderait certains assurés de rester au chômage et augmenterait leur propension à accepter un emploi, même moins attractif. Ils se réinsèrent ainsi plus rapidement que s'ils participent effectivement au programme. Si la mesure n'existait pas, ils seraient vraisemblablement encore au chômage. Cet effet dissuasif serait plus important que le lock-in et ainsi dans la balance les PET auraient bel et bien un effet positif au niveau macro.

Au-delà de ces résultats généraux, les évaluations distinguent souvent l'efficacité en fonction du groupe-cible. Pour Gerfin et al. (2002), la participation n'est pas concluante pour les demandeurs d'emploi dont l'aptitude au placement est facile, ni pour les personnes au chômage depuis peu de temps. En revanche, la participation se révèle bénéfique aux chômeurs de longue durée. L'étude NFP (2004) souligne l'effet positif pour les chômeurs de longue durée. Elle affirme que pour les personnes bien qualifiées ou au chômage depuis peu, les PET sont plutôt moins efficaces que les autres mesures et ne représentent donc pas un instrument idéal. Lalive et Zweimüller (2000) estiment, en comparant les cours et les PET, que ces derniers ont des effets positifs, surtout pour les femmes et pour les étrangers. Frölich et al. (2007) constatent aussi que les MMT sont utilisées de manière différente en fonction des groupes-cibles. Les PET sont considérés comme une mesure importante s'ils s'adressent à des personnes peu/pas qualifiées ou provenant d'un environnement difficile (Personen mit „schlechtem Umfeld“). Les stages professionnels sont surtout décisifs pour les personnes qui terminent leur formation. Schallberger et Wyer (2009) ont voulu identifier les facteurs de succès des programmes d'occupation. Au terme d'une analyse qualitative de quinze PET dans les cantons de TG et de SG (interviews avec des participants et des responsables de programmes, analyse de cas), ils ont conclu que la mesure peut très bien être efficace, pour autant que programmes et participants soient adaptés l'un à l'autre, soulignant l'importance d'un bon matching.

Les études évoquées ci-dessus proviennent en grande partie des deux premiers cycles d'évaluation lancés par le SECO sur mandat de la Commission de surveillance de l'assurance-chômage. Un troisième cycle a également été mené et des études portant en partie sur les mesures du marché du travail ont récemment été publiées (exemples: Morlok et al. 2014, Bonoli et al. 2013, Föllmi et al. 2014, ECOPLAN 2013). Les résultats de ces rapports seront mis en lien avec les conclusions de la présente évaluation au fil du document.

1.4 Le système de l'assurance-chômage

1.4.1 Bases légales

Au niveau fédéral, les dispositions légales concernant les mesures du marché du travail figurent en premier lieu dans la loi sur l'assurance-chômage¹ (LACI). La LACI vise à garantir aux personnes assurées une compensation convenable du manque à gagner, ainsi qu'à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail (art.1 α LACI). Le chapitre 6 de la LACI (art. 59 à 72) est entièrement dédié aux MMT. L'art. 59 al. 2 LACI fixe les principes généraux et indique les objectifs et buts visés par ces mesures (voir ci-dessous). L'ordonnance sur l'assurance-chômage² (OACI) apporte de nombreuses précisions.

LACI Art. 59 Principes

2 Les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi. Ces mesures ont notamment pour but:

- a. d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable;
- b. de promouvoir les qualifications professionnelles des assurés en fonction des besoins du marché du travail;
- c. de diminuer le risque de chômage de longue durée;
- d. de permettre aux assurés d'acquérir une expérience professionnelle.

Participation à une mesure

À partir du moment où l'inscription est officiellement établie, le demandeur d'emploi a l'obligation de participer à une mesure, sous peine de sanctions financières.

Tous les assurés ayant droit à l'indemnité de chômage peuvent participer aux mesures du marché du travail³ et donc à une mesure d'emploi, pour autant que celle-ci soit pertinente et vise concrètement le maintien ou l'amélioration de l'employabilité de la personne. On décompte toutefois deux exceptions à cette règle:

- l'impossibilité de participer pendant un délai d'attente: les personnes sont exclues de la participation mais doivent tout de même se soumettre aux autres contraintes habituelles de l'assurance-chômage (recherches, contrôle)
- la possibilité pour les personnes de plus de 50 ans de participer au-delà de leur droit à l'indemnité (jusqu'au terme du délai-cadre d'indemnisation qui dure en principe deux ans)

¹ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0

² Ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, RS 837.0

³ Des conditions supplémentaires liées à la mesure ne sont pas exclues.



Spécificités de ces mesures

Les mesures d'emploi sont définies dans la LACI de la manière suivante:

LACI, Art. 64a Programmes d'emploi temporaire, stages professionnels et [...]

Sont réputés mesures d'emploi notamment *les emplois temporaires* qui entrent dans le cadre de:

- a. *programmes* organisés par des institutions publiques ou privées à but non lucratif; ces programmes ne doivent toutefois pas faire directement concurrence à l'économie privée
- b. *stages professionnels* dans une entreprise ou une administration; en cas de chômage élevé, le Conseil fédéral peut prévoir la participation des personnes subissant le délai d'attente [...].

Ainsi, la loi reste relativement floue concernant le contenu exact des mesures. Quelques traits caractéristiques peuvent toutefois être dégagés. La définition d'un PET fait référence à l'interdiction de concurrencer. Ces programmes ne doivent ni remplacer des emplois existants ni offrir un avantage concurrentiel aux entreprises accueillant des chômeurs.

La définition des stages professionnels fait allusion au délai d'attente de 120 jours introduit en 2011 (dernière révision de la LACI) et s'appliquant aux personnes s'inscrivant au chômage à l'issue de leur formation (en général des jeunes adultes).⁴ Durant ce délai, alors que la participation aux mesures est généralement proscrite, un stage est possible lorsque le taux de chômage national moyen des six derniers mois est supérieur à 3,3%.⁵

1.4.2 Acteurs impliqués

La prévention et la lutte contre le chômage font l'objet d'une collaboration étroite entre la Confédération et les cantons. La Confédération dispense les moyens financiers et fixe le cadre légal, tandis que les offices cantonaux se chargent de la mise en œuvre des mesures du marché du travail. Il est ainsi de leur ressort d'élaborer des stratégies visant à prévenir et à lutter contre le chômage et de mettre sur pied les mesures qu'ils estiment nécessaires pour y parvenir.⁶

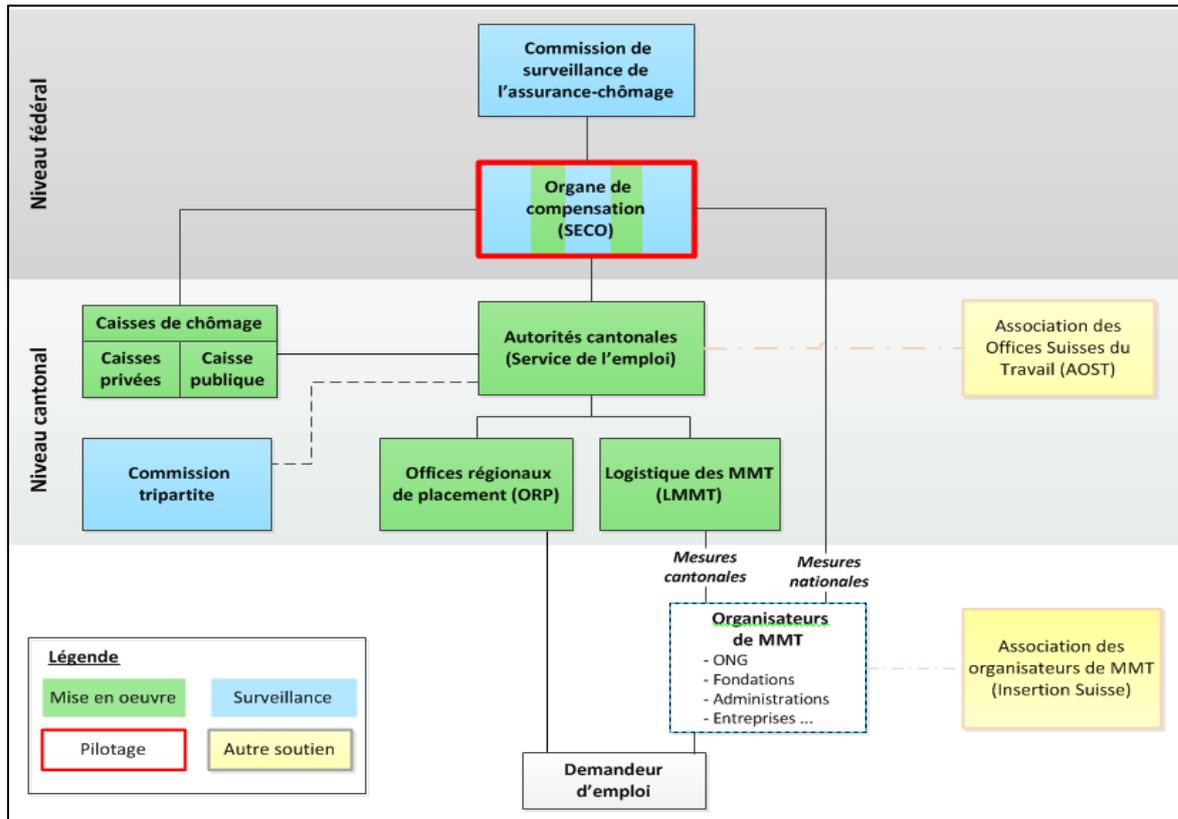
Concernant le fonctionnement spécifique des mesures d'emploi, les acteurs principaux sont le SECO, les offices cantonaux du travail, les offices régionaux de placement (ORP), les logistiques des mesures du marché du travail (LMMT) et les organisateurs. La Figure 1 a pour but de faciliter la compréhension des différents rôles et n'a pas la prétention de donner une image exhaustive des nombreux liens existants entre les acteurs.

⁴ Les personnes désireuses d'entrer sur le marché du travail après leur formation, la maternité ou une maladie sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation, ce qui signifie qu'elles peuvent bénéficier de l'AC bien qu'elles n'aient pas (suffisamment) cotisé (art. 14 LACI). Le délai d'attente récemment introduit ne s'applique toutefois qu'aux personnes issues de la formation.

⁵ Indication du taux de chômage moyen en Suisse ces dernières années: 2,6% en 2008, 3,7% en 2009, 3,5% en 2010, 2,8% en 2011, 2,9% en 2012, 3,2% en 2013 et 3,2% 2014

⁶ Interpellation 08.3635, réponse du Conseil fédéral

Figure 1: Acteurs impliqués dans la politique d'emploi et de lutte contre le chômage



Présentation CDF

Niveau fédéral

La *Commission de surveillance* du fonds de compensation de l'assurance-chômage assiste le Conseil fédéral dans toutes les questions financières relatives à l'AC ainsi que dans l'élaboration des textes législatifs. Elle contrôle également l'état et l'évolution du fonds (art. 89 LACI). Elle est donc chargée de la surveillance de l'organe de compensation. En outre, elle mandate régulièrement des évaluations.

L'organe de compensation de l'AC est administré par *le SECO* (art. 83 al. 3 LACI). Celui-ci cumule différentes fonctions au sein de la politique. Il est avant tout chargé de la tenue des comptes du fonds de compensation. Du point de vue des MMT, il élabore les bases légales et les modalités de financement et calcule le plafond de dépenses maximal pour chaque canton. Etant chargé de vérifier «l'utilisation légale, économique et efficace des subventions allouées»⁷, le SECO surveille l'exécution des mesures et a mis en place un système permettant de situer la performance des cantons en matière de réinsertion. Ce «benchmarking» lui permet aussi bien de piloter que d'évaluer l'exécution de la LACI (voir Ragni 2007).⁸ Le SECO participe également à la mise en

⁷ Cf. SECO (2012) : circulaire financement MMT, p.16

⁸ Depuis 2000, le pilotage des organes d'exécution par le SECO repose sur la mesure de la performance des ORP qui est évaluée et agrégée en un résultat cantonal. Pour ce faire, quatre indicateurs pondérés de mesure de l'efficacité de la réinsertion ont été formulés.



œuvre au travers de la mise sur pied et de la gestion des MMT nationales. Pour cette tâche-là, le SECO fonctionne de la même manière qu'un canton. Le SECO participe également à l'évaluation de la politique active de lutte contre le chômage (analyses par les collaborateurs de l'office et mandats externes).

Niveau cantonal

L'*office cantonal de l'emploi*⁹ est responsable de la mise en œuvre et de l'élaboration de la stratégie cantonale. Il dispose de plusieurs instruments en vue d'améliorer la réinsertion professionnelle. Les MMT font partie de ces instruments. Le canton définit ses besoins en la matière et met en place les mesures conformément à ses attentes. La compétence de décision pour le financement des MMT lui revient en règle générale et se traduit par la répartition du budget annuel, en tenant compte du plafond maximum alloué par le SECO. Le canton est responsable de la gestion des ORP et de la LMMT.

La tâche de réinsertion au sens propre a été déléguée aux *offices régionaux de placement*, dont la création a été imposée par la révision de la LACI de 1995. On compte 129 ORP en Suisse. Ils sont chargés de réintégrer les demandeurs d'emploi inscrits au chômage sur le marché du travail aussi rapidement et durablement que possible. Ils fournissent diverses prestations telles que le placement ou le conseil. Les conseillers en personnel sont en particulier chargés d'évaluer le *besoin* d'un recours aux MMT et d'*identifier* la mesure adéquate (*matching*). Les ORP constituent ainsi un acteur central en matière de réinsertion. Le benchmarking du SECO repose largement sur leur performance pour situer l'efficacité du canton.

Contrairement à l'obligation de former des ORP, les cantons étaient libres de mettre en place ou non une *logistique des mesures du marché du travail* suite à la révision (art. 85c). Leur mission concerne *l'approvisionnement* adéquat du canton en MMT. Bien que le SECO mette sur pied quelques mesures au niveau national, l'essentiel des MMT est constitué de mesures cantonales. Leur mise en œuvre sera présentée dans le chapitre 4. Parmi les autres acteurs-clés, on retrouve les institutions directement en charge de la *réalisation* de la mesure. Les *organismes* doivent être distingués des *institutions d'accueil*. La typologie des organismes et leur relation avec les entreprises partenaires constitue le thème principal du chapitre 2.

Au niveau de la surveillance, chaque canton¹⁰ compte une *commission tripartite*, qui implique les partenaires sociaux et les collectivités publiques en vue d'assurer une exécution conforme de la politique active de réinsertion de l'assurance-chômage. Son rôle sera abordé plus en détails au fil du chapitre 5. Enfin, les *caisses de chômage* sont entre autres compétentes pour le versement des indemnités journalières aux chômeurs.

⁹ Le nom de l'office cantonal en charge de l'emploi et du marché du travail varie d'un canton à l'autre, les appellations courantes étant «Service de l'emploi» ou «Office du travail».

¹⁰ Exception: commission tripartite intercantonale pour UR, OW et NW.

Acteurs transversaux

Deux autres soutiens à l'exécution sont évoqués sur la Figure 1. Il s'agit tout d'abord de l'*Association des Offices Suisses du Travail* (AOST) en tant qu'association faitière suisse des autorités publiques du marché du travail des cantons. En son sein, un groupe de travail se concentre exclusivement sur les MMT et encourage notamment l'échange de pratique. Enfin, l'association *Insertion Suisse*¹¹ regroupe des organisateurs de MMT (env. 170 membres) et s'engage en faveur de la qualité et du développement d'une large palette de mesures de marché du travail, afin de soutenir efficacement l'intégration professionnelle et sociale.

1.5 Démarche

Le projet a été réalisé de l'automne 2013 au printemps 2015. L'évaluation porte sur la situation des PET et stages professionnels mis en œuvre en 2013. L'évaluation a été réalisée dans le respect des standards de la Société suisse d'évaluation (SEVAL) et des principes fondamentaux de l'audit de la performance (ISSAI 300 - International Standards of Supreme Audit Institutions).¹²

L'entière responsabilité de cette évaluation incombe au CDF qui l'a réalisée au sein de son centre de compétences «audit de rentabilité et évaluation». Le projet a été réalisé par Martin Baumann (chef de projet) avec la collaboration de Virginie Chevrier et de Claudine Morier. L'équipe a travaillé sous la supervision d'Emmanuel Sangra, responsable du centre de compétences. La réalisation des sondages décrits dans le module 4 a été confiée par mandat à des tiers.

Pendant la durée du projet, l'équipe d'évaluation a bénéficié du soutien d'un groupe d'accompagnement¹³, qui s'est réuni à deux reprises. Par ailleurs, plusieurs séances ont été organisées avec des représentants du Secrétariat d'Etat à l'économie pendant le projet.

Les coûts de réalisation du projet ont été pris en charge par le CDF, à savoir quelque 400 jours de travail pour le CDF et 60'000 francs destinés aux mandats externes.

L'attitude coopérative du groupe d'accompagnement et des différentes personnes rencontrées tout au long du projet a grandement facilité sa réalisation et le CDF les en remercie. Il remercie également le Secrétariat d'Etat à l'économie qui a précieusement soutenu le CDF pendant toute la durée du projet. De même, le CDF adresse ses remerciements à l'Association des offices suisses du travail pour son soutien. Le CDF rappelle qu'il appartient aux directions d'office, respectivement aux secrétariats généraux, de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

La Délégation des finances des Chambres fédérales a pris connaissance de ce rapport lors de sa séance ordinaire de août/septembre 2015.

¹¹ À noter que le nom était jusqu'à dernièrement AOMAS, c'est-à-dire «association des organisateurs de mesures de marché du travail en Suisse». Le changement de nom avait pour but de mieux refléter la réalité actuelle, à savoir que les membres n'organisent pas exclusivement des MMT pour l'AC, mais également différentes mesures pour diverses assurances.

¹² Voir <http://www.seval.ch/fr/standards/index.cfm> et <http://fr.issai.org/media/69915/issai-300-french.pdf>

¹³ Composition du groupe d'accompagnement: voir annexe 3.



Les quatre modules suivants ont été effectués au cours de l'évaluation:

Module 1: *Analyse de documents*

Ce module a pour objectif principal de comprendre les buts des mesures d'emploi et leur mise en œuvre. Les bases légales et les directives générales du SECO ont permis de construire les modèles d'impacts, à la base pour l'établissement des questionnaires pour les interviews et les sondages. L'analyse de documents a surtout servi lors de la phase initiale, notamment afin de connaître les études existantes, d'identifier les lacunes et de déterminer les questions de recherche. Les autres rapports et évaluations existants sur le sujet ont aussi permis de discuter la pertinence des résultats en comparaison avec les connaissances actuelles dans le domaine.

Module 2: *Analyse des données PLASTA*

Ce module vise à analyser les caractéristiques des demandeurs d'emploi ayant participé à un PET ou à un stage professionnel en 2013. Une analyse préliminaire des données disponibles dans la base de données PLASTA¹⁴ a permis de déterminer les informations nécessaires pour l'évaluation: caractéristiques individuelles (âge, nationalité, langue, etc.), dates de début et de fin de la mesure, date d'inscription et si possible de désinscription au chômage, etc.

Lors des premières discussions, le SECO a émis des réserves sur la qualité et la fiabilité de certaines d'entre elles. Cela dérive d'une utilisation différente de PLASTA par les cantons. Tous les champs ne sont pas obligatoires. Le problème principal est de distinguer les PET des autres mesures (pas de problème pour les stages professionnels). Une vérification a donc été menée auprès de chaque LMMT. Le SECO a ensuite délivré au CDF les données demandées pour chaque participant. Les données ont été extraites fin avril 2014 et sont donc dépendantes de l'état d'actualisation de la base de données à ce moment-là.

Il s'est avéré que le système ne pouvait pas fournir des données pour toutes les questions de recherche. Ces lacunes ont conduit à la définition des questions utiles pour les sondages. Les données livrées ont directement été utilisées pour la réalisation des sondages auprès des participants, des organisateurs et des institutions d'accueil.

Sur la base des données PLASTA reçues, les groupes-cibles ont pu être décrits avec précision. Les pratiques cantonales ont également pu être mises en lumière en examinant l'utilisation effective des mesures, notamment en examinant par exemple le type d'organisateur, le moment d'activation ou le profil de chômage passé des participants. Des tableaux supplémentaires pourraient être demandés, si nécessaire, auprès du CDF.

¹⁴ Utilisée par les conseillers ORP dans tous les cantons

Module 3: *Études de cas (9 au total, 8 cantons et mesures nationales)*

Ce module regroupe les entretiens semi-structurés effectués dans chaque canton ainsi que l'examen de la documentation récoltée à cette occasion. Cette approche qualitative permet de répondre à certaines questions de recherche, ainsi que de vérifier et d'approfondir les connaissances sur les PET et les stages professionnels.

La sélection des cantons s'est faite en fonction de différents critères: taille du canton, zone géographique et linguistique, taux de chômage, proportion de mesures d'emploi par rapport aux mesures de formation. Le but était de réunir une palette de cantons ayant des caractéristiques différentes. De cette manière, les cantons non compris dans l'étude peuvent s'identifier à l'un ou l'autre canton présentant des caractéristiques similaires.

Ces études de cas ont particulièrement permis d'identifier les pratiques de mise en œuvre et de surveillance telles qu'elles seront présentées aux chapitres 4 et 5. Les interviews et analyses de documents ont eu lieu de janvier à mai 2014. Au total, une trentaine d'entretiens ont été menés.¹⁵ Ensuite, les questionnaires pour les sondages ont été établis sur la base des informations récoltées pendant cette phase, donc de l'état de connaissance à ce moment-là.

Module 4: *Sondages auprès des participants, des organisateurs et des institutions d'accueil*

Alors que l'avis des autorités de mise en œuvre est récolté au cours des études de cas, des sondages d'opinion ont été effectués afin de récolter l'avis des participants et des organisations accueillant ces participants. La triangulation des avis permet d'apporter des réponses moins subjectives aux questions de recherche. Les connaissances acquises au cours des trois autres modules ont permis de constituer des questionnaires avec des questions fermées. Les questionnaires ont été discutés avec les membres du groupe d'accompagnement avant la réalisation des sondages.

Du côté des participants, le but principal est d'évaluer l'utilité des programmes et stages pour leurs destinataires. Pour les PET, un échantillon de participants sélectionnés de manière aléatoire a été contacté par téléphone par l'institut de sondage externe mandaté. Env. 50 personnes par cas ont été interrogées, donc 450 personnes au total sur les quelques 14'600 recensés pour les 9 cas. L'enquête téléphonique a eu lieu entre juillet et septembre 2014, c'est-à-dire en moyenne une année après la fin de la participation à un PET. Pour les stages professionnels, l'enquête a eu lieu via un questionnaire en ligne. Le millier de personnes concerné a reçu une invitation à participer, 220 d'entre eux ont effectivement pris part au sondage, soit un taux de retour d'env. 20%. Le sondage était ouvert d'août à septembre 2014 pour les anciens stagiaires, c'est-à-dire également env. un an après la fin du stage.

Du côté des organisations accueillant des PET ou des stagiaires, les organisateurs mandatés comme les entreprises d'accueil ont été interrogés en ligne. Il s'agit de récolter leur opinion sur les effets des programmes et stages, ainsi que leur qualification des risques et de la surveillance. Tous les organisateurs travaillant pour les huit cantons ainsi que ceux œuvrant pour le compte des me-

¹⁵ La liste des personnes interrogées figure à l'annexe.



sures nationales ont été invités à participer. Parmi eux, les deux tiers ont répondu (49 sur les 76). Pour les institutions d'accueil, il a d'abord fallu les identifier. Si les données concernant l'entreprise d'accueil sont toujours disponibles dans PLASTA pour les stages professionnels, ce n'est pas le cas pour tous les PET ayant lieu à l'externe. De nombreuses adresses ont donc été directement demandées auprès des LMMT, voir auprès des organisateurs. Une fois les adresses récoltées pour les neuf cas, un lien pour l'enquête en ligne a été envoyé. Env. 450 institutions ont participé, ce qui correspond à environ 20% des entreprises contactées (pour plus de détails, voir annexe 4). L'enquête auprès des organisateurs et des entreprises d'accueil tout comme l'enquête auprès des stagiaires ont eu lieu dans les trois langues nationales (allemand, français et italien). L'enquête auprès les participants PET a été menée dans les langues suivantes: allemand, français, italien, albanais, portugais et serbe/serbo-croate.

Les réponses ont été traitées de manière anonymisée. Lors de l'analyse, les réponses récoltées via les sondages et les données PLASTA ont été fusionnées dans une seule base de données. Des tableaux supplémentaires pourraient être demandés, si nécessaire, auprès du CDF.

2 Types de mesures d'emploi

Parmi les mesures du marché du travail, les PET et stages professionnels représentent des mesures axées sur le travail, par opposition aux mesures de formation regroupant les divers types de cours. Cependant ces mesures sont passablement différentes et ne sont pas proposées au même type de personnes. Le présent chapitre a pour but de clarifier les types de programmes et d'acteurs liés à leur mise en œuvre, de manière à instaurer un langage commun et univoque qui servira de référence tout au long du rapport. Le nombre de programmes et leur aspect financier seront quant à eux traités dans le chapitre 4.

2.1 Programmes d'emploi temporaire (PET)

Il n'est pas toujours facile de définir ce qu'est vraiment un programme d'emploi temporaire. Si la loi opposait initialement ces mesures aux cours et autres formations, force est de constater que ces programmes sont devenus des mesures mixtes dans une large mesure, alliant modules de formation et modules axés sur les activités professionnelles. Ce développement a été permis par la grande marge de manœuvre offerte par la LACI en ce qui concerne les définitions des différentes mesures du marché du travail, ainsi que par la souplesse du SECO en la matière. Les cantons gèrent ainsi leurs mesures dans le système électronique PLASTA selon leur convenance. Ceci complique la comparaison statistique au niveau national, puisque toutes sortes de mesures se retrouvent sous la rubrique «PET». Le thème de l'évaluation étant limité aux mesures d'emploi, il a été décidé d'utiliser le critère de la clause d'équité sociale (art. 59b al. 2, LACI) pour identifier les PET au sens strict. L'équité sociale garantit une indemnité de chômage journalière minimale pour les demandeurs d'emploi effectuant une activité professionnelle réelle dans le cadre de leur mesure, afin de les dédommager pour les efforts supplémentaires consentis. Pour l'obtenir, la part de formation au regard de l'ensemble du programme ne doit pas dépasser les 40%.

2.1.1 Types de PET

Bien que l'évaluation oppose surtout les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels, il convient toutefois de distinguer deux types de programmes d'emploi temporaire:

1. *PET interne*: Programme ayant lieu collectivement auprès d'un organisateur spécialisé dans la réinsertion professionnelle.
2. *PET externe*: Programme ayant lieu individuellement dans une institution d'accueil, c'est-à-dire directement dans le marché primaire de l'emploi.

Ces deux types se distinguent avant tout par le lieu de participation. Les *programmes internes* désignent les programmes d'emploi temporaire classiques, mis en œuvre au sein d'organisations spécialisées dans la réinsertion professionnelle. Ces dernières ont à disposition l'infrastructure nécessaire à l'accueil collectif de demandeurs d'emploi. Il s'agit de places en ateliers de réinsertion. Les participants y sont encadrés par des coachs professionnels pour différents types d'activités, le programme étant établi sur la base des possibilités offertes par l'organisateur et des objectifs fixés individuellement pour le demandeur d'emploi. Cependant, les programmes ne reposent pas uniquement sur des activités productives. Ils doivent également apporter un soutien par le biais d'une partie dédiée à la formation, dont l'importance varie en fonction du secteur et des besoins du demandeur d'emploi. Les PET proposent désormais de plus en plus souvent un soutien à



la recherche d'emploi pour aider leurs publics-cibles à faire face à ces démarches. Les personnes placées dans ces ateliers comptent en effet souvent des lacunes en termes de scolarité ou de compétences linguistiques. À titre d'exemple, à Saint-Gall, la partie obligatoire de formation consiste à ce que chaque participant crée et consolide un portfolio portant sur ses recherches d'emploi. Il y apprend ainsi à identifier ses compétences et à les mettre en valeur.

Le second type de PET a, comme son nom l'indique, lieu à l'externe, c'est-à-dire directement dans une institution d'accueil. Le participant est ainsi intégré parmi les employés réguliers de l'institution. Les PET externes visent ainsi à rapprocher les demandeurs d'emploi du marché primaire de l'emploi. Ils sont particulièrement utiles pour les personnes ayant besoin d'être actives et considérées comme étant prêtes à se réinsérer. Ces personnes affichent souvent moins de faiblesses au niveau social, physique ou psychique que celles qui participent à des ateliers collectifs. Il existe des places externes pour tous les niveaux de qualification. Ce type de PET compte aussi une partie obligatoire de formation hors du poste de travail. Grâce à ce placement, les participants acquièrent un certificat de travail semblable à celui qu'ils auraient obtenu lors d'un emploi temporaire effectué en dehors de l'assurance-chômage. Un autre objectif des PET externes est de permettre dans certains cas un engagement direct par l'institution d'accueil, alors que cela est difficilement envisageable auprès d'un organisateur où le personnel encadrant est composé essentiellement de formateurs d'adultes spécialisés.

Ces deux types de PET ne se distinguent pas en fonction de leur durée, la règle restant la même dans les deux cas, à savoir six mois au maximum. Des différences de pratiques résultent des choix stratégiques cantonaux au moment de l'approvisionnement et lors de l'inscription individuelle. Le Tableau 1 résume les particularités et avantages des deux types de PET. Naturellement, une différence constante concerne les coûts. Un programme interne revient plus cher compte tenu de la nécessité d'employer du personnel spécialisé et d'entretenir une infrastructure spécifique. Les programmes ayant lieu en institution d'accueil engendrent évidemment moins de frais pour l'assurance-chômage.

Il s'agit dans l'ensemble de deux idéaux-types, qui correspondent à la grande majorité des programmes effectués. Toutefois il existe des programmes hybrides qui comportent une partie interne et une partie externe, sans pour autant constituer deux programmes différents. C'est notamment le cas lorsqu'un organisateur propose à ses participants d'effectuer quelques semaines de stage en entreprise, afin de leur permettre de se confronter temporairement aux conditions de travail du marché primaire de l'emploi. Ce type de programme reste toutefois majoritairement interne. Dans ce rapport, par souci de simplification, tous les programmes considérés ont été rattachés à l'une ou l'autre catégorie, les formes mixtes ayant été assimilées au type lui correspondant le plus.

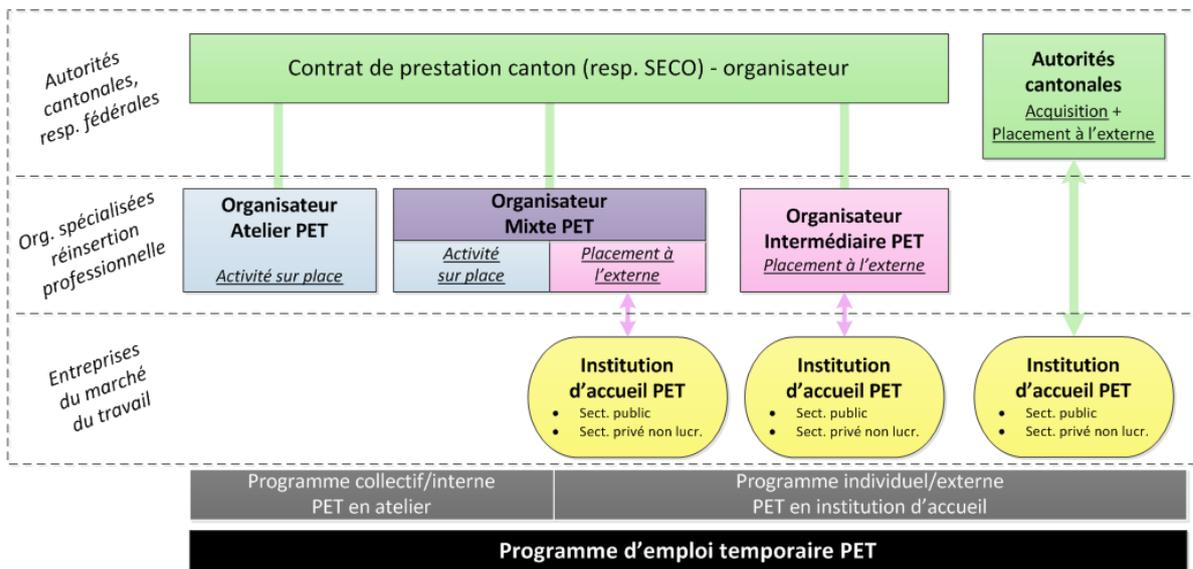
Tableau 1: Spécificités de chaque type de PET

PET internes / en atelier	PET externes / en inst. d'accueil
Encadrement soutenu, univers protégé	Directement dans le marché primaire de l'emploi
Programme adapté aux besoins individuels	Possibilité de faire des jours d'essai
Aide à la recherche d'emploi	Temps à disposition pour la recherche d'emploi
Cours intégrés: langue, informatique, etc.	Partie obligatoire de formation collective
Infrastructure et personnel spécialisés	Possibilité d'engagement direct

2.1.2 Organismes et institutions d'accueil PET

Les différents types d'organismes font écho aux deux types de PET présentés. Plusieurs modes d'organisation existent pour la mise en place des programmes internes ou externes. La Figure 2 permet de visualiser les différents modèles existants, en partant du lien avec les autorités cantonales (ou fédérales), puis en distinguant les organismes, institutions sociales et caritatives spécialisées dans la réinsertion professionnelle, et les institutions d'accueil, qui sont notamment des entreprises, fondations ou administrations présentes sur le marché primaire de l'emploi.

Figure 2: Typologie des différents types de mise en œuvre des PET



Présentation CDF

L'étude des programmes d'emploi temporaire a permis d'identifier trois types d'organismes, ceux-ci se singularisant par leur activité principale: *l'accueil direct sur place* de demandeurs d'emploi ou leur *placement* auprès d'institutions partenaires. En résumé, certains mettent en place des PET internes, d'autres des programmes externes, quelques-uns font les deux.

Organismes du type «atelier»

Ils offrent exclusivement des programmes *internes* au sein de leurs infrastructures, où les demandeurs d'emploi sont encadrés par du personnel spécialisé. Les participants y côtoient alors d'autres demandeurs d'emploi et reçoivent un soutien plus ou moins individualisé en fonction de leurs besoins. Il s'agit du type d'organisateur «traditionnel» et auquel on fait référence lorsqu'on aborde le monde de la réinsertion professionnelle. C'est d'ailleurs encore aujourd'hui le type le plus répandu. Ces programmes internes, orientés sur l'acquisition ou le maintien de compétences professionnelles, peuvent compter des ateliers dans plusieurs secteurs. Un atelier typique est par exemple offert dans le canton de Schwyz, où les activités s'articulent autour de la production d'articles en bois. Les participants travaillent dans les différentes unités. Ils sont encadrés par des professionnels qui les aident à perfectionner leurs compétences. Mais cet atelier n'accueille pas seulement des personnes travaillant dans le secteur du bois. Il y a également un secteur commercial accueillant les personnes avec un profil administratif, de même qu'une cantine où sont intégrés les assurés cherchant une activité dans le monde de la restauration. Les organismes n'ont cependant



pas tous mis en place le même type d'ateliers. Certains sont spécialisés dans une branche, parfois avec le soutien de l'association faîtière, alors que d'autres organisateurs mettent en place des programmes dans des domaines différents. Les activités sectorielles les plus répandues pour les PET sont l'industrie (bois, métal, horlogerie, etc.), les services administratifs et de soutien (entre autres secrétariat, nettoyage et entretien), l'hôtellerie et la restauration, les services de santé et d'action sociale, le domaine du commerce ainsi que le transport et la logistique. On retrouve ces secteurs dans tous les cantons. Les mesures nationales se différencient car elles offrent davantage de programmes non ancrés dans une logique sectorielle, en mettant par exemple l'accent sur la gestion de projet ou sur les activités scientifiques. Les organisateurs essaient de faire en sorte que les activités pour les participants soient semblables aux conditions du marché du travail, notamment en traitant de vraies commandes avec de vrais délais. Certains ont même un lieu de vente pour les produits élaborés dans les ateliers.

Organisateurs «intermédiaires»

Par opposition à ces ateliers, ils placent quant à eux les demandeurs d'emploi à l'externe dans des institutions d'accueil partenaires, auprès desquelles ils ont constitué un réseau et acquièrent des places en fonction des besoins. L'acquisition de ces places en entreprise et le placement des demandeurs d'emploi sur le marché primaire de l'emploi constituent ainsi leurs tâches centrales. Ces organisateurs sont également chargés de mettre en place une partie formation collective pour les participants qu'ils placent à l'externe. Le cas typique est celui où le demandeur d'emploi travaille 4 jours par semaine dans son institution d'accueil et assiste le cinquième jour à des cours offerts par l'organisateur.

Organisateurs «mixtes»

Ces derniers mettent en place *aussi bien des programmes internes* (auprès de l'organisateur, de manière collective) *qu'externes* (individuellement auprès d'une institution d'accueil). Cela ne signifie pas que les programmes conjuguent toujours les aspects internes et externes: l'organisateur est mixte, pas forcément le contenu du programme.

Il s'agit d'un choix organisationnel de déléguer les deux rôles à un même organisateur. En Valais par exemple, de tels organisateurs ont été mis en place dans les cinq villes les plus importantes et à eux-seuls ils doivent couvrir les besoins régionaux en places de PET, internes comme externes. Comme pour les intermédiaires, l'organisateur doit offrir une partie formative en cas de placement externe.

Les organisateurs intermédiaires et mixtes ne sont pas présents partout. Dans certains cantons, ils n'existent pas car les autorités cantonales se chargent directement elles-mêmes de trouver des places pour les PET externes. Ainsi, la LMMT est dans ce cas-là directement en contact avec les institutions d'accueil. Il s'agit du quatrième scénario possible illustré dans la Figure 2. Tous les acteurs directement liés à la LMMT cantonale (voir liens en vert), respectivement au SECO, forment ensemble le groupe des prestataires directs.

Le Tableau 2 indique quels types d'organisateur sont présents pour chacun des neuf cas analysés. Le type «Atelier» est le seul présent partout.

Tableau 2: Types d'organiseurs de PET présents dans les cantons¹⁶

	Organisateur ATELIER	Organisateur MIXTE	Organisateur INTERMEDIAIRE	Canton organisant lui-même des PET externes
AG	X	X		
BE	X	X	X	
GE	X	X	X	X
LU	X		X	
SG	X			X
SZ	X			
TI	X			X
VS	X	X	X	
Nat.	X	X	X	

Source: CDF, résultat des études de cas

Dans le cas des PET externes, les organisateurs ne sont normalement autorisés à placer les demandeurs d'emploi que dans le domaine public ou dans des institutions à but non lucratif. À titre d'exemple, les PET externes sont possibles:

- Dans les administrations publiques: communes, cantons, Confédération
- Au sein d'organismes du secteur parapublic: hôpitaux, cliniques, écoles, universités, etc.
- Dans des organisations privées à but non lucratif: fondations, associations, etc.

Le sondage auprès des entreprises a confirmé que ces principes sont généralement respectés. 34% des institutions PET ayant répondu sont actives dans l'administration publique, 21% dans le secteur parapublic et 30% dans le secteur à but non lucratif. Seulement 4% des institutions d'accueil PET affirment faire partie du secteur privé à but lucratif.¹⁷

2.2 Stages professionnels

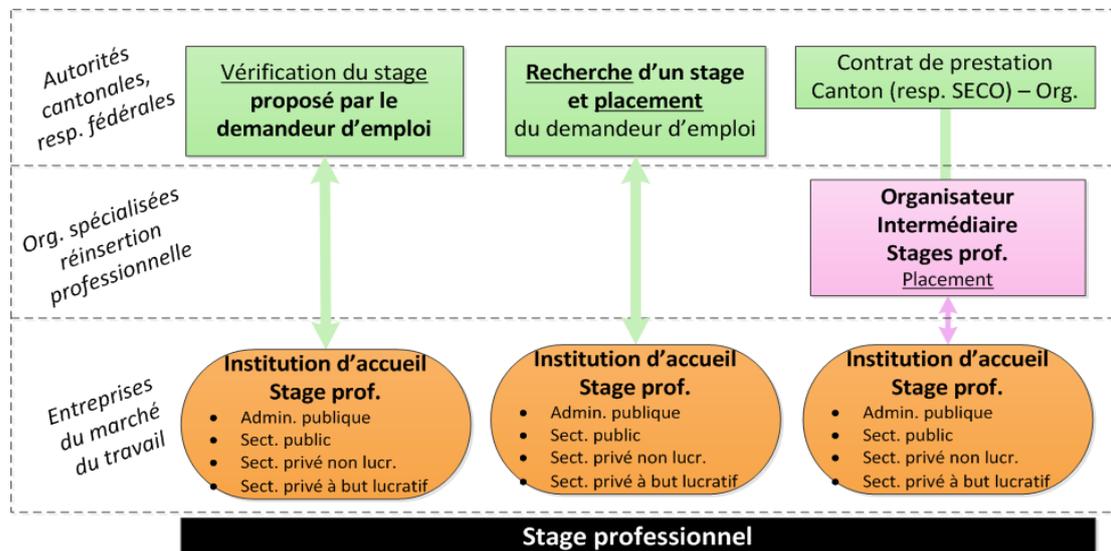
Comme annoncé en introduction, les stages professionnels constituent une mesure nettement moins répandue que les programmes d'emploi temporaire. La spécificité de ces stages concerne avant tout le groupe-cible. Ils s'adressent avant tout aux personnes à la recherche d'un premier emploi, c'est-à-dire aux personnes sortant de formation, professionnelle ou universitaire, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi cherchant à revenir sur le marché du travail. L'exemple classique est celui des femmes souhaitant trouver un emploi après s'être occupée de l'éducation de leurs enfants pendant quelques années. En revanche, les stages professionnels, par opposition aux stages de formation, ne devraient pas servir à s'informer sur un métier en vue d'une éventuelle reconversion. Il s'agit donc d'un public qualifié, dont la lacune principale est le manque d'expérience. Un stage professionnel doit donc avoir lieu dans le domaine de compétence du demandeur d'emploi, le but étant d'exercer une activité professionnelle et de constituer un réseau. De plus, il arrive que

¹⁶ La classification des organisateurs dans 3 catégories a été effectuée par le CDF, cette typologie n'étant pas officielle. Elle a ensuite été vérifiée auprès de la LMMT pour chaque canton. La classification n'a cependant pas toujours été simple, certains programmes n'étant ni internes ni externes mais «hybrides». Or cette forme «hybride» ne faisant pas partie de la typologie (les organisateurs mixtes proposent des PET internes et des PET externes, mais pas nécessairement une combinaison des deux), les organisateurs ont été appelés à se rattacher au type correspondant le plus.

¹⁷ Les 11% manquants (pour arriver à 100% des institutions d'accueil PET) regroupent les personnes ayant répondu «je ne sais pas»,

le demandeur d'emploi soit directement engagé dans l'institution d'accueil à l'issue du stage. La Figure 3 illustre les différentes manières de mettre en place un stage professionnel.

Figure 3: Typologie des différents types de mise en œuvre d'un stage professionnel



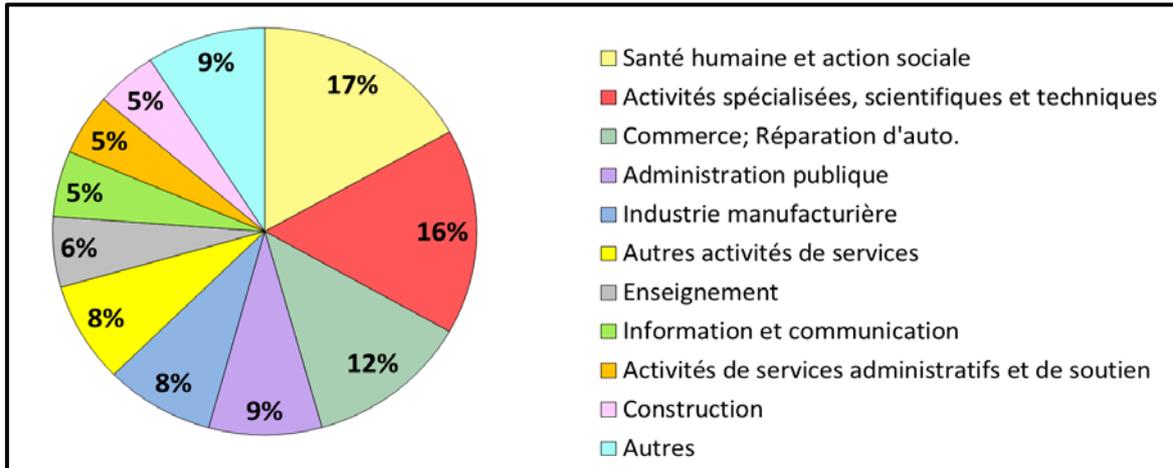
Présentation CDF

En règle générale, les demandeurs d'emploi recherchent directement eux-mêmes leur place de stage ou bénéficient de l'aide de l'ORP pour la recherche. Il est rare qu'un organisateur soit présent, à l'exception des mesures nationales. Concernant le déroulement du stage, les participants passent tout leur temps auprès de leur institution d'accueil. Qu'il y ait un organisateur ou non, les stagiaires n'assistent généralement pas à des cours collectifs en parallèle. Le stage ne doit toutefois pas être uniquement orienté sur les activités productives. Il doit garantir en parallèle la formation professionnelle du demandeur d'emploi grâce à son intégration dans l'entreprise.

Les institutions accueillant des demandeurs d'emploi dans le cadre d'un stage professionnel peuvent également appartenir au secteur privé à but lucratif. Le sondage a montré que 44% appartiennent effectivement à ce secteur. En outre, 22% se situent dans l'administration publique, 5% dans le secteur parapublic et 14% dans le secteur à but non lucratif.¹⁸ L'analyse des branches dans lesquelles évoluent les entreprises ayant engagé des stagiaires en 2013 dans les huit cantons ainsi que pour les mesures nationales montre une grande diversité de secteurs. Le résultat est visible dans la Figure 4.

¹⁸ Les 15% manquants (pour arriver à 100% des institutions d'accueil SP) regroupent les personnes ayant répondu «je ne sais pas»,

Figure 4: Stages professionnels par branche



Source: Données PLASTA

2.3 Synthèse

Les mesures d'emploi se sont étoffées depuis leur création dans le cadre de la politique de réinsertion de l'assurance-chômage. Les programmes externes apportent notamment des possibilités supplémentaires, en rapprochant le demandeur d'emploi du marché du travail. Les organisateurs intermédiaires, fonctionnant essentiellement comme «placeurs», sont chargés de trouver des places en entreprise. Parfois ce rôle d'obtention de places externes est directement assumé par les autorités. Les organisateurs d'ateliers continuent toutefois à amener leur expertise auprès des demandeurs d'emploi ayant davantage de besoins, qu'ils soient d'ordre professionnel, social, physique ou psychique. À noter que certains organisateurs ont une double-fonction, mettant en place aussi bien des programmes internes qu'externes.

Les caractéristiques des stages professionnels se recourent fortement avec les particularités des PET externes, étant donné qu'ils ont lieu en institution d'accueil. Une différence notable concerne l'éventail de possibilités de placement. Les stages professionnels peuvent, contrairement aux PET, également avoir lieu dans le secteur privé à but lucratif. Cela est essentiel puisque certaines professions ont majoritairement lieu dans l'économie privée (ex: places dans le domaine de la vente ou pour les employés de commerce). Il est essentiel que ces personnes soient placées dans leur propre domaine de compétence, afin d'être le plus proche possible de la profession apprise et recherchée. Ceci n'est pas toujours garanti pour les PET, notamment internes, puisque la qualification professionnelle n'y est pas toujours prioritaire. Ainsi, les stages professionnels s'avèrent être une offre complémentaire aux programmes d'emploi temporaire de l'assurance-chômage.



3 Efficacité des mesures d'emploi

Les mesures d'emploi, qui font partie des instruments d'activation des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, visent, selon la loi¹⁹, à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile (cf. chap. 1.4.1). Il s'agit notamment d'améliorer l'aptitude au placement des assurés de manière à permettre leur réinsertion rapide et durable. Ce chapitre se subdivise en deux parties: une analyse des programmes d'emploi temporaire, suivi d'une discussion sur les stages professionnels.

3.1 Le CDF recourt à une notion d'efficacité différente

La notion d'efficacité utilisée par le CDF est spécifiquement liée au mandat d'évaluation. Elle se distingue de celle du SECO, qui est employée pour mesurer les résultats en vertu de l'accord conclu entre la Confédération et les cantons. A l'aide de quatre indicateurs (cf. digression ci-dessous), le SECO mesure l'efficacité du service public de l'emploi dans sa globalité. Dans le cadre de la présente évaluation, le CDF a défini la notion d'efficacité sur la base d'une analyse spécifique de l'exécution et de l'utilisation des PET et des stages professionnels. À partir de critères objectifs et subjectifs, l'accent est mis sur les demandeurs d'emploi qui ont participé à un PET ou à un stage professionnel en 2013.

Le CDF s'appuie sur l'opinion des demandeurs d'emploi et fait appel, si nécessaire, à des données statistiques PLASTA. La raison ayant incité le CDF à interroger les demandeurs d'emploi tient, premièrement, au fait que les mesures relatives au marché du travail sont destinées à venir en aide aux assurés. Celles-ci sont mises en œuvre «en faveur des assurés»²⁰, étant précisé que les ORP mettent au premier plan les principes d'«initiative personnelle» et de «responsabilité individuelle» de la personne sans emploi²¹. Deuxièmement, elle se fonde sur la directive du SECO, qui stipule que les conseils et le soutien prodigués doivent être «axés sur les besoins du client»²². Troisièmement, les différents objectifs poursuivis par ces mesures ont pour but d'induire des changements sur le plan individuel, or à ce jour il n'existe aucune donnée sur cet aspect. Compte tenu de l'exigence d'axer les activités de conseil *sur les besoins du client* et d'allouer des prestations *en faveur* de l'assuré, l'opinion de ce dernier prend une signification importante. De plus, les principes énoncés plus haut concernant l'initiative personnelle et la responsabilité individuelle ayant été posés, l'opinion subjective des assurés devient une base légitime d'évaluation permettant de mesurer la réalisation des objectifs au niveau individuel. En se fondant ainsi sur l'opinion des assurés, le CDF opte sciemment pour une approche qui diffère de la méthode de mesure des résultats employée sur la base de l'accord conclu entre la Confédération et les cantons.

En définissant des degrés de réalisation des objectifs, le CDF emploie une notion d'efficacité qui qui se rapporte en premier lieu à l'utilisation effective des mesures²³. L'évaluation entend non pas

¹⁹ LACI, art. 59, al. 2

²⁰ LACI, art. 59, al. 1

²¹ Cf. LACI, art. 17, al. 1, et SECO (2015), p. 3.

²² Communication ORP/LMMT/ACt 2012/10 du 26.06.2012.

²³ Voir la distinction entre efficacité et efficience: l'efficience est le rapport entre le résultat obtenu et les ressources utilisées. L'efficacité, au contraire, est le niveau de réalisation des activités planifiées et d'obtention des résultats

s'attacher aux liens de cause à effet des programmes mais juger de l'efficacité des «dépenses consenties» conformément à la loi sur le Contrôle fédéral des finances²⁴, autrement dit de l'emploi des ressources. Une sélection purement aléatoire des personnes à interroger par canton et le recours à la loi statistique des grands nombres²⁵ doivent permettre d'obtenir une opinion objectivable par canton. Cet échantillon aléatoire corrige les effets d'une sélection réalisée au sein d'un seul et même canton. Toutefois, on verra plus loin, au chapitre 4, que les cantons mettent en œuvre des mesures destinées à des personnes dont le placement s'avère difficile pour diverses raisons. Bien qu'il soit impossible de contrôler totalement les effets de sélection, les appréciations données par canton sont suffisamment fiables pour être comparées sous certaines conditions. L'argument sous-jacent est celui-ci: les objectifs définis individuellement sont calqués sur le profil du demandeur d'emploi. Le conseiller en personnel choisit une mesure pour atteindre le changement nécessaire au niveau individuel, conformément aux objectifs. En ce sens, des facteurs individuels tels que le niveau initial de compétences sont négligeables pour mesurer l'atteinte des objectifs puisque ces objectifs coïncident déjà avec le niveau initial. En tant qu'individu responsable, chaque participant devrait en outre pouvoir reconnaître le changement et l'évaluer à l'aide d'une échelle uniforme. Les écarts peuvent être minimisés à l'aide de l'échantillon aléatoire.

Digression: mesure des résultats selon l'accord entre la Confédération et les cantons

Les différents instruments de politique active de l'emploi – parmi lesquels figurent les programmes d'emploi temporaire et les stages professionnels – font l'objet, à intervalles réguliers, de contrôles quant à leur effet en termes de réinsertion rapide et durable. Le but général à atteindre est fixé par la LACI²⁶. Le résultat global de la politique active de l'emploi se mesure à l'aide des quatre indicateurs de résultats définis dans l'accord de la Confédération (ou plus exactement du SECO) avec les cantons, à partir desquels est obtenu un indice général de résultats. Une réinsertion rapide correspond à la pondération la plus élevée (50%) dans l'indice. Les indicateurs «Eviter le chômage de longue durée» et «Eviter les arrivées en fin de droits» sont pondérés chacun à raison de 20%. La réinsertion durable ne reçoit qu'une pondération modeste (10%)²⁷. La moyenne obtenue chaque année sert de valeur comparative (benchmark), autrement dit de référence pour la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi. Afin de permettre une juste comparaison des services proposés par les différents ORP, on recourt à un modèle économétrique qui filtre et élimine les impacts environnementaux non influençables. Le système informatisé de paiement des caisses de chômage (SIPAC) fournit les données requises pour les indicateurs de résultats. Des données statistiques supplémentaires sont utilisées pour évaluer les impacts environnementaux.

escomptés (définitions selon l'ISO 9000:2005). L'efficacité est définie en termes identiques dans la norme de l'Association des organisateurs de mesures du marché du travail en Suisse (Insertion suisse 2010, p. 8).

²⁴ RS 614.0, LCF, art. 5, al. 2c

²⁵ La loi des grands nombres énonce que plus la taille de l'échantillon augmente, plus la probabilité est grande que la valeur moyenne de l'échantillon soit égale à celle de la population de base, en l'occurrence toutes les personnes vivant dans le canton considéré.

²⁶ LACI, art. 1a, al. 2.

²⁷ Ragni 2007, p. 9



Le CDF a évalué l'efficacité de deux des onze mesures de politique active de l'emploi²⁸, de sorte que les résultats présentés ici ne livrent pas de conclusions généralisables quant à l'efficacité globale du service de l'emploi dans chacun des cantons. Le CDF a opté pour une présentation des résultats désignant nommément les trois cantons les plus performants. L'annexe 5 livre une table de conversion qui permet de retrouver les résultats des autres cantons. La structure du chapitre consacré à l'analyse de l'efficacité est identique pour les deux mesures: l'analyse commence par les généralités puis s'attarde sur les détails. Il est question tout d'abord de l'atteinte des objectifs en général, à savoir l'intégration dans le marché du travail. Cela dit, l'efficacité des mesures d'emploi ne se mesure pas uniquement à l'aune du succès de la réinsertion. La réussite d'une candidature dépend de nombreux facteurs externes comme la situation actuelle sur le marché du travail (local), qui ne sont pas directement influençables. Les programmes et les stages professionnels peuvent améliorer plus directement l'aptitude au placement de la personne, afin que ses chances de réinsertion augmentent. L'amélioration de l'aptitude au placement sera donc le prochain sujet abordé. Puis il sera question des diverses interactions qui doivent favoriser cette amélioration. Enfin, une conclusion sera tirée pour chaque instrument.

3.2 Les PET agissent de manière différente

Avant d'aborder l'analyse de l'efficacité, voici brièvement quelques statistiques concernant les personnes qui ont participé à un PET en 2013:

Tous cas examinés confondus, les femmes, à 56%, sont un peu plus souvent représentées que les hommes parmi les participants aux programmes. Les ressortissants suisses et les personnes de nationalité étrangère sont à égalité en nombre. La plupart des participants ont entre 30 et 50 ans. 90% d'entre eux possèdent de bonnes à très bonnes connaissances orales de la langue nationale parlée dans leur canton d'origine. La proportion de personnes possédant de bonnes à très bonnes connaissances écrites est légèrement inférieure, à 75%. Le dernier niveau de formation mené à terme est dans 46% des cas celui de l'enseignement secondaire supérieur (soit 11 ou 12 ans de scolarisation). 23% des participants ont achevé leur scolarité obligatoire et 9% sont diplômés d'une haute école.

En général, les demandeurs d'emploi sont considérés comme moyennement à difficilement réinsérables. Environ la moitié d'entre eux était au chômage depuis plus d'un an en 2013, un tiers entre six et douze mois. Par le passé, la personne avait déjà été sans emploi une ou deux fois en moyenne²⁹. Parmi celles qui étaient déjà plus de trois fois au chômage, 12% avaient un statut de travailleur saisonnier (cf. chap. 3.2.7 pour plus d'informations à ce sujet).

3.2.1 Réinsertion et amélioration de l'aptitude au placement

Les programmes d'emploi temporaire ont pour but de favoriser la réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi en améliorant leur aptitude au placement sur le marché du travail. Tous les organisateurs ont déclaré poursuivre l'un de ces deux objectifs de façon prioritaire au travers de leurs programmes.

²⁸ Pour consulter l'aperçu de toutes les mesures, voir SECO 2011.

²⁹ C'est-à-dire avoir été enregistrée comme étant sans emploi pendant au moins 14 jours auprès d'un ORP.

En septembre 2014, quelque 450 personnes ayant participé l'année précédente à un programme dans l'un des cantons retenus dans la sélection ont été interrogées par téléphone (cf. chap. 1.5)³⁰. Dans l'ensemble, les deux tiers des personnes ont trouvé un travail au terme du programme. On ne note guère de différences en termes de charge de travail, si ce n'est que les emplois à durée déterminée ont tendance à être exercés selon un horaire de travail légèrement inférieur. Le Tableau 3 résume leur situation de travail. Par ailleurs, 60% des personnes actuellement sous un contrat de durée indéterminée (CDI) ou déterminée (CDD) n'ont pas changé d'employeur (contre une fois pour 35%). Au terme d'un programme, un tiers des personnes, à savoir celles qui ont un CDI, peuvent se considérer comme intégrées à long terme. 18% ont obtenu au moins une intégration de courte durée, sans que l'on puisse savoir aujourd'hui si elles sont parvenues à la prolonger. Le souci de se retrouver bientôt au chômage est d'ailleurs particulièrement prononcé dans ce groupe de titulaires de CDD. 35% des demandeurs d'emploi n'ont trouvé aucun travail au terme de leur programme. Un sixième d'entre eux se sont vu recommander par leur conseiller en personnel de s'inscrire à l'assurance-invalidité.

Tableau 3: Situation de travail des personnes interrogées (PET)

Personnes actuellement...	Engagement au terme du programme	%	Charge de travail actuelle ³¹					
			<20%	20%	40%	60%	80%	100%
avec CDI	oui	34% (152)	2%	6%	15%	12%	13%	52%
avec CDD	oui	18% (82)	5%	13%	13%	13%	4%	53%
sans contrat de travail	oui	12% (55)	--					
	non	35% (157)	--					

Source: CDF, enquête PET

Comme dit en introduction, les programmes sont à même d'améliorer plus directement l'aptitude au placement de la personne, de manière à ce que ses chances de réinsertion augmentent. C'est pourquoi les 450 personnes ont toutes été priées de préciser également dans quelle mesure «le programme leur avait été utile pour conserver l'emploi actuel ou pour trouver ultérieurement un nouveau travail». Cette question sur l'utilité a servi d'indicateur³² pour juger de l'amélioration de l'aptitude au placement. Les résultats de l'enquête révèlent un équilibre parfait: au total, une moitié des personnes jugent leur programme «utile», l'autre «inutile» à leur réinsertion professionnelle. La forte proportion des opinions négatives est surprenante et l'étude séparée des cas donne lieu à quelques observations intéressantes.

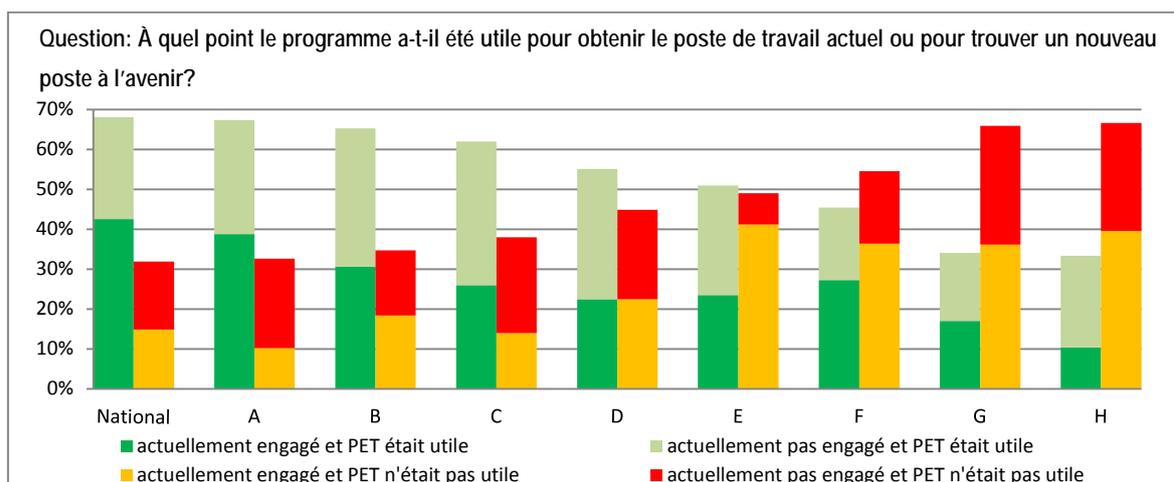
³⁰ Les personnes retenues dans l'échantillon ont été choisies de façon aléatoire. Dans cet échantillon, le risque d'erreur maximal se situe à 3,8 %. Autrement dit, le taux réel, dans l'hypothèse où toutes les personnes seraient interrogées, pourrait s'écarter au maximum de 3,8 points vers le haut ou vers le bas par rapport aux valeurs d'échantillon calculées.

³¹ Ces catégories sont: jusqu'à 7h = <20 %, 8-15h = 20 %, 16-23h = 40 %; 24-31h = 60 %; 32-39h = 80 %; 42h et plus = 100 %.

³² L'échelle des réponses à la question était celle-ci: (1) totalement inutile; (2) plutôt inutile; (3) plutôt utile; (4) très utile. Les réponses 1 et 2 ont été réunies dans la catégorie «inutile», les réponses à 3 et 4 dans la catégorie «utile».

La Figure 5 ci-après reproduit les appréciations données sur l'utilité des mesures et la situation de travail actuelle des personnes en ce qui concerne, d'une part, les programmes nationaux et, de l'autre, les programmes cantonaux, canton par canton³³. Les réponses ont été regroupées en quatre catégories (voir la légende de la figure). Lors de l'enquête, ce sont les mesures nationales qui ont recueilli les meilleures appréciations: 70% des personnes ont jugé leur programme utile et un peu plus de 40% ont actuellement un travail. Par contre, pour 30% d'entre elles, dont 15% ont actuellement un emploi, le programme n'a pas contribué à leur réinsertion professionnelle. Le fait que les mesures nationales s'adressent souvent à un public de spécialistes d'un niveau d'instruction supérieur (des cadres supérieurs, par ex.), explique en partie la forte proportion des personnes ayant trouvé un emploi. Cela dit, l'appréciation fréquemment positive portée sur les PET nationaux montre aussi que les ORP cantonaux ont, plus souvent qu'à la normale, trouvé la «bonne» solution pour ce public de spécialistes. S'agissant des PET cantonaux, le tableau est contrasté. Les programmes des cantons de Berne (A), de Genève (B) et d'Argovie (C) sont les mieux notés (utile >60%), suivis de ceux des cantons D, E et F. Les résultats les moins bons concernent les cantons G et H (<40%).

Figure 5: Appréciations, présentées par situation de travail, mesures cantonales / nationales



Source: CDF, enquête PET

La plupart des programmes ont pour but premier d'améliorer l'aptitude au placement des assurés. Les opinions exprimées par les demandeurs d'emploi montrent que plus un canton se situe à droite de la Figure 5, plus il existe un sérieux potentiel d'amélioration. Il convient toutefois d'ajouter que quelques-uns des programmes visent aussi à vérifier la capacité de travail des personnes présentant des problèmes de santé ou la disponibilité dans le temps des personnes en recherche d'emploi. Vérifier la disponibilité peut être un objectif du conseiller en personnel si celui-ci soupçonne, par exemple, que la personne concernée travaille au noir. De tels programmes ont, en l'occurrence, plutôt une fonction de clarification ou servent de moyen de pression vis-à-vis du demandeur d'emploi (cf. chap. 3.2.7 pour plus de détails). Ce qui explique le mécontentement d'une partie des participants à l'égard de tels programmes qui peuvent être vécus de façon moins posi-

³³ L'évaluation repose sur 50 interviews téléphoniques par cas. Vu la taille de l'échantillon, le risque d'erreur maximal se situe à 11,6%.

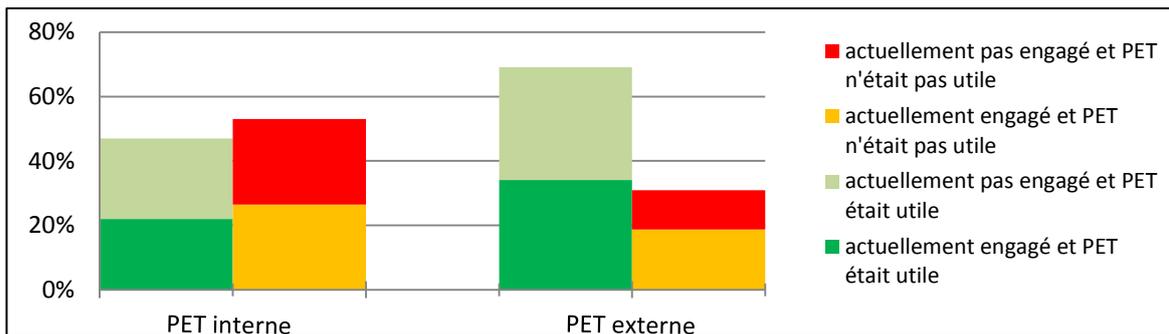
tive. Un quart des organisateurs ont déclaré recevoir souvent des participants pour vérifier leur capacité de travail ou leur disponibilité. Les programmes servent de prétexte à de telles vérifications dans tous les cantons, mais sont rarement mis en œuvre comme moyen de pression. Le canton de Berne renonce presque totalement à l'effet de pression (cf. chap. 3.2.7). En ce sens, ces éléments n'expliquent pas à eux seuls les fortes disparités entre cantons.

3.2.2 Motifs expliquant la disparité des appréciations sur l'utilité

Y a-t-il d'autres facteurs généraux qui puissent expliquer les écarts d'appréciation entre les cantons? Divers liens possibles ont été examinés sur la base d'analyses de corrélation croisée: il est apparu que l'appréciation rétrospective de l'utilité n'était pas influencée par le fait que la personne ait ou non un travail. Il n'a pas davantage été possible d'observer de lien direct avec la période où le programme est effectué, ni avec les caractéristiques personnelles telles que le sexe, l'âge, la nationalité ou la langue, ni avec la nature de l'activité exercée dans le cadre du programme ou le secteur dans lequel avait lieu le programme. Enfin, la question de savoir si la personne avait déjà participé à un programme ou non n'était pas non plus pertinente.

Pourtant, il existe un lien manifeste (cf. Figure 6) avec le placement interne ou externe de la personne³⁴. En cas d'affectation dans une institution du marché du travail primaire (PET externe), les personnes interrogées ont noté leur programme bien mieux que pour un accueil en atelier (PET interne). Là encore il faut retenir qu'un PET interne sert plus souvent qu'un PET externe à élucider la capacité de travail ou la disponibilité³⁵, ce qui peut expliquer une partie des réponses. Le premier constat qui s'impose dès lors est le suivant: si la clarification de la situation n'est pas prioritaire, il conviendrait de privilégier, pour les demandeurs d'emploi, les placements dans des PET externes, sur le marché du travail primaire, plutôt que dans un atelier, précisément parce qu'un engagement par l'institution d'accueil est envisageable à l'issue du programme (cf. chap. 3.4.1).

Figure 6: Appréciations sur les PET, présentées par placement interne / externe



Source: CDF, enquête PET et codage PLASTA

Il existe d'autres liens significatifs entre l'appréciation de l'utilité et du soutien fourni par le conseiller en personnel et les objectifs convenus. Mieux les personnes se sentaient soutenues par leur

³⁴ La distinction entre PET «interne» et «externe» est expliquée au chapitre 2.1.1.

³⁵ Pour 25 % des organisateurs, une telle clarification est «souvent», pour 30 % d'entre eux «parfois» un objectif. Dans les institutions d'accueil de PET, les pourcentages sont respectivement de 12 % («souvent») et 18 % («parfois»).



conseiller, plus la mesure était perçue comme étant utile. Il en allait de même lorsque le conseiller avait convenu d'objectifs détaillés avec le demandeur d'emploi. Ce lien disparaît cependant lorsque seuls étaient convenus des objectifs généraux. Par ailleurs, plus les objectifs étaient perçus comme étant judicieux par le demandeur d'emploi, plus le programme était jugé utile. Le Tableau 4 indique, par canton, la moyenne des retours d'information donnés par les demandeurs d'emploi à propos des objectifs et du soutien apporté par le conseiller en personnel.

Sur la question de savoir quel était le degré de détail des objectifs convenus avec le conseiller en personnel, l'enquête révèle un tableau contrasté: 20% ont fait part d'objectifs détaillés, un tiers d'objectifs généraux, mais un autre tiers de l'absence d'objectifs. Les pourcentages sont encore plus élevés pour certains cantons (cf. Tableau 4). Tel était souvent le cas lorsque les personnes étaient placées en atelier. Les retours d'information des participants ne dépendaient pas du moment de l'enquête, c'est-à-dire du nombre de mois séparant l'enquête de la fin de la mesure. Le conseiller en personnel n'est pas le principal acteur de l'élaboration des objectifs dans tous les cantons. Il incombe parfois à l'organisateur de les formuler (cf. chap. 4.4.4 pour plus de détails). Il est possible cependant que de tels cas n'aient pas été complètement pris en compte dans la formulation de la question posée dans l'enquête³⁶. Quoiqu'il en soit, d'une manière générale, le CDF juge problématique le fait que les objectifs soient convenus principalement entre l'organisateur et le participant. Dans ce cas, l'indépendance n'est pas garantie puisque le danger existe que les objectifs soient adaptés à l'éventail de programmation de l'organisateur. Il conviendrait au contraire, à partir d'objectifs élaborés au préalable, de choisir la mesure et l'organisateur appropriés. Deuxièmement, le pourcentage de participants au programme qui ont déclaré n'avoir convenu d'aucun objectif est trop élevé.

Tableau 4: Appréciation des objectifs convenus et du soutien fourni par les conseillers en personnel

Question posée aux participants au PET	Canton*							
	A	B	C	D	E	F	G	H
Avez-vous convenu des objectifs quant aux résultats à attendre de la mesure avec votre conseiller en personnel de l'ORP, avant le début de la mesure? (Q31)								
• Des objectifs détaillés ont été convenus	34%	23%	25%	12%	28%	20%	8%	13%
• Des objectifs généraux ont été convenus	36%	30%	31%	43%	40%	31%	37%	33%
• Aucun objectif n'a été convenu	27%	45%	38%	33%	21%	41%	49%	46%
	(N=56)	(N=60)	(N=52)	(N=51)	(N=53)	(N=51)	(N=49)	(N=52)
<i>Nombre de réponses en%; le pourcentage restant a indiqué «Je ne sais pas».</i>								

³⁶ La question était celle-ci: «Avez-vous convenu avec votre conseiller en personnel de l'ORP, avant le début de la mesure, des objectifs quant aux résultats à attendre de la mesure?». La question mentionnant nommément le conseiller en personnel, il se peut que les participants à l'enquête aient indiqué ne pas avoir convenu d'objectifs avec celui-ci parce que ces objectifs avaient été élaborés avec l'organisateur du programme.

Quelle a été l'utilité de ces** objectifs convenus pour la poursuite de votre réinsertion professionnelle? (Q32)	3.0 (N=37)	3.0 (N=31)	3.0 (N=27)	3.0 (N=25)	3.0 (N=33)	3.1 (N=26)	2.8 (N=21)	2.5 (N=24)
<i>Note moyenne sur l'échelle: 1 (totalement inutile), 2 (plutôt inutile), 3 (plutôt utile), 4 (très utile)</i> <i>** N= chiffre variable; seules les personnes ayant indiqué avoir convenu des objectifs détaillés ou généraux ont été interrogées</i>								
À quel point vous être vous senti(e) soutenu(e) par votre conseiller en personnel pendant votre chômage (Q42)	3.0 (N=56)	3.1 (N=60)	3.0 (N=51)	2.7 (N=50)	3.2 (N=51)	2.9 (N=49)	2.3 (N=48)	2.7 (N=49)
<i>Note moyenne sur l'échelle: 1 (pas du tout soutenu(e)), 2 (plutôt pas soutenu(e)), 3 (plutôt soutenu(e)), 4 (très soutenu(e))</i>								

* Les avis sur les mesures nationales sont classés selon le domicile de la personne. *Source: CDF, enquête PET*

Du côté des organisateurs, 80% des ateliers, des intermédiaires, et des organisateurs «mixtes» ont indiqué que les objectifs avaient «toujours» ou «souvent» été choisis de façon judicieuse en vue d'accroître les chances du demandeur d'emploi sur le marché du travail. Mais pour 20% des organisateurs interrogés, de tels objectifs n'ont été convenus que «parfois», circonstance qui vaut tout autant pour les institutions d'accueil. En outre, 17% de ces dernières n'ont pas pu répondre à la question, ce qui révèle le potentiel d'amélioration qui subsiste en matière de communication.

De ces résultats, on peut donc retenir qu'il n'existe pas de règle universelle pour choisir les bonnes mesures. L'efficacité du programme dépend fortement du cas individuel et tout l'art consiste à trouver la bonne mesure pour la bonne personne à l'endroit adéquat. Les résultats cantonaux en matière d'appréciation montrent toutefois que, du point de vue des demandeurs d'emploi, il subsiste dans certains cantons un potentiel d'amélioration considérable en termes de matching et de choix de la mesure adéquate. D'une manière générale, il n'en reste pas moins qu'un programme prévoyant une activité sur le marché du travail primaire est jugé beaucoup plus utile. Un autre potentiel d'amélioration réside dans l'élaboration des objectifs, l'important étant que ces derniers soient ressentis comme judicieux par le demandeur d'emploi. En l'espèce, il faut en améliorer le degré de détail, le bien-fondé, mais aussi la communication à ce sujet, comme en témoignent les retours d'information des participants et des organisateurs. Les participants sont trop nombreux à avoir fait part de l'absence d'accord sur les objectifs. De plus, tous les acteurs impliqués devraient connaître les objectifs.

3.2.3 Choix de la personne adéquate du point de vue du lieu d'accueil

Pour clarifier la question du matching du point de vue des organisateurs, plusieurs questions leur ont été posées, concernant sur les points concrets suivants: cohérence avec le profil de la personne, motivation du participant, fréquence d'une cessation de la collaboration avec le demandeur d'emploi et comparaison entre ce que sont et ce que devraient être les caractéristiques individuelles³⁷. Les résultats seront abordés dans cet ordre. Un peu plus de 60% des organisateurs³⁸ de mesures cantonales (dans les huit cantons retenus pour l'enquête) et nationales ont répondu.

³⁷ On leur a demandé quelle devrait être (en théorie) l'efficacité des programmes pour les personnes présentant les caractéristiques suivantes: nationalité suisse ou étrangère; niveau d'instruction; niveau linguistique; degré d'expérience professionnelle et âge. Trois degrés étaient indiqués pour ces caractéristiques (faible / moyen /



Quatre organisateurs sur cinq ont déclaré que le profil du demandeur d'emploi coïncidait « toujours » ou « souvent » avec le profil d'exigences de la mesure. Mais 20% des organisateurs ont indiqué que le profil correspondait seulement « parfois », invoquant comme raison principale le fait que le demandeur d'emploi n'était pas suffisamment informé sur son affectation et, en second lieu, l'absence de qualifications professionnelles. À l'inverse, ils ont reconnu un manque de mesures adéquates pour certains profils personnels. Ce dernier motif venait en troisième position parmi les plus fréquents et il continuera d'ailleurs à être invoqué, sachant que l'offre collective ne peut être adaptée que de façon périodique aux besoins réels (cf. chap. 4.3).

Des réponses analogues émanent des institutions d'accueil qui ont reçu un demandeur d'emploi dans le cadre d'un PET externe. Pour les trois quarts d'entre elles, le profil coïncidait toujours ou souvent. Les autres ont critiqué le fait que des problèmes de personnalité avaient influé sur le demandeur d'emploi, que certains manquaient de motivation ou ne possédaient pas les qualifications professionnelles ou linguistiques requises. Ces raisons ont été citées à peu près aussi souvent que « l'absence de mesures adaptées à certains profils personnels ».

S'agissant de la motivation des demandeurs d'emploi, la grande majorité des organisateurs (75%) et des institutions d'accueil (86%) ont fait savoir que les personnes qu'on leur adressait étaient toujours ou souvent motivées. Appelés à dire à quelle fréquence ils avaient mis fin à leur collaboration avec un demandeur d'emploi, 60% des organisateurs ont répondu que cela avait été rarement le cas, voire jamais. Pour 30% cela avait été parfois le cas. La ventilation par canton révèle ceci: dans les cantons ayant reçu un feed-back négatif des participants, les organisateurs étaient plus nombreux à indiquer que les participants étaient parfois motivés.

En dernier lieu, les organisateurs ont été priés d'évaluer le niveau d'efficacité de leurs programmes pour certains groupes-cibles. On leur a également demandé combien, parmi les participants qui leur avaient été attribués, faisaient partie de tel ou tel groupe-cible. Les réponses ont révélé peu de différences manifestes à propos des caractéristiques visées. Elles reflètent bien davantage la diversité de programmes qui existent pour différents groupes de personnes. La comparaison des réponses individuelles avec les indications données sur les personnes placées en 2013 ne révèle aucun cas de grave « erreur de matching ».

Le point de vue des organisateurs peut donc se résumer au fait que le processus de matching fonctionne bien en général. Cela dit, les retours d'information suggèrent aussi qu'il existe un potentiel d'amélioration dans l'information fournie aux demandeurs d'emploi à propos du contenu des programmes ou en ce qui concerne les conditions professionnelles et linguistiques à remplir au préalable. Quelques-uns des conseillers en personnel interviewés ont en outre émis un doute quant à l'utilité du recours à un programme pour des demandeurs d'emploi manquant de motivation et de volonté de travailler. Cela ne vaut évidemment que si le programme n'est pas censé explicitement clarifier la motivation ou la volonté de travailler (cf. chap. 3.2.7 pour plus de détails).

élevé). La question suivante (état réel) était celle-ci: « quel était le pourcentage de personnes présentant ces caractéristiques et ayant participé à un programme en 2013.

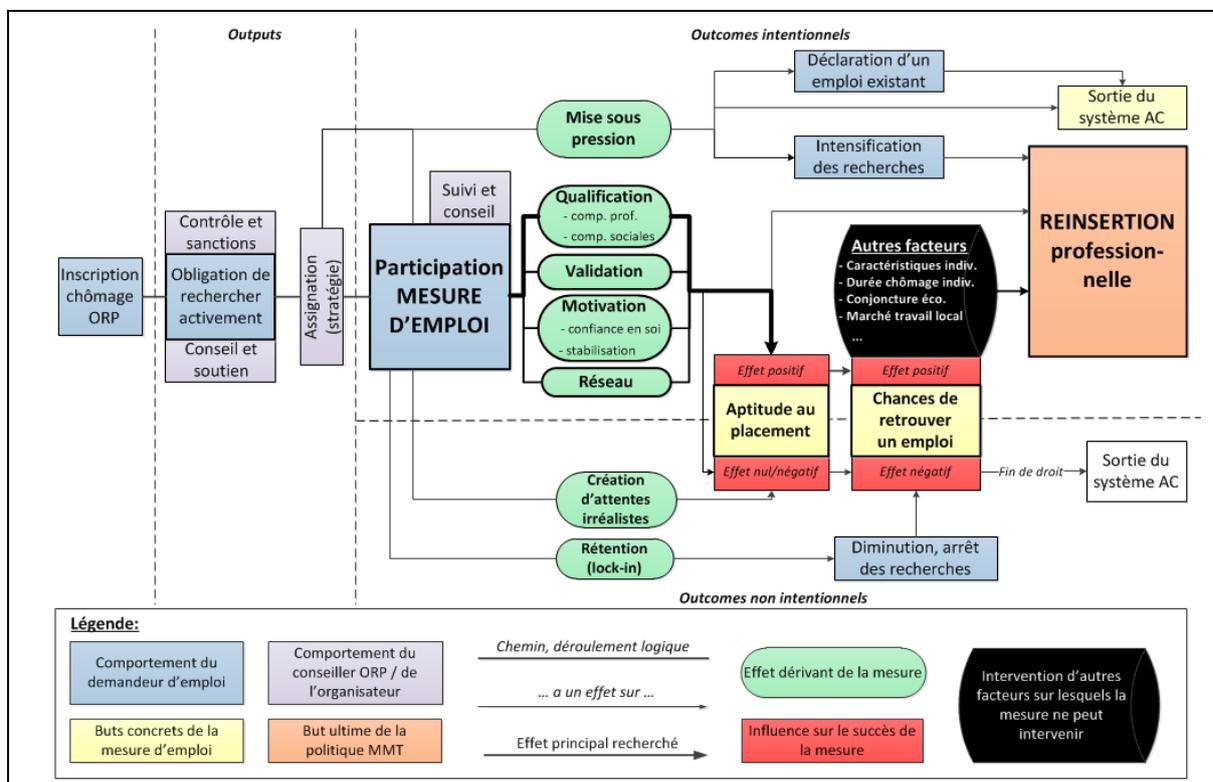
³⁸ On désigne par le terme d'organisateur les ateliers, les intermédiaires et les organisateurs « mixtes » (cf. chap. 2.1.2 pour plus de détails sur la typologie). 36 organisateurs et 215 institutions d'accueil de PET ont répondu.

3.2.4 Les différents modes d'action des PET

Dans les chapitres précédents, il s'agissait de savoir à quel point les PET avaient contribué à l'amélioration de la capacité de placement et de travail ou à l'intégration sur le marché de l'emploi. Dans celui-ci, nous allons analyser à travers quels leviers cet objectif d'efficacité est atteint. Divers éléments ont été identifiés à partir des travaux de Bonoli (2008). Conçu dans l'optique des participants, le modèle présenté ci-après (Figure 7) présente les multiples effets des PET. Ce modèle a été discuté avec tous les responsables des services LMMT cantonaux et des conseillers en personnel interrogés. De même, les organisateurs et les institutions d'accueil ont été invités par le biais de l'enquête à apporter des compléments d'information.

Le modèle ainsi reproduit se lit de gauche à droite. Il se base sur les «modèles logiques» souvent utilisés dans les évaluations, qui permettent d'obtenir une vue structurée des modes d'action des politiques publiques. Sous «Outputs» figurent les éléments que l'assurance-chômage fournit et impose aux demandeurs d'emploi. Lorsqu'une personne s'inscrit au chômage, cela déclenche le processus usuel de l'AC de sorte que l'intéressé est désormais tenu de se mettre activement à la recherche d'un nouvel emploi, soutenu en cela par son conseiller à l'ORP. Ce dernier doit définir une stratégie personnelle de réinsertion pour chaque demandeur d'emploi. L'ORP exerce en même temps une fonction de contrôle. Il vérifie si le nombre minimal de candidatures exigé a été respecté. Si ce n'est pas le cas, il s'ensuit des sanctions financières. Suivant la stratégie, les conseillers en personnel peuvent inscrire l'assuré – en général après quelques mois de chômage – à une mesure déterminée s'ils estiment que cela améliorera son aptitude au placement.

Figure 7: Modèle d'efficacité des programmes d'emploi temporaire



Graphique élaboré par le CDF



Les programmes d'emploi temporaire visent principalement à générer un ou plusieurs des effets suivants: *qualification*, *validation*, *motivation* et *réseau*. Dans les deux chapitres qui suivent, ces fonctions sont abordées dans cet ordre. Comme il est précisé plus haut, les programmes peuvent aussi avoir une fonction plutôt de clarification ou servir de moyen de pression à l'égard du demandeur d'emploi. Il en sera question séparément au chapitre 3.2.7. Enfin, les deux effets indésirables consistant à «engendrer des attentes irréalistes» et «prolonger le chômage» (*lock-in*) sont évoquées au chapitre 3.2.8.

3.2.5 Les PET ont pour but d'améliorer les compétences

La **fonction de qualification** des PET a pour but de préserver et de développer les compétences professionnelles, sociales et de communication des chômeurs. Les activités pratiques proposées leur permettent d'acquérir de l'expérience, d'améliorer leurs compétences linguistiques «sur le tas» ou de faire entre eux l'apprentissage de la communication. Un aspect important réside dans l'amélioration des compétences sociales. Cela touche à des sujets tels que l'aptitude à travailler en équipe, la ponctualité, la fiabilité ou encore la perception de l'environnement social (image de soi et image que renvoie autrui), développée par l'intégration au sein d'une organisation de travail axée sur l'esprit d'équipe. Si nécessaire, des assistants spécialisés dans le coaching personnel leur enseignent les compétences professionnelles et les compétences requises en matière de candidature qui leur font défaut, par exemple en les préparant à un prochain entretien concret d'embauche. Peuvent s'y ajouter, pour des migrants, des contenus didactiques culturels tels qu'une intégration au système éducatif, à la culture et au monde du travail suisses. Ce suivi est assuré, selon le prestataire, en collaboration avec l'ORP, l'organisateur et l'institution d'accueil.

Résultats de l'enquête menée auprès des organisateurs

Pour les besoins de l'enquête auprès des organisateurs, la fonction de qualification a été subdivisée en six éléments (cf. Figure 8). Les organisateurs ont été priés d'estimer pour chacun d'eux l'importance qu'il revêt dans son programme. Il est intéressant tout d'abord de noter à quel point les retours d'information diffèrent selon le type d'organisateur (cf. chap. 2.1.2). Voici, plus bas, le feed-back moyen par cas (organisateur de PET cantonaux/nationaux). Une présentation légèrement différente a été retenue cependant pour les ateliers, afin de prévenir toute conclusion à propos de l'unique atelier du canton (c'était le cas dans trois d'entre eux). Il en va de même pour les cinq intermédiaires, pour lesquels les légendes ont été anonymisées. L'une des quatre lignes du diagramme représente la réponse moyenne de deux réseaux d'emplois actifs dans le même canton.

Concernant les évaluations moyennes présentées dans la Figure 8, il s'avère que tous les cantons accordent, dans les PET internes (ateliers), plus d'importance à l'amélioration des compétences sociales – fiabilité ou ponctualité, par ex. – qu'aux compétences professionnelles. À l'inverse, les intermédiaires s'accordent à penser que le fait d'acquérir de l'expérience et d'améliorer ses compétences professionnelles revêt une importance primordiale dans les PET externes ayant lieu dans le marché du travail primaire. Les compétences sociales y jouissent également d'une haute considération, hormis pour l'intermédiaire A, qui s'adresse à un public spécialisé. Les institutions d'accueil ont répondu à peu près dans le même sens que les intermédiaires, sauf en ce qui concerne les compétences en matière de candidature. Cette exception tient au fait que les compétences en

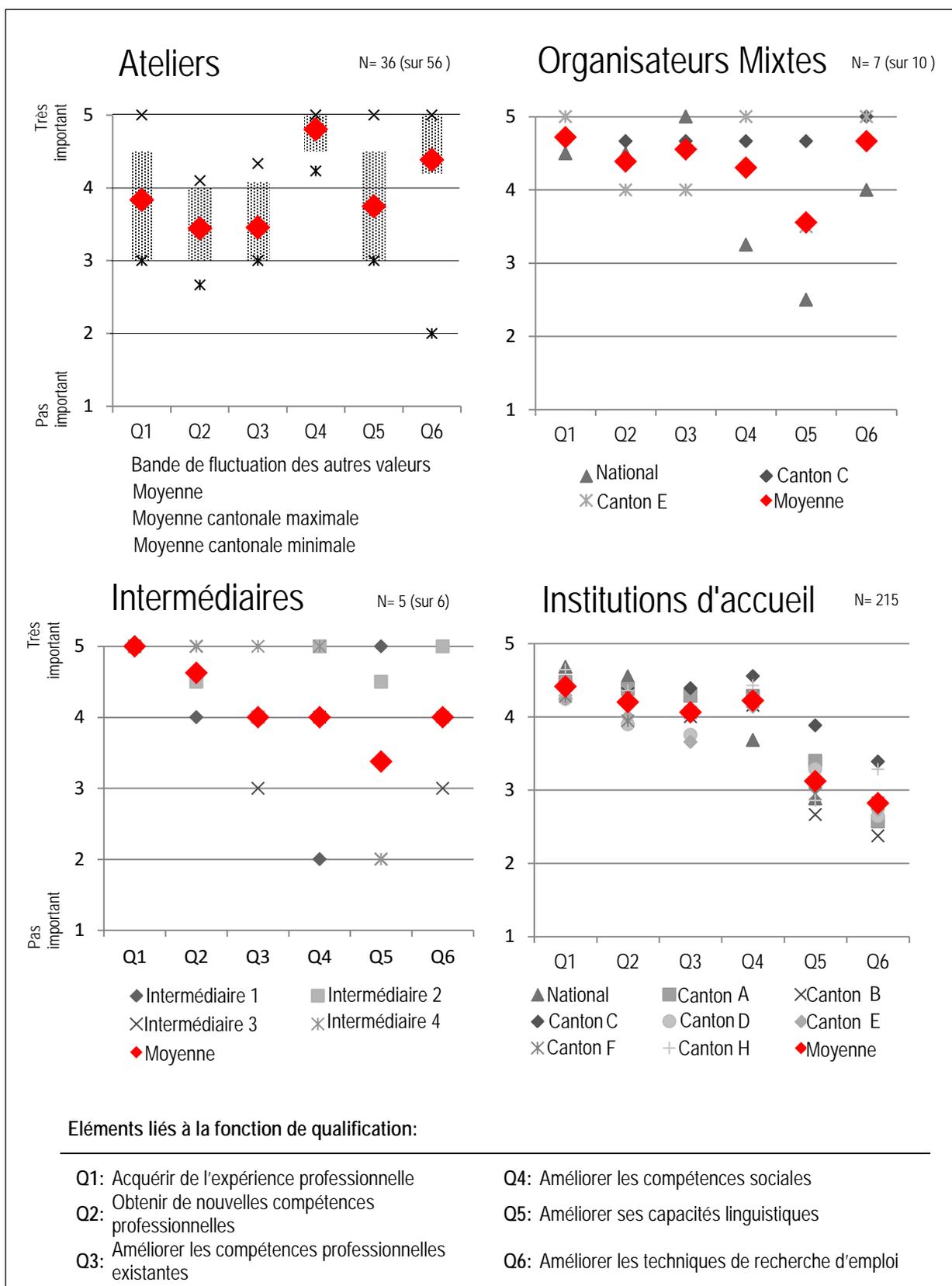


matière de candidature sont souvent acquises à la faveur d'un coaching assuré par l'intermédiaire voire par l'ORP. Les plus grandes divergences observées, tous types d'organiseurs confondus, et donc les évaluations les plus disparates, ont trait aux compétences linguistiques. Ce sont surtout les stratégies cantonales qui sont déterminantes à cet égard, comme nous le verrons plus loin.

À ce stade, on peut conclure que les objectifs de qualification des PET internes et externes ne révèlent pas de différences extrêmes. Dans les PET externes, l'expérience et les compétences professionnelles sont – pour employer un terme de marketing – «l'unique caractéristique du produit», tandis que pour les PET internes, ce sont surtout les compétences sociales qui comptent. Cette image est confortée par les retours d'information des organisateurs mixtes, qui proposent des places d'accueil à la fois internes et externes.



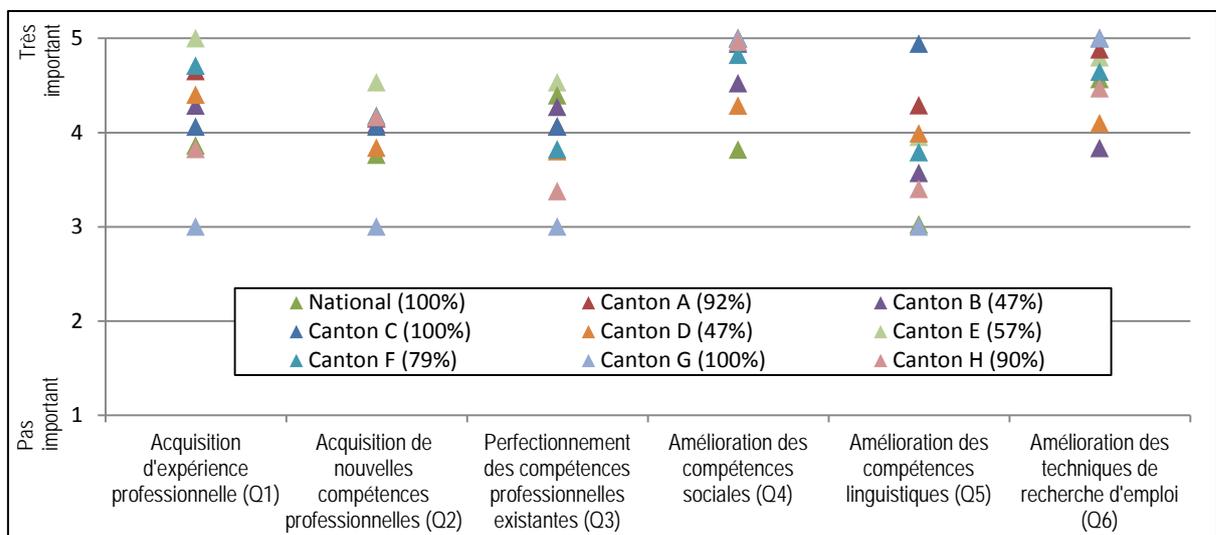
Figure 8: Importance de la fonction de qualification du PET, exposée par type d'organisateur et par canton (valeur moyenne)



Source: enquête du CDF auprès des organisateurs

À quel point les programmes cantonaux et nationaux misent-ils sur les différents éléments attachés à la fonction de qualification des PET? Les prestataires «de premier recours»³⁹ des cantons sont, dans la plupart des cas, les ateliers, les intermédiaires et les organisateurs mixtes. La Figure 9 résume, pondéré selon les participants⁴⁰, le retour d'information de ces prestataires directs pour chaque cas, à l'exception des cantons de Genève, de St-Gall et du Tessin, qui acquièrent directement des places de PET dans les institutions d'accueil et ne coopèrent pas avec des intermédiaires⁴¹. S'agissant des programmes mis en œuvre dans ces cantons, le feed-back des institutions d'accueil a également été pris en considération dans les résultats. Le pourcentage de participants couvert par les retours d'information des organisateurs figure entre parenthèse dans la légende.

Figure 9: Importance de la fonction de qualification des PET cantonaux et nationaux⁴²



Source: enquête du CDF auprès des organisateurs

Ce graphique révèle tout d'abord qu'aucun élément lié à la fonction de qualification n'est insignifiant. Ensuite, la plus grande concordance des avis concerne, encore une fois, les compétences sociales et les techniques de candidature, qui constituent dans tous les cantons des objectifs très importants visés par les programmes. Les principales divergences concernent les compétences linguistiques, tandis que les retours d'information portant sur l'expérience et les compétences professionnelles se rejoignent. C'est là qu'intervient la stratégie individuelle des cantons quant aux objectifs à poursuivre dans le cadre des programmes.

³⁹ On entend par prestataires directs, au sens de l'enquête, les entreprises qui entretiennent des liens directs avec le service cantonal chargé d'identifier les besoins en mesures du marché du travail, en général la LMMT.

⁴⁰ Pour obtenir cette moyenne, le feed-back d'un organisateur ou d'une institution d'accueil a été pondéré par le nombre de demandeurs d'emploi reçus par les organisateurs selon PLASTA. Ce qui veut dire, par ex., que la réponse d'un organisateur très important a été davantage prise en compte que celle d'un organisateur de moindre importance.

⁴¹ Cf. Tableau 2 au chapitre 2.2, p. 37.

⁴² Le chiffre qui figure entre parenthèses indique le pourcentage de participants couvert par les retours d'information des organisateurs dans le canton considéré. Ce graphique repose sur les feedbacks (pondérés selon le participant) des ateliers, des intermédiaires et des organisateurs mixtes. Dans les cantons de Genève, de St-Gall et du Tessin, il a également été tenu compte du retour d'information des institutions d'accueil.



Résultats de l'enquête menée auprès des participants

Les personnes qui ont suivi un programme en 2013 ont été priées de donner leur avis sur quelques-uns des éléments mentionnés plus haut⁴³. Rappelons que les cantons ne poursuivent pas tous des buts identiques avec leurs PET. En ce sens, les chiffres ne sont comparables que moyennant certaines restrictions. Ils livrent cependant, tous éléments d'efficacité confondus, une image cohérente qui coïncide avec l'évaluation générale de l'utilité par canton. Il en sera question plus loin (cf. chap.3.2.9). Pour identifier les «bonnes pratiques», les rangs obtenus ont été additionnés⁴⁴. Leur somme doit être interprétée à titre indicatif et ne constitue nullement un critère d'appréciation absolu sur la qualité des programmes. Les moyennes indiquées sont censées au contraire servir d'indicateurs permettant aux acteurs cantonaux de déterminer le potentiel d'amélioration requis des différents programmes cantonaux. En ce qui concerne le rang occupé, plus il est bas, mieux c'est. Le Tableau 5 présente les moyennes calculées à partir des résultats du sondage menés auprès des participants.

Tableau 5: Moyennes par question, fonction de qualification des PET

Question aux participants aux PET	Prog. nationaux	Programmes cantonaux:							
	A	B	C	D	E	F	G	H	
<i>Rangs:</i>	(21)	(9)	(11)	(19)	(27)	(17)	(29)	(43)	(34)
Le programme vous a-t-il aidé(e) à améliorer vos compétences professionnelles ? (Q34)	2.8	3.0	2.8	2.6	2.5	2.8	2.7	2.1	2.1
Les tâches confiées pendant le programme ont-elles été utiles à votre développement professionnel? (Q37)	2.7	2.8	3.0	2.6	2.4	2.5	2.4	2.1	2.2
Dans quelle mesure les activités du programme vous ont-elles stimulé(e)? (Q36)	2.7	2.8	3.1	2.8	2.7	2.8	2.4	2.3	2.7
Le programme vous a-t-il aidé(e) à améliorer votre aptitude à travailler en équipe? (Q39)	2.3	3.1	2.7	2.9	2.9	2.6	2.8	2.3	2.7
Le programme vous a-t-il aidé(e) à améliorer votre connaissance de la <i>langue nationale parlée dans votre région</i> *? (Q35b)	2.9 (N=10)	2.9 (N=7)	3.0 (N=8)	2.6 (N=21)	2.4 (N=17)	3.1 (N=15)	2.5 (N=13)	2.2 (N=14)	2.3 (N=13)
* La question préalable était de savoir si le programme avait pour but d'apprendre la langue nationale en usage dans la région de résidence. Si oui, alors seulement suivait celle de savoir si les connaissances linguistiques s'étaient améliorées.									
<i>Toutes les questions donnent lieu à une note moyenne selon l'échelle suivante: 1 (pas du tout...), 2 (plutôt pas...); 3 (plutôt...); 4 (très...), N=50-52 par cas pour Q34/Q37/Q36/Q39, N=réponses diverses à la question 35b</i>									

Source: enquête du CDF auprès des participants

⁴³ Vu la nécessité d'utiliser un questionnaire succinct pour un sondage par téléphone, les participants n'ont pas pu être interrogés sur tous les éléments liés à la fonction de qualification, certaines questions portant sur d'autres sujets ayant été jugées plus urgentes.

⁴⁴ Dans une première étape, les résultats ont été classés (le meilleur canton obtenant le rang 1, le suivant le rang 2, etc.). Puis les rangs ont été additionnés. Les cantons ayant obtenu le rang le plus bas peuvent être considérés comme étant ceux qui emploient les «meilleures pratiques».

Les programmes cantonaux qui recueillent de très bonnes appréciations de la part des participants quant à l'utilité d'un PET sont ceux des cantons de Berne et Genève (A et B, Tableau 5). En milieu de classement, on trouve les programmes cantonaux d'Argovie (C) et du canton E, ainsi que les programmes nationaux. Ces derniers s'en tirent moins bien en raison surtout de la note basse obtenue à propos de l'amélioration des compétences sociales. Cet objectif n'est toutefois pas très important dans les programmes en question (cf. Figure 9, p. 53).

D'une façon générale, on a pu observer, parmi tous les éléments correspondant aux quatre fonctions (qualification, validation, motivation et réseau), un lien statistiquement significatif avec l'appréciation globale portée sur l'utilité de la mesure: plus celle-ci recueillait une réponse positive, plus le participant avait vécu utilement le programme dans l'ensemble. Et à ce propos, le principe veut là encore que plus la tâche a été ressentie comme pertinente par le demandeur d'emploi, plus celui-ci a été en mesure, selon ses dires, d'améliorer ses compétences professionnelles. Le fait qu'une personne ait été fortement ou non stimulée par la tâche à accomplir ne révèle pas nécessairement un lien de cause à effet. En ce sens, il n'est pas vraiment surprenant qu'un PET externe ait marqué plus de points qu'un PET interne en termes de compétences professionnelles puisque les programmes externes vouent une attention plus marquée à cet objectif d'efficacité (cf. Figure 8, p. 52). Il conviendrait donc de recommander aux cantons mal notés sur la fonction de qualification de leur PET d'être plus attentifs aux tâches professionnalisantes lors de la conception leurs programmes.

3.2.6 Les PET ont pour but de motiver les participants, d'offrir une référence lors de la recherche d'emploi et de permettre de tisser un réseau social

Il convient de ne pas négliger l'influence de la mesure sur la motivation, d'autant qu'elle permet à la personne de gagner en confiance en soi et de se sentir utile, compétente, voire indispensable à son milieu de travail. C'est précisément en présence de problèmes psychiques qu'une activité quotidienne peut avoir un effet stabilisateur dans un environnement de travail valorisant, qui requiert de la discipline tout en favorisant l'estime de soi, ce qui aidera la personne à retrouver un rythme de travail. Pour les personnes toxicodépendantes cette activité quotidienne, devrait leur permettre de développer un rapport plus sain vis-à-vis des stupéfiants, voire de renforcer leur abstinence, et de mettre en place des stratégies ciblées de recherche d'un emploi adéquat. Ainsi, la *fonction de motivation* des programmes est donc liée aux facteurs censés modifier positivement, sur le plan psychologique, la motivation au travail.

Toutefois, lorsque les candidats ne sont pas d'emblée motivés à participer, un certain nombre de conseillers en personnel interrogés émettent des doutes quant à l'utilité d'un programme, sauf si celui-ci sert implicitement à clarifier la question de la motivation ou de la volonté de travailler (voir plus loin pour davantage de détails). En ce sens, il apparaît qu'on ne peut guère obtenir de résultats par la contrainte. Cela vaut notamment pour un PET externe, dans le cadre duquel le demandeur d'emploi travaille dans une institution d'accueil et où l'employeur ou le collègue de travail a peu de temps à consacrer à un suivi intensif. La disposition au travail est une condition préalable essentielle à une telle affectation.

Les interlocuteurs, lors des entretiens, et même les organisateurs, durant l'enquête, n'ont eu de cesse d'insister sur la fonction de validation qu'exercent les programmes. En l'espèce, il s'agit pour



le conseiller en personnel de faire contrôler les compétences professionnelles dans des conditions réelles de travail, afin que le demandeur d'emploi puisse présenter une référence ou une attestation lors de ses recherches. Cela peut être judicieux, par exemple, pour éviter des lacunes de longue durée dans le C.V. ou lorsque la personne a obtenu un certificat d'aptitude étranger non reconnu en Suisse. Enfin, un état des lieux personnel permet de se situer sur le plan de carrière et de tester une réorientation professionnelle au travers d'une affectation concrète.

La *fonction de réseau* est le dernier effet souhaitable que les participants attendent dans le cadre des PET. Pour eux, le contact avec le monde du travail devrait être l'occasion de se constituer ou d'élargir leur réseau. Par ce biais, il est possible de simplifier le processus de candidature et d'influer positivement sur les chances d'être recruté. Cette fonction n'a pas souvent été évoquée. Or elle est payante. Ainsi, le responsable d'une institution d'accueil a précisé spontanément, dans un champ du questionnaire adressé aux organisateurs et réservé à des commentaires, qu'il s'emploierait activement à engager les demandeurs d'emploi faisant preuve d'un excellent comportement dans leur environnement de travail.

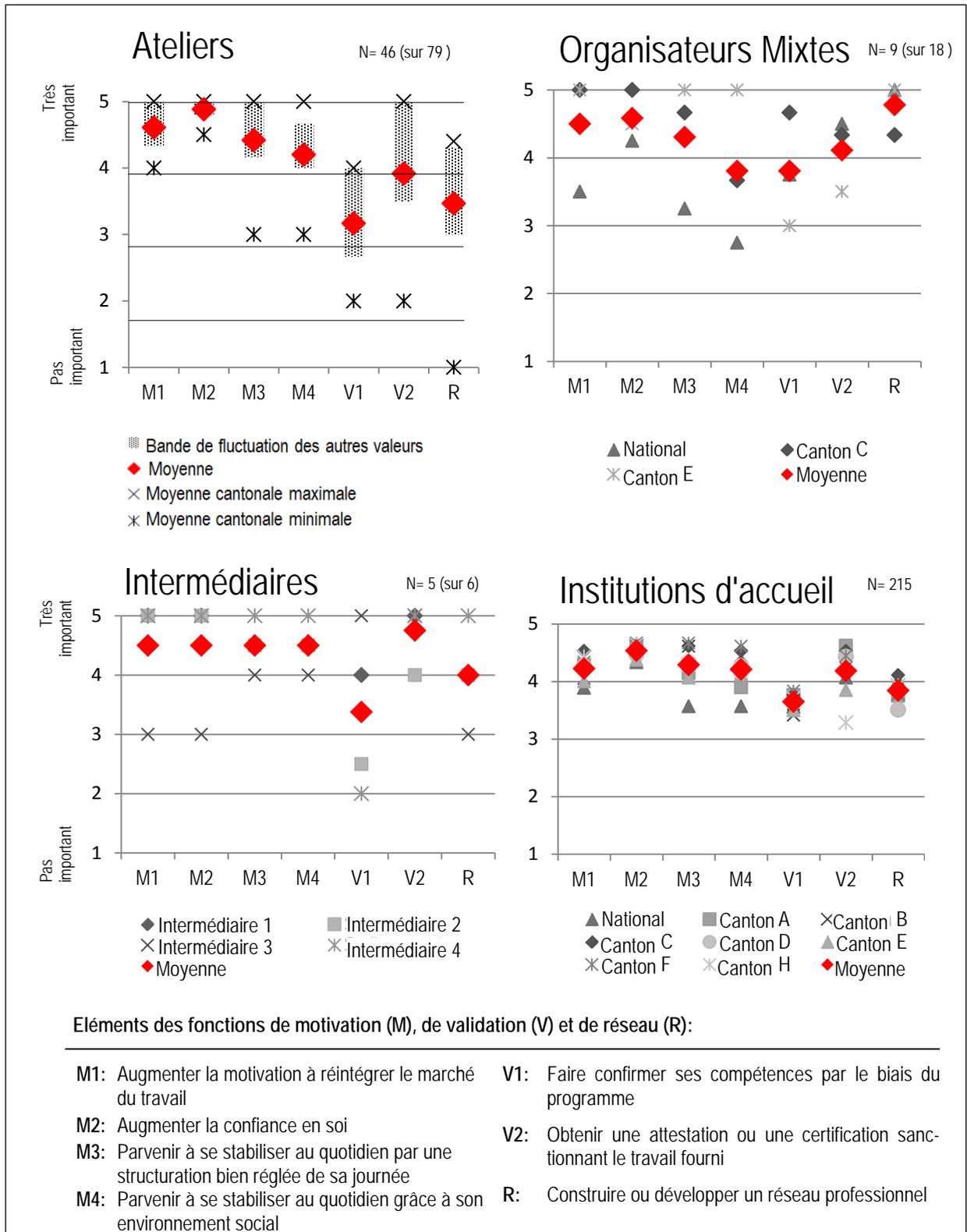
Résultats de l'enquête menée auprès des organisateurs

Pour les besoins du sondage mené auprès des organisateurs, les trois fonctions ont été une fois de plus subdivisées en différents éléments pour permettre d'analyser leur importance (voir la légende de la Figure 10, p. 57). Suivant le type d'organisateur, on observe peu de différences au regard de la *fonction de motivation*. Le changement positif sur le plan psychologique est une composante importante tant des programmes internes (en ateliers) que de (presque) tous les programmes prévoyant un placement externe sur le marché du travail primaire⁴⁵. Le consensus le plus large s'est fait sur le regain de confiance en soi, que presque tous les types d'organisateur considèrent comme un élément capital.

S'agissant de la *fonction de validation*, le consensus le plus large concerne l'importance d'une attestation ou d'un certificat sanctionnant le travail fourni. Cette attestation tend à être jugée plus importante pour un programme externe (organisateur mixtes, intermédiaires et institutions d'accueil) que pour un programme interne (ateliers). Il est intéressant de noter qu'il s'agit moins de certifier des compétences professionnelles que de délivrer une attestation globale. En ce sens, les organisateurs mettent très souvent au premier plan la référence d'un employeur actuel comme moyen de faciliter la recherche d'un emploi ou de combler une lacune sur le C.V. Les résultats de l'enquête menée auprès des participants corroborent cette conclusion: 90% des demandeurs d'emploi ayant décroché un travail ont déclaré que leur chef actuel avait eu connaissance de leur chômage. 65% des personnes ont jugé «très important» ou «plutôt important» le fait d'avoir pu dire d'emblée à leur employeur qu'elles étaient actives pendant la durée de leur chômage (plus de détail à ce sujet au chap. 3.4.2).

⁴⁵ Il faut se référer au graphique «Ateliers» pour les programmes internes et aux graphiques «Intermédiaires» et «Institutions d'accueil» pour les programmes externes. Les organisateurs mixtes proposent l'un et l'autre, ce qui explique que leurs réponses soient plus difficiles à interpréter. Ce graphique a permis de rendre plausibles les conclusions tirées des autres graphiques.

Figure 10: Importance des fonctions de motivation, de validation et de réseau dans les PET, par type d'organisateur et par canton (moyenne)



Source: enquête du CDF auprès des organisateurs



Enfin, la *fonction de réseau* constitue un élément essentiel aussi bien pour un PET interne qu'externe. Si la tendance est à une moindre importance pour les placements internes, cette fonction n'a cependant rien d'insignifiant pour presque tous les types d'organisateur (cf. Figure 10). Les organisateurs estiment négligeable le risque que les participants, du fait d'un programme suivi en vase clos, entretiennent peu de contacts avec le monde du travail proprement dit. Mais comme le montre une étude de Bonoli et al. (2013, p. 7) publiée récemment, «les personnes qui exercent leur activité dans la même branche que celle des demandeurs d'emploi comptent parmi les contacts les plus efficaces. Cela vaut tout spécialement pour les anciens collègues de travail – principalement des cadres – ou d'autres connaissances professionnelles. Il s'ensuit que la recherche d'un emploi fondée sur un réseau devrait s'appuyer sur des personnes qui, d'une manière ou d'une autre, ont des liens avec le monde du travail. [...] D'une façon générale, les personnes peu qualifiées dépendent davantage de contacts informels pour parvenir à décrocher un nouveau poste».

En ce sens, l'environnement avec lequel les participants entrent en contact revêt une importance particulière. Or il semble moins probable de nouer de tels contacts en participant à un programme interne: l'environnement est constitué pour l'essentiel d'autres demandeurs d'emploi issus de branches parfois différentes, qui sont accueillis dans une institution spécialisée et financée par l'Etat. Les facteurs de réussite identifiés dans l'étude, à savoir *cadre, même branche* et *actif dans le marché du travail* (p. 68), se rencontrent moins souvent dans les programmes internes que dans les placements externes. Ces considérations théoriques à propos de la fonction de réseau dans les PET internes et externes appellent toutefois une vérification empirique⁴⁶.

En comparant les résultats de ces trois fonctions avec ceux de la fonction de qualification (Figure 8, p. 52), on s'aperçoit qu'en moyenne, dans tous les ateliers, les objectifs d'efficacité les plus importants sont l'amélioration des compétences sociales et des techniques de candidature, ainsi que l'amélioration de la motivation et de la santé psychique. L'expérience et les compétences professionnelles, de même que les fonctions de validation et de réseau jouent un rôle secondaire. Dans les PET externes, en revanche, l'expérience professionnelle est en tête des préoccupations, étant précisé que les autres éléments constituent eux aussi des objectifs d'efficacité importants. Curieusement, aucun élément n'est considéré comme insignifiant dans l'appréciation moyenne portée par les intermédiaires et les institutions d'accueil, à l'exception des compétences linguistiques, des techniques de candidature ainsi que de la validation des compétences professionnelles. Les contenus des programmes et le groupe-cible suivi par organisateur ne sont pas les mêmes dans chaque cas. En ce sens, on pourrait supposer a priori que les intermédiaires n'auraient pas évalué les objectifs des programmes de la même manière s'ils connaissaient mieux le contenu et les groupe-cibles des ateliers, et inversement.

En dépit de ces réserves sur la comparabilité des types d'organisateur, on peut déduire des résultats que, selon l'appréciation des organisateurs, bon nombre d'objectifs d'efficacité sont réalisables «sur le tas», dans le cadre d'un PET externe. Compte tenu de l'appréciation étonnamment supérieure donnée par les participants, selon laquelle le programme avait été utile pour leur réinsertion

⁴⁶ La place à consacrer à la question du réseau dans le questionnaire a été jugée excessive lors de la conception de l'enquête. Vu la longueur de ce questionnaire, il a été décidé de ne pas aborder le sujet dans l'enquête menée auprès des participants aux PET, sachant que la constitution d'un réseau était taxée plutôt de fonction secondaire lors des interviews.

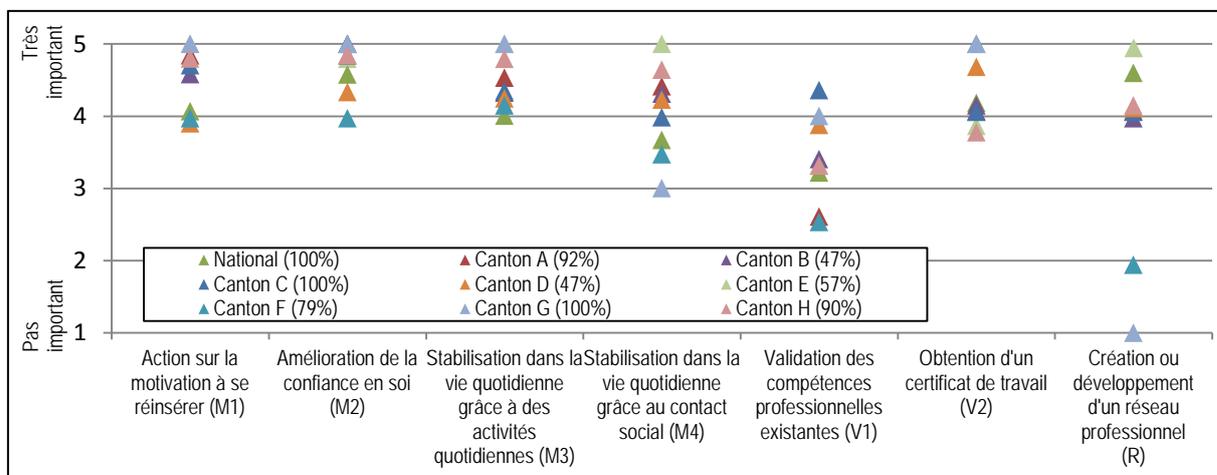
professionnelle (cf. Figure 6, p. 45), la conclusion suivante s'impose: chaque fois que cela s'avère possible et compte tenu de la santé psychique ainsi que de la motivation du demandeur d'emploi, et si cette solution est acceptable pour l'environnement de travail concerné, il faudrait recourir à un placement sur le marché du travail primaire et n'envisager qu'avec circonspection des placements dans des infrastructures spécialisées.

Cette conclusion fait écho aux recherches de Schallberger et Wyer (2009), qui ont étudié les PET du canton de Thurgovie. Les éléments liés à la fonction de motivation y sont désignés comme des «qualifications-clés». Ces deux chercheurs notent que «la qualité des emplois proposés a une incidence déterminante sur la question de savoir si quelqu'un exerce son travail avec motivation, concentration et persévérance. Les programmes qui n'offrent qu'un faible potentiel de qualification sur les plans artisanal, technique ou administratif favorisent plutôt la diminution que l'acquisition souhaitée de qualifications-clés» (p. 105). Il est essentiel que les missions professionnelles confiées offrent au participant de vraies chances de faire ses preuves et recèlent un potentiel de stimulation des sens. «Il est particulièrement intéressant de noter que les participants relient le 'sens' d'une activité non pas tout d'abord au fait que celle-ci exige de sa part de la créativité, des habiletés multiples ou des qualifications spécifiques, mais à la question de savoir si (a) le produit fabriqué possède une valeur utilitaire substantielle et si (b) l'activité qu'il exerce fait partie d'une chaîne de création de valeur gérée par l'économie privée» (p. 90).

Dans quelle mesure les programmes cantonaux et nationaux misent-ils sur les divers éléments liés aux fonctions de motivation, de validation et de réseau? Comme dans le chapitre précédent, les réponses des prestataires directs ont été agrégées et pondérées selon les participants (Figure 11). Tant dans les programmes cantonaux que nationaux d'emploi temporaire, la motivation à l'intégration et le regain de confiance en soi sont les objectifs d'efficacité les plus importants. La plupart des autres éléments sont eux aussi jugés importants à très importants, à l'exception de la validation des compétences professionnelles par le biais du programme ainsi que de la constitution ou du maintien d'un réseau professionnel, qui ont une valeur différente suivant les cas. Le principal message renvoyé par le graphique est cependant que tous les cantons poursuivent à peu les mêmes objectifs d'efficacité au travers de leurs PET.



Figure 11: Importance des fonctions de motivation, de validation et de réseau dans les PET



Source: enquête du CDF auprès des organisateurs, PLASTA

Résultats de l'enquête menée auprès des participants

Comment les participants évaluent-ils les programmes à cet égard? Considérons tout d'abord les résultats concernant la fonction de motivation, puis ceux de la fonction de validation.

Sachant que le temps est compté pour une enquête par téléphone, trois questions, qui figurent dans le Tableau 6, ont été posées à propos de la *fonction de motivation*. L'activité régulière que permet un programme a été appréciée de tous les participants. Ce résultat, allié au fait qu'il était important pour toutes les personnes de pouvoir démontrer qu'elles n'étaient pas restées inactives durant leur période de chômage (voir plus haut), vient étayer fondamentalement l'importance d'une mobilisation des demandeurs d'emploi par des mesures de marché du travail.

La deuxième question – motivation à rechercher un nouvel emploi – montre elle aussi que tous les programmes ont engendré un changement positif (voir le Tableau 6). Mais on peut observer là encore une répartition similaire, à savoir que les cantons où l'appréciation en termes d'utilité est la meilleure ont également tendance à être mieux notés sur l'amélioration de la motivation. Un regain de motivation allait le plus souvent de pair avec le sentiment d'avoir amélioré ses compétences professionnelles, sa connaissance d'une langue nationale ou son aptitude à travailler en équipe, ou encore d'avoir abordé un entretien d'embauche avec plus d'assurance⁴⁷. À noter, pour atténuer cette conclusion, que la motivation présente en général un lien hautement significatif mais pas particulièrement étroit avec tous les éléments du modèle d'efficacité. D'autres variables du modèle d'efficacité présentent des rapports mutuels plus forts. Cela signifie soit que la motivation est l'élément le moins influençable, soit que d'autres facteurs non observés ont une influence plus élevée. Toutefois, les résultats corroborent les conclusions des recherches de Schallberger et Wyer (2009). Enfin, tous les participants ont déclaré se rendre à un entretien d'embauche avec un peu plus d'assurance au terme de leur programme.

⁴⁷ La corrélation entre le regain de motivation et la variable correspondante oscille entre 0,3 et 0,4.

Tableau 6: Moyennes par question, fonction de motivation des PET

Question posée aux participants aux PET <i>Rangs⁴⁸:</i>	Prog. nationaux	A	B	Programmes cantonaux:					
	(8)	(10)	(4)	C	D	E	F	G	H
				(10)	(15)	(10)	(14)	(24)	(20)
Quelle importance avez-vous attaché au fait que le programme vous assurait une activité régulière pendant la semaine? (Q38) <i>Note moyenne sur l'échelle: 1 (sans importance), 2 (plutôt sans importance...); 3 (plutôt important...); 4 (très...), N=50-52 par cas</i>	3.5	3.4	3.5	3.0	3.3	3.4	3.1	2.9	3.2
Etes-vous/Etiez-vous plus motivé(e) à rechercher un nouvel emploi à l'issue du programme? (Q40) <i>Note moyenne sur l'échelle: -1 (moins motivé qu'avant), 0 (aucun changement), 1 (plus motivé qu'avant); N=50-52 par cas</i>	0.5	0.4	0.5	0.5	0.3	0.5	0.4	0.2	0.4
Vous rendez-vous/Vous être vous rendu(e) à vos entretiens d'embauche avec plus d'assurance? (Q41a/b) <i>Note moyenne sur l'échelle: 0 (non, aucun changement), 1 (oui, avec un peu plus d'assurance), 2 (oui, avec beaucoup plus d'assurance); N=50-52 par cas</i>	0.8	0.9	0.9	1.0	0.9	0.8	0.9	0.8	0.5

Source: enquête du CDF auprès des participants

À propos de la *fonction de validation*, les participants avaient à répondre à la question de savoir s'ils avaient reçu un document écrit, et lequel, au terme de leur programme. Le fait positif à noter est que ce document consistait, dans les trois quarts des cas, en un certificat ou une attestation de travail. Dans 4% des cas, et surtout pour les mesures nationales, ce sont des certificats de formation qui ont été remis. Cela dit, il est étonnant de constater le pourcentage élevé – 17% des 450 personnes interrogées – de participants ayant déclaré n'avoir reçu aucune attestation écrite au terme du programme. Le Tableau 7 ventile ces indications par programmes nationaux et cantonaux. Les indications fournies par les participants contrastent avec celles des organisateurs, lesquels sans exception précisaient remettre un certificat ou une attestation de travail. La situation est analogue dans les institutions d'accueil impliquées⁴⁹. Face à cette importante contradiction, les cas individuels ont été examinés de plus près: premièrement, une durée trop courte du programme n'a jamais expliqué le fait qu'aucun document ne soit remis. Selon les données PLASTA, ces participants étaient astreints au programme pendant trois à quatre mois en moyenne et aucun programme n'a duré moins de trois semaines. Deuxièmement, les participants ont peu participé à des programmes menés par des organisations ayant échappé à l'enquête menée auprès des organisa-

⁴⁸ Pour l'explication, voir la note de bas de page n° 44.

⁴⁹ L'analyse a porté sur les indications des ateliers, des organisateurs mixtes et des intermédiaires. 67 % d'entre eux remettent un certificat de travail, 8% une attestation de travail, 20 % les deux, soit au total 99 % des organisateurs participants (60 en nombre). Les institutions d'accueil présentent des ordres de grandeur similaire, 4 % d'entre elles (sur un total de 215 sondées) ayant indiqué n'avoir rien remis d'écrit.



teurs⁵⁰. Les acteurs responsables de l'exécution sont tenus de clarifier ces indications avec les organisateurs en ce qui concerne leurs PET. Vu l'importance accordée à la référence d'un employeur pour la recherche d'un emploi (voir les résultats plus haut), il faudrait toujours remettre une attestation écrite correspondante.

Tableau 7: Réponses «aucune attestation au terme du programme», fonction de validation des PET

	Programmes nationaux		Programmes cantonaux:							
	A	B	C	D	E	F	G	H		
Pourcentage de participants aux PET ayant déclaré n'avoir reçu «aucune attestation écrite» au terme du programme (Q24).	24% (N=12)	14% (N=7)	10% (N=5)	8% (N=4)	18% (N=9)	35% (N=18)	4% (N=2)	14% (N=7)	24% (N=12)	

Source: enquête du CDF auprès des participants

3.2.7 Les PET servent à clarifier une situation mais sont peu utilisés comme moyen de pression

La plupart des programmes visent avant tout à améliorer l'aptitude au placement des assurés. Or un certain nombre d'entre eux ont pour finalité de vérifier la capacité de travail du demandeur d'emploi. Cette capacité de travail peut par exemple être restreinte en raison de problèmes de santé; le programme a alors pour but de chercher des solutions individuelles. Au pire, la personne sera placée auprès d'une assurance sociale plus appropriée, par ex. l'assurance-invalidité.

D'autres programmes peuvent toutefois aussi être utilisés comme moyen de pression, ainsi qu'en témoignent deux études d'évaluation: Lalive et al. (2006) parlent d'un «effet de menace», tandis que Bonoli (2008) emploie le terme de «moyen de dissuasion». La pression peut naître de l'annonce d'une possible inscription (voir «effet d'annonce» plus loin dans le texte) à un programme. Ou bien elle s'exerce dans les premiers jours qui suivent le début du programme. Comme les mesures d'emploi n'ont pas toujours excellente réputation, cela peut inciter la personne à s'activer pour rechercher et accepter plus vite un emploi qu'elle aurait auparavant refusé⁵¹. L'inscription à un programme peut également être envisagée lorsque le conseiller en personnel présume qu'une personne exerce une activité lucrative non déclarée ou n'a pas de temps à consacrer à un travail rémunéré. Deux exemples hypothétiques ont été évoqués dans les interviews: le conseiller en personnel soupçonne un cuisinier inscrit au chômage de travailler le soir dans un restaurant. Or le cuisinier n'a pas déclaré cette activité rémunérée afin de toucher des indemnités de

⁵⁰ On a examiné pour chaque participant ayant précisé n'avoir reçu aucun document si l'organisateur de son programme avait participé à l'enquête le concernant. Le premier chiffre du rapport suivant indique si cette condition était remplie. Le second chiffre indique combien d'organisateur au total étaient concernés par le retour d'information des participants. Voici les résultats: pour les programmes nationaux, cinq organisateurs concernés sur cinq (5/5) ont participé à l'enquête; pour les programmes cantonaux: AG (3/3); BE (3/3); GE (2/3); LU (2/2); SG (1/4); SZ (1/1); TI (5/8); VS (2/6).

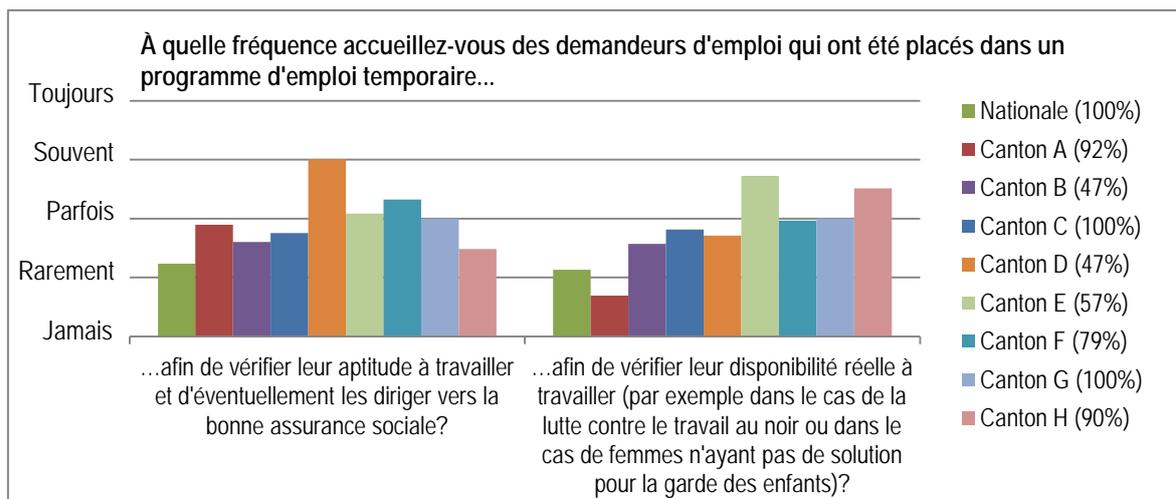
⁵¹ Précision: la mesure est obligatoire. Dès son assignation, la personne ne peut interrompre la mesure de son propre chef, à moins de trouver un nouvel emploi. Sinon, elle tombe sous le coup de sanctions.

chômage plus substantielles. Le conseiller le met alors sous pression en l'inscrivant à un programme assorti d'un temps de présence fixe le soir. Il espère ainsi que le cuisinier déclarera son activité au restaurant. L'autre exemple est celui d'une mère célibataire qui s'est inscrite au chômage. Elle passe sous silence le fait qu'elle aurait de la peine à accepter une activité lucrative, car elle doit s'occuper de ses enfants à la maison. Comme elle refuse des offres d'emploi en réalité parfaitement acceptables, le conseiller en personnel présume que la réinsertion échoue en raison de l'indisponibilité de l'intéressée. Dans ce cas, l'aide sociale serait la mesure la mieux adaptée. Tous les conseillers en personnel interrogés se sont déclarés convaincus que l'effet de pression peut, dans le cas d'espèce, être la finalité d'une inscription au programme. Cependant, l'importance accordée à cet effet variait fortement en fonction de l'interlocuteur. Ce qui nous amène à examiner deux éléments: premièrement, combien de fois la clarification d'une situation est-elle un objectif du programme? Deuxièmement, les personnes à qui on annonce l'imminence d'une participation à un programme acceptent-elles plus rapidement un emploi?

La clarification comme objectif du programme

Les organisateurs ont été interrogés sur deux éléments précisés au bas de la Figure 12. Comme toujours, les retours d'information des prestataires directs⁵² ont été agrégés et pondérés selon les participants. Il en ressort que, dans la plupart des cantons, la capacité de travail n'est clarifiée que «rarement à parfois» au moyen des programmes. Le canton D s'écarte du lot vers le haut. Or les organisateurs qui se sont associés à l'enquête ont reçu à peine la moitié des participants dans ce canton. Aux dires des interlocuteurs du canton en question, le travail de clarification est un élément tout à fait pertinent. Dans ce cas, la mesure ne peut être vécue de façon très positive. Ils ont néanmoins souligné que le programme ne déployait un effet satisfaisant que si la personne acceptait la mesure et faisait preuve d'un engagement total. En ce sens, il paraît peu plausible que ce canton use surtout de ces clarifications pour exercer une pression sur les participants.

Figure 12: Fréquence des objectifs de clarification dans les PET cantonaux et nationaux



Source: enquête du CDF auprès des organisateurs, PLASTA

⁵² Pour l'explication, voir la note de bas de page n° 39, p. 53.



L'illustration ci-dessus révèle des différences un peu plus marquées en ce qui concerne les contrôles de la disponibilité. On notera avec intérêt le cas du canton de Berne (canton A), où l'effet de pression est rarement exploité, ou ne l'est même jamais, aux dires des organisateurs. Selon les personnes interrogées, les programmes ne s'y prêtent pas, d'autant que l'effet de pression ne cadre pas avec la stratégie du canton de Berne en matière de placement. Au contraire, cette stratégie met en exergue l'aspect motivant du processus de conseil ainsi que le soutien qu'il apporte, plutôt que l'aspect sanction. Cette absence d'effet de pression explique pourquoi le canton de Berne occupe une si bonne place dans l'appréciation rendue par les participants. Même pour les mesures nationales, le contrôle figure rarement au premier plan.

À l'inverse, les retours d'information montrent que dans les cantons E et H, le programme sert assez souvent de moyen de contrôle. Les personnes interrogées l'ont confirmé, tout en soulignant que cela n'est pas le but principal de la mesure. Cela dit, c'est précisément vis-à-vis des chômeurs saisonniers que, selon elles, le programme peut être utilisé comme moyen de pression. Ces chômeurs ont souvent un engagement en vue pour la saison suivante et font durer l'assurance-chômage dans l'intersaison, comme le révèle l'étude de Föllmi et al (2014, p. 33). Dans le canton H, 24% des chômeurs sont retournés chez leur employeur initial après une période de chômage temporaire. Ils étaient 42% dans le canton E. Alors que ce canton E a institutionnalisé des programmes spécialisés pour les chômeurs saisonniers, les demandeurs d'emploi participent aux programmes normaux dans le canton H. Selon les données PLASTA, 10% des participants aux programmes dans le canton H et 27% d'entre eux dans le canton E présentent un profil de chômeur saisonnier⁵³. On peut s'attendre à ce que les participants aux programmes qui ont plus de chance de retrouver un travail dans leur branche d'activité à la fin de l'intersaison jugent la mesure moins utile. Sachant que l'échantillon des participants des cantons E et H n'était pas explicitement axé sur des emplois saisonniers, il est impossible de répondre à la question à l'aide des données de l'enquête du CDF. Pour interpréter les résultats sur l'utilité générale de la mesure, il faut tenir compte de la saisonnalité dans les deux cantons.

Cela étant, d'une manière générale, il convient de se demander si une mesure relative au marché du travail est une démarche judicieuse pour de telles personnes. Selon la loi⁵⁴, il s'agit de favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile. La loi énumère quatre conditions à l'activation des demandeurs d'emploi: aucune perspective de réinsertion rapide et durable; déficits en matière de qualification professionnelle; risque de chômage de longue durée ou absence d'expérience professionnelle. En l'espèce, hormis une réinsertion *durable*, aucune des quatre conditions n'est remplie dès lors que le chômeur recherche surtout un emploi parce que l'intersaison est finie. Si son placement est difficile, il faut en chercher la raison non pas dans ses

⁵³ En l'occurrence, c'est l'écart de temps entre une désinscription et une réinscription à l'assurance-chômage qui a été analysé. Les données d'inscription et de réinscription de tous les participants ont été dépouillées rétroactivement dans les huit cantons et pour les programmes nationaux. Pour l'analyse de la saisonnalité, les personnes devaient cependant justifier d'un minimum de quatre périodes de chômage (y compris la période en cours). Ces périodes de chômage devaient être distantes l'une de l'autre d'au moins deux semaines. Le profil du chômeur saisonnier était défini ainsi: total des écarts de temps ne déviant pas de plus de 30 jours par rapport à la valeur médiane de tous les écarts de temps de la même personne, la valeur médiane étant calculée individuellement pour chaque personne.

⁵⁴ Loi sur l'assurance-chômage, LACI (art. 59, al. 2)

déficits mais dans la nature saisonnière du marché du travail. Or la faiblesse de la demande sur ce marché n'est pas influencée par les instruments de marché du travail. Ainsi, à moins de viser un emploi plus stable pour la personne concernée, il convient de recourir avec circonspection à ces instruments. Les programmes d'emploi temporaire ne sont pas conçus pour répondre à la quantité d'employeurs qui amortissent des creux d'activité temporaires en recourant aux services de l'assurance-chômage. Il conviendrait de débattre de ce problème en le rapportant à la stratégie générale suivie par l'assurance-chômage.

Un demandeur d'emploi à qui on annonce la participation à un programme accepte-t-il plus rapidement un poste?

Si un chômeur ne veut pas travailler, préférant percevoir les prestations de l'assurance-chômage, il a tout intérêt à attendre le plus longtemps possible pour retrouver un emploi. Plus vite il accepte un poste avant ou après le début d'un programme, plus il a maximisé son utilité. C'est durant cette période que l'effet de pression du programme devrait être le plus fort.

Pour sonder la question, la proximité de la date de désinscription à l'assurance-chômage par rapport à la date de début du programme a fait l'objet d'une analyse⁵⁵. Celle-ci n'a révélé aucun signe que cet effet de pression aurait une influence quantitative. Seuls 2,7% de demandeurs d'emploi se sont désinscrits dans les quatre semaines précédant ou suivant le début du programme. Plus le programme progresse dans le temps, plus le lien entre la date de désinscription et l'effet de pression relève de la spéculation.

Cet effet de pression a fait l'objet d'intenses discussions au sein du groupe d'accompagnement. La majorité de ses membres étaient unanimes à dire que les programmes ne se prêtent pas à sanctionner les chômeurs, les arguments allant de «beaucoup trop cher sur le plan financier» à «contraire à la loi». Les résultats présentés et les déclarations de différentes personnes ayant participé à l'enquête confortent cette conclusion. Dans le groupe d'accompagnement, certains ont toutefois souligné que la seule annonce d'un PET avait une incidence positive sur la réduction du nombre total de demandeurs d'emploi en Suisse. Ils se sont référés à cet égard aux résultats de l'étude de Lalive et al. (2006). L'argument invoqué en faveur de l'«effet d'annonce» est le suivant: les PET ont mauvaise réputation. En annonçant la participation un programme, le conseiller en personnel peut provoquer une plus grande volonté de compromis chez le demandeur d'emploi parce qu'il est plus pénible de participer à un programme que d'accepter un poste convenable. Cet effet est déclenché chez ceux qui n'ont pas participé à un programme.

La présente évaluation n'a pas porté sur ces «non-participants». Pourtant, le CDF considère que cet effet d'annonce sur ces non-participants n'est pas un argument valable qui justifierait une mauvaise efficacité des PET pour les participants. Sans compter que l'étude évoquée plus haut suscite un certain nombre de réserves: premièrement, beaucoup de ses paramètres ont une origine théorique et elle se fonde sur de nombreuses hypothèses, par ex. sur un modèle idéal selon lequel les PET auraient, pour des participants potentiels, une utilité toujours moindre qu'une non-participation, en raison du «mal» provoqué par le travail. Cette hypothèse occulte totalement

⁵⁵ L'analyse a porté sur les données PLASTA relatives à toutes les personnes ayant participé à des PET dans les huit cantons et à des mesures nationales, soit au total 14 296 personnes.



l'objectif de la mesure: la participation au programme a précisément pour but de combler des lacunes individuelles afin d'accroître les chances de retrouver un travail *convenable*⁵⁶. Les auteurs font certes état d'éléments possiblement utiles dans un PET, sans toutefois remettre en question leur hypothèse. Deuxièmement, les résultats concernant l'effet d'annonce reposent sur des simulations qui n'ont pas fait l'objet de vérifications empiriques, les auteurs se contentant de renvoyer à des études «comparables» menées à l'étranger.

L'utilisation des résultats de l'étude impose de respecter les rapports: durant la période qu'elle couvre, de 36 000 à 48 000 demandeurs d'emploi ont suivi un PET (soit 11 à 15% de tous les participants). Grâce à la présence de programmes «dissuasifs», les auteurs estiment que le nombre de demandeurs d'emploi inscrits est inférieur au chiffre total de 4000 à 11 800 individus⁵⁷. Selon cette logique, il faudrait donc que trois à douze fois plus de personnes participent à une mesure «vaine» (voir l'hypothèse du modèle idéal au paragraphe précédent) pour qu'une seule d'entre elles soit disposée à accepter un emploi. Par ailleurs, les résultats des simulations imaginées par les auteurs de l'étude montrent qu'un doublement du taux d'assignation à un PET ne change rien au nombre total des demandeurs d'emploi⁵⁸. En 2013, le pourcentage de demandeurs d'emploi ayant participé à un PET dans toute la Suisse était supérieur puisqu'il se situait à 20%⁵⁹. Vu ce taux d'assignation, on ne peut que douter aujourd'hui de l'influence quantitative de l'effet d'annonce. Enfin, ajoutons que le mandat légal est clairement formulé à l'égard des participants aux programmes: les mesures doivent être mises en œuvre en *leur faveur*, de manière à *favoriser* leur intégration dans le marché du travail⁶⁰. Leur utilité devrait être accrue par une participation aux programmes car celle-ci permet de combler des lacunes individuelles. Elaborer des programmes peu efficaces en invoquant l'effet d'annonce macroéconomique déployé par de tels programmes n'est pas une stratégie qui répond à l'intention du législateur.

3.2.8 Risques des programmes d'emploi temporaire

Les programmes d'emploi temporaire peuvent aussi avoir des effets non souhaités. Durant la phase préparatoire de l'évaluation, une critique a été émise à l'égard des programmes. Ils créeraient des attentes «irréalistes» par rapport aux exigences réelles du marché du travail en termes de prestations. Ce risque se présenterait lorsque le programme se déroule dans un milieu trop protégé ou dans un domaine d'activité pour lequel la personne est trop qualifiée. Ce risque n'a pas été nié lors des inter-

⁵⁶ La loi formule les conditions d'un travail convenable (LACI, art. 16).

⁵⁷ Les chiffres concernant les participants sont reproduits aux pages 16 et suivantes. Pour interpréter les résultats de l'étude, il est essentiel de distinguer le taux de chômeurs du taux de demandeurs d'emploi (cf. p. 21 de l'étude). Pour interpréter l'«effet d'annonce», il faut partir du taux de demandeurs d'emploi. Suivant le modèle, les auteurs font état d'une réduction de 0,1 à 0,3 point de ce taux du fait de la présence de PET «dissuasifs» (p. 57-63). Pour convertir cette réduction en chiffres absolus, ils ont recouru à des statistiques de l'OFS couvrant la période de 1998 à 2003 (indications passées sous silence dans l'étude). Durant la période en question, on a recensé en moyenne 163 000 demandeurs d'emploi inscrits (OFS, 2015a). Selon le recensement de 2000, 3 947 000 personnes exerçaient une activité lucrative (OFS 2015b), ce qui correspond à un taux moyen de demandeurs d'emploi de 4,1 %. Une variation de 0,1 à 0,3 % correspond à 4000 à 11 800 personnes.

⁵⁸ Cf. pages 8 et 17.

⁵⁹ En 2013, 32 867 personnes sur un total de 170 148 étaient inscrites à un PET (source: SIPAC, SECO. Les données concernant le canton de Berne ont été corrigées).

⁶⁰ LACI, art. 59, al. 1 et 2

views et les conseillers en personnel interrogés étaient conscients de cette problématique. Des tâches peu exigeantes peuvent avoir deux types d'effets négatifs: des personnes trop satisfaites du faible niveau de prestations et souhaitant prolonger le plus possible leur participation au programme ou un manque de motivation. Il est important d'être sensibilisé à cette question et de clarifier les attentes lors des entretiens de conseil.

Deux affirmations ont été soumises aux organisateurs afin d'examiner la critique d'un peu plus près. La première postulait que le cadre protégé générerait des attentes irréalistes. Selon la deuxième affirmation, les programmes se déroulent dans un milieu confortable, loin de la réalité du marché du travail. En conséquence, les participants réduisent leurs efforts en vue de trouver un emploi. Selon les organisateurs, le risque d'attentes irréalistes est très faible.

Ce risque est étroitement lié à l'*effet d'enfermement* pouvant découler des mesures. L'«enfermement» signifie que la participation à un programme rallonge la durée du chômage, étant donné que les personnes concernées recherchent moins intensivement un emploi ou ne le font pas du tout. Les raisons peuvent être diverses: programme ressenti comme une sanction, comportant des activités répétitives «démotivantes» ou générant des attentes irréalistes, personne espérant obtenir un emploi dans l'institution d'accueil. Les conseillers en personnel interviewés étaient conscients de cet effet d'enfermement et ils en discutaient.

L'intensité des postulations diminue-t-elle chez les participants à un programme? Les organisateurs accordent la plus grande importance à ce risque qu'ils ne jugent toutefois que «faible» dans l'ensemble. 12% des participants au sondage ont déclaré qu'ils avaient effectué moins de postulations durant le programme qu'auparavant. 16% ont par contre davantage postulé durant le programme. Les résultats sont semblables à ceux de l'étude effectuée par Morlok et al. (2014, p. 35), qui n'a pas révélé de baisse d'intensité des postulations dans le cas des programmes d'emploi temporaire. Cela est dû au fait qu'un coaching ciblé est proposé en matière de techniques de postulation, dans le cadre des programmes. Les programmes nationaux et les programmes cantonaux présentent cependant quelques différences, comme on le voit au Tableau 8. Une plus grande attention devrait être accordée à la diminution de l'intensité des postulations, avant tout par le canton B et par les acteurs de la mise en œuvre des mesures nationales.

Dans la plupart des cas, ces résultats positifs concernant l'intensité des postulations ne signifient pas qu'un programme est interrompu plus tôt. Les données PLASTA montrent qu'une désinscription avant la fin d'un programme n'intervient que dans 12% des cas.⁶¹ Des différences considérables sont là aussi constatées au niveau cantonal. Elles peuvent être liées aux chances sur le marché du travail du groupe-cible qui diffèrent selon les cantons, selon la durée des programmes ou en raison d'une gestion différente des données dans le système PLASTA. Le groupe-cible est examiné en détail dans le chapitre 4.4.3. La durée des programmes est de 3 à 4 mois dans la plupart des cantons (voir chap. 4.5). Dans le canton E, environ un tiers des interruptions concernent les programmes d'emploi tempo-

⁶¹ N'ont été évaluées que les interruptions du premier programme auquel a participé le demandeur d'emploi (97 % des participants n'ont suivi qu'une mesure). Le programme est considéré comme interrompu si la date de désinscription est antérieure à la date de fin de la MMT fixée dans la décision concernant cette MMT.



raire destinés aux chômeurs saisonniers. La durée moyenne des programmes est par conséquent plus courte dans ce canton (2,6 mois).

Tableau 8: Intensité des postulations et interruption du programme par des participants aux PET

Question: Avez-vous envoyé autant de candidatures durant le programme qu'auparavant? (F45)	Programmes nationaux	Programmes cantonaux dans le canton:							
		A	B	C	D	E	F	G	H
• Oui, autant	64%	65%	70%	56%	70%	71%	82%	70%	82%
• Non, plus	16%	27%	8%	22%	22%	8%	10%	22%	10%
• Non, moins	20%	6%	22%	16%	6%	15%	8%	8%	6%
<i>Le pourcentage restant des personnes interrogées a répondu «Je ne sais pas». N = 50 à 52 par cas.</i>									
Interruption avant la fin du programme (en%, nombre entre parenthèses)	7% (172)	3% (25)	7% (71)	5% (29)	3% (36)	40% (586)	20% (124)	27% (114)	2% (30)
Pourcentage moyen d'accomplissement de la durée prévue du programme en cas d'interruption	70%	82%	71%	79%	77%	57%	66%	49%	79%

Source: CDF, Sondage auprès des participants, PLASTA

Les cantons gèrent de diverses manières les données PLASTA. Les taux d'interruption calculés dans PLASTA peuvent être influencés par le fait que des conseillers en personnel corrigent la décision enregistrée concernant les MMT a posteriori, à l'occasion d'une désinscription, par exemple en raison de prescriptions cantonales, pour ne pas générer de distorsion au niveau du monitoring cantonal de la durée du programme. Lors du sondage, 40% des participants à un programme ont indiqué qu'ils avaient interrompu ce dernier pour accepter un emploi. Les fréquences par canton sont à peu près égales. Les taux d'interruption des programmes sont compris entre 12% selon PLASTA et 40% selon les réponses des participants. Compte tenu de la durée des programmes⁶², il convient de conclure que la plupart des participants restent au chômage pendant 3 à 4 mois après la fin d'un programme. L'effet d'enfermement des PET est donc considérable.

3.2.9 Le modèle d'efficacité présente une image cohérente

Le modèle d'efficacité élaboré a été utile pour évaluer globalement les divers effets des PET. Dans l'ensemble, les réponses des participants au sujet des différentes fonctions d'efficacité donnent une image qui concorde avec l'évaluation générale de l'utilité (voir Figure 13). Plus un champ est vert, meilleur est le cas concerné par rapport aux autres cas.⁶³ Ainsi il apparaît que l'évaluation de l'utilité effectuée par le CDF ne se base pas uniquement sur la satisfaction des personnes. Les questions concrètes relatives à la qualification, à la motivation et à la validation donnent des résultats semblables.

⁶² La durée du programme a également été calculée dans PLASTA sur la base des décisions prises concernant les MMT. La durée du programme a été réduite lorsque la date de désinscription était antérieure à la date de fin d'une MMT fixée dans la décision.

⁶³ Le code des couleurs correspond au rang du résultat obtenu par les programmes nationaux et cantonaux par rapport aux autres résultats. Plus le vert est intense, plus le rang est bon.

Figure 13: Vue d'ensemble de l'évaluation de tous les éléments du modèle d'efficacité

Niveau Modèle d'efficacité	Eléments du sondage auprès des participants PET	Programme cantonaux dans les cantons								Nat.
		A	B	C	D	E	F	G	H	
Général	Utilité de la mesure									
Qualification	Amélioration des compétences professionnelles									
Qualification	Relevance des tâches									
Qualification	Encouragé par les tâches									
Qualification	Amélioration de la capacité de travailler en équipe									
Qualification	Amélioration de la pratique de la langue nationale									
Motivation	Relevance des activités régulières									
Motivation	Motivé pour des candidatures futures									
Motivation	Plus de sécurité pour des candidatures futures									
Validation	A reçu le document final rédigé									
Output	Buts généraux/détaillés convenus									
Output	Sens des buts convenus									
Output	Soutien par un conseiller									

Explication concernant la figure: Plus le vert est intense, meilleur est le résultat par rapport aux autres. Les éléments en gras étaient importants pour l'analyse de régression logistique.

Quels sont les objectifs qui influencent le plus l'estimation de l'utilité? Les différentes fonctions d'efficacité ont été comparées à l'aide d'une analyse de régression logistique. Tous les éléments du sondage mené auprès des participants qui ont été présentés dans le chapitre précédent figurent en tant que variables explicatives dans le modèle (pour les éléments pris en compte, voir la Figure 13). Deux variables de contrôle ont en outre été introduites. D'abord, la durée du programme est prise en compte. L'idée est qu'un programme ne peut déployer son effet qu'au fil du temps. Les personnes participant moins longtemps à un programme ont tendance à le trouver moins utile. Ensuite, la date à laquelle les participants ont été interrogés est prise en considération. Il arrive en effet que des personnes jugent plus ou moins bien l'utilité du programme en fonction de son éloignement dans le temps. Il s'agit de tenir compte des effets imputables à la mémoire de la personne concernée.

L'analyse de régression montre que cinq éléments permettent d'expliquer une part de 55% de l'évaluation générale de l'utilité (éléments en gras de la Figure 13). La question relative à l'amélioration des compétences professionnelles exerce la plus forte influence. Les participants ont jugé la mesure utile lorsqu'ils ont pu parfaire leurs connaissances linguistiques. Les aspects de la fonction de motivation sont également significatifs. La mesure était plus utile lorsque la personne a vu s'accroître sa motivation ou qu'elle se sentait plus sûre pour de futures postulations. Enfin, les objectifs jugés appropriés jouent un rôle important. Les autres éléments du modèle, qui ne sont pas en gras, n'expliquent que 5% de l'évaluation générale de l'utilité. Les variables de contrôle ne sont en revanche pas significatives. Des distorsions découlant de la durée du programme ou de la date de l'interrogation peuvent ainsi être exclues.

Les instruments utilisés dans le cadre du sondage ne sont pas parfaits, comme le montre la valeur explicative du modèle ($r^2=0.6$). La variance ne peut pas être expliquée entièrement à l'aide des éléments. Cette valeur doit cependant être bien évaluée dans le cadre de cette étude exploratoire. Pour la suite de l'analyse, on peut ainsi conclure que le modèle d'efficacité donne des résultats cohérents.



3.2.10 Résumé de l'analyse d'efficacité

Les programmes d'emploi temporaire favorisent la réinsertion professionnelle, étant donné qu'ils améliorent les chances des personnes sur le marché du travail. Au terme d'un tel programme, les deux tiers de l'ensemble des participants ont trouvé un travail. Un tiers de ceux-ci peuvent être considérés comme étant réinsérés durablement.

Seule la moitié de toutes les personnes ont jugé leur programme «utile» à leur réinsertion professionnelle. Des différences considérables sont constatées entre les programmes nationaux et cantonaux. Les programmes nationaux et les programmes organisés dans les cantons de Berne, de Genève et d'Argovie sont le mieux évalués. Les autres programmes cantonaux le sont moins bien.

Les résultats ne permettent pas de tirer des règles générales concernant le choix adéquat des mesures ou les contenus des programmes. L'efficacité d'un programme dépend fortement du cas d'espèce. Les PET externes comprenant une activité sur le marché primaire du travail ont été évalués beaucoup plus favorablement que les PET internes se déroulant dans un atelier. Le matching est en général jugé bon par les organisateurs. Un potentiel d'amélioration existe en ce qui concerne l'information fournie à la personne recherchant un emploi au sujet du contenu du programme ou des connaissances techniques et linguistiques de base prérequis.

Les objectifs sont un élément important. Ils devraient être plus détaillés. Il est également important que les participants aux programmes les comprennent et les trouvent appropriés. Un potentiel d'amélioration existe en ce qui concerne la définition des détails des objectifs ainsi que la pertinence et la communication de ces objectifs, comme le montrent les réponses données par les participants et les organisateurs. Une trop grande proportion de participants a signalé qu'aucun objectif n'avait été convenu. Par ailleurs, tous les acteurs concernés devraient connaître et approuver les objectifs. Le CDF estime cependant qu'il est problématique que les objectifs soient fixés par les organisateurs et les participants. Dans ce cas, l'indépendance n'est pas garantie, car les objectifs risquent d'être adaptés à la palette du programme de l'organisateur.

Les programmes visent divers objectifs...

- parfaire les compétences professionnelles (fonction de qualification)
- motiver et améliorer la santé psychique (fonction de motivation)
- servir de référence pour la recherche d'emploi (fonction de validation)
- permettre d'accéder à un réseau utile du point de vue professionnel (fonction de réseau)
- clarifier la disposition au travail ou la capacité de travail (fonction de clarification)

Tous les objectifs sont importants dans les cantons étudiés, bien qu'à des degrés divers. L'amélioration des compétences sociales et des techniques de postulation, de la motivation et de la santé psychique constituent en général les principaux objectifs des ateliers. Les expériences et les compétences professionnelles ont une importance secondaire. L'obtention d'une référence pour la recherche d'emploi et la constitution d'un réseau social ne figurent pas non plus au premier plan. Par contre, dans le cas des PET externes, les expériences professionnelles figurent au premier rang et les autres éléments représentent également des objectifs importants.

Pour la recherche d'emploi, les participants et les organisateurs accordent une valeur élevée à la référence d'un employeur. Une attestation écrite adéquate devrait par conséquent toujours être remise aux participants. Il est donc étonnant qu'une proportion importante de participants à cer-

tains programmes cantonaux affirme n'avoir reçu aucun document écrit à l'issue d'un programme, contrairement aux indications des organisateurs. Le même constat a été fait pour les programmes nationaux. Les acteurs de la mise en œuvre concernés sont invités à clarifier les directives correspondantes pour leurs PET avec les organisateurs et à les vérifier par le biais des contrôles internes.

Il y a des liens significatifs entre tous les éléments des fonctions de qualification, de validation, de motivation et de réseau. De tels liens sont également constatés dans le cadre de l'évaluation générale de l'utilité d'une mesure. Le lien est le plus marqué dans le cas de l'amélioration des compétences professionnelles. Plus la réponse à cette question est favorable, plus le participant juge le programme globalement utile. En outre, plus le demandeur d'emploi juge importante la tâche qu'il avait à accomplir, plus il déclare avoir amélioré ses compétences professionnelles.

Selon les organisateurs, de nombreux objectifs sont réalisables «sur place» dans le cadre d'un PET externe. Etant donné que les participants à des PET externes ont jugé beaucoup plus favorablement l'utilité de leur programme pour leur réinsertion professionnelle, on peut conclure qu'il convient toujours d'envisager un placement sur le marché primaire du travail lorsque l'état psychique et la motivation de la personne le permettent et qu'un tel placement est compatible avec l'environnement social de travail. Il y a lieu de faire preuve de retenue en ce qui concerne les placements dans des institutions spécialisées.

Les résultats obtenus en termes d'efficacité étayent cette conclusion. Les PET externes sont plus efficaces que les PET internes pour ce qui est des compétences professionnelles, étant donné qu'ils accordent une plus grande importance à cet objectif. Le placement dans une institution d'accueil offre des avantages en ce qui concerne l'adaptation des tâches aux besoins de la personne. La motivation s'accroît dans les mêmes proportions que le sentiment d'avoir amélioré ses compétences professionnelles. Ces résultats concordent avec ceux qui ont été obtenus par Schallberger et Wyer (2009).

Bonoli et al. (2013) soulignent un autre élément important: les demandeurs d'emploi peu qualifiés dépendent davantage des contacts informels. Les contacts les plus utiles aux demandeurs d'emploi sont en outre les personnes travaillant dans la même branche qu'eux et exerçant une fonction de direction. Se fondant sur ces considérations théoriques, le CDF estime qu'il est plausible que ces facteurs de réussite soient plus fréquents dans les cas des programmes externes. Pour des raisons de contenu et de méthode, le CDF n'a pas approfondi davantage cet aspect dans le cadre du sondage mené auprès des participants aux programmes. Toutefois, compte tenu des profils des participants de 2013, cela constituerait un argument supplémentaire pour recourir davantage à un placement externe dans le cadre des PET.

Il arrive que les programmes soient également utilisés pour exercer une pression sur le demandeur d'emploi. La majorité des membres du groupe d'accompagnement sont d'avis que les programmes ne conviennent en principe pas pour sanctionner les chômeurs. Les résultats présentés et les affirmations de diverses personnes interviewées étayent cette conclusion. Des solutions au problème des chômeurs saisonniers doivent être recherchées au niveau de la stratégie globale de l'assurance-chômage. Les objectifs de la loi consistant à activer des chômeurs au moyen de mesures du marché du travail sont mal atteints dans de tels cas. Lorsque le passage à un emploi



stable n'est pas l'objectif visé, les instruments du marché du travail doivent être utilisés avec retenue.

La comparaison des divers aspects de l'efficacité des mesures a permis de tirer des enseignements intéressants et utiles pour identifier les cantons qui adoptent les «meilleures pratiques». Les différentes pratiques de mise en œuvre sont examinées au chapitre 4. Une attention particulière est accordée aux points communs des cantons de Berne, Genève et Argovie, qui obtiennent en général les meilleurs scores auprès des participants.

3.3 Efficacité des stages professionnels

Selon la description officielle, les stages regroupent les «stages d'information professionnelle, les tests d'aptitude ainsi que les stages de formation et les stages professionnels. Si les stages de formation permettent d'approfondir les connaissances, les stages professionnels mettent l'accent sur l'expérience pratique à l'issue d'une formation.»⁶⁴ L'analyse d'efficacité ci-dessous porte uniquement sur les stages professionnels considérés comme des mesures d'emploi en vertu de la loi.⁶⁵ Elle est précédée d'une brève présentation des participants qui ont effectué un stage en 2013.

Dans l'ensemble des cas examinés, les stages professionnels sont plus souvent effectués par des femmes (56%) que par des hommes. Près de 80% des stagiaires sont suisses. Les ressortissants étrangers sont moins nombreux. Trois quarts des stagiaires ont de 18 à 29 ans, 22% de 30 à 39 ans et 13% plus de 40 ans. Près de 90% disposent de très bonnes connaissances orales et écrites de la langue nationale parlée dans leur canton de provenance. 57% sont au bénéfice d'une formation supérieure et 40% de ceux-ci d'une formation universitaire. 30% ont achevé un apprentissage professionnel. La proportion de titulaires d'un diplôme universitaire est nettement plus élevée (67%) chez les personnes effectuant un stage professionnel national.

L'aptitude au placement est jugée bonne pour un peu plus du tiers des stagiaires et moyenne pour la moitié d'entre eux. Seule près d'une personne sur dix est qualifiée de difficilement réinsérable. Les trois quarts des stagiaires sont sortis du chômage après une année. Auparavant, ils avaient déjà été inscrits deux à trois fois comme chômeurs à l'ORP.

3.3.1 Réinsertion et amélioration de l'aptitude au placement

En automne 2014, toutes les personnes ayant effectué un stage professionnel national ou cantonal en 2013 ont été invitées à participer à un sondage en ligne (cf. chap. 1.5). 22% d'entre elles ont répondu (N=224). Au moment du sondage, toutes ces personnes sauf une avaient achevé leur stage. Compte tenu du petit nombre de cas concernés, les résultats du sondage relatifs aux stages cantonaux ne sont pas présentés dans le détail.⁶⁶ Cette absence de détail n'est pas problématique,

⁶⁴ Morlok et al. (2014), p.23.

⁶⁵ LACI, art. 64a.

⁶⁶ Exception faite des programmes nationaux, l'erreur d'échantillonnage est trop grande pour permettre de tirer des conclusions fiables par canton. En moyenne, 25 stagiaires ont répondu au sondage. Dans le cas des stages professionnels nationaux, 61 personnes ont répondu. Le petit nombre de cas est dû au fait que les stages profes-

car les études de cas effectuées dans les cantons n'ont pas révélé de différences quant au recours aux stages professionnels cantonaux.

Au total, 90% des personnes ont trouvé un emploi après la fin de leur stage et 10% l'ont à nouveau perdu par la suite (cf. Tableau 9). Les personnes qui travaillent actuellement le font généralement à plein temps, seul un quart travaillant à temps partiel. 60% travaillent encore chez l'employeur qui les a engagées à l'issue de leur stage et 45% chez l'employeur auprès duquel elles ont effectué leur stage. 34% ont changé une fois d'employeur depuis la fin du stage. Par conséquent, un peu plus de la moitié des personnes, c'est-à-dire celles qui ont un contrat de travail de durée indéterminée, peuvent être qualifiées d'insérées durablement. 25 autres pour-cent ont au moins pu être insérés à court terme, il est cependant impossible de prévoir actuellement si cette réinsertion sera durable. Le souci de se retrouver prochainement au chômage est plus marqué dans ce groupe où les contrats de travail sont de durée déterminée.

Tableau 9: Situation de travail des personnes interrogées (stages professionnels)

Personnes ayant actuellement...	Engagement à l'issue du programme	%	Taux de travail actuel					
			<20%	20%	40%	60%	80%	100%
Un contrat de travail à durée indéterminée	oui	55.5% (122)	0%	3%	7%	6%	10%	74%
Un contrat de travail à durée déterminée	oui	25.5% (56)	4%	2%	2%	7%	13%	73%
Aucun contrat de travail	oui	9% (20)	--					
	non	10% (22)	--					

Source: CDF, sondage sur les stages professionnels

La question «Dans quelle mesure le stage professionnel vous a-t-il été utile pour obtenir le poste de travail actuel ou en vue d'un futur poste de travail» a été posée aux personnes effectuant un stage professionnel ainsi qu'aux participants aux programmes d'emploi temporaire. Les réponses ont servi d'indicateur⁶⁷, pour déterminer la modification de l'aptitude au placement. Le stage professionnel a été utile à 80% des personnes ayant répondu, dont une large majorité a actuellement un emploi. Les 20 autres pour-cent ont déclaré qu'il n'avait pas été utile. La majeure partie des personnes comprises dans ce groupe ont, elles aussi, un emploi actuellement. Les nombreuses remarques favorables concernant les stages émises spontanément dans la partie du questionnaire du CDF réservée aux commentaires sont intéressantes. Quelques-unes de ces remarques sont mentionnées telles quelles dans l'encadré. Dans l'ensemble, on constate que les stages professionnels sont jugés très utiles par les participants. Par ailleurs, une proportion élevée des personnes concernées a un emploi à l'heure actuelle.

sionnels sont moins courants (voir chap. 4.8). Le taux de réponse de 22 % se situe dans les limites usuelles des enquêtes en ligne.

⁶⁷ Les réponses suivantes étaient possibles: (1) pas du tout utile; (2) plutôt pas utile; (3) plutôt utile; (4) très utile. Les réponses 1 et 2 ont été regroupées dans la catégorie «pas utile» et les réponses 3 et 4 dans la catégorie «utile».



Encadré 1: Quelques réponses de stagiaires

Stagiaire 1: Je suis reconnaissant d'avoir pu effectuer un stage professionnel. Je suis persuadé de n'avoir retrouvé un emploi que grâce à ce stage et à quelques formations complémentaires.

Stagiaire 2: Je pense [...] qu'un tel stage est important actuellement. Souvent on ne donne même pas la chance à une personne d'apprendre quelque chose et de faire ses preuves. Personnellement, le stage m'a beaucoup aidé. Ma cheffe est devenue mon mentor et elle m'a toujours aidé à tout point de vue.

Stagiaire 3: Dans l'ensemble, je suis très heureux d'avoir pu effectuer un stage professionnel [...]. J'espère que cette possibilité existera encore longtemps. Ces stages redonnent du courage aux chômeurs et leur permettent de structurer leurs journées. Excellent pour surmonter le chômage.

3.3.2 Choix des personnes appropriées selon l'évaluation des institutions

Comme dans le cas des PET, des questions concernant l'adéquation des profils, la motivation et la fréquence des interruptions de la collaboration ont été posées aux institutions d'accueil. Des questions portant sur certaines caractéristiques de la personne ont également été posées, à des fins de comparaison des résultats et des objectifs.⁶⁸ Les questions ont servi d'indicateur pour évaluer le matching du point de vue des institutions d'accueil. 22% de celles-ci⁶⁹ ont répondu.

87% des institutions d'accueil indiquent que la collaboration n'a que rarement ou jamais été interrompue. Toutefois, seules 70% d'entre elles estiment que le profil de la personne correspond bien aux exigences du stage.⁷⁰ Les 30% restants ont le plus souvent mentionné une des deux raisons suivantes: 1) manque de volonté de travailler 2) ou manque de qualifications professionnelles.⁷¹ La comparaison des résultats et des objectifs n'a pas révélé d'inadéquation grave («mismatching»).

Les institutions interrogées soulignent notamment que la mesure est destinée avant tout à de jeunes demandeurs d'emploi. Selon les données PLASTA, 13% des stagiaires avaient cependant plus de 40 ans. Les réponses des institutions d'accueil concernant l'adéquation des profils et la motivation ont par conséquent été analysées en fonction de la catégorie d'âge des personnes qui ont effectué un stage en 2013. Afin que l'analyse ne porte que sur les réponses concernant un seul participant, les institutions ayant accueilli plus d'un stagiaire n'ont pas été prises en compte. Il n'est ainsi resté que 175 institutions d'accueil pour l'analyse, sur un total de 217. Aucune différence n'a été constatée et la catégorie d'âge de la personne ne joue aucun rôle.

Du point de vue des institutions d'accueil, le matching est dans l'ensemble bon. Les réponses révèlent cependant un potentiel d'amélioration en ce qui concerne le choix des personnes. Les stagiaires recherchent souvent leur propre poste de stage (pour plus de détails, voir le chap. 4.8.1). Cette sélection individuelle fonctionne bien. Les conseillers en personnel ou l'office de placement

⁶⁸ La comparaison des résultats et des objectifs a été effectuée de la même manière que dans le cas des PET (pour plus de détails, voir le chap. 3.2.3).

⁶⁹ 217 institutions d'accueil ont répondu.

⁷⁰ Ce pourcentage comprend aussi bien les réponses «toujours» que «souvent» données par une entreprise d'accueil.

⁷¹ Sur les 60 institutions d'accueil estimant que les profils correspondent «parfois» (N=53) ou «rarement/jamais» (N=7), 20 signalent un manque de motivation. 31 déplorent un manque de qualifications professionnelles.

doivent cependant bien examiner les conditions professionnelles prérequis et la motivation avant d'autoriser un stage. En ce qui concerne les conditions professionnelles prérequis, il convient de peser soigneusement les intérêts en jeu. Les stages professionnels ont pour but l'acquisition d'expériences professionnelles et l'amélioration des compétences. Un candidat trop qualifié risque de représenter avant tout une main-d'œuvre bon marché pour l'institution d'accueil. Un «affinage» des compétences intervient ainsi au sein de l'institution d'accueil, à la charge de l'employeur. Créer une situation «gagnant-gagnant» entre l'employeur et le stagiaire est important pour les deux parties.

3.3.3 Types d'effets des stages professionnels

Comme mentionné plus haut, l'acquisition d'une expérience pratique figure au premier plan des objectifs visés par les stages professionnels. Comme pour les programmes externes d'emploi temporaire, le stage a lieu dans une institution d'accueil active sur le marché primaire du travail. Pour cette raison, les interlocuteurs soulignent que la motivation au travail du stagiaire est une condition centrale.

De même que dans le cas des programmes d'emploi temporaire, plusieurs types d'effets permettent une amélioration de l'aptitude au placement et une réinsertion sur le marché du travail. Le même modèle d'efficacité utilisé pour les PET (chap. 3.2.4) a été soumis aux institutions interrogées, qui ont été priées de supprimer ou d'ajouter des éléments. Les discussions ont montré que les *fonctions de qualification, de validation, de motivation et de réseau* sont aussi importantes dans le cas des stages professionnels. Exception faite de la remarque récurrente selon laquelle les jeunes demandeurs d'emploi représentent le groupe-cible, aucune différence fondamentale entre les PET externes et les stages professionnels n'a été mentionnée durant les entretiens. Pour cette raison, les mêmes éléments que pour les programmes ont été utilisés pour les sondages afin de déterminer l'importance des diverses fonctions. Seuls les éléments relatifs à la «stabilisation au quotidien par le biais de journées structurées», qui ont été déterminés pour la fonction de motivation jouée par les PET, n'ont pas été repris pour les stages. Le thème de la stabilisation a été mentionné comme objectif dans le cas de toxicomanies ou de problèmes psychiques. Les stages professionnels ne conviennent pas pour ce genre de clientèle. Les fonctions étant déjà décrites plus haut, les résultats des sondages sont présentés conjointement pour tous les éléments dans les deux chapitres suivants.

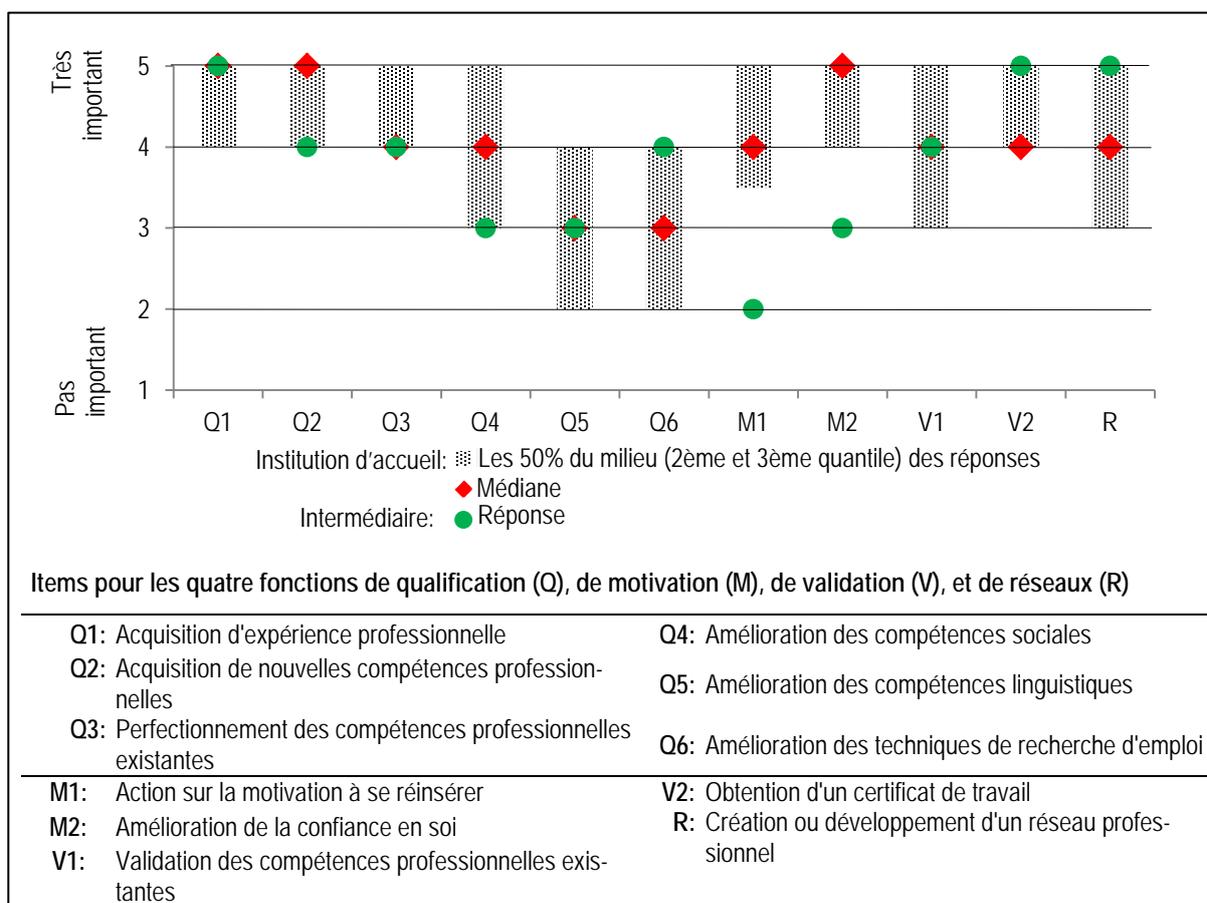
Contrairement aux programmes, les stages professionnels n'ont pas de fonction de clarification et ils ne servent pas non plus d'instrument de pression. Il n'y a pas non plus d'«attentes irréalistes» étant donné que les stagiaires sont placés sur le marché primaire du travail.⁷² Par contre, les interlocuteurs jugent l'effet d'enfermement problématique. Celui-ci est abordé séparément au chapitre 3.3.6.

⁷² Rappel: La problématique des attentes irréalistes a avant tout été mentionnée en rapport avec les ateliers (voir chap. 3.2.8).

3.3.4 Réponse des organisateurs concernant l'importance des quatre types d'effets

Les responsables du placement et les institutions d'accueil ont été priés d'évaluer l'importance de divers éléments pour les postes de stagiaire qu'ils proposent. Seul un des responsables du placement contactés a participé au sondage. 217 institutions d'accueil ont répondu. Les réponses sont présentées dans la Figure 14.⁷³ Les réponses du responsable du placement sont directement visibles (vert). Pour les institutions d'accueil, la moyenne des réponses est mentionnée (rouge). Le minimum et le maximum⁷⁴ indiquent la dispersion des réponses. La surface hachurée correspond aux 50% des réponses des institutions d'accueil qui sont les plus proches de la médiane.

Figure 14: Importance des quatre fonctions des stages professionnels



Source: CDF, Sondage auprès des organisateurs

⁷³ Les données sont présentées sous la forme d'un diagramme en boîtes (*box-plots*). Les réponses des 217 institutions d'accueil sont réparties entre quatre parties de même taille. La distance entre le maximum et la partie supérieure de la surface hachurée correspond au domaine comprenant le 20 % des institutions d'accueil ayant attribué les meilleurs scores. Le principe est analogue en ce qui concerne la distance entre le minimum et le début de la surface hachurée. Cette distance correspond au domaine comprenant le 20 % des institutions d'accueil ayant attribué les moins bons scores à l'élément concerné. La surface hachurée (= écart interquartile) comprend le 50 % des institutions d'accueil qui ont attribué des scores moyens.

⁷⁴ Afin de rendre la figure plus pertinente, les 5 % de réponses extrêmes, tant favorables que défavorables, n'ont pas été prises en compte. Cela signifie, par exemple pour l'élément de la Q1, que 5% des institutions d'accueil ont attribué un score inférieur au minimum de 3 présenté à la figure 14.

La Figure 14 montre que l'acquisition d'expérience professionnelle, l'amélioration et la validation des compétences professionnelles (Q1 à Q3, V1), l'obtention d'un document de référence (V2) et la constitution d'un réseau professionnel (R) constituent des objectifs importants à très importants assignés aux stages par les intermédiaires et les institutions d'accueil. L'amélioration des capacités linguistiques (Q5) revêt moins d'importance, de même que l'amélioration des compétences sociales (Q4) et des techniques de recherche d'emploi (Q6). Les réponses de l'intermédiaire ne diffèrent que peu des réponses moyennes des institutions d'accueil.

On constate des différences plus marquées en ce qui concerne l'augmentation de la motivation (M1) et l'augmentation de la confiance en soi (M2). Alors que les institutions d'accueil accordent une grande importance à ces deux éléments, l'intermédiaire ne les juge pas importants.

Comment cette différence concernant la fonction de motivation s'explique-t-elle? Il existe des intermédiaires pour les stages professionnels dans le canton E et surtout pour les stages professionnels au niveau national. L'intermédiaire qui a participé au sondage et dont la réponse est présentée est actif au niveau national. Une proportion élevée des stagiaires concernés sont titulaires d'un diplôme universitaire. Selon l'enquête effectuée par l'Office fédéral de la statistique auprès des personnes diplômées des hautes écoles,⁷⁵ ces personnes sont très satisfaites de leurs études comme base d'entrée dans la vie professionnelle. Par ailleurs, le taux de chômage est faible lorsque le niveau de formation est élevé. On peut partir de l'hypothèse que les problèmes de motivation au travail et de confiance en soi sont moins fréquents dans ce groupe-cible.

3.3.5 Avis favorable des stagiaires

Les stagiaires ont été priés de dire dans quelle mesure le stage les a aidés à améliorer un élément des quatre fonctions présentées plus haut.⁷⁶ Les réponses concordent très bien avec celles des institutions d'accueil. Dans le cas de tous les objectifs à l'exception de l'amélioration des capacités linguistiques et des techniques de recherche d'emploi (Q5 et Q6), le stage s'est traduit par une amélioration. Les réponses des stagiaires sont présentées par élément dans la Figure 15.

À l'issue du stage, 60% des stagiaires ont reçu un certificat de travail et 10% une attestation de travail. Avoir un document écrit dans les mains est important pour ces personnes.⁷⁷ Tous les certificats de travail donnaient des informations pertinentes sur les capacités de la personne et sur son comportement durant le stage.⁷⁸ 25% des stagiaires n'ont pas reçu de document à la fin de leur stage (54 personnes). La moitié d'entre elles travaillent actuellement dans l'institution d'accueil où elles ont effectué leur stage. Les autres, c'est-à-dire 25 personnes, travaillent ailleurs ou sont sans

⁷⁵ OFS 2015

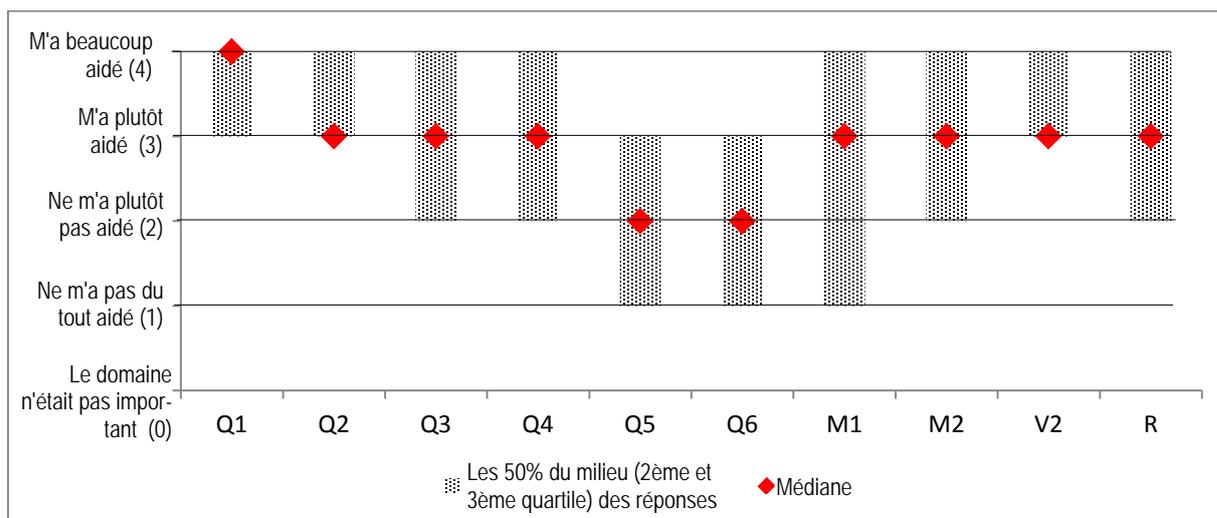
⁷⁶ Le sondage a porté sur 10 des 11 éléments, car la question concernant l'élément «V1: Faire confirmer les compétences professionnelles par le biais d'un stage» ne pouvait pas être posée adéquatement en ligne sous cette forme. A la place de cette question, il a été demandé aux stagiaires s'ils avaient reçu un certificat de travail et si celui-ci contenait une évaluation pertinente de leurs prestations.

⁷⁷ 65 % des stagiaires qui ont obtenu un document jugent cela «très important». Pour 19 %, cela est «plutôt important»

⁷⁸ 67 % estiment que le certificat de travail reçu est très pertinent et 27 % qu'il est «plutôt pertinent». 135 des 224 personnes interrogées ont reçu un certificat de travail.

emploi. L'absence d'un document reçu en fin de stage constitue un handicap pour les personnes qui ne sont pas engagées par l'institution d'accueil, d'autant plus que leur stage a duré en moyenne 4 à 5 mois. Bien que non déterminante du point de vue quantitatif, cette situation confirme une recommandation déjà formulée en ce qui concerne les programmes d'emploi temporaire (p. 62), à savoir que l'institution d'accueil devrait dans tous les cas délivrer une attestation écrite adéquate. À cet égard, les acteurs de la mise en œuvre sont tenus de communiquer les directives correspondantes aux institutions d'accueil.

Figure 15: Réponse des stagiaires au sujet des quatre fonctions⁷⁹



Source: CDF, Sondage auprès des stagiaires

3.3.6 Effet d'enfermement lié aux stages

Dans le cas des stages, l'effet d'enfermement a la même conséquence que dans le cas des programmes d'emploi temporaire. La participation à une mesure du marché du travail rallonge la durée du chômage.⁸⁰ Selon les institutions d'accueil et l'intermédiaire, un effet d'enfermement est susceptible de se produire lorsque le stagiaire espère obtenir un emploi régulier. Ce risque est tout à fait réel et il a été qualifié de «moyen» sur une échelle de 1 à 5.⁸¹ Morlok et al. (2014, p. 36) ont constaté dans leur étude que les stages avaient un effet très négatif sur la probabilité d'être invité à un entretien d'embauche suite à une postulation. Ils estiment que ce résultat paradoxal pourrait d'une part être dû au fait que de nombreux stagiaires recherchant un emploi souhaitent d'abord terminer leur stage. D'autre part, l'espoir d'obtenir un emploi régulier dans l'institution d'accueil pourrait expliquer les faibles chances de succès d'une postulation.

⁷⁹ La question était formulée comme suit: «Veuillez indiquer dans quelle mesure le stage vous a aidé à...». Les éléments sont décrits dans la légende de la Figure 14.

⁸⁰ Voir le chapitre 3.2.8 pour une analyse détaillée de l'effet d'enfermement.

⁸¹ L'échelle allait de 0 (risque inexistant) à 5 (risque très grand), en passant par 1 (risque très faible).

Le sondage mené auprès des stagiaires portait sur divers thèmes. Sauf indication contraire, la discussion suivante se fonde sur les résultats de ce sondage. Les stagiaires ont rédigé en moyenne 12 candidatures par mois. La majorité d'entre eux n'ont pas relâché leurs efforts en vue de trouver un emploi. Un tiers a toutefois moins postulé durant le stage qu'auparavant (voir Tableau 10). Par ailleurs, le stage est presque toujours mené à son terme. Selon les données PLASTA, le stage a été interrompu plus tôt que prévu dans seulement 6% des cas. Les désinscriptions n'ont eu lieu qu'au cours du quatrième quart (après écoulement de 75% de la durée prévue).

Tableau 10: Intensité des postulations et interruption de stages professionnels

Question: Au cours de votre stage, avez-vous envoyé le même nombre de candidatures qu'auparavant? (Q45)	Interruption: désinscription avant la fin du stage (en%, N entre parenthèses)	Taux moyen d'accomplissement de la durée prévue du stage au moment de l'interruption
<ul style="list-style-type: none"> • Oui, le même nombre 57% • Non, plus de candidatures 4% • Non, moins de candidatures 36% 	6% (N=62)	76%
<i>Les autres stagiaires ont répondu «Je ne sais pas».</i>	<i>Nombre de désinscriptions dans l'échantillon PLASTA: 830</i>	

Source: CDF, Sondage auprès des participants, PLASTA

Les indications des stagiaires diffèrent là aussi des données PLASTA. 30% des personnes participant au sondage ont interrompu leur stage plus tôt que prévu pour accepter un emploi. Le taux effectif d'interruption des stages se situe entre 6% et 30%.

On observe un effet d'enfermement des personnes effectuant un stage professionnel, car l'intensité de postulation diminue pour un tiers d'entre elles. Cette diminution de l'intensité de postulation ne dépend toutefois pas du fait que la personne ait obtenu ou non un emploi régulier dans l'institution d'accueil. Il n'existe pas non plus de lien statistique par rapport à l'intensité avec laquelle une personne espère obtenir un emploi régulier.⁸²

Le fait que la moitié des anciens stagiaires travaillant actuellement ont obtenu un emploi régulier dans l'institution d'accueil à la suite de leur stage atténue quelque peu la problématique de l'effet d'enfermement. À l'instar des organisateurs, le CDF estime que le risque d'effet d'enfermement est modéré.

3.3.7 Objectifs des stages semblables à ceux d'un PET externe

Les réponses des organisateurs de stages et des institutions d'accueil concernant les programmes d'emploi temporaire présentent une similitude frappante (voir Figure 16). De l'avis des institutions d'accueil, les objectifs d'un PET externe et d'un stage ne diffèrent pas particulièrement. Cela confirme l'impression que le CDF s'est forgée à l'occasion des entretiens avec les acteurs de la mise en œuvre. L'absence d'une fonction de clarification et de pression⁸³ a été mentionnée à de mul-

⁸² Les répartitions des fréquences ont été analysées à l'aide du test du chi carré.

⁸³ Pour des explications concernant ces fonctions, voir le chapitre 3.2.7.



tiples reprises en ce qui concerne les stagiaires et le groupe-cible des plus jeunes. Au sujet de ces deux mesures, les conseillers en personnel soulignent qu'un emploi sur le marché primaire du travail, dans des conditions aussi proches que possible de la réalité, est bénéfique.

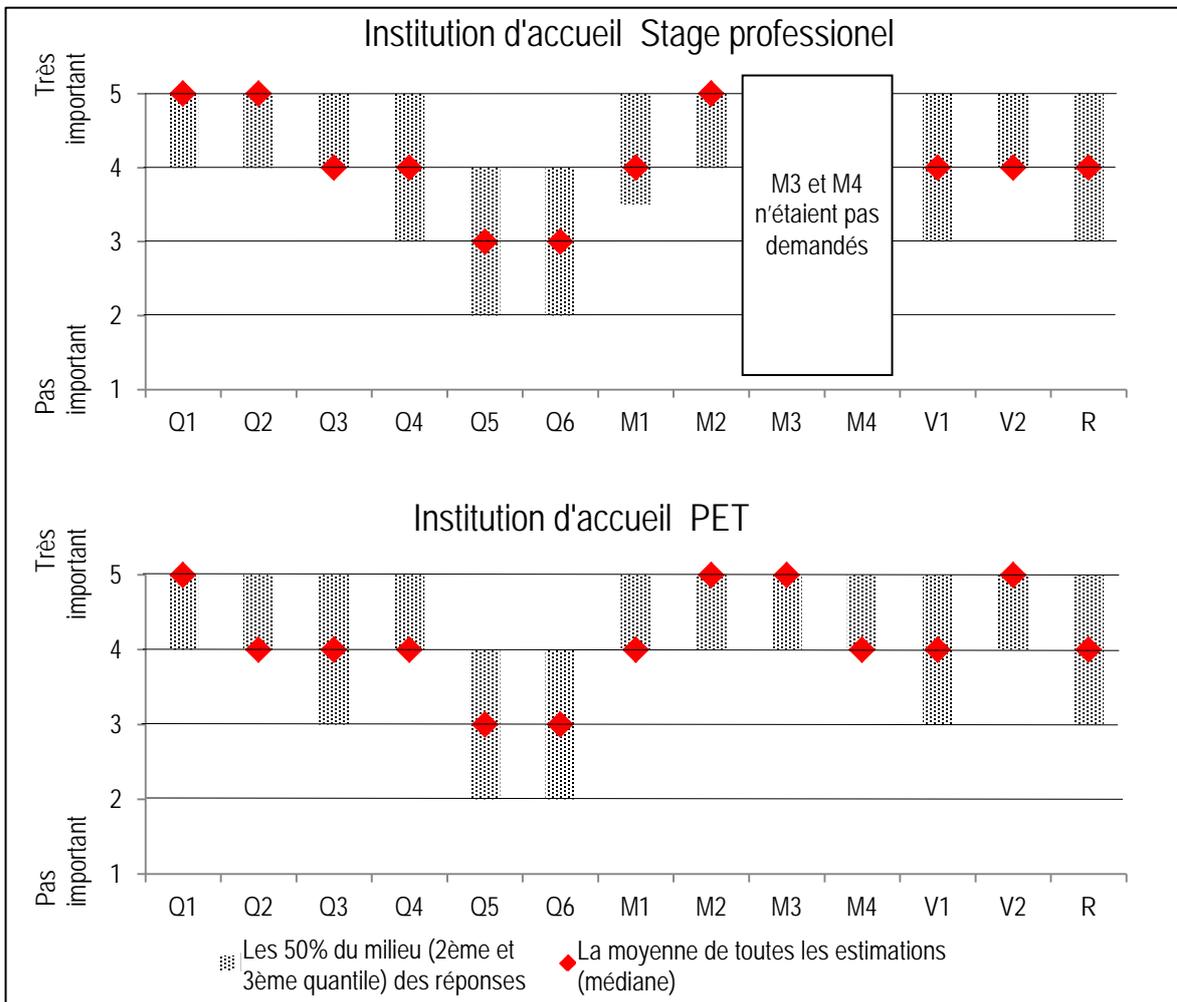
La loi sur l'assurance-chômage ne prévoit pas de différence entre un programme et un stage professionnel pour ce qui est du contenu. La seule distinction concerne les institutions, qui sont des institutions à but lucratif ou des institutions publiques. Un programme ne peut être organisé que par des «institutions publiques ou privées à but non lucratif». Les stages professionnels sont prévus dans «une entreprise ou une administration». ⁸⁴ En règle générale, cette distinction est respectée.

En conséquence, la délimitation entre un PET externe et un stage professionnel est floue. Exception faite du public-cible disposant d'une formation supérieure (en raison des stages professionnels nationaux) et des jeunes demandeurs d'emploi, on n'observe guère de différences. En matière d'adéquation avec le profil des exigences, l'âge ne joue pas de rôle (voir chap. 3.3.2). 42 stagiaires de 40 à 65 ans ont participé au sondage. ⁸⁵ En général, ces personnes ont trouvé leur stage plus utile que les personnes plus jeunes. Bien qu'il faille partir du principe que ces 42 personnes sont soumises à un effet de sélection non observé, on peut cependant conclure également que le stage ne doit pas a priori être destiné uniquement aux jeunes demandeurs d'emploi.

⁸⁴ RS 837.0, art. 64a, al. 1.

⁸⁵ 23 personnes avaient de 40 à 49 ans, 18 de 50 à 59 ans et une plus de 61 ans.

Figure 16: Comparaison des réponses des institutions accueillant des stagiaires et des institutions accueillant des participants à des PET⁸⁶



Source: CDF, Sondage auprès des organisateurs

À titre d'exemple, un interlocuteur d'un organisateur était impliqué tant en ce qui concerne les programmes que les stages professionnels. Il a constaté que la différence résidait avant tout au niveau du groupe-cible: les stagiaires ont tendance à être plus jeunes et à manquer d'expérience professionnelle, tandis que les participants à des PET sont plus âgés et disposent d'une plus grande expérience professionnelle. Du point de vue des tâches à exécuter, les places externes ne diffèrent pas toujours des stages. En termes caricaturaux, dans le cas de tâches semblables, le choix entre un stage et un PET externe dépend de l'âge et de l'expérience professionnelle. Dans le cas des stagiaires jeunes et inexpérimentés, les institutions d'accueil doivent prendre en charge 25% des indemnités journalières. Les participants aux PET travaillent en revanche gratuitement dans l'institution d'accueil.

⁸⁶ La légende de la Figure 14 (p. 67) contient une description complète des éléments. M3 s'intitule «Atteindre une stabilisation au quotidien par le biais de journées structurées» et M4 «Atteindre une stabilisation au quotidien par le biais de l'environnement social».



3.3.8 Résumé de l'analyse des effets

Dans l'ensemble, les personnes ayant accompli un stage professionnel jugent celui-ci utile. Une proportion élevée de ces personnes se sont insérées sur le marché du travail. Selon les institutions d'accueil, le matching fonctionne généralement bien. Celui-ci se fonde principalement sur le principe voulant que les personnes recherchent elles-mêmes leur stage (davantage d'informations à ce sujet sont données au chap. 4.8.1). Les réponses des institutions d'accueil révèlent cependant un potentiel d'amélioration en ce qui concerne le choix des personnes. Les critiques émises avaient, dans la majorité des cas, trait au manque de volonté de travailler ou de qualifications professionnelles. Les conseillers en personnel ou l'office de placement doivent bien examiner la motivation des personnes avant d'autoriser un stage. Concernant les conditions professionnelles, il convient de tenir compte adéquatement des objectifs du stage et des besoins de l'institution d'accueil. Aboutir à une situation de «gagnant-gagnant» entre employeur et stagiaire est important.

Les modes d'action des stages professionnels sont semblables à ceux des programmes d'emploi temporaire qui prévoient un placement sur le marché primaire du travail. Cependant, les stages professionnels n'ont pas de fonction de clarification et ils ne servent pas à faire pression, contrairement aux PET. Les réponses des stagiaires concordent très bien avec celles des institutions d'accueil. Plus l'objectif est jugé important par les institutions d'accueil, plus les stagiaires estiment que l'amélioration obtenue est marquée.

Il convient de mentionner un aspect négatif, à savoir qu'un effet d'enfermement peut être observé. Un tiers des personnes effectuant un stage professionnel indiquent avoir postulé moins intensément durant celui-ci. Cette plus faible intensité de postulation ne dépend cependant pas du fait que la personne ait ou non obtenu un emploi fixe dans l'institution où elle effectue son stage. Il n'existe pas non plus de lien statistique avec la mesure dans laquelle la personne espère obtenir un emploi régulier. Le fait que la moitié des anciens stagiaires travaillant actuellement ont obtenu un emploi régulier dans l'institution d'accueil à la suite de leur stage atténue quelque peu la problématique de l'effet d'enfermement. À l'instar des institutions d'accueil, le CDF estime que le risque d'effet d'enfermement est «modéré».

Même après un examen approfondi des deux mesures, la délimitation entre les PET externes et les stages professionnels demeure floue pour le CDF. Exception faite du public-cible bénéficiant d'une formation supérieure et des jeunes demandeurs d'emploi, il ne constate guère de différences. Compte tenu des résultats du sondage, on ne peut cependant pas conclure que les stages devraient être réservés avant tout aux jeunes demandeurs d'emploi. Les conseillers en personnel pourraient envisager plus souvent un stage professionnel au lieu d'un PET externe.

3.4 Effets poursuivis par les mesures auprès des entreprises

Au-delà de leur action sur l'employabilité des demandeurs d'emploi, les mesures d'emploi influencent de manière générale les entreprises actives sur le marché du travail primaire. Il est ici question des opportunités et des chances qui découlent de la mise en œuvre des programmes d'emploi temporaire et des stages professionnels. Les mots-clés sont les suivants: *recrutement*, *déstigmatisation*, *signal*. Si le recrutement n'est pertinent que pour les mesures ayant lieu en institution d'accueil, les deux autres constituent des effets résultant des deux types de mesures.

3.4.1 Un instrument de recrutement offert aux institutions d'accueil

En acceptant d'accueillir des demandeurs d'emploi, les entreprises ont la possibilité de tester du personnel avant d'éventuellement les engager. En effet, pendant que le demandeur d'emploi fait ses preuves et s'intègre dans l'entreprise, il n'est pas à la charge financière de l'employeur, ou seulement à hauteur de 25% dans le cadre des stages professionnels. Les sondages ont permis de vérifier que les mesures externes sont effectivement un outil de recrutement utilisé par les institutions d'accueil. C'est particulièrement le cas pour les stages. 45% des demandeurs d'emploi en ayant effectué un et actuellement en emploi ont directement été engagés par l'entreprise d'accueil.⁸⁷ Quant aux PET externes, ils semblent aussi favoriser l'engagement direct, mais dans une moindre mesure. Toutefois, le sondage auprès des participants n'a pas permis d'établir un résultat généralisable.⁸⁸

Les institutions d'accueil ont été interrogées quant aux raisons motivant leur collaboration avec l'assurance-chômage. La possibilité de recrutement est un argument pertinent pour 65% des entreprises accueillant des demandeurs d'emploi dans le cadre d'un stage professionnel, et pour 45% dans le cadre de PET externes.⁸⁹ La question de la fréquence de l'engagement a également été posée. Parmi les entreprises qui ont répondu, env. 20% ont affirmé engager toujours ou souvent les demandeurs d'emploi pendant ou à l'issue de la mesure, 30-35% le font quelquefois et env. 50% rarement ou jamais. À noter que la réponse dépend fortement du nombre de demandeurs d'emploi que l'institution accueille en moyenne. Dans l'ensemble, les entreprises qui utilisent le plus fréquemment ces mesures comme outil de recrutement sont celles qui accueillent entre deux et dix personnes par année. Les institutions en accueillant très peu (0-1 par an) ou beaucoup (plus de 10) l'utilisent moins à cet égard.

Si les sondages ont permis d'apporter des résultats positifs concernant la fonction de recrutement des PET et des stages, le CDF regrette toutefois qu'aucune statistique du nombre de personnes directement réinsérées ne soit pas tenue de manière plus systématique et centralisée au niveau cantonal. Des chiffres fiables et consolidés permettraient de légitimer la plus-value des placements externes pour la politique de réinsertion, ainsi que de généralement mieux comprendre le comportement des entreprises. Cela exige toutefois des cantons qu'ils définissent clairement quels sont les PET qui ont effectivement lieu à l'externe. Cela devrait être clairement identifiable dans la base de données PLASTA. En outre, il n'est actuellement pas possible de préciser dans le dossier que le demandeur d'emploi a été engagé par l'institution d'accueil. Le champ «raison de la désinscription» propose en effet un nombre limité de possibilités, le conseiller peut uniquement signifier qu'un emploi a été trouvé.

⁸⁷ Sur les 181 stagiaires ayant trouvé un emploi, 82 ont été engagés par l'institution d'accueil.

⁸⁸ La question du sondage visant à distinguer les PET internes des PET externes était formulée de la manière suivante : «Étiez-vous la seule personne envoyée par le chômage dans l'entreprise d'accueil ou y avait-il d'autres demandeurs d'emploi avec vous pendant le programme?» Cependant, cela n'a pas été bien compris par les participants, les réponses ne correspondant pas toujours avec le codage opéré par le CDF. Or il s'agissait d'une question filtre. Par conséquent, trop peu de personnes ont avoué avoir été seules et la question de l'engagement direct n'a donc pas été posée à toutes les personnes pour qui elle était pertinente.

⁸⁹ 65% resp. 45% des institutions d'accueil ont estimé qu'il était «très vrai» ou «plutôt vrai» que le recrutement était une raison pour la collaboration avec l'assurance-chômage.



3.4.2 Un moyen d'améliorer l'image des chômeurs

Cette fois-ci, ce but est poursuivi aussi bien par les mesures internes que les mesures externes. Il semble malheureusement que les clichés négatifs sur les chômeurs soient tenaces et portent encore préjudice au moment de la recherche d'emploi.

Par l'intermédiaire des sondages, le CDF a examiné dans quelle mesure les demandeurs d'emploi se sentent stigmatisés et si la participation est perçue comme un instrument permettant de réduire cette stigmatisation. Dans 80-90% des cas, les employeurs savent que la personne a été au chômage auparavant. Cela a été confirmé par les participants au sondage qui ne considèrent pas cela comme négatif. Néanmoins, 65% des personnes ayant effectué un PET trouvent tout de même important de pouvoir montrer à leur employeur qu'elles sont restées actives pendant leur chômage. Ce taux est de 50% chez les stagiaires. À noter que cette perception est indépendante de la durée du chômage, ce qui signifie que l'effet n'est pas uniquement important pour les chômeurs de longue durée.

Les institutions d'accueil – en tant que représentantes des employeurs potentiels – ont affirmé que l'image sociale des demandeurs d'emploi n'est pas perçue comme un désavantage. Celles-ci n'ont pas d'a priori négatif sur les participants qu'elles reçoivent. Cependant, ces résultats peuvent être biaisés par un effet de sélection: on ne peut pas exclure que les entreprises accueillant des chômeurs se montrent plus positives que celles qui n'en accueillent jamais. Étant donné que le but du sondage était avant tout de thématiser les risques pour le marché du travail, les entreprises ne collaborant pas n'ont pas été interrogées.

En conclusion, la question de la déstigmatisation reste en partie en suspens. Le chômage n'est pas un sujet tabou entre un demandeur d'emploi et son futur employeur. Mais une preuve d'activité reste importante, surtout dans le cas des programmes d'emploi temporaire, où beaucoup de participants ont connu plusieurs périodes de chômeages et présentent davantage de lacunes les exposant à la stigmatisation.

3.4.3 Une référence crédible pour le marché du travail

Les mesures d'emploi ont également pour but d'améliorer l'employabilité des assurés en fournissant une référence que les employeurs ne peuvent que reconnaître: une estimation des compétences par des professionnels, et non uniquement par le conseiller ORP. Le participant reçoit donc un certificat de travail à la fin de la mesure, à faire valoir lors de la recherche d'emploi. Ce certificat agit donc comme un signal pour les autres entreprises. Pour cela, il est néanmoins nécessaire que les certificats délivrés soient de bonne qualité et reconnus.

Le sondage auprès des institutions d'accueil a permis de mieux savoir comment les certificats sont perçus par les employeurs. Ces acteurs conjuguant les rôles d'institution d'accueil et d'employeur potentiel, leur point de vue permet d'apporter une appréciation plus réaliste. Dans l'ensemble, quasiment toutes les entreprises interrogées ont confirmé que le fait de délivrer un certificat permet d'atténuer l'image négative souvent associée aux demandeurs d'emploi. Également interrogées sur l'équivalence entre les certificats délivrés lors d'un emploi régulier et ceux issus d'un programme ou stage effectué dans le cadre du chômage, 77% des entreprises estiment qu'ils sont de valeur équivalente. Concernant la reconnaissance, celle-ci est garantie la plupart du temps, puisque seul 7% en moyenne estiment que ces contrats ne sont pas reconnus par les employeurs.



Cela souligne une nouvelle fois l'importance de délivrer une attestation écrite à l'issue d'un PET ou d'un stage, ce qui avait déjà été confirmé par les participants.

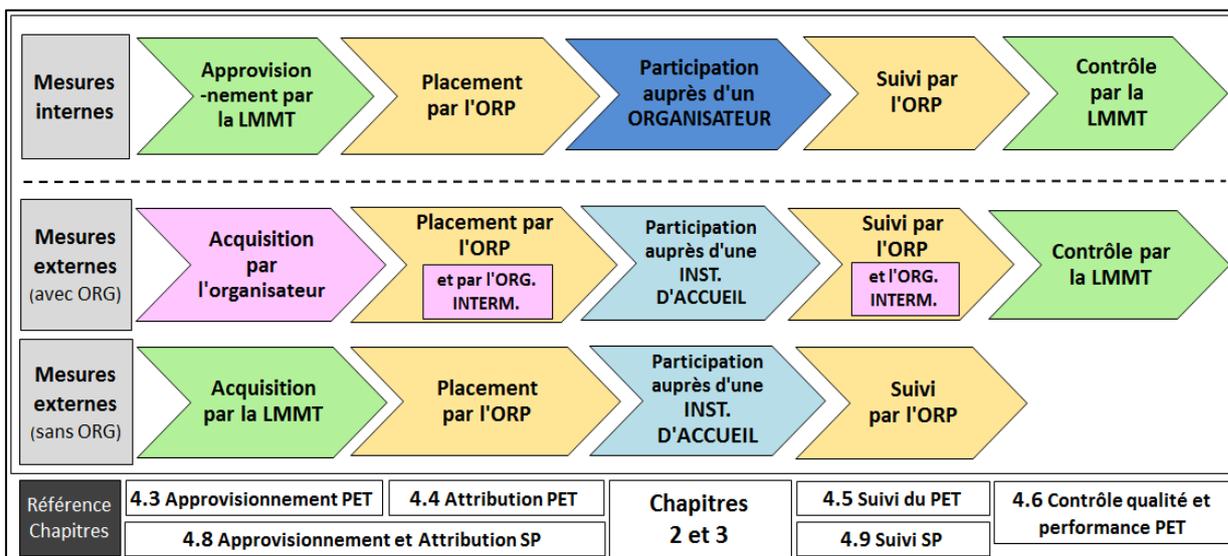
Ces questions à propos des certificats délivrés ont également été posées aux organisateurs. De manière générale, ces derniers se sont révélés un peu moins enthousiastes. S'ils admettent tout autant que les certificats permettent de lutter contre l'image négative, seuls 63% d'entre eux estiment qu'ils ont la même valeur que les autres attestations et 14% qu'ils ne sont pas reconnus. Cependant, il est possible que les organisateurs aient répondu en se basant sur le type de certificats délivrés à la suite d'un PET interne, alors que les institutions se sont basées sur les modèles classiques des PET externes. Les attestations consécutives à un PET externe semblent alors donner un meilleur signal que lorsque le programme s'est déroulé en milieu protégé. Il s'agit donc d'un nouvel argument en faveur du développement des programmes externes.



4 Mise en œuvre

La mise en œuvre de l'assurance-chômage se caractérise par une grande marge de manœuvre des cantons, compte tenu de la décentralisation désirée de cette politique. Par conséquent, le domaine des mesures d'emploi est lui aussi marqué par de grandes différences organisationnelles, faisant écho aux différences structurelles (taille, langue, taux de chômage, marché du travail) ainsi qu'aux choix stratégiques des cantons en termes de conception des mesures. Le présent chapitre présente plus en détails ces différences. Les processus de mise en œuvre ne sont pas exactement les mêmes entre les mesures internes et les mesures externes. C'est pourquoi les différents scénarios possibles sont représentés dans la Figure 17. Outre la description des manières de procéder, le but est d'identifier les éléments pouvant expliquer la variation des résultats présentés au chapitre précédent. L'articulation des sous-chapitres est disponible au bas de la figure. Les PET et les stages professionnels sont à nouveau traités séparément, les seconds apparaissant dans les dernières sections.

Figure 17: Processus de mise en œuvre, selon le type de mesure et le mode organisationnel, et référence au chapitre correspondant



Présentation CDF

4.1 Utilisation très variable des PET selon les cantons

Il appartient aux autorités cantonales de définir comment elles souhaitent investir le budget qui leur est alloué pour les mesures du marché du travail. Par conséquent, tous les cantons n'optent pas pour le même type de mesures. Le Tableau 11 montre dans quelle mesure les huit cantons sélectionnés ont recours aux programmes d'emploi temporaire. Il présente le nombre de personnes ayant participé à au moins un PET en 2013, indépendamment de la date de début ou de fin, ainsi que de la durée effective. La proportion de demandeurs d'emploi ayant effectué un PET par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi cantonaux permet une comparaison rapide de l'utilisation de cet instrument. Le recours aux PET nationaux ne modifie pas cet ordre de grandeur général.

Tableau 11: Utilisation effective des PET en 2013, par canton⁹⁰

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS
Taux de chômage annuel (2013)	2.8%	2.3%	5.5%	2.0%	2.2%	1.5%	4.5%	4.0%
Nombre de participants PET	868	964	1631	942	1710	577	2191	1984
Proportion de demandeurs d'emploi faisant un PET	8.7%	7.5%	12.7%	22.5%	26.2%	45.7%	30.2%	30.3%
Coût moyen d'un programme ⁹¹ (en francs)	3'700.-	4'400.-	4'900.-	6'400.-	5'900.-	7'400.-	3'800.-	3'800.-

Sources: OFS (taux chômage 2013), Données PLASTA/SIPAC

Les cantons de Berne, de Genève et d'Argovie utilisent les programmes d'emploi temporaire dans une moindre mesure, puisque seulement 7-13% des chômeurs inscrits y ont effectivement recours. Les autres affichent des proportions bien supérieures. Or, pour rappel, ces trois cantons sont également ceux qui affichent les meilleurs résultats en termes d'utilité de la mesure (cf. chapitre 3.2.10). Un premier constat s'impose donc: les «meilleurs» cantons utilisent moins les PET. Une utilisation restreinte conduit à de meilleurs résultats en termes d'utilité. De plus, ces trois cantons ne sont pas confrontés aux mêmes enjeux. Le taux de chômage moyen le montre. Les ressemblances proviennent des choix stratégiques et opérationnels effectués.

En 2013, les PET ont coûté environ 190 millions de francs. Le Tableau 11 contient une estimation grossière du coût d'un PET pour chaque canton, afin d'avoir un ordre de grandeur. Des distinctions entre les différents types de programmes, notamment entre PET internes et PET externes, n'ont pas été possibles, pour des raisons de fiabilité des données. Pour rappel, le canton a la responsabilité administrative et financière de ses MMT.

Afin d'avoir une vision d'ensemble de la mise en œuvre cantonale, il est également nécessaire d'observer le nombre d'organismes actifs pour le compte de l'assurance-chômage dans le canton. La Figure 18 ci-dessous met en parallèle ce nombre et avec le degré d'utilisation des mesures.

Le graphique montre que le nombre ne dépend pas de l'importance de l'instrument, puisque toutes sortes de configurations apparaissent. Certains mandatent un grand nombre, alors que d'autres concentrent les programmes auprès de certains prestataires. Cela dépend du degré de spécialisation souhaité. Certains cantons tels que Genève, Saint-Gall ou le Tessin privilégient ainsi les organismes spécialisés, alors que d'autres comme Argovie et le Valais, sans oublier Schwyz, préfèrent collaborer avec de grandes organisations généralistes offrant des programmes dans plusieurs secteurs. Le nombre d'organismes par canton peut aussi être mis en lien avec la taille de l'organisation. La taille d'un organisme peut varier de 30 à près de 1000 participants par an, pro-

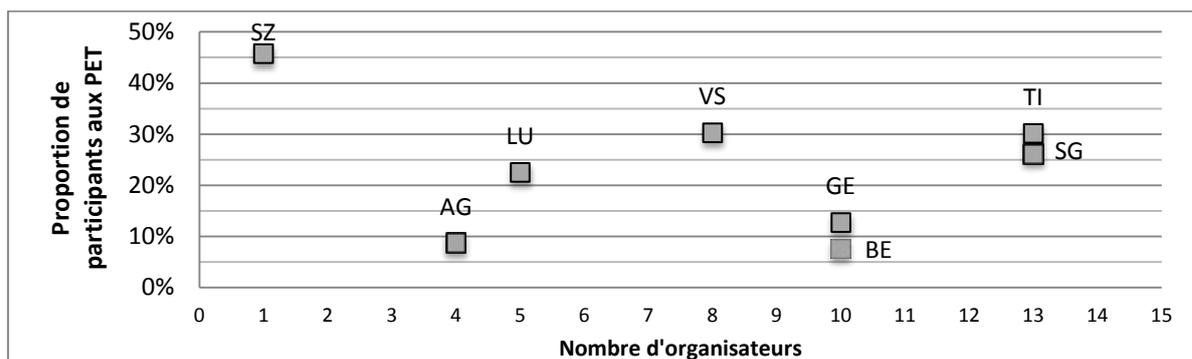
⁹⁰ En outre, environ 3400 personnes ont participé aux PET nationaux.

⁹¹ Selon les données SIPAC / ASAL pour l'année 2013. Ces chiffres représentent uniquement des frais de projet, sans indemnités journalières ni frais de déplacement ou de repas. Cette estimation a été faite par le SECO. Ces données sont issues de SIPAC/ASAL et basées sur les coûts effectifs (PLASTA/AVAM = coûts budgétés). Des réserves doivent donc être prises en compte. Surtout, seuls les coûts des mesures collectives (avec un contrat) sont considérés. Lorsqu'il n'y a pas d'organisateur mandaté (SG, GE, TI), les coûts ne sont pas considérés dans la même position budgétaire (coûts admin. et non coûts MMT). Ces chiffres ne se rapportent donc pas à l'ensemble des mesures. En plus, la qualité des données présente des lacunes, comme certains cantons saisissent d'autres types de MMT sous la rubrique PET dans PLASTA/SIPAC.



venant uniquement de l'assurance-chômage. De nombreux organisateurs travaillent cependant aussi pour d'autres assurances sociales, en premier lieu l'assurance-invalidité et l'aide sociale. Les interviews avaient indiqué que seuls certains cantons étaient ouverts à cette mixité. Le sondage a pourtant montré que pour les programmes internes les participants sont mélangés dans les ateliers la plupart du temps (85% des cas), indépendamment de l'assurance qui les y place.

Figure 18: Nombre d'organiseurs⁹² et nombre de participants PET par canton



Source: Présentation CDF, Données PLASTA

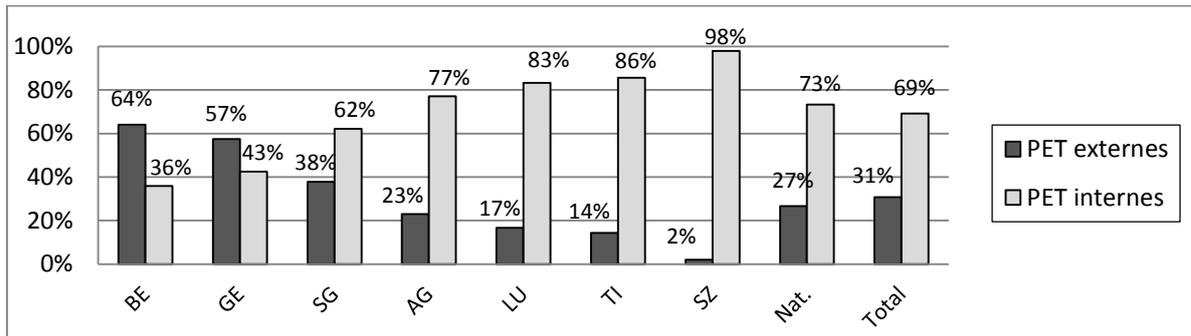
4.2 Rapports entre PET internes et PET externes dans les cantons

Le paragraphe précédent a démontré que la mise en œuvre dans les cantons est très disparate, compte tenu des différences en termes de nombres de participants et de nombre d'organiseurs. Or ces organisateurs varient aussi en fonction de leurs rôles: ateliers, intermédiaires ou mixtes (cf. chap. 2.1.2). Tout cela a naturellement des conséquences sur les proportions de programmes internes et externes mis en œuvre. Les différences entre les cantons sont très marquées, comme le montre la Figure 19, se basant sur l'ensemble des PET effectués en 2013.⁹³ Berne et Genève sont les deux seuls cantons de l'étude où les PET externes dominent. Dans l'ensemble, les programmes internes restent plus nombreux, puisqu'en 2013 ils représentaient près de 70% des programmes effectués au sein des sept cantons et des mesures nationales.

⁹² Sont comptabilisés ici les organisateurs ateliers, les organisateurs intermédiaires ainsi que les organisateurs mixtes. Pour le Tessin, seuls les organisateurs ont été comptabilisés et non leurs différents sites. Pour Genève, seuls les organisateurs identifiés avant les sondages ont été comptés (Par la suite, confirmation par la LMMT que certaines organisations, initialement considérées comme de grandes institutions d'accueil, sont également considérées comme des organisateurs).

⁹³ Ces chiffres reposent sur la catégorisation des organisateurs effectuée par le CDF et vérifiée avec les cantons. À partir de là, chaque PET effectué en 2014 a été rattaché au type «interne» ou «externe». Cela est facile lorsque l'on a affaire à des organisateurs «ateliers» ou «intermédiaires». En revanche, pour les organisateurs mixtes, les PET ont été classés dans un premier temps comme «indéterminé». Toutefois, afin que la figure représente l'ensemble de la pratique cantonale, tous ces PET «indéterminés» ont été reclassés en «internes» ou «externes». Parfois au moyen des informations figurant dans PLASTA (AG, et mesures nationales en partie). Parfois en demandant des renseignements supplémentaires auprès des responsables de la mise en œuvre (GE, et reste des mesures nationales). Pour le Valais, il n'a malheureusement pas pu être possible de clarifier, et compte tenu du grand nombre de PET ayant lieu auprès des organisateurs mixtes (env. 90%), le CDF a renoncé à établir un ordre de grandeur concernant les pourcentages respectifs.

Figure 19: Proportions de PET internes et externes par canton



Source: *Présentation CDF, Données PLASTA*

Ainsi, les mesures internes restent encore aujourd'hui la norme, correspondant davantage à la pratique traditionnelle dans le domaine. Cependant, il y a quelques années encore, les PET externes étaient bien moins répandus. Une tendance s'affirme dans certains cantons: les autorités en charge des MMT affirment vouloir aller le plus proche possible du marché du travail en vue d'accélérer la réinsertion professionnelle. Cela se traduit d'une part par la volonté d'augmenter le nombre de programmes externes. D'autre part, les autorités encouragent les organisateurs de PET internes à se rapprocher du marché du travail. Ils doivent davantage contribuer à la recherche d'emploi et sont de plus encouragés à trouver des entreprises disposées à accueillir, pour quelques semaines, des demandeurs d'emploi initialement placés à l'interne. Par exemple, au Tessin, la LMMT a désormais fixé dans le contrat de prestation des ateliers un nouvel objectif à atteindre: 60% des personnes restant plus de deux mois dans un programme interne doivent effectuer un stage de deux ou trois semaines en entreprise. Ainsi, les programmes en ateliers sont appelés à devenir «moins internes».

Le CDF ne peut que saluer ce développement et encourager les cantons à se tourner davantage vers le marché primaire de l'emploi. Pour rappel, les personnes ayant participé à un programme externe considéraient globalement la mesure comme davantage utile que celles ayant été placées à l'interne. Or la Figure 19 révèle que les cantons avec les meilleurs résultats en termes d'utilités perçue⁹⁴ sont également ceux qui recourent le plus fortement aux programmes externes. Par conséquent, outre un usage restreint de la mesure, les placements externes s'avèrent être un facteur de succès.

4.3 Approvisionnement

L'organisation des cantons dépend avant tout des stratégies cantonales et des choix opérés par la LMMT. Même si l'expression formelle de «logistique des mesures du marché du travail» n'est pas toujours utilisée, tous les cantons observés ont mis en place un tel service spécialisé. Ainsi, les nomenclatures changent souvent davantage que les structures. Ce service fait partie de l'administration cantonale centrale dans l'ensemble des cantons, contrairement aux ORP (exception en partie dans le canton de Saint-Gall, pour plus de détails voir Encadré 2 à la p. 92. En ce qui concerne les mesures nationales, le SECO ne fonctionne pas formellement comme une LMMT, le

⁹⁴ Figure 5, p. 44.



rôle n'étant pas exactement le même que celui des cantons, notamment en ce qui concerne la définition des besoins. Cependant, par souci de simplification, le terme LMMT désignera toutes les autorités en charge des MMT, y compris au niveau national.

L'approvisionnement désigne l'acquisition des places par la LMMT. Le processus consiste à définir les mesures désirées et à anticiper les besoins de l'année à venir, en grande partie sur la base des structures déjà mises en place. Le tout est ensuite concrétisé avec l'établissement d'un contrat de prestation annuel entre la LMMT et l'organisateur.

4.3.1 Procédure de définition des besoins et évolution du domaine

L'analyse des besoins désigne le processus continu de réflexion portant sur les mesures à renouveler, supprimer ou concevoir pour l'année suivante. Elle concerne donc avant tout les programmes fournis par les organisateurs, lesquels nécessitent une définition claire du contenu, des objectifs à atteindre, du nombre de places et du financement. Le bilan de l'année précédente, notamment les statistiques au sujet du taux de fréquentation constitue naturellement la base de l'analyse de la LMMT.

Les cantons ont parfois aussi mis en place des instruments d'aide supplémentaires. Dans certains cantons, généralement les plus grands, une interface intranet a été mise en place afin que les conseillers ORP puissent facilement récolter des informations et transmettre un feedback à la LMMT. Dans les autres, l'échange d'information a généralement lieu de manière informelle. Les collaborateurs LMMT ou ORP se connaissent et communiquent régulièrement. D'autres mesures complètent également la récolte d'information. En Valais par exemple, chaque type de mesure est suivi par un groupe d'accompagnement spécifique, qui peut alors proposer des modifications. On parle à Genève de comité de pilotage. La plupart des cantons intègrent les associations faitières et sondent le marché du travail, afin d'identifier d'éventuelles pénuries où des formations express sous forme de MMT permettraient de fournir une main d'œuvre bienvenue. En parallèle, les résultats des éventuelles enquêtes de satisfaction réalisées auprès des participants sont également pris en considération. Enfin, les cantons s'inspirent également des pratiques à l'extérieur du canton et des études transversales réalisées par le SECO ou par des instituts de recherche régionaux. L'information sur les autres façons de faire peut notamment être relayée par l'intermédiaire du groupe AOST regroupant tous les offices cantonaux en charge de la mise en œuvre de la LACI, ou à l'occasion de séminaires ouverts aux professionnels de ce secteur.

Le cas des *mesures nationales* est particulier. En effet, le SECO met sur pied des programmes à la demande des cantons (6 au moins), lorsque ceux-ci ne possèdent pas la masse critique suffisante pour offrir des programmes adaptés à certains groupes-cibles. Les cantons adressent alors un mandat précis au SECO, qui possède alors peu de marge de manœuvre et collabore ainsi généralement avec les organisateurs proposés. L'évaluation des besoins porte surtout sur le nombre de places et le budget. Cependant, le SECO a connu une réorganisation interne et souhaite réexaminer l'utilité des mesures, en considérant la possibilité d'une mise en œuvre par les cantons eux-mêmes, par exemple dans le cadre d'un accord intercantonal.

Le sondage auprès des organisateurs a permis de leur demander leur degré d'implication dans cette phase particulière. Un tiers des organisateurs interrogés affirme être impliqué. Ainsi, la confi-

guration des programmes est une tâche entre les mains des autorités, responsables alors de faire évoluer le contenu des mesures. La moitié des organisateurs avoue qu'il n'y a pas eu de grands changements ces dernières années.⁹⁵ La plupart des organisateurs estime avoir une marge de manœuvre considérable dans la mise en œuvre. Dans l'ensemble, ils considèrent l'encadrement par le canton comme adéquat.

4.3.2 Procédures d'acquisition et contrat de prestation

L'approvisionnement en mesures concerne avant tout le processus menant à l'élaboration d'un mandat de prestation avec des organisateurs de PET internes ou externes.

Acquisition des places de PET par attribution directe du mandat ou par appel d'offre

La plupart du temps, le contrat de prestation est renouvelé sur la base de la collaboration passée. Un nouveau programme peut naître de l'initiative d'organisateur ou de la LMMT. Certains cantons procèdent tout de même par appels d'offre. Globalement, cela se fait dans les cantons de Saint-Gall, de Lucerne et de Berne. En revanche, les mandats sont directement attribués dans les cantons du Valais, du Tessin, de Genève et de Schwyz. Argovie présente une forme intermédiaire: pour l'obtention du premier mandat, le canton invite plusieurs organisateurs à présenter une offre. L'organisateur désigné a ensuite une année pour convaincre (projet pilote). Dans le cas où le programme donne satisfaction, le mandat est ensuite directement attribué. Les mesures nationales ne sont pas non plus soumises à une procédure d'appel d'offre.

Les appels d'offre ont lieu suivant un rythme pluriannuel (chaque trois à cinq ans en général) et portent sur le contenu des programmes et sur les conditions encadrant le mandat. Même dans ce cas-là, le contrat est soumis à une renégociation annuelle portant sur le nombre de places et le budget, au même titre que les mandats directement attribués. De manière générale, des liens étroits ont été observés entre les LMMT et les organisateurs. Les contacts sont réguliers, et dans la plupart des cantons, une relation de confiance s'est établie. Les contacts semblent plus proches dans les cantons où il n'y a pas d'appels d'offre pour l'organisation des programmes. Il devient dans ce cas souvent difficile de distinguer les canaux d'échange formels et informels entre les deux parties.

Les cantons sont libres de choisir leur mode d'approvisionnement. Par conséquent, ce choix dépend avant tout de la position générale du canton vis-à-vis des marchés publics. Les personnes interrogées dans le cadre de l'évaluation ont affirmé que le domaine des mesures d'emploi n'est pas caractérisé par une grande concurrence, contrairement aux mesures de formation, car ces dernières ne nécessitent pas la mise en place d'une infrastructure aussi importante. Les cantons ont souligné que le SECO n'impose pas de procéder à un appel d'offre.

⁹⁵ Compte tenu du faible nombre d'organisateur par canton et que tous n'ont pas participé au sondage, il n'a pas été possible de mettre clairement en évidence les cantons qui ont connu des changements par rapport à ceux où l'offre est restée stable.



Dans certains cas, acquisition des places de PET externes par la LMMT (pas d'organisateur)

L'approvisionnement en places externes est généralement confié à un organisateur intermédiaire. Cependant, les autorités assument elles-mêmes ce rôle à Saint-Gall, au Tessin et dans une large mesure à Genève (rappel Tableau 2, p. 37). Il n'y a cependant pas de relation contractuelle, étant donné que les tractations portent généralement sur une seule place. Ces institutions d'accueil sont seulement contraintes par un accord sur les objectifs ou un document équivalent, lequel indique les conditions à respecter. À ce propos, le canton de Saint-Gall a mis en place une structure spécialisée (voir Encadré 2).

Encadré 2: Forme de mise en œuvre inédite pour l'acquisition des places externes et le choix du PET dans le canton de Saint-Gall

La LMMT de Saint-Gall compte une partie centralisée, semblable aux autres cantons, et une partie décentralisée, où des conseillers LMMT sont placés dans les ORP et assument des fonctions d'acquisition de places et de placement. La LMMT décentralisée regroupe deux types de conseillers que l'on retrouve dans chaque ORP: les organisateurs de programmes («Einsatzprogramm-Organisatoren», EPO) et les conseillers en mesures («AM-Berater»). Ce mode d'organisation a un impact sur la répartition des rôles entre les collaborateurs LMMT et les conseillers ORP. Dans les autres cantons, les conseillers ORP sont généralement seuls à assumer la fonction de placement. En revanche, à Saint-Gall, la tâche du conseiller ORP est de convaincre l'assuré de participer à une mesure, puis de l'aiguiller vers l'un de ces spécialistes LMMT.

Les EPO s'occupent exclusivement des programmes d'emploi temporaire. Ils sont responsables de trouver des places pour des PET externes dans la région couverte par leur ORP. De plus, ils sont en charge du placement des demandeurs d'emploi pour lesquels les conseillers ORP ont envisagé un PET, interne ou externe. L'EPO, s'il confirme la pertinence d'une participation à un programme, procède alors à la sélection du programme approprié. Pour les autres types de MMT (cours, stages et mesures spéciales), les conseillers ORP aiguillent en revanche les candidats vers les AM-Berater.

Saint-Gall a donc mis en œuvre une structure très particulière, en vue d'améliorer le matching, en déléguant le choix du programme à des collaborateurs davantage informés et spécialisés que les conseillers ORP, ceux-ci restant des généralistes. La structure indique également que les PET occupent une position privilégiée, démontrant l'importance que le canton leur accorde.

4.4 Attribution des PET

De manière générale, le rôle d'attribution des mesures d'emploi revient aux ORP. Ceux-ci suivent leurs demandeurs d'emploi et, s'ils le jugent nécessaires, peuvent les inscrire à un programme d'emploi temporaire. La Figure 20 résume les différentes étapes déléguées aux conseillers ORP, du début de la prise en charge du demandeur d'emploi jusqu'à son inscription à un PET. Ce sous-chapitre décortique ces quatre étapes de manière chronologique.

Figure 20: Processus de placement⁹⁶ par les conseillers ORP



Présentation CDF

4.4.1 Segmentation des demandeurs d'emploi au niveau stratégique

La stratégie globale de réinsertion d'un canton se situe en amont de la thématique MMT et indique la ligne de conduite générale. Elle guide les conseillers ORP dans leur approche avec les demandeurs d'emploi. Elle contribue à la segmentation des demandeurs d'emploi en groupes-cibles, de manière à identifier les besoins de la personne.

Le SECO a développé un système de «segmentation» reposant sur la difficulté présumée pour la personne de se réinsérer. Trois groupes de demandeurs d'emploi sont distingués: les personnes facilement réinsérables; les personnes moyennement réinsérables; les personnes difficilement réinsérables. L'aptitude au placement résulte de la combinaison des caractéristiques individuelles et des exigences du marché du travail.⁹⁷ Une estimation individuelle sur chacun de ces deux axes permet d'identifier les besoins de chacun. Tous n'ont pas besoin de bénéficier du même accompagnement. Les mesures à disposition ne sont pas les mêmes non plus. Selon le guide⁹⁸ du SECO, un PET est alors conçu pour les personnes moyennement ou difficilement réinsérables. Il s'agit en effet de personnes pour lesquelles on anticipe de plus grandes difficultés pour retrouver un emploi, par exemple à cause du faible niveau de formation, d'une fragilité psychique ou en raison du marché du travail saturé dans certaines branches. Ce guide constitue une base obligatoire pour la mise en œuvre de l'ordonnance sur l'assurance-chômage.⁹⁹

Toutefois, les stratégies ne sont pas les mêmes dans tous les cantons, s'écartant plus ou moins de la pratique du SECO. L'exemple le plus élaboré reprenant cette forme est celui de Berne. Le canton connaît trois catégories: les «Marktkunden» sont facilement réinsérables, les «Beratungskunden» le sont moyennement et finalement les «Betreuungskunden» sont difficilement réinsérables. Pour chaque catégories, quatre à sept groupes-cibles sont distingués. Il y a au total 14 stratégies de réinsertion. L'aptitude au placement de la personne et son appartenance à l'un de ces groupes-cibles est déterminée à partir d'une analyse SWOT (plus de détails, cf. Encadré 3).

À Genève, la segmentation est semblable. Le traitement des demandeurs d'emploi est différencié en fonction de l'éloignement du marché du travail et des risques de chômage longue durée. En se basant sur une approche par la gestion des compétences, il s'agit de distinguer les demandeurs

⁹⁶ Ainsi cette figure représente une découpe du processus de «placement par l'ORP» introduit dans la Figure 17. Il ne s'agit donc que d'une petite partie du processus de mise en œuvre.

⁹⁷ Conformément au glossaire du groupe de travail «Conseil axé sur les besoins de la clientèle», Communication ORP/LMMT/ACt 2012/10

⁹⁸ «Guide pour un conseil axé sur les besoins de la clientèle»

⁹⁹ OACI, art. 22, al. 2.



d'emploi «proches du marché du travail», ceux «provisoirement éloignés du marché du travail» et enfin ceux «à risques». Pour la première catégorie, correspondant aux «Marktkunden» de Berne, une mesure d'emploi ne devrait a priori pas être envisagée. Pour la dernière catégorie comprenant les assurés «à risques», six différents groupes-cibles sont définis. Finalement, le choix des MMT se resserre avec la durée du chômage.

Les autres cantons s'appuient sur d'autres logiques au niveau stratégique pour le choix des mesures. Bien que la plupart d'entre eux classe également leurs demandeurs d'emploi en trois groupes, cette réflexion reste souvent grossière et dépend avant tout de l'intuition du conseiller. Dans ce cas, la définition des groupes-cibles se rapporte avant tout sur les caractéristiques individuelles de la personne: son ancienne fonction dans l'entreprise, le secteur professionnel, le niveau de formation, l'âge, la santé physique ou psychique, les compétences sociales, la durée du chômage ou encore le retour à l'emploi.

Le CDF constate que Berne et Genève ne limitent pas la segmentation au niveau stratégique aux seules caractéristiques individuelles, contrairement aux autres cantons. Les conditions du marché du travail sont également prises en considération au moment de définir le groupe-cible. Compte tenu des bons résultats de Berne et de Genève en matière de mise en œuvre des mesures d'emploi dans le cadre de cette évaluation, le CDF remarque qu'une segmentation basée sur les deux axes semble plus profitable.

4.4.2 Outils à la disposition des conseillers ORP

Sur la base d'un premier entretien approfondi et compte tenu des informations dont il dispose, le conseiller ORP voit à quel groupe appartient l'assuré et développe alors une stratégie adaptée à ses besoins. En fonction de la stratégie individuelle définie, le conseiller ORP peut envisager d'inscrire l'assuré à une mesure du marché du travail. L'initiative peut également provenir du demandeur d'emploi, qui a eu connaissance de certaines possibilités ou souhaite simplement avoir une activité. La décision appartient toujours au conseiller, qui juge de la pertinence de la demande.

Les PET ne représentent qu'un type de mesure alors que le catalogue MMT offre un large éventail de possibilités. Toutes les LMMT cantonales ont développé des tableaux récapitulatifs afin de faciliter le travail des conseillers ORP dans leur choix de l'instrument approprié. Concernant les PET internes, les conseillers ORP les connaissent généralement bien, leur formation nécessitant en principe des visites sur places, complétées par des contacts réguliers. En outre, toute description d'un programme particulier désigne le groupe-cible visé par la mesure. On observe cependant que ces descriptions sont parfois très précises, mais restent généralement très larges. Pour les programmes externes, ils s'adressent aux personnes davantage prêtes à se réinsérer sur le marché primaire de l'emploi.

Les études de cas ont souligné que les aides ont souvent été améliorées et affinées ces dernières années, en vue d'une plus grande harmonisation des pratiques. Certains tableaux sont toutefois plus précis que d'autres. En principe, les aides sont souvent complétées par un schéma basé sur l'axe temporel, indiquant le moment d'activation le plus propice. Ces aides sont complétées par les descriptifs des programmes. Toute la documentation est généralement spécifique au canton et disponible sur l'intranet.

Encadré 3: La stratégie de placement dans le canton de Berne

Depuis le début de 2013, les ORP du canton de Berne mettent en œuvre la «Stratégie du placement public du canton de Berne». Cette stratégie repose sur trois piliers:

- *Améliorer la transparence du marché du travail:* l'offre (d'emplois) et la demande (demandeurs d'emploi) sont transparentes pour tous les acteurs du marché de l'emploi
- *Promouvoir l'attrait du marché du travail:* les clients sont attrayants pour le premier marché de l'emploi
- *Prévenir le chômage:* les personnes qui sont menacées de chômage retrouvent un emploi avant leur passage effectif au chômage

Le portefeuille des MMT a été réorienté en vue de la mise en œuvre de cette stratégie. Certains programmes, comme les entreprises de pratique commerciale, ont été abandonnés. La formation aux compétences sociales est combinée avec une activité proche du marché du travail. Des programmes de qualification professionnelle ne sont proposés que dans certains secteurs connaissant un manque de main-d'œuvre qualifiée. Une grande importance est accordée à la participation volontaire à une MMT et à la compréhension du but de la mesure par le client. Le réaménagement des rôles et des processus a été fondé sur la vision de l'être humain selon laquelle les demandeurs d'emploi sont responsables et en principe motivés à travailler.

Segmentation et stratégies de réinsertion

Lors du premier entretien, les conseillers en personnel classent les clients dans trois catégories (clients marché «Marktkunden», clients conseil «Beratungskunden» et clients soutien «Betreuungskunden»), en fonction de leurs chances de trouver un emploi. Premièrement, la demande sur le marché du travail est évaluée sous l'angle de la profession, de l'activité et des compétences du client. Deuxièmement, l'attrait du client sur le marché du travail est estimé à l'aide des critères suivants: connaissances du marché, certificat de travail, qualifications, expérience professionnelle, esprit d'initiative, flexibilité, mobilité, santé et auto-efficacité.

Diverses stratégies de réinsertion sont utilisées pour chaque type de clients. Le nombre total de stratégies est de 14. Les activités de conseil et l'utilisation des ressources, par exemple le recours aux MMT dépendent de la stratégie de réinsertion adoptée. Le couplage des MMT aux stratégies de réinsertion vise à garantir une utilisation conforme aux besoins et axée sur les objectifs. Il est possible de contrôler si les décisions des conseillers en personnel relatives à l'utilisation des produits MMT sont conformes à la stratégie.

Selon les indications du canton de Berne, 50 à 60% des demandeurs d'emploi sont classés dans le segment «clients marché». Ces personnes ont de bonnes chances de trouver rapidement un emploi, sans soutien ou moyennant un soutien minimal. Quatre stratégies de réinsertion entrent en ligne de compte pour ce segment. Elles ne prévoient qu'un recours ponctuel aux MMT et pas de PET ou de stages. La priorité est accordée au conseil et à la facilitation des contacts avec les employeurs. Le coaching de candidature, le coaching individuel, des cours individuels et d'autres soutiens financiers (par ex. gains intermédiaires, allocations d'initiation au travail, etc.) sont possibles. Après quatre mois, la stratégie de réinsertion adoptée doit être contrôlée.



20 à 40% des demandeurs d'emploi sont considérés comme des «clients conseil». Ces personnes ont de bonnes chances de trouver un emploi à moyen terme, moyennant un soutien ciblé et intensif. Leur attrait sur le marché du travail est limité, en raison de sérieuses lacunes au niveau d'un ou de plusieurs des critères décrits. Sept stratégies de réinsertion sont mises en œuvre pour ces clients. Elles comportent des MMT plus longues, entre autres des stages professionnels et des PET. Le conseil est plus intensif et les intervalles entre les contacts sont plus brefs que pour les clients du segment «marché». Une de ces stratégies prévoit explicitement l'examen de la disposition à travailler, qui n'est cependant pas effectué trop souvent selon les indications fournies par le canton de Berne. Cette stratégie n'exige pas de consensus avec le demandeur d'emploi pour la définition et la mise en œuvre. Une MMT spéciale est disponible dans ce cas. Il ne s'agit cependant pas d'une activité en atelier dans le cadre d'un PET. Dans ce segment de clients, un contrôle des stratégies de réinsertion doit impérativement être effectué après six mois.

10 à 15% des demandeurs d'emploi sont des «clients soutien» pour lesquels trois stratégies de réinsertion ont été définies. Ces clients sont peu attrayants pour le marché et ils ont de sérieux handicaps, dus notamment à des problèmes de santé ou d'addiction, à l'absence de qualifications professionnelles ou à des qualifications professionnelles très limitées. Ces personnes présentent un risque élevé de chômage de longue durée. Des conseillers spéciaux de la collaboration interinstitutionnelle sont compétents pour les problèmes de santé persistants. Un contrôle de la stratégie de réinsertion est prévu après six mois.

4.4.3 Groupe-cible sélectionné par canton

Le CDF a examiné à nouveau, de manière ciblée en fonction des différences cantonales, les caractéristiques personnelles enregistrées dans PLASTA, sur la base des résultats de l'analyse d'efficacité. Des analyses de cluster¹⁰⁰ ont été effectuées afin de savoir si certaines caractéristiques personnelles sont fréquentes dans les cantons d'Argovie, de Berne et de Genève et expliquent les meilleurs résultats.

Bien que les caractéristiques personnelles présentent certaines différences¹⁰¹, aucun trait commun aux trois cantons en question, par lequel les participants aux programmes seraient systématiquement différents de ceux des autres cantons, n'a été constaté. Cela était prévisible, car l'analyse d'efficacité n'avait pas révélé de liens avec les caractéristiques personnelles. L'aptitude au placement de la personne est déterminante pour une activation qui ne peut pas être exclusivement liée à des caractéristiques personnelles. Tout l'art consiste à trouver la mesure adéquate pour la personne. Les données statistiques PLASTA relatives à l'aptitude au placement sont discutées dans la section suivante.

¹⁰⁰ Les caractéristiques personnelles ont été rangées dans divers clusters en fonction de similitudes statistiques, à l'aide du logiciel SPSS. Ensuite, la fréquence à laquelle des personnes d'un même canton étaient rangées dans un cluster donné a été examinée pour chaque cluster. L'analyse n'a rien révélé de particulier concernant la répartition effectuée par les cantons dans ces divers clusters.

¹⁰¹ Les caractéristiques examinées ont été l'âge, le sexe, la dernière formation achevée, la nationalité, le nombre d'années d'expérience professionnelle, les compétences linguistiques et la mobilité.

Tendance à une plus grande utilisation des PET pour les personnes moyennement ou difficilement réinsérables

En ce qui concerne l'aptitude au placement, plusieurs saisies de données par personne et par année peuvent être effectuées dans le système PLASTA. Afin que l'ampleur du travail d'apurement des données demeure raisonnable, le CDF n'a évalué qu'un échantillon aléatoire de 250 personnes par cas (programmes nationaux et cantonaux).

Malheureusement, les données disponibles montrent que les conseillers en personnel saisissent ce genre d'informations de manières très diverses dans le système PLASTA. Le champ de donnée reste souvent vide. Les interviews ont révélé que ces informations sont délicates pour quelques conseillers en personnel. Même s'ils procèdent implicitement à une telle segmentation, certains conseillers en personnel ne souhaitent pas consigner explicitement ces informations. Pour cette raison, les données pour Genève et le Valais font défaut.

L'évaluation des données, la base effective de données par canton et l'erreur d'échantillonnage qui en résulte sont présentées dans le Tableau 12. Les participants aux PET cantonaux et nationaux sont presque exclusivement des personnes moyennement ou difficilement réinsérables. Les participants sont généralement qualifiés de «moyennement réinsérables» à Schwyz et de «facilement réinsérables» au Tessin. Le tableau reflète également les différences entre les PET internes et externes. Les chiffres en gras correspondent à la catégorie comprenant le plus grand nombre de participants. Dans les cantons d'Argovie, de Berne et de Saint-Gall, les proportions de personnes difficilement réinsérables sont plus élevées dans les PET internes que dans les PET externes. Dans presque tous les cantons, des personnes facilement ou moyennement réinsérables entrent en ligne de compte pour les PET externes. Il est intéressant de constater que les cantons de Berne et de Saint-Gall ont choisi une institution d'accueil pour une proportion non négligeable des personnes difficilement réinsérables. On ne peut cependant pas tirer de conclusions statistiquement sûres concernant les PET internes et externes, en raison de l'erreur d'échantillonnage et du nombre de PET externes qui varie selon les cantons (voir chap. 4.2).

Concernant les données PLASTA, une autre difficulté est due au fait que les cantons classent les personnes de diverses manières. Une analyse de la qualité des données du SECO montre que les proportions par groupe varient considérablement selon les cantons. Attribuer ces différences uniquement aux taux de chômage qui diffèrent suivant les cantons ne paraît guère plausible. Contrairement aux autres cantons, le Tessin qualifie la majorité de ses demandeurs d'emploi de facilement réinsérables. En revanche, la classification effectuée par Lucerne et Schwyz est assez semblable. Ces deux cantons affichent un faible taux de chômage. Le canton de Schwyz recourt aux PET principalement pour les personnes moyennement réinsérables, tandis que le canton de Lucerne les utilise dans la même mesure pour les personnes moyennement et les personnes difficilement réinsérables.



Tableau 12: Profil des participants aux PET selon leur aptitude au placement par canton

		AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat. ¹⁰²
PET in-ternes	Facilement réinsérables	1%	2%	--	5%	0%	2%	45%	--	9%
	Moyennement réinsérables	30%	20%	--	38%	16%	66%	26%	--	20%
	Difficilement réinsérables	45%	27%	--	38%	43%	33%	12%	--	19%
PET ex-ternes	Facilement réinsérables	1%	4%	--	1%	2%	0%	13%	--	0%
	Moyennement réinsérables	17%	28%	--	12%	17%	0%	3%	--	3%
	Difficilement réinsérables	6%	19%	--	7%	21%	0%	1%	--	0%
Echantillon	Nombre de personnes	216	138	(7)	104	242	232	204	(21)	85
	Erreur d'échantillonnage	6%	8%	--	9%	6%	5%	7%	--	11%

Source: PLASTA

Il convient de conclure que la perception du risque varie selon les cantons et qu'une harmonisation est nécessaire. En outre, enregistrer dans le système PLASTA l'aptitude au placement devrait être obligatoire pour tous les cantons. L'évaluation ne représente pas seulement une importante base d'analyse pour de futures études, elle sert également de base de données centrale pour le contrôle de l'utilisation des ressources au niveau stratégique. La stratégie d'utilisation ciblée des ressources a été définie dans le guide pour un conseil axé sur les besoins de la clientèle¹⁰³. En ce qui concerne les personnes moyennement réinsérables, cette directive distingue trois groupes-cibles. Les personnes du premier groupe ne présentent que de «légers» handicaps au placement qui peuvent être éliminés au moyen de mesures à court terme. Les personnes du deuxième groupe ne sont «pas adéquatement réinsérables, mais elles disposent d'un potentiel de développement». Le troisième groupe comprend les personnes «ayant peu d'esprit d'initiative et manquant de motivation au travail». Ces trois groupes comprennent les personnes moyennement réinsérables, les difficultés de réinsertion allant toutefois croissant du premier au troisième groupe. Par conséquent, une question se pose, celle de savoir si la distinction entre personnes facilement, moyennement et difficilement réinsérables dans le système PLASTA est suffisamment pertinente pour un contrôle stratégique.

Afin d'examiner de plus près l'aptitude au placement des personnes par canton, deux indicateurs ont été utilisés compte tenu des difficultés mentionnées plus haut. Premièrement, le moment d'activation est révélateur. Deuxièmement, le chômage auquel la personne a été confrontée fournit des renseignements intéressants.

¹⁰² Les pourcentages manquants correspondent aux personnes dont l'aptitude au placement est connue, mais qui ne peuvent pas être classées avec certitude dans un programme «interne» ou «externe».

¹⁰³ Communication ORP/LMMT/Act 2012/10 du 26 juin 2012.

Activation plus tardive dans les cantons affichant les meilleures réponses des participants

L'argument selon lequel le moment d'activation convient comme indicateur de l'aptitude au placement se fonde sur l'étude de Morlok et al. (2014, p. 34): «Il est très difficile, en début de chômage, de différencier les demandeurs d'emploi nécessitant une MMT des autres, qui retrouveront relativement rapidement un nouveau travail sans avoir besoin de soutien. Pour ces derniers, une MMT peut avoir un effet inhibiteur. A une période ultérieure du chômage, cette distinction est plus aisée, les demandeurs d'emploi disposant des meilleures chances [sur le marché du travail] s'étant désinscrits.» Contrairement à l'évaluation par sondage de l'aptitude au placement, l'analyse du moment d'activation porte sur la totalité des personnes qui ont participé aux PET cantonaux et nationaux en 2013.

Le Tableau 13 présente, par canton, l'intervalle moyen précédant l'activation d'un programme.¹⁰⁴ On constate des différences intéressantes entre les cantons. Dans l'ensemble, les cantons d'Argovie, de Berne, de Genève (et de Lucerne) attendent plus longtemps que les autres cantons avant de procéder à l'activation. Dans les trois premiers de ces cantons, les demandeurs d'emploi sont en moyenne sept à huit mois au chômage avant le recours à un programme. Dans les autres cantons, l'intervalle entre le début du chômage et l'activation est plus court.

Tableau 13: Nombre de mois entre le début du chômage et le début du programme (médiane), par canton

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.	Total
PET internes	9.3	14.2	7.2	6.6	5.7	4.2	5.1	--	7.2	6.5
PET externes	8.6	7.3	7.4	7.9	5.1	--	5.1	--	7.7	7.0
Total	9.1	8.9	7.3	6.8	5.4	4.2	5.1	4.1	7.1	6.3

Source: PLASTA

Etablir une comparaison du moment d'activation selon les programmes internes et externes se révèle intéressant. Dans les cantons d'Argovie, de Berne et de Genève (et de Lucerne), les programmes externes commencent à peu près au même moment. Par ailleurs, le début des programmes ne diffère pas entre les programmes internes et externes dans presque tous les cantons, Berne excepté. Cela est lié à la décision stratégique du canton de Berne, selon laquelle les instruments d'activation doivent être conçus de manière à être le plus proches possible du marché du travail. Les PET internes sont destinés aux demandeurs d'emploi qui vont bientôt arriver en fin de droits. Cela explique le long intervalle entre le début du chômage et l'activation (14 mois). Une dernière tentative de réinsertion est effectuée et, en cas d'échec, débute alors la préparation de la période consécutive à l'arrivée en fin de droits.

Considérer le moment d'activation comme un indicateur de l'aptitude au placement permet de tirer la conclusion suivante. Dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Genève et de Lucerne, la probabilité qu'une personne «facilement» réinsérable soit activée au moyen d'un PET est plus faible. Ce sont plutôt les personnes présentant un risque de chômage de longue durée qui sont activées; les

¹⁰⁴ Compte tenu de la sensibilité de la moyenne aux valeurs extrêmes, la médiane donne une estimation plus réaliste. Formellement, la date considérée est le «début du programme à partir du», qui représente la date à partir de laquelle une personne est considérée comme disponible pour accepter un nouvel emploi. De cette manière, les cas où les assurés s'inscrivent avant d'être effectivement sans emploi ne constituent pas un biais.



PET représentent donc dans ces cantons un instrument d'activation à moyen et à long terme. Il serait toutefois juste dans tous les cas de n'envisager un programme qu'après un certain nombre de mois. Les données indiquent une grande dispersion du moment d'activation par canton. Il n'est par conséquent pas étonnant que les analyses de corrélation croisée n'aient pas révélé de relation significative entre le moment d'activation et l'estimation de l'utilité par les participants.

Les personnes risquant de devenir des chômeurs de longue durée sont le groupe-cible prioritaire des PET

Le chômage par lequel est passé une personne fournit d'autres indications intéressantes sur les pratiques cantonales en matière d'affectation et sur l'aptitude au placement. La probabilité qu'elles soient qualifiées de «moyennement réinsérables» ou de «difficilement réinsérables» par les conseillers en placement est beaucoup plus grande pour les personnes qui ont été au chômage. Comme plus haut, l'évaluation porte sur la totalité des personnes qui ont participé en 2013 à des programmes cantonaux et nationaux dans les huit cantons.

15% des participants n'ont jamais été au chômage. Un tiers des participants a chôme une fois et un autre tiers deux fois. Le reste des participants se sont déjà inscrits trois fois ou plus à l'ORP. La majorité des participants ont ainsi déjà traversé plusieurs périodes de chômage¹⁰⁵. Le CDF a examiné ces périodes de plus près afin d'établir un profil du chômage passé. Un code a été fixé pour la durée de chaque période (courte, moyenne et longue).¹⁰⁶

Les résultats de cet examen sont présentés dans le Tableau 14. La colonne «nombre de périodes de chômage» indique combien de fois la personne a chôme dans le passé. La deuxième colonne concerne le «profil de chômeur». Le tableau est analysé ci-dessous. Dans la majorité des cantons, la première période de chômage des personnes a été longue. Le rapport entre le nombre de chômeurs de longue durée et le nombre de chômeurs de courte durée est particulièrement élevé dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Lucerne et de Saint-Gall, ainsi que dans le cas des mesures nationales. Il en va de même pour les personnes ayant passé par deux périodes de chômage. Celles-ci ont en effet plus souvent chôme longtemps que durant un court laps de temps. Le rapport entre le nombre de personnes de la première catégorie et le nombre de personnes de la deuxième catégorie est à nouveau particulièrement élevé dans les cantons d'Argovie, de Berne, de Genève et de Saint-Gall, ainsi que dans le cas des mesures nationales.

¹⁰⁵ Une période de chômage était définie par l'intervalle entre une inscription et une désinscription dans le système PLASTA (=1 STES-ID). Une période devait durer au moins 2 semaines pour être prise en compte. Elle ne devait pas se chevaucher avec une période précédente ou la suivre immédiatement. Toutefois, aucun intervalle minimal entre deux périodes n'a été fixé. Seuls 2 % des participants pris en compte dans l'évaluation se sont réinscrits après 2 semaines. Ces taux sont assez égaux dans les différents cantons (dans deux cantons, ils atteignent 3 à 4 %). L'absence d'intervalle minimal entre deux périodes ne génère, par conséquent, pas de distorsion.

¹⁰⁶ La définition suivante a été utilisée: période de courte durée: 0 à 6 mois, période de durée moyenne: 6 à 12 mois, période de longue durée: plus de 12 mois. Habituellement, on parle de chômage de longue durée si celle-ci dépasse 12 mois. Pour la période de courte durée, le CDF s'est fondé sur la définition figurant dans ECO-PLAN (2013) et AMOSA (2007).

Les personnes ayant déjà chômé plus de deux fois figurent dans le «profil dominant» du Tableau 14.¹⁰⁷ Le rapport entre le nombre de chômeurs de longue durée et le nombre de chômeurs de courte durée s'inverse à partir de trois périodes de chômage. Le chômage de longue durée n'est pas toujours le profil le plus fréquent (voir la ligne en tirets dans le tableau). L'inversion du rapport est moins marquée dans les cantons d'Argovie, de Berne et de Genève. Lorsque le nombre de périodes antérieures de chômage est élevé, celles de longue durée jouent un rôle moins important. Selon les chiffres absolus du tableau, les «périodes antérieures de chômage de longue durée» sont toutefois beaucoup plus importantes que la «réinscription fréquente».

Par contre, les périodes antérieures de chômage étaient moins souvent de longue durée dans les cantons de Schwyz, du Tessin et du Valais. Dans ces cantons, la proportion des durées courtes et moyennes est plus grande. En ce qui concerne le Valais, les saisonniers sont particulièrement nombreux, ce qui explique l'importance quantitative de la catégorie «chômage de courte durée, cinq périodes et plus». Le canton du Tessin est également confronté à ce problème, comme le montre le Tableau 14.

Se fondant sur les résultats de l'analyse d'efficacité, le CDF estime qu'il est souhaitable d'utiliser les instruments du marché du travail en premier lieu pour les personnes «moyennement réinsérables» ou «difficilement réinsérables». Il constate que dans la quasi-totalité des cas examinés, un programme n'est envisagé que pour ces deux groupes-cible. En outre, la conscience des risques varie selon les cantons.

¹⁰⁷ Exemple: Une personne ayant passé par deux périodes de chômage de courte durée et une période de chômage de longue durée a été classée dans le profil dominant «courte durée». La démarche a été la même pour les autres catégories. Le «profil mixte» contient les personnes impossibles à classer avec certitude.



Tableau 14: Profil de chômeur des participants aux PET (périodes et durée), par canton

Nombre de cycles		0	1	2	3	4	5 +	Profil du chômage passé	Totale participants 2013							
Profil du chômage passé		Pas de chômage	Chômage de courte durée (<6 mois)	Chômage de moyenne durée (6-12 mois)	Chômage de longue durée (>12 mois)	2x: courte durée (<6 mois) 1x: court, 1x: moyen	2x: moyenne durée (6-12 mois) 1x: court, 1x: long 1x: moyen, 1x: long			2x: longue durée (>12 mois)	Chômage de courte durée (<6 mois)	Chômage de moyenne durée (6-12 mois)	Chômage de longue durée (>12 mois)	Profil mixte (aucun modèle)	Chômage de courte durée (<6 mois)	Chômage de moyenne durée (6-12 mois)
AG																
	%	100%	17% 15% 68%	5% 13% 6% 34% 16% 26%	32% 14% 31% 22%	63% 10% 14% 14%	58% 4% 15% 23%									
	N	133	52 47 214	11 31 14 79 38 60	36 16 35 25	32 5 7 7	15 1 4 6	868								
BE																
	%	100%	13% 22% 65%	6% 14% 8% 32% 17% 23%	31% 20% 33% 16%	46% 10% 11% 33%	64% 9% 2% 25%									
	N	109	46 78 229	16 37 21 82 44 59	43 27 46 22	28 6 7 20	28 4 1 11	964								
GE																
	%	100%	12% 24% 64%	6% 15% 7% 29% 18% 25%	25% 19% 39% 17%	38% 13% 26% 24%	58% 5% 9% 27%									
	N	253	73 142 389	24 60 27 117 71 99	61 46 94 40	30 10 21 19	32 3 5 15	1631								
LU																
	%	100%	17% 24% 53%	8% 19% 11% 28% 14% 18%	37% 15% 31% 17%	49% 9% 15% 26%	87% 0% 2% 11%									
	N	135	55 79 195	20 46 27 66 34 43	53 22 44 25	26 5 8 14	39 0 1 5	942								
SG																
	%	100%	17% 21% 63%	9% 15% 8% 35% 20% 14%	40% 15% 26% 19%	38% 17% 21% 24%	70% 5% 4% 22%									
	N	233	100 125 377	39 68 35 160 92 64	102 39 66 47	32 14 18 20	55 4 3 17	1710								
SZ																
	%	100%	36% 28% 35%	18% 20% 9% 23% 16% 15%	49% 20% 16% 15%	53% 13% 11% 23%	72% 13% 3% 13%									
	N	82	64 50 62	27 29 13 34 23 22	45 18 15 14	25 6 5 11	23 4 1 4	577								
TI																
	%	100%	23% 29% 49%	17% 21% 6% 27% 16% 13%	51% 16% 15% 18%	57% 16% 11% 16%	71% 9% 1% 19%									
	N	387	156 199 337	80 99 28 128 76 63	148 48 44 52	87 24 16 25	138 18 2 36	2191								
VS																
	%	100%	24% 33% 43%	23% 26% 7% 21% 12% 12%	63% 11% 14% 11%	63% 11% 7% 18%	93% 3% 1% 4%									
	N	201	108 148 197	85 97 26 78 43 43	166 30 38 29	111 19 13 32	481 15 3 21	1984								
National																
	%	100%	13% 26% 62%	6% 16% 7% 31% 21% 20%	38% 16% 25% 21%	41% 14% 17% 29%	64% 10% 5% 21%									
	N	556	195 404 957	46 125 53 243 162 157	128 54 86 72	54 19 22 38	37 6 3 12	3429								

Source: PLASTA

Selon l'analyse du moment d'activation et des périodes antérieures de chômage, les cantons les mieux notés par les participants sont ceux qui recourent davantage aux PET pour les personnes présentant un risque de chômage de longue durée, en raison du passé de ces personnes ou de l'évaluation de la période de chômage actuelle. Dans les cantons de Schwyz, du Tessin et du Valais, les moments d'activation et les profils de chômeur sont assez semblables. Il est recommandé de davantage cibler l'utilisation des programmes sur les personnes moyennement réinsérables et, plus particulièrement, sur les personnes difficilement réinsérables. Les personnes moyennement réinsérables ne forment cependant pas une catégorie homogène, comme le précise également le guide pour un conseil axé sur les besoins de la clientèle. La difficulté de réinsertion diminue graduellement en fonction des segments. Compte tenu de l'effet d'enfermement de la mesure, il convient d'examiner plus attentivement si d'autres mesures à plus court terme peuvent être appliquées dans le cas du «segment plus facile» des personnes moyennement réinsérables.

Les résultats concordent avec ceux de Morlok et al. 2014 (p. 31 à 34), selon lesquels l'effet des mesures du marché du travail est le plus marqué dans le cas des personnes difficiles à placer. Ces auteurs considèrent en outre que le moment optimal pour l'activation va du quatrième au sixième mois. Dans leur analyse, ils n'opèrent pas de distinction entre les différents instruments d'activation. Comme cela a déjà été mentionné, rien ne s'oppose à une activation précoce pour les personnes moyennement ou difficilement réinsérables. En cas de doute, lorsque l'aptitude au placement est difficile à évaluer, il vaut mieux attendre plus longtemps pour l'activation. L'effet d'enfermement des programmes ne devant pas être sous-estimé, il convient de préciser que la probabilité que soit commise une erreur d'évaluation de l'aptitude au placement d'une personne diminue à mesure que se prolonge l'intervalle entre le début du chômage et l'activation.

4.4.4 Accord sur les objectifs

Le terme «accord sur les objectifs» désigne le document individuel décrivant le cadre de la participation à une mesure, les droits et obligations du participant, ainsi que les objectifs poursuivis par le programme sélectionné.¹⁰⁸ Il permet de concrétiser l'inscription au PET choisi. Les motifs ayant conduit au choix particulier de cette mesure doivent être explicités.

Initialement, les études de cas avaient laissé paraître que ce document était élaboré de manière tripartite entre le conseiller en personnel ORP, l'organisateur (PET interne) ou l'employeur (PET externe) et le demandeur d'emploi lui-même. Or, c'est le conseiller ORP qui établit le document dans la plupart des cantons, mais pas toujours avec la participation de l'organisateur ou de l'institution d'accueil. Le sondage auprès des organisateurs a montré qu'un quart d'entre eux ne s'estime pas impliqué dans cette phase d'élaboration. Toutefois, le conseiller délègue parfois ce rôle d'élaboration des objectifs à l'organisateur. Au Tessin par exemple, les organisateurs concrétisent

¹⁰⁸ L'appellation «accord sur les objectifs» n'est pas univoque ni utilisée dans tous les cantons, toutefois nous l'utiliserons par souci de commodité. À Berne par exemple, le conseiller n'établit pas formellement un accord mais s'appuie sur le document individuel établi lors de la définition de la stratégie individuelle et réévalué au besoin (Wiedereingliederungsstrategie).



sent souvent l'accord eux-mêmes, sur la base d'un entretien initial avec le demandeur d'emploi. Le conseiller ORP se contente alors dans ce cas de contrôler l'accord établi.

Dans tous les cas, l'accord définitif doit être signé par le demandeur d'emploi, de manière à s'assurer qu'il a bien compris les enjeux motivant l'inscription à la mesure et consent à participer. L'exception à cette règle est le canton de Schwyz, où le demandeur d'emploi ne signe pas le document. Malgré cela et pour rappel, un tiers des participants ne se souvenait pas au moment du sondage que des objectifs individuels aient été fixés avec le conseiller ORP (cf. chap. 3.2.2). Cela démontre que les demandeurs d'emploi ne saisissent pas toujours l'importance de l'accord sur les objectifs.

Compte tenu du rôle important joué par les objectifs par rapport à l'utilité du programme et l'amélioration de l'aptitude au placement, le CDF recommande que cette phase d'inscription reste exclusivement entre les mains du conseiller. De plus, les participants devraient être davantage impliqués, afin qu'ils soient conscients des buts expliquant leur inscription à un programme particulier.

4.5 Suivi des participants aux PET

Par «suivi», nous désignons l'accompagnement du participant *par l'ORP* pendant sa participation à un programme, et non l'encadrement par l'organisateur ou l'institution d'accueil.

Accompagnement et soutien pendant la participation

Les formes de suivi varient en fonction du type de programme suivi, du profil du demandeur d'emploi et de l'organisation cantonale. Dans tous les cas, le conseiller en personnel reste responsable du participant mais son rôle se concentre sur le contrôle des postulations lors des entretiens obligatoire. Il devrait néanmoins aussi profiter de la rencontre pour s'assurer que la mesure se déroule bien. Ainsi le conseiller ORP s'occupe du suivi administratif, tandis que l'organisateur assume le suivi au niveau du contenu de la mesure.

Pendant un PET interne, l'assuré est invité à s'adresser d'abord à l'organisateur. Le personnel encadrant de l'organisation est en effet mieux à même de résoudre les problèmes liés au déroulement de la mesure. Toutefois, le participant peut toujours s'adresser à son conseiller s'il a justement besoin d'un soutien extérieur. Un problème typique est par exemple le fait de ne pas avoir suffisamment de temps pour procéder aux recherches d'emploi. C'est parfois les organisateurs qui prennent contact avec le conseiller, généralement pour des problèmes disciplinaires. S'il s'avère nécessaire d'intervenir, le conseiller responsable doit alors mettre sur pied une médiation. Le but est de poursuivre la mesure dans de bonnes conditions, mais en cas d'impasse, l'arrêt du programme est également envisagé.

Dans le cas d'un placement externe, le participant est encadré par le personnel de l'institution d'accueil. Si le placement a été effectué par un organisateur, celui-ci reste le premier référent en cas de problème avec l'institution d'accueil, car il bénéficie d'un contact privilégié avec ses entreprises partenaires. Toutefois, de même que pour les PET internes, le conseiller responsable peut toujours intervenir.

Evaluation de l'atteinte des objectifs individuels fixés

L'atteinte des objectifs définis dans l'accord sur les objectifs doit être évaluée, au moins à la fin de la mesure, mais en principe aussi en cours de participation. Cela permet aux conseillers de suivre les demandeurs d'emploi qu'ils ont inscrits à un PET. Les organisateurs sont souvent tenus de rédiger un rapport intermédiaire. Le rapport doit prendre position par rapport aux objectifs fixés initialement. Si nécessaire, ces objectifs peuvent être adaptés. Il arrive qu'une visite sur place soit organisée pour les PET internes. En cas de ressources limitées, la visite et même le rapport sont remplacés par un contact téléphonique entre l'organisateur et le conseiller. Les rapports intermédiaires sont moins fréquents dans le cadre de PET externes. Les autorités et les organisateurs craignent de déranger excessivement leurs entreprises partenaires.

L'évaluation finale ressemble au rapport intermédiaire, mais est effectuée de manière plus systématique, notamment en ce qui concerne la visite sur place par le conseiller ORP. Il est essentiel que l'organisation qui a accueilli le participant prenne position par rapport aux progrès effectués pendant le programme ou le stage, de même que sur les lacunes n'ayant pas encore pu être comblées. Le rapport écrit est rédigé à l'intention de l'ORP et est produit par l'organisateur ou l'institution d'accueil de manière unilatérale. Le rapport final adressé à l'ORP ne doit cependant pas être confondu avec le certificat ou l'attestation de travail (cf. chap. 3.2.6)

Dans l'ensemble, l'intensité du suivi et les formalités requises varient d'un canton à l'autre, voire d'un ORP à l'autre. Les pratiques liées au contrôle de l'atteinte des objectifs sont plus ou moins formelles, les appels téléphoniques suppléant occasionnellement les rapports écrits. Dans l'ensemble, pour les mesures externes, les participants sont en principe moins encadrés et les rapports moins systématiques.

Peu de changement une fois les programmes démarrés

Sur la base des principes de suivi et des résultats présentés dans le chapitre 3, le CDF a voulu observer dans quelle mesure le suivi permettait de procéder à des ajustements une fois la personne inscrite à un programme. Un premier résultat apparaît avec la durée moyenne des PET réalisés en 2013.¹⁰⁹ Les résultats figurent dans le Tableau 15 ci-dessous. Selon les données inscrites dans PLASTA, les programmes ont duré en moyenne 3.8 mois. Il faut toutefois préciser que cette durée d'un programme a été obtenue en faisant la différence entre la date de début et la date de fin de la mesure. Elle ne tient donc pas compte du nombre de jours effectivement passés dans la mesure.¹¹⁰

¹⁰⁹ Rappel que la base de données contient tous les PET ayant reçu une décision positive en 2013.

¹¹⁰ Ainsi, pour chaque participant, la durée a été calculée sur la base d'une participation à 100%. S'il s'agit d'un biais considérable, les cantons sont toutefois traités sur un pied d'égalité et une comparaison globale est ainsi possible.



Tableau 15: Durée des programmes, prolongations et changements de mesures, par canton

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.	Total
Durée moyenne (en mois)	3.8	3.1	4.4	4.6	4.6	4.0	3.0	2.6	4.4	3.8
Proportion de PET prolongés	6.2%	10.6%	3.5%	4.6%	2.2%	4.2%	2.4%	8.6%	6.4%	5.3%
Proportion de cas ayant effectué plusieurs mesures	3.0%	1.7%	2.2%	2.5%	4.1%	0.0%	6.0%	2.7%	1.1%	2.8%
Proportion de cas avec un changement d'organisateur	1.0%	1.7%	2.1%	2.5%	3.0%	0.0%	5.9%	1.4%	1.0%	2.3%
Proportion de cas avec un changement de lieu de mesure	5.4%	0.1%	0.6%	0.0%	1.6%	0.7%	1.5%	4.8%	1.8%	2.0%

Source: CDF, Données PLASTA

Mais au-delà de la durée, il ressort surtout du tableau que peu de programmes sont prolongés. Dans 95% des cas, ils ne le sont pas. Sachant qu'un programme devrait durer six mois au maximum et que la durée moyenne est relativement élevée, il semblerait que cette durée de six mois soit souvent la règle. Il est alors normal que le taux de PET prolongés soit relativement faible. Cela signifie également que la période prévue initialement est quasiment définitive. Les conseillers ne procèdent alors généralement pas par adaptation mais recherchent directement une solution occupant les participants durant de nombreux mois.

Le Tableau 15 contient des indicateurs supplémentaires de cette relative «léthargie» suivant l'attribution du PET. Le faible nombre de cas où le participant change de mesures (env. 3%), d'organisateur (env. 2%), ou de lieu de mesure (2%) étonne en effet.¹¹¹ Etant donné que 50% des participants interrogés n'ont pas qualifié leur programme comme étant utile et que les organisateurs et institutions d'accueil ont avoué que le matching n'était pas toujours optimal, le CDF est d'avis que les conseillers devraient vérifier plus systématiquement que la mesure choisie est conforme aux objectifs et aux besoins du demandeur d'emploi. La pertinence de la mesure devrait pouvoir être remise en question plus souvent si nécessaire.

Lors des visites dans les cantons, les propositions d'améliorations envisagées tournaient régulièrement autour de la dimension temporelle, qu'il s'agisse de la durée de la mesure ou du moment d'intervention. Dans les deux cas, l'enjeu est de ne pas prolonger artificiellement la durée du chômage. Certains envisagent ainsi de raccourcir la durée initiale des programmes, d'autres d'activer plus rapidement les personnes. Les besoins de l'assuré, moyennement ou difficilement réinsérable, doivent rester au centre. Par exemple, si les besoins concernent la qualification, alors il est normal d'envisager un programme plus long que s'il s'agit uniquement de remettre la personne en activité. De même, lorsqu'on constate un problème lié à la santé physique ou psychique, la réflexion temporelle n'est plus la même. Une prolongation du programme au-delà des six mois est d'ailleurs possible dans certains cantons.

¹¹¹ Les trois possibilités de changement ont été considérées, compte tenu des possibles différences de pratiques d'utilisation selon les cantons.

4.6 Contrôle de la qualité et suivi de la performance

Ces types de contrôles visent à garantir la qualité des mesures fournies pour le compte de l'assurance-chômage. Ils concernent uniquement les organisateurs. Les institutions d'accueil sont uniquement concernées par la surveillance des risques liés au marché du travail, qui sera quant à elle traitée au chapitre 5.

4.6.1 La plupart des organisateurs sont certifiés

En matière de contrôle de qualité, les cantons s'appuient sur des labels ou certifications. L'obtention de telles certifications conditionne parfois l'élaboration ou le renouvellement du mandat de prestation. Les labels les plus répandus sont les certifications EduQua (58%), ISO (29%) et AOMAS (51%).¹¹² EduQua et ISO sont des normes communes élaborées pour les institutions de formation continue, respectivement pour différents domaines de management. La norme AOMAS quant à elle a été développée spécifiquement pour la garantie et le développement de la qualité dans le domaine de l'insertion professionnelle, par l'Association des organisateurs des mesures du marché du travail en Suisse (AOMAS ; aujourd'hui Insertion Suisse). Il existe encore d'autres labels, toutefois nettement moins répandus.

Dans les cantons étudiés, la grande majorité des organisateurs sont certifiés. Beaucoup d'entre eux ne possèdent que la certification EduQua, obligatoire pour la partie formation mais peu contraignante en ce qui concerne le système de gestion. C'est pourquoi certains cantons ont fixé des exigences supplémentaires. En effet, dans le cas d'une certification plus complète telle qu'AOMAS, l'organisateur est obligé de procéder à différents contrôles de qualité. Le sondage auprès des organisateurs a montré que la grande majorité des organisations certifiées considèrent ces labels comme utiles (90%), que le processus de certification soit volontaire ou imposé.

4.6.2 Contrôles par la LMMT

Les cantons procèdent à des contrôles auprès des organisateurs avec lesquels ils traitent. Les organisateurs du type atelier ou mixtes sont particulièrement concernés par les contrôles de qualité. Les organisateurs intermédiaires n'accueillant pas directement les demandeurs d'emploi, ils ne sont pas entièrement confrontés aux mêmes exigences. Globalement, les cantons effectuent des contrôles à trois niveaux: 1) contrôle comptable; 2) les contrôles orientés sur la qualité; 3) le suivi de la performance des mesures. L'aspect comptable du contrôle interne n'a pas été étudié dans le cadre de cette évaluation.

Assurance-qualité systématique par la LMMT

La LMMT est chargée de vérifier la qualité des mesures auprès des organisateurs de PET, au même titre qu'elle le fait pour les autres mesures du marché du travail telles que les cours. Les activités de contrôle sont généralement régies selon un processus finement réglementé et échelonnées sur un calendrier fixe.

¹¹² Les pourcentages se réfèrent aux résultats des sondages et ne prennent donc en compte que les organisateurs ayant participé à l'enquête.



En ce qui concerne la vérification de la qualité des mesures, différents instruments sont utilisés. Des audits sont réalisés auprès des organisateurs. Le système de gestion interne est ainsi analysé, ainsi que les activités de contrôle que les organisateurs mettent en œuvre eux-mêmes, comme notamment les enquêtes de satisfaction. La LMMT vérifie par exemple que l'organisateur fait systématiquement passer un questionnaire à la fin de chaque mesure. Les collaborateurs LMMT font également des visites sur place, de manière plus ou moins régulière et formelle selon les cantons. La gestion des réclamations fait également partie des outils dont dispose le canton pour s'assurer de la qualité des mesures. Ces réclamations, généralement récoltées par les ORP (souvent de manière informelle au cours des entretiens), sont ensuite transférées et analysées par la LMMT. Finalement, les rapports périodiques réalisés par les organisateurs représentent une importante source d'information pour guider le canton dans ses tâches de contrôle. Ces rapports contiennent cependant davantage d'informations quantitatives portant sur le respect du budget et le taux de remplissage, plutôt que sur des aspects qualitatifs tels que la satisfaction des participants ou le taux de réinsertion.

Selon les interlocuteurs des LMMT, ces différentes formes de contrôles leur permettent d'être à jour par rapport aux activités des organisateurs et du niveau de satisfaction des différentes parties. Il y a cependant des différences en ce qui concerne la fréquence et l'intensité des contrôles. Les offres proposées depuis de nombreuses années sont contrôlées moins intensivement que les nouvelles offres qui doivent encore faire leurs preuves. Lorsqu'un partenariat existe depuis longtemps avec un organisateur, les relations reposent souvent sur un climat de confiance. Les organisateurs de programmes internes sont davantage contrôlés par le canton que les organisateurs intermédiaires. Ces derniers sont tout de même contrôlés par le canton, mais les exigences sont différentes, au même titre que leur cahier des charges, qui est défini dans le contrat de prestations. Finalement, le contrôle des institutions d'accueil est une tâche qui revient à l'organisateur intermédiaire.

D'après le sondage, les organisateurs sont satisfaits de l'échange d'information avec la LMMT et les ORP. De plus, les organisateurs estiment dans l'ensemble que le niveau de contrôle est adéquat. Le CDF estime que l'assurance-qualité dans le domaine des programmes d'emploi temporaire est conduite de manière systématique.

Suivi de la performance des organisateurs et besoin d'évaluation

La performance des organisateurs, quant à elle, est une mesure qui va au-delà des questions de qualité. L'indicateur-clé est le taux de réinsertion des programmes, qui est calculé par les organisateurs et les cantons. Ces taux sont rarement rendus publics. Ils sont en général discutés de manière bilatérale entre la LMMT et l'organisateur. Certains pratiquent une comparaison des organisateurs au sein du canton. Par exemple, Saint-Gall produit un classement permettant de situer le taux de chaque organisateur par rapport aux autres. Le graphique est anonymisé, l'organisateur connaît uniquement sa propre position et voit ainsi de manière transparente où il se situe par rapport aux autres. Cela peut ainsi les motiver individuellement à faire mieux.

Certains cantons fixent explicitement aux organisateurs un taux de réinsertion à atteindre dans le contrat de prestation et le vérifient régulièrement. Selon le sondage, les deux-tiers des organisateurs affirment toutefois n'avoir pas de taux de réinsertion minimal à atteindre (jamais pour

VS/SZ/LU, rare pour BE/CH/AG). La pratique est surtout répandue à Saint-Gall et à Genève. Des taux différents sont fixés en fonction du type de programme et de public-cible. Toutefois, à Saint-Gall le taux requis tourne généralement autour des 40%, alors qu'à Genève le taux est très variable, allant de 30 à 75%. La moitié des organisateurs ayant un taux a affirmé que son propre taux est réaliste.

Le CDF a demandé aux organisateurs s'ils étaient satisfaits de leurs résultats en termes de réinsertion des demandeurs d'emploi. Les résultats sont présentés dans le Tableau 16. La grande majorité d'entre eux (80-90%) est très satisfaite ou plutôt satisfaite. Le tableau traite séparément les organisateurs selon qu'ils aient un taux à atteindre ou non.

Tableau 16: Satisfaction des organisateurs, selon la présence ou non d'un seuil minimal

	Très satisfait	Plutôt satisfait	Plutôt pas satisfait	Pas du tout satisfait
Organisateur sans un taux de réinsertion minimal	21%	71%	8%	--
Organisateur avec un taux de réinsertion minimal	37%	47%	16%	--

Source: CDF, Sondage auprès des organisateurs

La performance des organisateurs ne se limite cependant pas uniquement aux résultats en matière de réinsertion, mais également en termes de satisfaction des participants accueillis. Si les organisateurs procèdent généralement à des enquêtes de satisfaction auprès du personnel et des participants, certains cantons (BE, SZ, VS, TI) ne demandent apparemment pas ces résultats à leurs organisateurs et ne font pas non plus d'enquêtes eux-mêmes. En outre, ce type d'enquête est rare quelques mois après la mesure (exception: organisateurs GE et CH; cantons AG et SG). Certains interlocuteurs ont prétexté que la protection des données leur interdisait de s'adresser aux participants après la fin de la mesure. Les études de cas ont montré que ce préjugé est relativement répandu au sein de la profession. Le CDF constate qu'il est nécessaire de supprimer cette ambiguïté en leur rappelant les bases légales et estime que le recours aux sondages d'opinion pourrait être amélioré. Le formulaire d'inscription à la mesure devrait informer sur la possibilité d'être interrogé après l'issue de la mesure. Le SECO devrait en outre montrer l'exemple en réalisant plus régulièrement des évaluations prenant en compte l'opinion des participants. Lui seul peut en effet réaliser ensuite des comparaisons intercantionales.

4.6.3 Surveillance par le SECO

Rôle en tant que responsable des mesures nationales

Le SECO procède globalement de la même manière que les cantons. Il laisse toutefois une grande marge de manœuvre aux organisateurs de mesures nationales quant à la forme et au contenu des rapports qui lui sont transmis chaque trimestre. Ceux-ci sont cependant principalement d'ordre comptable (respect du budget), et ne contiennent que peu d'indications relatives au taux de réinsertion. Il ne semble d'autre part pas y avoir de pratique harmonisée à ce sujet, d'autant que le SECO ne procède pas lui-même au calcul de ce taux.



Rôle en tant que superviseur de la mise en œuvre par les cantons

Quant à la surveillance des cantons, le SECO pilote les organes cantonaux d'exécution de la LACI à distance en laissant une grande marge de manœuvre. Il en est de même pour les mesures du marché du travail, avec la libre utilisation du budget MMT alloué. Le SECO exerce avant tout une influence en matière de surveillance en exigeant que les cantons lui livrent certains types d'informations. Ainsi, les cantons doivent rédiger des rapports de situation périodiques. D'autre part, ils doivent transmettre les données opérationnelles par l'intermédiaire des systèmes informatiques. Cependant, les documents relatifs aux audits cantonaux et les rapports annuels produits par les organisateurs et transmis à leur LMMT ne sont pas transmis au SECO.

Le SECO effectue également ses propres audits. Chaque canton est contrôlé tous les trois ou quatre ans, c'est-à-dire que huit cantons sont audités en moyenne par année. Le SECO se déplace auprès de la LMMT afin d'examiner les comptes et de prendre connaissance des pratiques cantonales. Le respect des directives du SECO, portant notamment sur les exigences en matière de système de contrôle interne, reste au cœur de ces audits. Les collaborateurs du SECO accompagnés par la LMMT locale se rendent auprès d'un échantillon d'organisateur, afin de mieux connaître le contenu des mesures et d'examiner la gestion des dossiers. Les processus sont examinés et des entretiens sont organisés avec le personnel, ainsi qu'avec quelques participants. Sur la base de quelques jours d'observations, le SECO émet des propositions d'amélioration sous forme de recommandations. Les conclusions sont contenues dans un rapport interne que le SECO transmet au canton audité. De l'avis des cantons, ces contrôles sont relativement complets et bien qu'ils soient contraignants, ils sont jugés utiles en vue d'une amélioration constante des pratiques. Dans la même veine, les journées «LMMT» organisées par le SECO en vue d'un échange de pratique entre les cantons sont appréciées par les instances cantonales.

4.7 Utilisation des stages professionnels dans les cantons

Les stages professionnels sont des mesures d'emploi auxquelles les cantons ont nettement moins recours, comme le montre le Tableau 17. Les indications relatives au nombre de PET sont reprises ici, afin de rendre les différences entre les deux mesures plus évidentes. Ainsi, à peine plus d'1% des demandeurs d'emploi entreprennent un stage professionnel, à l'exception des cantons de Lucerne et du Tessin où cette mesure est davantage encouragée.

Tableau 17: Nombre de participants aux stages professionnels en 2013 dans les 8 cantons

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS
Nombre de participants PET	90	101	114	117	91	7	213	81
Proportion de demandeurs d'emploi faisant un stage professionnel	0.9%	0.8%	0.9%	2.8%	1.4%	0.5%	2.9%	1.2%
Rappel proportion de PET	8.7%	7.5%	12.7%	22.5%	26.2%	45.7%	30.2%	30.3%

Sources: OFS (taux chômage 2013), Données PLASTA

4.8 Approvisionnement et attribution des places de stages professionnels

Il est délicat de parler de processus d'approvisionnement dans le domaine des stages professionnels. Ce processus est rarement antérieur à l'attribution, contrairement à la logique chronologique qui prévaut du côté des PET. En effet, le conseiller annonce d'abord la pertinence d'une telle participation au demandeur d'emploi, puis il s'agit de mettre en place une offre correspondant aux besoins. Compte tenu du lien étroit entre placement et acquisition, ces deux phases sont ici traitées au sein du même sous-chapitre. À noter que pour l'attribution, cette partie ne détaillera pas les différentes stratégies de segmentation et les outils à dispositions, puisqu'ils sont les mêmes que pour les PET.

4.8.1 Recherche du stage professionnel

En règle générale, il appartient avant tout au demandeur d'emploi de rechercher lui-même une place de stage. Les résultats du sondage montre que la majorité des stagiaires, environ 70%, ont trouvé eux-mêmes leur place de stage. Selon le sondage, c'est quasiment toujours le cas à Berne, à Saint-Gall, en Valais et à Schwyz. Dans les autres cantons, les places sont le plus souvent proposées par le conseiller en personnel.

Avant tout des places de stages trouvées par le demandeur d'emploi lui-même

Comme exposé au chapitre 2.2, les stages professionnels ne requièrent que rarement la mise en place d'organismes intermédiaires. C'est le cas pour les mesures nationales, où ces organismes intermédiaires doivent rechercher des places dans des secteurs spécialisés. Autre exception, en Valais, un organisme de PET met en place parallèlement des stages professionnels.

Les ORP sont invités à faire connaître aux entreprises l'existence de cette possibilité. Les services ORP spécialisés dans les relations avec les entreprises (en Argovie «Arbeitgeberberater» par exemple) tentent de recruter des entreprises intéressées à offrir un poste de stagiaire. Parfois, les services n'enregistrent pas directement des offres précises mais établissent une liste d'entreprises potentielles. Dans certains cantons (SG, TI), les LMMT ont mis en place un processus facilité pour obtenir des places de stages plus facilement. Les entreprises ont à disposition les formulaires sur internet et peuvent ainsi annoncer spontanément une éventuelle place.

Soutien du conseiller ORP à échelle variable

Le conseiller ORP doit aider à l'assuré à rechercher une place de stage. Il consulte en premier lieu les offres disponibles, puis participe à la recherche si aucune ne correspond au profil du demandeur d'emploi. Ce soutien est plus ou moins marqué selon les cantons.

Si la passation de ce rôle au conseiller semble pertinente au regard des connaissances du marché et grâce aux contacts réguliers avec les entreprises régionales, cela représente toutefois une charge supplémentaire pour celui-ci. Certains cantons ont mis en place des unités spécialisées pour soutenir les candidats au stage professionnel. À Lucerne notamment, il y a un bureau spécialisé pour tout le canton. Lorsqu'un conseiller personnel estime qu'un stage serait bénéfique à l'un de ses assurés, il l'envoie auprès de la «Beratungsstelle Jugend und Beruf» (BJB). Le conseiller BJB conseille alors l'assuré et l'assiste dans ses recherches. À Saint-Gall, les AM-Berater apportent également un soutien spécialisé aux demandeurs d'emploi. Ils possèdent bien plus



d'expérience que les conseillers ORP ne rencontrant qu'occasionnellement un candidat à cette mesure.

De l'aide à la recherche oui, de la propagande auprès des entreprises non

Le Tableau 17 à la p. 112 montrait que certains cantons recourent davantage aux stages professionnels que d'autres. Il s'agit des cantons du Tessin, de Lucerne et de Saint-Gall. Ainsi, il semblerait que les unités spécialisées ainsi que la mise en place d'une procédure facilitée pour l'acquisition de ces stages permettent à davantage de personnes de pouvoir participer à une telle mesure. À noter que le fort nombre de places de stages au Tessin ne s'explique pas uniquement par le fort taux de chômage des jeunes et l'attitude engagée des ORP, mais aussi par le fait que le canton a décidé de payer lui-même les 25% pour les places accordées à des jeunes de moins de 30 ans sans expérience, en lieu et place de l'employeur, afin d'encourager ces derniers à s'engager.

Les interlocuteurs rencontrés ont émis des réserves à l'encontre d'une éventuelle récolte de places plus systématique. En effet, ce type d'initiative a déjà été tenté, notamment à la suite d'une proposition du SECO, mais n'a pas porté ses fruits. Les campagnes ont effectivement permis d'augmenter le nombre de places à disposition, mais les offres récoltées ne correspondaient pas aux besoins des demandeurs d'emploi. De fait, la recherche d'une place de stage apparaît comme optimale lorsqu'elle est conduite individuellement auprès de la branche concernée. Les structures de soutien paraissent pertinentes pour accompagner le demandeur d'emploi dans ses recherches, mais il est important de lui laisser l'initiative. Le sondage a montré que l'engagement direct dans l'institution d'accueil est plus fréquent pour les personnes qui ont trouvé même leur place (48%) que pour celles à qui le stage a été attribué (37%).

4.8.2 Caractéristiques des stages professionnels

Afin de comparer les caractéristiques qui distinguent vraiment les PET des stages, les tableaux ci-dessous ont été produits à partir des données relatives à l'ensemble des stagiaires 2013 des huit cantons et des mesures nationales.

Un stage professionnel pour les personnes moyennement réinsérables

Alors que les PET s'adressent aux assurés moyennement et difficilement réinsérables, le Tableau 18 montre que les stagiaires sont des personnes moyennement réinsérables, voir facilement réinsérables. La question d'un placement dans l'une ou l'autre mesure se pose toutefois pour les personnes moyennement réinsérables. C'est pourquoi les valeurs des PET externes sont reprises ici. Les ressemblances sont frappantes, ce qui relance la question de la distinction formelle entre ces deux types de placement en institution d'accueil.

Une question qui se pose est de savoir si la facilité de réinsertion est définie de la même manière pour les demandeurs d'emploi PET et stagiaires. Les études de cas montrent que pour les PET, la difficulté provient du profil de la personne. Pour les stages, le secteur d'activité semble jouer un rôle crucial. En fonction des faibles débouchés existants dans certaines branches, la réinsertion semble plus complexe. Un stage constitue une porte d'entrée intéressante dans un secteur profes-

sionnel. Le sondage a révélé que parmi les personnes réinsérées, env. 75% travaillent aujourd'hui dans la même branche que celle où le stage a eu lieu.

Tableau 18: Profil des stagiaires selon la difficulté de réinsertion pressentie, par canton

		AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.
Stage professionnel	Facilement	17%	14%	--	11%	19%	--	67%	--	35%
	Moyennement	70%	57%	--	66%	62%	--	32%	--	54%
	Difficilement	13%	29%	--	23%	19%	--	2%	--	11%
PET externe	Facilement	6%	7%	--	5%	4%	--	75%	--	--
	Moyennement	71%	56%	--	60%	43%	--	17%	--	--
	Difficilement	23%	37%	--	35%	53%	--	8%	--	--

Source: Données PLASTA

Un stage doit être mis en place rapidement

Les interlocuteurs rencontrés ont souligné que les stages professionnels s'adressent à un public spécifique (personnes formées mais sans expérience, éventuellement retour à l'emploi) rapidement identifiable. Pour cette raison, la mesure devrait être envisagée le plus rapidement possible. Ces personnes doivent être dès le début informées de l'existence de cette possibilité. De plus, le nombre d'indemnités journalières auxquelles l'assuré a droit reste souvent un enjeu. Les personnes n'ayant jamais travaillé (et cotisé) n'en possèdent que 90 (équivalent à env. quatre mois), le stage doit donc débuter avant que le droit ne soit épuisé.

Le CDF a analysé la vitesse d'activation médiane pour les stages professionnels.¹¹³ Le Tableau 19 montre les valeurs pour chaque canton ainsi que pour les mesures nationales. En vue de continuer la comparaison, les données relatives aux PET externes sont à nouveau mentionnées.

Tableau 19: Nombre de mois avant le début d'un stage professionnel (médiane), par canton

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.	Total
Stage professionnel	3.7	4.1	4.5	4.3	2.9	2.2	2.6	4.4	4.7	4.0
PET externe	8.6	7.3	7.4	7.9	5.1	--	5.1	--	7.7	7.0

Source: Données PLASTA

Ainsi, un stage débute en général après quatre mois de chômage, alors que pour les PET externes il s'agit plutôt de sept mois. L'activation plus rapide est donc confirmée.

Une mesure également pour les personnes ayant déjà été au chômage

De nombreux stagiaires ont déjà été au chômage par le passé (cf. description du groupe-cible au chap. 3.3). Le groupe-cible n'est donc pas constitué uniquement de personnes issues de formation. Le Tableau 20 montre qu'une majorité de personnes affichant un profil de chômeur de courte ou moyenne durée. Les pratiques sont donc semblables. Les données révèlent également que des personnes déjà ayant connu un chômage de longue durée font également partie du groupe-cible.

¹¹³ La médiane avait déjà été utilisée pour les PET.



Tableau 20: Profil selon l'analyse des périodes de chômage passées, par canton

	AG	BE	GE	LU	SG	SZ	TI	VS	Nat.
Aucun profil de chômage	12%	6%	19%	9%	8%	29%	16%	20%	12%
Chômage court (0-6 mois)	16%	25%	15%	20%	27%	29%	15%	10%	11%
Chômage de durée moyenne (6-12 mois)	37%	27%	28%	30%	36%	29%	49%	31%	36%
Chômage de longue durée (plus de 12 mois)	8%	20%	18%	19%	10%	14%	9%	23%	28%
Profil mixte	28%	23%	19%	23%	19%	0%	10%	16%	13%

Source: Données PLASTA

4.9 Accord sur les objectifs et suivi des stagiaires

Pour les stages professionnels, l'accord sur les objectifs se présente sous la forme d'un programme de stage, où les activités sont listées de manière précise. Ce programme est généralement établi sur la base d'un modèle conçu par la LMMT et rempli directement par l'employeur et le demandeur d'emploi. Le conseiller peut exiger d'étoffer le document et est chargé d'enregistrer la demande que la LMMT devra encore valider.

Le suivi est semblable à celui offert aux participants suivant un PET externe. Etant donné qu'il y a rarement un organisateur intermédiaire, c'est généralement le conseiller ORP qui est chargé de s'assurer que le programme ou le stage se déroule bien. L'exception concerne les cantons où des structures d'accompagnement ont été mises en place (LU, SG, GE). Dans ce cas, c'est la personne spécialisée qui a participé à la mise en place du stage qui réalise aussi le suivi. Le conseiller reste compétent pour le contrôle des postulations. À la fin de la mesure, l'institution d'accueil devrait établir un rapport final. Or celui-ci est, comme pour les PET, souvent suppléé par un appel téléphonique. Du côté des stagiaires, seules les mesures nationales exigent que le participant remplisse également un rapport de stage.

4.10 Synthèse

Chaque canton représente un monde bien particulier concernant la mise en œuvre des programmes d'emploi temporaires et des stages professionnels. Le chapitre a mis en évidence les points communs, tout en dévoilant les différences essentielles. Les chiffres concernant le nombre annuel de programmes révèlent que les cantons n'y recourent pas dans les mêmes proportions, celles-ci allant de 7 à 45% des demandeurs d'emploi annuels. Fait marquant, les cantons ayant obtenu les meilleurs résultats au chapitre précédent sont ceux qui les utilisent le moins. Concernant les stages, les différences sont moins flagrantes, puisque seul 1 à 3% des chômeurs réalisent un tel stage. Du côté des programmes d'emploi temporaire, l'analyse des processus d'approvisionnement et de contrôle de la qualité montre que les cantons assument leurs fonctions de manière adéquate. Les informations circulent entre les différentes personnes et institutions.

L'analyse de la mise en œuvre des programmes d'emploi temporaire, confrontée aux résultats en termes d'utilité des mesures présentés au chapitre 3, permet de faire ressortir t facteurs principaux pouvant expliquer pourquoi les PET n'ont pas le même succès dans tous les cantons:

- En se basant sur les cantons de Berne, Genève et Argovie, l'analyse montre qu'une utilisation plus restreinte des PET mais mieux focalisée sur des groupes-cibles à risques est pertinente.

Ces groupes-cibles sont les demandeurs d'emploi moyennement voir difficilement réinsérables, en particulier les chômeurs de longue durée.

- Les cantons misant davantage sur les PET externes que sur les programmes en ateliers affichent également de meilleurs résultats. Si cela est possible, sur la base du profil et des prédispositions du participant, un placement à l'externe est à favoriser.
- En cas de doute, lorsque l'aptitude au placement est difficile à définir, une activation plus tardive semble opportune. Les PET représentent un instrument d'action à moyen terme. La probabilité que l'aptitude au placement soit mal évaluée diminue en effet avec le temps. Etant donné que le risque de rester jusqu'à la fin de la mesure est important, il vaut mieux s'assurer de connaître les besoins de la personne.

Compte tenu des bons résultats de Berne et de Genève en matière de mise en œuvre des MMT d'emploi dans le cadre de cette évaluation, le CDF remarque qu'une segmentation basée sur les deux axes «caractéristiques individuelles» et «exigences du marché du travail» semble plus pertinente. Les deux axes devraient permettre une meilleure description des groupes-cibles au niveau stratégique. Les outils d'aide à la décision devraient reposer sur ces deux axes.

Pour l'ensemble des cantons, un résultat surprenant est le faible taux de changement de programmes. La décision de l'ORP est souvent définitive, qu'il s'agisse du lieu de participation, du type de programme et de la durée. Compte tenu des résultats partagés concernant l'utilité des PET, les conseillers devraient remettre en question le choix du programme plus fréquemment, en vue d'améliorer l'adéquation entre le profil du participant et le type de programme. Le placement est une tâche difficile et des ajustements sont parfois nécessaires.

Concernant les stages professionnels, les places de stages ne font pas l'objet d'une procédure d'acquisition semblable à ce qui se fait dans le cadre des programmes d'emploi temporaire. Les besoins du demandeur d'emploi sont identifiés, puis une place est recherchée, souvent directement par le demandeur d'emploi. Les structures de soutien mises en place par certains cantons pour relayer les conseillers ORP sont pertinentes, car les cantons concernés utilisent davantage cet instrument en proportion. Ces candidats au stage constituent un groupe-cible dans l'ensemble plus facilement réinsérable que celui des PET. Toutefois, les profils des demandeurs d'emploi ayant effectué un PET externe et ceux des stagiaires sont semblables. La question de la distinction avec les PET externes reste donc ouverte.

Au final, le CDF constate que la compréhension des risques pour l'évaluation de l'employabilité varie entre les cantons et qu'une harmonisation est nécessaire. Etant donné qu'actuellement les informations PLASTA à ce sujet comportent une part de données manquantes, ce champ devrait être obligatoirement rempli dans tous les cantons. Disposer d'une information sur l'aptitude au placement n'est pas qu'une information analytique pour les études futures. Cela sert également de base pour le contrôle de l'utilisation des outils au niveau stratégique.



5 Non-concurrence: Enjeux pour le marché du travail

La règle primordiale dans le domaine des mesures du marché du travail est que les mesures d'emploi ne doivent pas concurrencer le marché primaire de l'emploi. Le CDF s'est penché sur les risques potentiels et leur surveillance. L'examen est particulièrement important pour les PET externes et les stages professionnels, étant donné qu'ils ne sont pas soumis aux mêmes règles en termes de contrôle et d'assurance-qualité que les programmes internes. Cependant, les PET en ateliers présentent aussi quelques risques.

Les risques potentiels sur le marché du travail seront abordés en traitant séparément les mesures internes et les mesures externes. L'interprétation du principe de non-concurrence et le type d'abus possibles ne sont effectivement pas les mêmes selon le lieu de participation. Pour chaque type de risque identifié, l'estimation de son importance issue des sondages sera discutée. Puis il s'agira de présenter les modes de surveillance prévus pour contenir ce risque.

5.1 Risques et surveillance des PET internes

La surveillance des programmes internes a déjà été largement décrite au point 4.6. Les enjeux relatifs à la non-concurrence et à la prévention des abus n'ont cependant pas encore été abordés. Du côté des organisateurs, deux risques ont été identifiés. En premier lieu, les prestations fournies dans le cadre des ateliers peuvent constituer une concurrence déloyale à l'égard des entreprises existantes. D'autre part, ces organisateurs peuvent être incités à retenir les demandeurs d'emploi dans les programmes afin de profiter du système. Cela renforce ainsi l'effet lock-in présenté au chapitre 3. Pour contrôler ces risques, la LMMT est soutenue par d'autres organes, en particulier les commissions tripartites cantonales et les ORP.

5.1.1 Concurrence entre ateliers et entreprises locales

Pour les organisateurs, les risques concernent principalement la question de la concurrence. Les organisateurs doivent trouver des activités permettant aux participants d'utiliser et de perfectionner leurs compétences. Ils disposent ainsi d'une main d'œuvre gratuite pour fabriquer des articles ou fournir des prestations. Cependant, ces activités ne doivent pas concurrencer les entreprises.

Légitimité des prestations fournies par les ateliers toujours à établir

Il s'agit alors de trouver des activités aussi bien légitimes qu'utiles pour les participants. Ils tentent avant tout de trouver des marchés de niche pour ne pas porter atteinte aux entreprises existantes (ex: location de vélos, ramassage d'habits). Les prestations fournies peuvent également être légitimées par le caractère non nécessaire des travaux (ex: repeindre un mur, entretenir des chemins pédestres). Une autre condition pour que les programmes soient acceptables est que les prestations ou articles fournis soient facturés au prix du marché et ne créent pas de distorsion. Le volume de production reste en principe inférieur à celui des entreprises réelles et ne représente pas un danger pour le secteur (ex: restaurant, magasin, réparation, fabrication d'articles en bois etc.).

Comme les exemples mentionnés l'indiquent, ces activités sont potentiellement toujours à la limite de ce qui est autorisé, dans une «zone grise». Il s'agit alors de peser minutieusement les intérêts en jeu. Les responsables cantonaux rencontrés, de même que ceux du SECO, ont une position

pragmatique. Ils sont conscients des risques, mais estiment que la proximité avec le marché du travail réel est primordiale. Il y a un besoin de trouver des activités pour former, motiver et entraîner les demandeurs d'emploi. Une certaine marge de manœuvre est laissée à l'organisateur, mais en cas de plainte, le canton réagit rapidement. Le SECO intervient généralement lorsqu'une plainte relative à la non-concurrence survient dans un canton. Conscient que ces programmes ont souvent lieu dans cette fameuse zone grise, l'organe de compensation n'essaie pas de défendre le bien-fondé des programmes à tout prix. Si le marché se développe après l'introduction de la mesure, alors l'activité perd sa légitimité. Un exemple typique est celui des services de location de vélos en ville, pour lesquels des demandeurs d'emploi sont bien souvent mobilisés. Si une entreprise s'établit et propose à son tour ce type de prestations, alors la légitimité de ce type de programmes doit être remise en question. En règle générale, une discussion explicative suffit toutefois à mettre fin à l'opposition.

Risque faible d'après les organisateurs

Par l'intermédiaire du sondage auprès des organisateurs, le CDF a cherché à apprécier dans quelle mesure ce risque de concurrence est réel. Les organisateurs qualifient dans l'ensemble le risque de concurrence du côté des ateliers comme étant très faible.¹¹⁴ Environ 70% des organisateurs estiment que le risque est inexistant ou très faible. Une autre question du sondage demandait aux organisateurs s'ils ont eux-mêmes eu connaissance de cas où un organisateur a fait concurrence à une entreprise. 80% d'entre eux ont dit ne jamais avoir eu connaissance de tels cas.

Cependant, ces résultats proviennent d'une auto-évaluation. Le CDF peut seulement constater que le sondage auprès des organisateurs ne permet pas de confirmer l'existence d'un risque marqué de non-concurrence. Il serait pertinent d'interroger des entreprises du marché primaire de l'emploi à cet égard, par exemple dans le cadre des enquêtes effectuées par le SECO.

Suivi du respect de la non-concurrence avant tout par la LMMT

Pour empêcher les abus et l'apparition de cas de concurrence, la LMMT s'appuie sur les processus d'approvisionnement et d'assurance-qualité. Les contrats de prestations contiennent une description des programmes à mettre en œuvre. Ils laissent une certaine marge de manœuvre à l'organisateur, mais délimitent le champ des possibilités et par conséquent le risque de distorsion du marché local. Les audits permettent de s'assurer que les activités poursuivies par les organisateurs correspondent réellement à ce que le mandat de prestation prévoit.

Les audits du SECO, au cours desquels les collaborateurs de l'organe de compensation sont accompagnés par la LMMT, permettent également de discuter des types de programmes mis en œuvre, de leur pertinence et des risques qui y sont liés.

Implication variable des commissions tripartites cantonales

Selon l'art. 85d LACI, une commission tripartite est un organe composé de représentants des autorités cantonales, des employeurs (patronat et associations faïtières) et des travailleurs (syndicats

¹¹⁴ Moyenne 1.49 sur une échelle allant de 0 à 5.



ou caisses de chômage). Une telle commission a pour but de discuter des diverses problématiques liées au domaine de l'emploi à l'échelle régionale et de surveiller que la mise en œuvre des politiques publiques qui s'y rapportent est conforme aux objectifs poursuivis. La composition mixte des commissions est là pour garantir une connaissance du marché local. Le CDF s'est intéressé à l'importance que ces commissions accordent au domaine des mesures du marché du travail, et en particulier aux mesures d'emploi.

De grandes différences ont été observées entre les cantons en ce qui concerne l'intérêt que ces commissions accordent aux PET organisés par des organisateurs. La plupart des commissions cantonales prennent uniquement connaissance des mesures existantes à l'échelle cantonale. Les autorités cantonales transmettent des informations succinctes aux partenaires économiques, sous la forme d'un bilan et d'une projection pour l'année à venir. Ces commissions sont peu intéressées par cette thématique et, à moins qu'une plainte ne soit émise, ne s'impliquent pas dans le contrôle des programmes mis en place.

Toutefois, certaines de ces commissions s'impliquent davantage. Dans le canton de Berne, la commission en apparence passive s'implique au tout début du processus, avant l'appel d'offre. Le mandat est préparé par la LMMT mais la commission tripartite est consultée. Une fois le contrat de prestation octroyé, la commission n'intervient plus. Dans d'autres cas, l'aval de la commission est explicitement requis pour puisque les programmes puissent débiter. Au Tessin, les programmes sont adoptés en bloc pour l'année suivante. Le Valais a spécialement créé une commission tripartite MMT, distincte de la commission tripartite ORP. Sa particularité est de devoir juger si les travaux entrepris par les organisateurs (peinture dans une école, rénovations de murs dans les vignes, etc.) privent les entreprises locales de contrats potentiels. Au fil de l'année, l'organisateur informe des activités qu'il compte entreprendre et attend le feu vert de la commission. Ainsi, en Valais, la LMMT octroie initialement une grande liberté aux organisateurs concernant le choix des activités et la commission MMT s'assure que les activités entreprises restent dans le cadre autorisé. Il s'agit donc d'une application concrète de la surveillance de la non-concurrence. La commission du canton d'Argovie est également active. Les organisateurs sont tenus de rédiger chaque année un rapport sur la concurrence à l'intention de la commission. Ainsi elle dispose d'informations supplémentaires à celles transmises par la LMMT. Elle effectue même à l'occasion des contrôles sur place. Le but des contrôles est de vérifier par exemple que des prestations qui entraînent en concurrence avec les entreprises du domaine ont bien été retirées de l'offre. La commission mise donc sur la prévention et le suivi.

Dans l'ensemble, le CDF constate que les programmes sont peu discutés par les commissions tripartites. Ce domaine est considéré comme technique et souvent laissé à la seule attention de la LMMT. D'autres thèmes, tels que par exemple les mesures d'accompagnement à la libre circulation des personnes, font l'objet d'une plus grande attention. Les membres de ces commissions ont en outre signalé que l'importance de la thématique MMT avait encore baissé au cours des dernières années. Les autorités le reconnaissent et justifient cet état de fait par le déficit de connaissances et d'intérêt chez les autres membres. Les LMMT se contentent alors généralement d'informer brièvement afin notamment de limiter les oppositions ultérieures en profitant de la présence de tous les acteurs sociaux. Les commissions tripartites réagissent en cas de plaintes liées à la concurrence. Il est toutefois rare que des réclamations leur soient directement adressées. Les

entreprises s'estimant lésées passent plutôt par la LMMT ou par les associations faitières, voir par les médias. Cela signale que le rôle de la commission tripartite est peu connu.

5.1.2 Incitation à retenir le plus longtemps possible dans les programmes

L'autre risque est que les organisateurs de mesures retiennent les participants dans la mesure plus longtemps qu'ils ne le devraient, retardant ainsi leur réinsertion sur le marché du travail. Ils pourraient ainsi négliger l'aspect «soutien à la recherche d'emploi». A priori, ils ont tout intérêt à ce que les participants n'interrompent pas leur programme avant le délai prévu, pour des raisons de financement et de taux de remplissage de leur mesure. Ainsi, le comportement de l'organisateur pourrait intensifier l'effet lock-in décrit au chapitre 3.

Risque contraire aux principes des organisateurs

Les résultats du sondage indiquent que près de 90% des organisateurs qualifient ce risque de rétention comme étant faible ou inexistant. Cela rejoint l'avis des participants, puisqu'une grande majorité a affirmé que la participation n'avait pas entraîné une baisse d'intensité de leurs recherches d'emploi (cf. chapitre 3.1.9).

Les interlocuteurs rencontrés ont cependant souligné le fait que la préoccupation première de ces organisations spécialisées est le soutien aux demandeurs d'emploi. Bien que cela ne soit pas toujours dans l'intérêt de l'institution, le bien des demandeurs d'emploi prime dans tous les cas, car c'est la raison d'être de ces institutions. Il en va de plus de leur réputation, ainsi que de celle du système de réinsertion dans son entier.

Prévention par la LMMT et par les ORP

Il s'agit également d'un risque qui nécessite avant tout de la prévention, les moyens de contrôle étant limités. Les LMMT incitent les organisateurs à accentuer le soutien et le suivi des activités de recherche d'emploi. Ces dernières années, le personnel encadrant a d'ailleurs vu son rôle évoluer dans cette direction. De surcroît, le financement octroyé aux organisateurs ne dépend pas exclusivement de la durée de l'accueil, de manière à limiter les éventuelles incitations. Le contrat de prestation est donc une nouvelle fois un instrument de pilotage indispensable.

Les ORP jouent un rôle central dans cette surveillance, en sensibilisant les participants et en poursuivant leur contrôle des postulations. Les conseillers en personnel informent les participants de leurs droits et des risques. Ils leur rappellent que l'accord sur les objectifs doit être respecté et qu'ils doivent leur rapporter tout problème lié à la participation. En cas de plaintes de participants, les conseillers sont également compétents pour signaler les problèmes à la LMMT.

La LMMT s'appuie en effet sur les feedbacks des participants, des ORP, mais aussi des organisateurs. Cette transmission des plaintes est plus ou moins formalisée. En cas de réclamations répétées, la LMMT prend contact avec l'organisateur concerné afin de vérifier la véracité des faits. Divers scénarios sont possibles lorsqu'un abus est décelé, allant de l'exigence d'un changement de pratique à la rupture du mandat de prestation. Ainsi, la communication et l'échange d'information sont particulièrement importants dans le cadre des programmes collectifs internes, puisque la LMMT est le mandant et peut intervenir à tout moment afin de recadrer la mesure.



5.1.3 Bilan: situation pas problématique du côté des PET internes

Le risque principal envisagé pour ces mesures est que les ateliers créent avec leurs activités une concurrence pour les entreprises actives sur le marché du travail. Or, sa portée n'a pu être discutée qu'au travers du sondage auprès des organisateurs, lesquels qualifient le risque comme étant faible, voire inexistant. Du côté des organes de surveillance, la LMMT reste principalement en charge du suivi des programmes qu'elle met en place. Ces derniers sont peu thématiques auprès des commissions tripartites.

Concernant le risque que les organisateurs retiennent les participants, il semble également faible aux yeux des organisateurs. La prévention de l'apparition de ce risque passe par l'établissement et la vérification des principes contenus dans le contrat de prestations. Le suivi individuel par les conseillers ORP reste cependant central pour éviter un renforcement du lock-in provoqué par le comportement de l'organisateur. La réinsertion reste toutefois la raison d'être de ces organisations.

Sur cette base, le CDF constate que ces deux risques sont faibles. La surveillance est adéquate, même si une implication plus importante des commissions reste souhaitable. La situation du côté des programmes internes n'est donc pas considérée comme étant problématique.

5.2 Risques et surveillance des mesures externes

Les risques et la surveillance des programmes d'emploi temporaire ayant lieu en institution d'accueil et des stages professionnels constituent l'intérêt principal de ce chapitre. En effet, l'éventuelle création d'effets d'aubaine auprès des entreprises est un point sensible. Avec ce genre de mesures, il existe forcément une tentation pour les entreprises à vouloir profiter du système.

5.2.1 Avantage concurrentiel vis-à-vis des autres entreprises

Le premier risque identifié est que l'accueil de demandeurs d'emploi fournisse un avantage concurrentiel à l'institution. Dans le cadre d'un placement externe, l'employeur n'a pas de salaire à verser puisque les participants sont indemnisés par la caisse de chômage (à l'exception des 25% dans le cas d'un stage professionnel). Si ce prix nul ou minime est intentionnel afin d'inciter des institutions à collaborer avec l'assurance-chômage, il existe toutefois un danger que les entreprises y voient une opportunité de profiter du système, au détriment des demandeurs d'emploi. Grâce à l'accueil régulier de demandeurs d'emploi, l'entreprise pourrait être tentée de substituer certains postes existants. Une autre conséquence possible est que l'entreprise, sans supprimer de postes, en crée de nouveaux spécialement pour cette catégorie de travailleurs, au lieu d'offrir de nouveaux postes réguliers. Il s'agirait ainsi de postes subventionnés permettant à l'entreprise d'augmenter sa productivité aux frais de l'assurance-chômage. Dans les deux cas, cette main d'œuvre confère alors un avantage concurrentiel par rapport aux entreprises qui n'offrent pas de telles places.

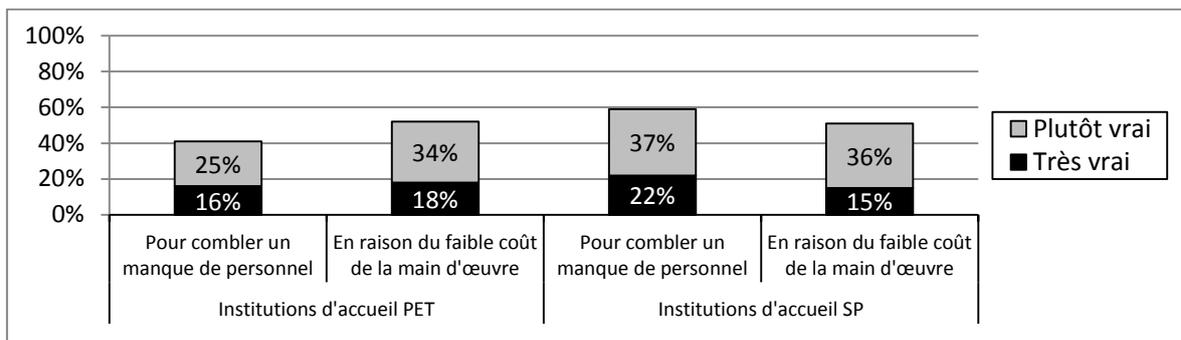
Risque plutôt faible mais toutefois réel d'après les institutions d'accueil

Deux questions ont permis de sonder les risques par l'intermédiaire du sondage auprès des entreprises. Il a été demandé de qualifier sur une échelle allant de 0 à 5 les deux risques suivants: 1) Des institutions d'accueil substituent des places de travail fixes par des postes pour chômeurs qu'elles renouvellent régulièrement. 2) L'accueil de demandeurs d'emploi confère un avantage

concurrentiel par rapport aux entreprises concurrentes. Dans l'ensemble, les institutions qualifient les risques comme étant faibles. Les moyennes obtenues sont de 1.60 pour l'aspect substitution (1)) et 1.50 pour la question plus générale (2)). 8-11% des entreprises ont répondu que le risque est plutôt ou très élevé. À noter que dans chaque canton, l'estimation moyenne du risque par les institutions accueillant des stages est légèrement plus élevée que celle des institutions accueillant des PET.

Les raisons invoquées pour expliquer l'accueil de demandeurs d'emploi dans le cadre de mesures d'emploi apportent également des éléments de réponse en lien avec les risques. La Figure 21 rapporte les réponses des institutions PET et SP. Env. 50% affirment avoir recours à ces mesures en raison du faible coût de la main d'œuvre. Le résultat est quasi identique pour les PET externes que pour les stages professionnels. Des différences apparaissent avec l'argument d'accueillir pour combler un manque de personnel. 40% des institutions PET l'ont confirmé, pour 60% du côté des stages. Au final, cela démontre qu'il s'agit de mesures relativement attractives et qui peuvent donc éveiller l'intérêt des institutions à en abuser.

Figure 21: Motivations à l'accueil liées au manque et au coût du personnel, par type d'inst.



Source: CDF, Sondage auprès des inst. d'accueil

Interrogés d'autre part sur leurs connaissances de cas concrets, env. 15% des institutions d'accueil avouent connaître des entreprises accueillant des demandeurs d'emploi pour substituer des postes existants ou économiser des frais de personnel.

Ainsi, le CDF considère que les cas de substitution ou de création de postes ne peuvent pas être exclus, bien que les institutions estiment que le risque est relativement peu élevé. Les réponses en lien avec les motivations conduisant à l'accueil indiquent que des abus ne peuvent pas être exclus.

Niveau de risque légèrement plus élevé dans l'administration publique et l'économie privée

Le CDF a cherché à identifier si le risque varie en fonction du secteur dans lequel l'institution évolue. La pertinence du principe de non-concurrence est en effet à interpréter de manière distincte en fonction des quatre secteurs d'activité: 1) administration publique, 2) secteur parapublic, 3) secteur privé à but non lucratif et 4) secteur privé à but lucratif.

La plupart des interlocuteurs estiment que les risques de création de postes subventionnés sont élevés dans les *administrations publiques communales, cantonales ou fédérales*. Toutefois, pour certains, les administrations publiques ont un devoir de montrer l'exemple en collaborant avec



l'assurance-chômage. Le nombre de demandeurs d'emploi employés au cours de PET ou de stages devrait néanmoins rester raisonnable. Il faudrait aussi veiller au contenu de la mesure, pour s'assurer que l'activité proposée contribue réellement à l'amélioration de l'employabilité du participant. Cette opinion concernant le rôle de l'Etat ne fait toutefois pas l'unanimité. Certains protagonistes sont convaincus qu'il est préférable de placer les chômeurs dans un secteur offrant davantage d'opportunités d'engagement direct. Or il semble difficile que l'Etat puisse engager ces participants en raison du manque de budget et des procédures de recrutement.

Le raisonnement est le même pour le *secteur parapublic* tel que les hôpitaux, les établissements médico-sociaux, les écoles, etc. Les placements y sont encouragés tant que cela reste dans une proportion acceptable. D'autant plus que certaines de ces activités pourraient être en concurrence avec des services offerts dans le privé. Dans le *secteur privé à but non lucratif*, ce type d'organisations ne dispose habituellement pas des moyens nécessaires pour engager des collaborateurs supplémentaires. Finalement, pour les interlocuteurs, c'est le *secteur privé à but lucratif* qui représente a priori le secteur le plus à risque, notamment en matière de substitution. Pour rappel, seuls des stages professionnels devraient avoir lieu dans l'économie privée. Il s'agit naturellement du domaine où d'éventuels abus seraient le moins bien acceptés. Ces derniers conduiraient à des gains financiers contraires aux principes fondateurs des assurances sociales.

Chaque institution participant au sondage a indiqué dans quel domaine elle se situe. Les auto-estimations ont donc pu être triées selon le secteur d'activité. De manière générale, des valeurs assez similaires entre les différents secteurs ont été relevées. Cependant, certaines tendances se confirment. Pour la substitution dans le cadre des PET externes, la moyenne¹¹⁵ oscille entre 1.09 dans le secteur privé à but non lucratif et 1.92 dans l'administration publique. Le secteur privé à but lucratif se rapproche de l'administration publique avec 1.80, le secteur parapublic est quant à lui plus proche du secteur à but non lucratif (1.36). Les attentes se confirment donc, même en se basant sur des auto-évaluations. Toutefois, les écarts restent peu conséquents.

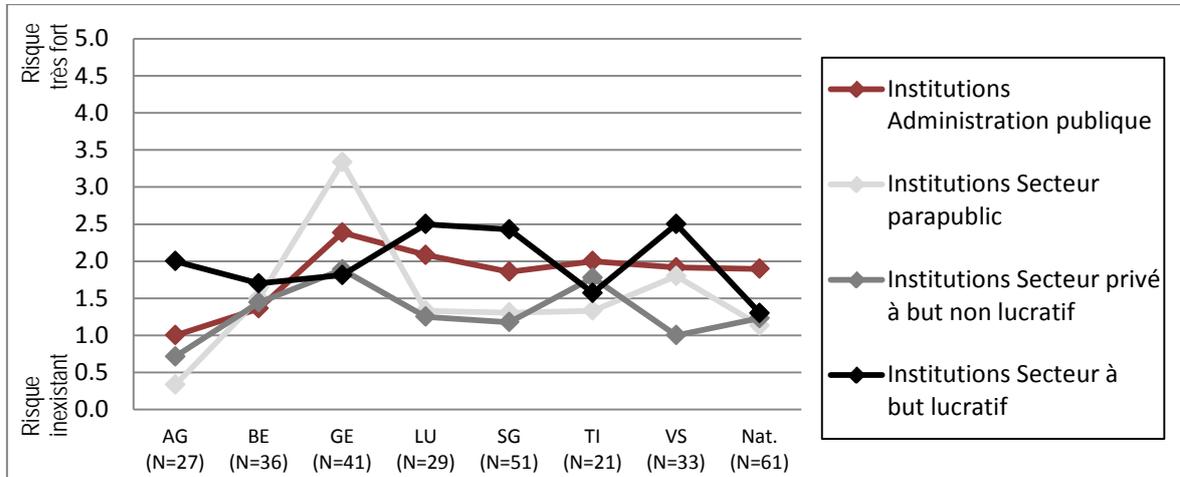
Le risque de substitution a encore été analysé en introduisant la variable cantonale. Les résultats apparaissent dans la

Figure 22.¹¹⁶ Les estimations sont relativement constantes pour chaque secteur, confirmant que l'administration et le domaine privé restent les plus à risques. Les résultats des cantons d'Argovie et de Genève sortent toutefois du lot. Les institutions argoviennes qualifient le risque globalement de plus faible qu'ailleurs. Or l'Argovie accorde une attention particulière à la surveillance du marché du travail, notamment par l'intermédiaire d'une commission tripartite particulièrement active. Il se pourrait donc que l'attention particulière accordée aux risques de concurrence ait bien été perçue par les institutions d'accueil concernées. À Genève, c'est surtout le secteur parapublic, suivi par l'administration publique, qui inspire davantage de craintes.

¹¹⁵ Rappel: échelle allant de 0 à 5 et 1.60 de moyenne globale pour la substitution (cf. page précédente)

¹¹⁶ Toutes les institutions d'accueil sont ici comptabilisées, PET ou SP.

Figure 22: Risque de substitution en moyenne selon le secteur concerné, par canton



Source: CDF, Sondage auprès des organisateurs et inst. d'accueil

Impression de risque réel confirmé par les participants

Le sondage auprès des participants a également permis d'apporter des résultats liés à la thématique de la substitution. Ces estimations figurent dans le Tableau 21. Environ la moitié des participants imaginent que leur poste en tant que stagiaire ou participant PET pourrait être occupé par un employé régulier de l'entreprise. Si ces suppositions sont plus fréquentes du côté des stages, il s'avère que les deux types de mesures externes présentent des valeurs relativement proches.

Tableau 21: Estimation de la possibilité de substitution par les participants

Pensez-vous que l'entreprise aurait dû engager un collaborateur avec un contrat à durée indéterminée pour effectuer les tâches que vous avez faites dans le cadre du stage professionnel ?				
	Oui, c'est très probable	Oui, peut-être	Non, c'est très peu probable	Je ne sais pas
Participants à un PET externe (N=71)	20%	23%	43%	14%
Participants à un stage prof. (N=224)	28%	17%	38%	17%

Source: CDF, Sondages auprès des participants PET et SP

Le CDF s'est demandé si ces possibles cas de substitution sont plus fréquents dans certaines branches. Les avis des participants ont donc été triés, en fonction du secteur dans lequel ils ont été placés. Globalement, l'analyse a montré que toutes les branches sont concernées. Les risques semblent légèrement plus élevés dans les domaines du commerce, de l'information et communication, ainsi que dans celui de la santé et de l'action sociale, sans toutefois que cela ne soit significatif. L'administration publique fédérale semble davantage touchée par cette problématique. Toutefois cela s'explique avant tout par la surreprésentation dans le sondage de personnes ayant effectué un stage par le biais des mesures nationales.



Appui via les organisateurs intermédiaires et demande d'autorisation préalable à la LMMT

Suite aux observations liées au risque d'avantage concurrence, la question du contrôle se pose. Le risque d'abus reste cependant une tâche délicate. Les institutions d'accueil sont seulement liées à l'assurance-chômage par l'accord individuel sur les objectifs, et non par un mandat de prestation. Il n'y a pas non plus toujours un organisateur intermédiaire. La LMMT ne peut donc pas compter de la même manière sur le processus d'approvisionnement pour prévenir les risques.

En présence d'un intermédiaire, les responsabilités en cas d'abus sont définies dans le mandat octroyé par la LMMT. Etant donné qu'ils choisissent eux-mêmes les institutions avec lesquels ils collaborent, la LMMT tient généralement l'organisateur pour responsable en cas de non-respect des règles par ses institutions partenaires. Selon certains interlocuteurs rencontrés, ce transfert de la responsabilité constitue un moyen peu coûteux pour faire en sorte que le système mis en place réponde aux exigences fixées. Toutefois, la LMMT exige en principe aussi des organisateurs qu'ils fassent une demande avant de placer un demandeur d'emploi à l'externe, de manière à vérifier a priori la conformité du placement. Le renouvellement du placement ne devrait pas être automatique, mais soumis à une nouvelle autorisation. Cette procédure est prévue en vue d'éviter les placements auprès d'entreprises problématiques connues des autorités, LMMT ou ORP. Ces derniers contribuent en effet à la surveillance dans la mesure où ils disposent de meilleures connaissances du marché du travail local. Grâce à leur collaboration, il est possible d'établir une liste des entreprises à risques.

Lorsque les PET sont gérés sans intermédiaire, la LMMT doit elle-même trouver les places d'accueil. Elle s'assure alors du respect des conditions formelles pour accueillir des demandeurs d'emploi. Les stages professionnels quant à eux sont sous la responsabilité du conseiller. Cependant, en tant que mesure individuelle, ils doivent recevoir l'aval de la LMMT. Celle-ci vérifie toujours la pertinence de la mise en place d'une mesure hors du catalogue habituel. La vérification des dossiers par la LMMT semble toutefois avant tout porter sur la cohérence du poste par rapport au profil de l'assuré, au détriment d'une réflexion par rapport à l'entreprise d'accueil.

Qu'il y ait un organisateur ou non et indépendamment du secteur ou de la branche dans laquelle l'assuré est placé, chaque place individuelle devrait faire l'objet d'une autorisation préalable. La surveillance ne varie pas en fonction du secteur. Les études de cas n'ont pas révélé qu'un secteur serait davantage dans le radar des autorités que les autres.

Ce système d'autorisations préalables devrait permettre de prévenir les cas de substitution ou de création de postes subventionnés. Un délai d'attente peut être imposé aux entreprises renouvelant trop souvent leurs demandes d'engagement temporaire d'un demandeur d'emploi, en PET ou en stage. Cependant, une question portant sur ce délai d'attente a été posée dans le sondage. La majorité des organisateurs fonctionnant comme intermédiaires (inclus les organisateurs mixtes) ont affirmé qu'il n'y en avait pas. Il en est de même du côté des institutions d'accueil. Ainsi, il ne s'agit pas d'un instrument très connu. Les demandes d'autorisations préalables adressées à la LMMT ne débouchent donc pas forcément sur l'instauration d'un délai d'attente.

Pour le CDF, le fait que le délai d'attente soit peu connu indique que ces pratiques informelles d'autorisation préalable n'apparaissent pas partout, ou en tout cas pas de manière systématique. Pour les stages professionnels, cela ne semble pas trop problématique, étant donné que les places sont enregistrées dans PLASTA. Il est donc possible de savoir où sont placés les participants.

L'analyse pour l'année 2013 a d'ailleurs montré que la plupart des entreprises n'accueillent qu'un stagiaire par année (cf. chap. 3.2.2). En revanche, la base de données PLASTA permet rarement de connaître le lieu de participation des PET externes. Seul le nom de l'organisateur intermédiaire apparaît. À l'échelle du canton, les PET externes ne semblent pas être enregistrés de manière exhaustive, formelle et systématique. Or un tel monitoring permettrait de livrer des données sur le type d'entreprises concernées, la fréquence de l'accueil par l'entreprise, la durée des programmes ou stages, etc.

Finalement, comme pour les autres risques, la gestion des plaintes provenant des ORP ou des participants est un outil important de surveillance durant la mesure. En ce qui concerne les placements externes, ce suivi est même indispensable. Il s'agit quasiment du seul moyen d'identifier des cas de non-respect des règles par des institutions d'accueil. Le rôle de l'ORP n'est pas uniquement de retransmettre l'information mais d'intervenir si nécessaire. Le conseiller ORP référent vérifie que tout est en ordre lors des entretiens obligatoires et réguliers avec l'assuré, de manière à ce que les demandeurs d'emploi ne soient pas exploités.

Des commissions tripartites peu intéressées par les mesures externes

Au vu du peu d'implication des commissions tripartites pour les programmes internes, il n'est pas étonnant que leur rôle en lien avec les places externes soit minime. Les stages professionnels ne sont thématiques par aucune commission. En ce qui concerne les PET externes, les informations les concernant sont jointes à celles concernant les mesures internes si elles sont gérées par un organisateur. En outre, la différence entre les deux types de mesures semble rarement thématisée.

Il faut souligner quelques exceptions, puisque certaines commissions s'intéressent justement à ces mesures en particulier. À Genève, la commission de réinsertion professionnelle désire être impliquée plus tôt dans le processus et que les discussions portent également sur les institutions d'accueil. L'idée est de pouvoir profiter de l'expérience des représentants des employeurs ou des syndicats, lesquels disposent de connaissances sur les entreprises potentiellement problématiques. Leurs expériences permettraient de compléter les informations gérées par la LMMT et les ORP. En outre, un comité de pilotage pour les mesures qui ont lieu sur le marché primaire du travail a été mis en place.

Autre exception, les commissions tessinoises s'intéressent particulièrement aux postes externes. Alors que les programmes collectifs sont rapidement adoptés en bloc, la discussion porte chaque année sur les différentes places prévues pour l'année suivante dans les administrations publiques, cantonales et communales, ainsi que dans les fondations. Les membres ont en ligne de mire le risque de substitution dans ces milieux. Ils vérifient surtout le caractère extraordinaire des tâches que l'on compte allouer aux demandeurs d'emploi.

Enfin, en Argovie, dans les rapports rédigés par les organisateurs à l'intention de la commission tripartite, les places organisées à l'externe doivent également être décrites, les organisateurs étant du type mixte. Surtout, des contrôles sur place sont également effectués, ce qui montre un intérêt grandissant pour les entreprises et non seulement pour les organisateurs.



5.2.2 Incitation à retenir auprès de l'institution d'accueil

L'autre risque pour l'assurance-chômage est, comme pour les mesures internes, le renforcement du lock-in. Les institutions d'accueil pourraient être tentées de profiter de cette main d'œuvre le plus longtemps possible, de manière à rentabiliser leur investissement (formation et intégration dans l'entreprise). L'employeur peut ainsi empêcher ou simplement ne pas encourager le participant à rechercher activement un emploi, ce qui ralentit la réinsertion.

Un risque tangible pour les demandeurs d'emploi espérant être engagés

Un mécanisme utilisé pour retenir est de laisser croire que la mesure pourra déboucher sur un engagement au sein de l'institution d'accueil. Le sondage a permis d'identifier dans quelle mesure l'espoir d'être engagé est répandu parmi les participants et si cela a des conséquences sur la recherche d'emploi. Les résultats figurent dans le Tableau 22. On constate chez les participants PET comme chez les stagiaires, un espoir relativement élevé d'être engagé à la fin de la mesure, puisqu'ils sont 65%, respectivement 50%, à affirmer que celui-ci est très grand ou plutôt grand. Seuls 10-15% des participants l'excluent totalement.

Tableau 22: Espoir d'engagement et conséquences sur la recherche d'emploi

<i>Pendant la durée du programme, quel était votre espoir d'obtenir un emploi régulier dans l'institution d'accueil ?</i>						
	Très grand	Plutôt grand	Plutôt faible	Très faible	Inexistant	Je ne sais pas
Participants à un PET	33%	25%	14%	12%	14%	2%
Participants à un stage prof.	32%	33%	15%	6%	10%	4%

<i>Pendant le programme, l'espoir d'obtenir un emploi dans l'institution d'accueil a-t-il eu des répercussions sur votre comportement en matière de recherche d'emploi ?</i>					
	Aucunes répercussions	Moins cherché d'offres	Moins postulé	Postulations de moindre qualité	Je ne sais pas ou autre
Participants à un PET	63%	15%	12%	7%	3%
Participants à un stage prof.	58%	17%	15%	5%	5%

Source: CDF, Sondages auprès des participants PET et SP

Le CDF constate donc que l'espoir existe chez la plupart des participants. Le sondage auprès des stagiaires a, de plus, montré que pour la moitié cette possibilité d'engagement avait été explicitement communiquée par l'employeur. Parmi elles, 60% ont effectivement été engagées et y étaient encore employées au moment du sondage. Les employeurs sont donc souvent de bonne foi lorsqu'ils signalent d'éventuelles possibilités de recrutement interne. Malgré tout, cela peut avoir des conséquences sur la durée du chômage (cf. chap. 3.2.2 et 3.2.7).

Les personnes ayant avoué un certain espoir d'engagement direct ont répondu à la seconde question exposée du Tableau 22. Si l'espoir d'être engagé n'a pas eu de répercussions sur près de 60% des participants, un tiers a tout de même affirmé avoir diminué ses recherches de manière quantitative ou qualitative. Ainsi, il reste opportun que les conseillers ORP soient attentifs aux recherches pendant la mesure. Le contrôle des postulations permet également de discuter avec les demandeurs d'emploi en cours de mesure et de clarifier leurs attentes, de manière à ce qu'ils continuent à rechercher un emploi. Ceci peut également agir comme un signal pour l'employeur et le persuader d'offrir un poste à l'assuré avant même la fin de la mesure.

Risque confirmé par les institutions, mais de nombreux engagements

Le sondage a révélé que les institutions sont elles-mêmes conscientes du risque de retenir les demandeurs d'emploi. C'est d'ailleurs le risque qu'elles qualifient comme étant le plus élevé, avec une moyenne de 2.15. Elles sont près de 40% à estimer que le risque est moyen ou élevé. En outre, on n'observe également peu de différences entre les différents secteurs (moyennes de 1.75 à 2.11 pour les PET, un peu plus élevé pour les stages professionnels). Ce risque peut toutefois être nuancé en partie par la motivation des entreprises à recruter les demandeurs d'emploi. Il s'agit en effet d'une raison invoquée par 45% des institutions PET et 65% des institutions accueillant des stagiaires de l'assurance-chômage.¹¹⁷

Rôle de l'ORP essentiel pour éviter la prolongation de la durée

Le CDF constate ainsi que le risque est pertinent. Les autorités doivent être attentives à le contenir. Les conseillers ORP devraient être davantage sensibilisés à cette problématique, afin d'assurer efficacement leur activité de contrôle. Les rendez-vous obligatoires permettent de vérifier que les recherches d'emploi sont poursuivies de manière satisfaisante. À cette occasion, les attentes des demandeurs d'emploi envers leur employeur peuvent également être identifiées et rationalisées.

Le nombre d'engagements réels par les institutions d'accueil est également un indicateur intéressant. Ce dernier n'est malheureusement pas calculé par les cantons, en raison notamment du manque de données fiables à propos du lieu de participation des mesures externes. Les stages sont répertoriés dans PLASTA, mais cela ne permet pas une analyse quantitative des engagements effectifs. Les PET externes quant à eux restent difficilement identifiables, ce qui empêche toute discussion relative au taux d'engagement.

5.2.3 Attractivité des mesures externes pour les institutions d'accueil

Les deux points précédents ont montré que pour les PET externes et les stages professionnels les risques sont peu élevés, mais bien réels. Le système de surveillance est en revanche relativement peu étoffé. Les interlocuteurs ont déclaré une certaine impuissance au niveau des possibilités de contrôles. Hormis le système des autorisations préalables par la LMMT et le suivi individuel des participants par l'ORP, les instruments à disposition pour exercer une surveillance plus marquée semblent manquer. Le risque de froisser certains partenaires et de mettre en danger des partenariats futurs explique également la retenue de la part des autorités. Celles-ci rappellent qu'elles sont confrontées à un dilemme: privilégier le contrôle et la gestion des risques ou pouvoir compter sur un nombre suffisant d'institutions partenaires. Suivant cette logique, les contrôles sont actuellement peu intenses en vue d'attirer des institutions d'accueil.

Les différentes autorités en charge de l'assurance-chômage répètent que les mesures d'emploi ne sont pas particulièrement attractives. L'assurance-invalidité ou l'aide sociale offriraient davantage d'incitations aux entreprises participantes. Certains domaines peuvent également bénéficier de stagiaires provenant directement d'écoles spécialisées. Pour les interlocuteurs rencontrés, à une faible attractivité il faut répondre par un faible niveau de contraintes.

¹¹⁷ Cf. Figure 26, p. 133.



La question qui se pose est alors la suivante: la situation actuelle doit-elle changer?

Pour y répondre, la prétendue faible attractivité des mesures pour les institutions d'accueil doit être évaluée, de même que le niveau de contraintes auquel elles sont soumises. Cela permettra de juger si la surveillance actuelle, en apparence déficitaire, est néanmoins conforme aux besoins de la politique de réinsertion. Cette évaluation de l'attractivité fait l'objet du présent chapitre. Les différents éléments présentés apporteront des pistes de réflexion.

Difficulté relative pour trouver des institutions partenaires

Un indicateur simple pour se rendre compte de l'attractivité est d'observer le comportement des entreprises et leurs rapports avec les organisateurs. En effet, si les institutions se montrent très intéressées, cela signifie que les mesures représentent de grands avantages pour elles. En revanche, si les organisateurs doivent se battre pour réaliser un placement, c'est le signe que le système d'incitation ne fonctionne pas.

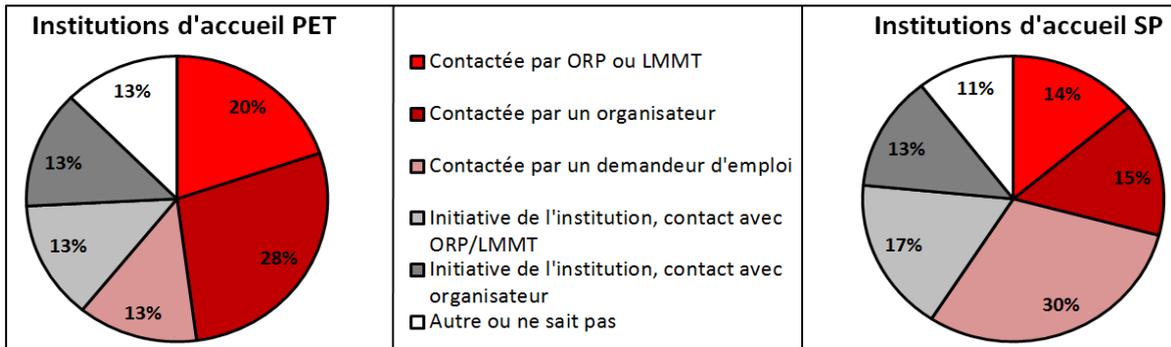
Le CDF a demandé aux intermédiaires à quel point il est difficile de trouver des institutions dans lesquelles placer des demandeurs d'emploi.¹¹⁸ Le résultat est mitigé: 38% d'entre eux estiment que c'est plutôt facile (0% a dit très facile), contre 60% qui trouvent cela passablement difficile, voire très difficile. C'est donc le signe d'une attractivité plutôt limitée. Parmi les organisateurs, certains changent souvent d'institutions partenaires, alors que d'autres le font peu, voire pas du tout. Il n'est donc pas possible de discerner une tendance à ce niveau-là.

Autre indicateur, le CDF a cherché à savoir de qui venait l'initiative de la collaboration avec l'assurance-chômage. Les résultats sont présentés dans la Figure 23. Un quart des institutions interrogées disent avoir elles-mêmes pris l'initiative de la collaboration, en s'adressant au canton ou à un organisateur (en gris). La plupart du temps, les autorités ou organisateurs doivent donc aller les chercher. Cela laisse présager d'une attractivité existante, mais pas non plus excessive.

Une analyse supplémentaire visait à observer si le risque d'avantage concurrentiel ou de retenir dans la mesure était plus fort lorsque l'initiative de collaboration provient de l'institution. Cela n'a pas été confirmé. Les estimations du risque sont similaires à celles des institutions recrutées.

¹¹⁸ Les organes LMMT ou ORP s'occupant de l'acquisition de places n'ont pas été interrogés, le sondage s'adressant aux organisateurs. Les cantons ne mandatant pas d'organismes intermédiaires ou mixtes ne sont donc pas représentés dans ces résultats (SG, TI, GE). Le CDF a donc renoncé à réaliser une comparaison intercantonale. L'autre raison reste le faible nombre d'organismes et la nécessité de garantir l'anonymat.

Figure 23: Origine de la collaboration entre l'institution d'accueil et l'assurance-chômage

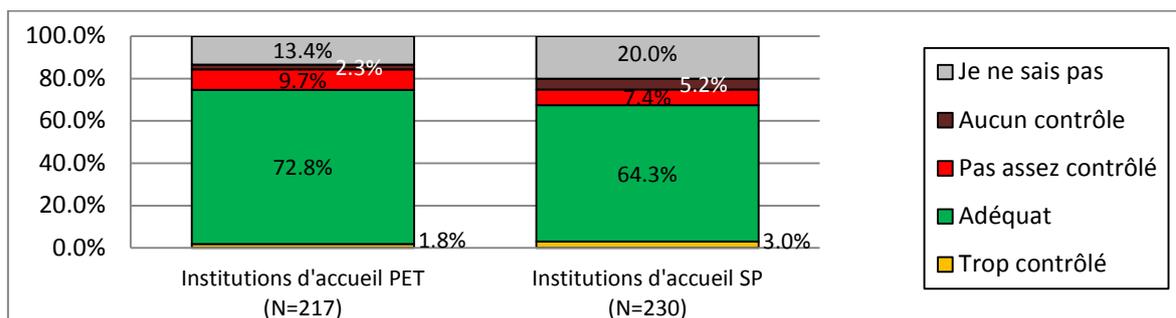


Source: CDF, Sondage auprès des inst. d'accueil

Niveau de contrôle adéquat de l'avis des institutions

Comme relevé au début de ce point 5.2.3, les observations portant sur la surveillance des mesures externes ont laissé présager d'un niveau de surveillance relativement faible. Cela se confirme lorsque l'on confronte ce constat avec les observations issues des sondages. Une question se rapportait effectivement à l'impression générale concernant le niveau de contrôle. Les résultats apparaissent dans la Figure 24. La majorité des répondants, env. 70%, estime que le niveau de contrôle est adéquat. Seule une infime proportion a le sentiment d'être contrôlée de manière excessive. Toutefois, certaines d'entre elles qualifient le contrôle de plutôt insuffisant. Certaines avouent même n'être pas du tout contrôlées. Le CDF constate alors que la surveillance n'est en tout cas pas excessive. À noter que le contrôle est ressenti comme étant plus lâche du côté des stages professionnels que des PET externes.

Figure 24: Niveau de contrôle ressenti par les organisateurs et institutions d'accueil¹¹⁹



Source: CDF, Sondage auprès des inst. d'accueil

¹¹⁹ Les réponses proposées ont été partiellement regroupées pour l'illustration. Ainsi «trop contrôlé» regroupe les deux possibilités suivantes: «trop contrôlé» et «plutôt trop contrôlé». De même, «pas assez contrôlé» cumule les réponses classées dans «plutôt pas assez contrôlé» et «pas assez contrôlé». Les autres sont conformes aux modalités de réponses offertes dans le sondage.

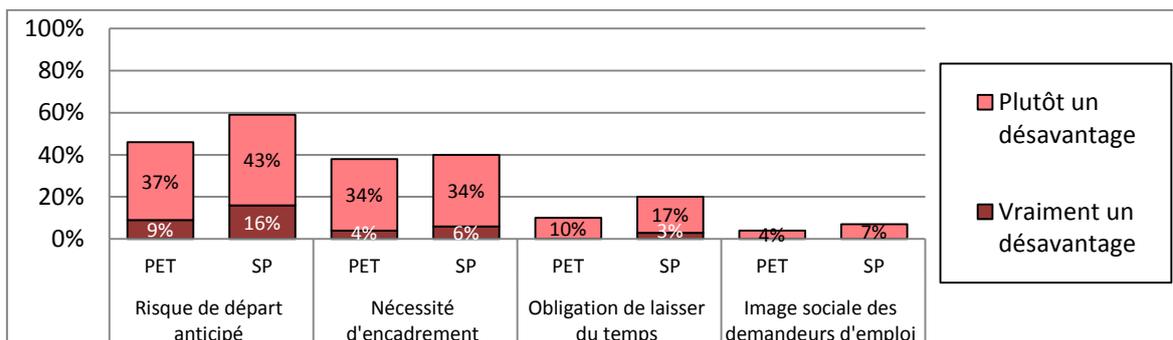


Des inconvénients à relativiser...

Les inconvénients suivants liés à l'accueil sont invoqués pour expliquer la réticence des autorités à apporter d'autres contraintes pour les institutions partenaires. Le but premier de ces mesures restant la réinsertion professionnelle, le système prévoit qu'un participant peut quitter à tout moment une mesure, dès l'instant où il trouve un emploi. Ce risque de départ anticipé est réel pour l'employeur qui investit dans la formation et l'intégration d'une personne qui pourrait partir avant d'être productif. De plus, pendant cette période d'adaptation, le demandeur d'emploi doit être encadré. Cette activité de soutien baisse la productivité des collaborateurs avec ce rôle de coach. Le demandeur d'emploi doit aussi pouvoir bénéficier de temps pour procéder à la recherche d'emploi. Enfin, l'engagement d'un chômeur peut représenter un pari hasardeux pour un employeur, compte tenu de l'image sociale véhiculée par le statut de chômeur.

Le sondage réalisé montre que le risque de départ anticipé (50-60%) et le besoin d'encadrement (40%) sont véritablement considérés comme des désavantages par une bonne partie des institutions interrogées (Figure 25). Le fait de laisser du temps à disposition pour la recherche et l'image des chômeurs ne posent de problème. Il semblerait que les contraintes pour les entreprises soient donc souvent surestimées.

Figure 25: Evaluation des inconvénients des mesures par les institutions d'accueil



Source: CDF, Sondage auprès des inst. d'accueil

... des avantages certains

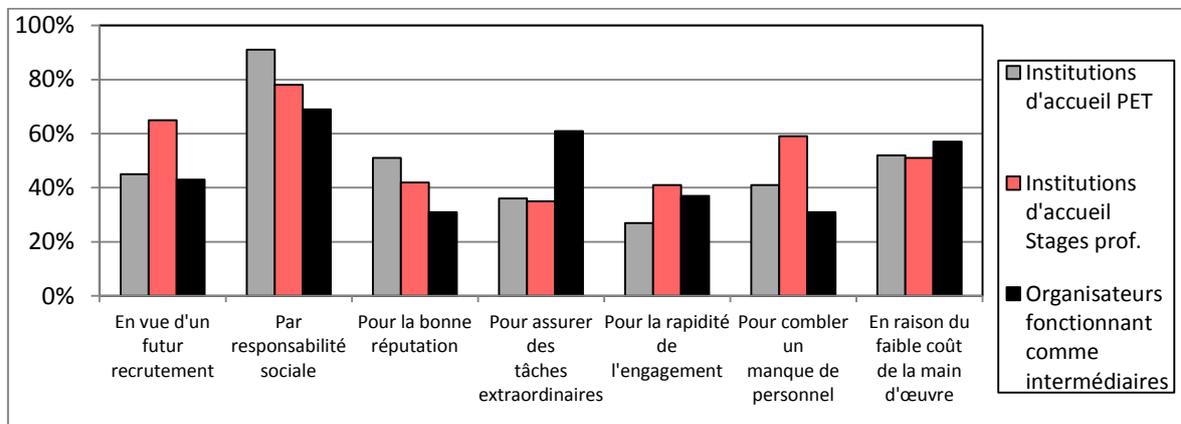
Les raisons pour lesquelles une entreprise s'implique en accueillant un ou des demandeurs d'emploi sont illustrées dans la Figure 26. Cette dernière dévoile leur pertinence aux yeux des institutions d'accueil de PET ou de stages professionnels, de même que pour les organisateurs intermédiaires ou mixtes. La raison la plus souvent évoquée est la responsabilité sociale, surtout pour les institutions collaborant dans le cadre des programmes d'emploi temporaire (91%). La distinction a été faite avec la possibilité d'influencer la réputation de l'entreprise. Près d'une entreprise sur deux avoue ainsi ne pas être indifférente à ce levier, ce qui relativise quelque peu le résultat précédent et qu'une approche utilitariste n'est pas dénuée de sens. La possibilité d'un recrutement est surtout valable pour les stages (65%), mais est loin d'être négligeable pour les PET externes (45%). Cela confirme une fois de plus la similarité entre les deux mesures.

L'avis des organisateurs s'écarte davantage de celui des institutions d'accueil. Comme observé pour les inconvénients, ces derniers ne partagent pas toujours la même vision de la réalité que les institutions. L'exemple le plus manifeste est celui du caractère extraordinaire des tâches entre-

prises. D'après les informations récoltées durant les études de cas, les placements externes étaient souvent légitimés par cette raison (ex: nécessité de réaliser un travail urgent, tâches ponctuelles nécessitant d'importantes ressources en personnel). Or ce motif est plus souvent utilisé par les organisateurs que par les institutions qui sont concernées en premier lieu.

Finalement, les deux derniers groupes de colonnes révèlent que les organisations ayant répondu ont sondage n'ont pas cherché à cacher leurs motivations. Elles sont globalement 50% à affirmer recourir à ces mesures pour combler un manque de personnel ou en raison du faible coût de la main d'œuvre. Le sondage auprès des entreprises s'est donc révélé constructif malgré quelques craintes initiales. Les institutions semblent avoir répondu de manière relativement franche aux questions, même celles évoquant spécifiquement les risques d'abus de leur part.

Figure 26: Raisons invoquées pour justifier l'accueil de demandeurs d'emploi¹²⁰



Source: CDF, Sondage auprès des organisateurs et inst. d'accueil

En conclusion, le CDF considère qu'il existe de nombreuses raisons pour que des institutions collaborent avec l'assurance-chômage. Celles-ci constituent des incitations à collaborer, même si elles ne sont pas valables pour tous les types d'institutions. Dans tous les cas, il est normal que l'accueil d'un chômeur soit intéressant pour l'entreprise d'accueil. Le participant et son environnement doivent profiter de la mesure, il y a une volonté de réaliser un accord profitant à toutes les parties. Les deux dernières raisons, c'est-à-dire le souhait de combler un manque de personne et de profiter du faible coût de la main d'œuvre, s'approchent déjà de la limite entre incitation et abus.

5.2.4 Bilan: des mesures externes moyennement attractives pour les institutions, mais comportant des risques et peu contrôlées

Les programmes externes et les stages professionnels comportent des risques qui ont été confirmés par les sondages, aussi bien auprès des participants que des institutions d'accueil. Ces risques

¹²⁰ À la question «J'accueille des demandeurs d'emploi...» suivie de chacune des raisons présentées dans la Figure 26, il fallait répondre «oui», «plutôt oui», «plutôt non», «non» ou «je ne sais / non pertinent». La Figure 26 indique les pourcentages cumulés des réponses «oui» et «plutôt oui».



restent dans l'ensemble faibles, mais bien réels. Le risque de retenir dans la mesure a été jugé légèrement plus fort que le risque de fournir des avantages concurrentiels. Il y a peu de différences entre les cantons. D'après les institutions, les stages professionnels restent une mesure un peu plus risquée que les PET externes. Ainsi, la tendance actuelle de se rapprocher toujours davantage du marché primaire de l'emploi a des avantages (diminution des coûts, plus grande utilité), mais reste cependant caractérisée par certains risques spécifiques.

Les contrôles effectués par les autorités cantonales sont «légers». Elle repose le plus souvent sur des canaux informels et par conséquent les activités réellement effectuées dans ce sens ne sont pas claires. L'information et le suivi des participants demeurent la solution la plus raisonnable. Sauf exceptions, les commissions tripartites n'accordent que peu d'intérêt aux risques liés au placement directement sur le marché primaire de l'emploi.

Du côté des incitations et de l'attractivité proprement dite, les mesures semblent moyennement attractives pour les employeurs. La recherche d'institutions adéquates reste un défi. La confirmation des diverses raisons menant à l'accueil de demandeurs d'emploi signifie que les entreprises y trouvent leur compte, ce qui est nécessaire dans l'optique d'une collaboration gagnant-gagnant entre l'assuré et l'employeur. Toutefois, certains avantages laissent présager d'un potentiel d'abus. Du côté des contrôles, le bilan semble relativement «léger». Les institutions n'ont en tout cas pas l'impression d'être très contrôlées. S'ajoutent à cela que les prétendus inconvénients ne sont pas si pénibles aux yeux des institutions.

Pour conclure, les mesures d'emploi sont dans l'ensemble peu contraignantes et passablement attractives pour une entreprise. Au vu de la marge de manœuvre existante et de la croissance du nombre de mesure externes, le CDF considère que des processus plus systématiques et consolidés devraient être de rigueur. Surtout pour la surveillance des PET externes. Pour les stages professionnels, la situation semble moins problématique, compte tenu des informations à disposition et de leur faible nombre. Les possibilités de contrôles étant effectivement peu nombreuses, il s'agit d'identifier ce qui est réalisable et d'utiliser les outils à disposition. L'instauration d'un monitoring regroupant les places externe est nécessaire. Cela permettrait un suivi plus rapproché et systématique des entreprises, sans pour autant leur créer de nouvelles contraintes. Cela permettrait de continuer à développer ce type de mesure dont l'utilité a été attestée, tout en gardant un œil avisé sur les risques.

5.3 Un cas spécial: les mesures nationales et la non-concurrence

Les mesures nationales sont sous la seule responsabilité du SECO. La surveillance se limite aux activités d'audit liées à l'assurance-qualité. Celui-ci n'effectue pas de contrôles directement chez les organisateurs en dehors des audits effectués auprès des cantons, dans le cadre desquels quelques organisateurs (de mesures cantonales et ou nationales) sont également visités.¹²¹

Concernant les places externes, le SECO n'effectue pas de contrôles spécifiques. Les organisateurs intermédiaires mandatés sont responsables du respect des règles. La surveillance dépend du

¹²¹ Au moment des entretiens début 2014, le SECO était en train de revoir son concept de surveillance.

suivi par le conseiller ORP. Ce dernier doit être aussi attentif pour un programme ou stage au niveau national qu'il le serait pour une mesure ayant lieu au niveau cantonal. Les mesures nationales ne peuvent toutefois pas compter sur un processus de retour d'information comme c'est le cas au niveau cantonal. En effet, les conseillers ORP sont davantage incités à se renseigner et à échanger au sujet des mesures mises en place par le canton. Ils sont toutefois invités à communiquer les éventuels dysfonctionnements au SECO.

Les mesures nationales ne sont contrôlées par aucune commission tripartite. En théorie, c'est la commission tripartite du canton où a lieu la mesure qui peut traiter des enjeux liés au principe de non-concurrence. Toutefois ces commissions cantonales, déjà peu actives, se concentrent avant tout sur leurs programmes cantonaux. La question de la vue d'ensemble des places externes se pose également, sachant qu'il y a env. 800 PET externes et 250 stages professionnels qui sont organisés à ce niveau chaque année. Comme pour les cantons, il n'est pas clair si le SECO enregistre de manière formelle et systématique ces différentes places.

Le CDF constate par conséquent qu'il est préjudiciable qu'aucun organe autre que le SECO ne reçoive et discute les informations en lien avec ce type de mesures.

5.4 Synthèse

Le Tableau 23 synthétise les observations faites, en associant à chaque type de risque les responsables de la surveillance, le degré de contrôle constaté et le niveau de risque estimé par le CDF.

Tableau 23: synthèse des risques et de la surveillance, par type de mesure

	PET internes	PET externes et Stages prof.
<i>Type de risque</i>	Concurrence introduite par les prestations des ateliers	Avantage concurrentiel envers les autres entreprises (substitution, postes subventionnés)
<i>Responsable de la surveillance</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ LMMT (contrat de prestation) ▶ Commission tripartite 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ LMMT ▶ ORP ▶ Organisateur intermédiaire ▶ Commission tripartite
<i>Degré de surveillance constaté</i>	adéquat	plutôt faible
<i>Estimation du risque</i>	faible	entre faible et moyen
<i>Type de risque</i>	Incitation à retenir l'assuré auprès de l'organisateur	Incitation à retenir l'assuré dans l'institution d'accueil
<i>Responsable de la surveillance</i>	<ul style="list-style-type: none"> ▶ LMMT ▶ ORP 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ ORP ▶ Organisateur intermédiaire
<i>Degré de surveillance constaté</i>	En fonction du conseiller ORP	En fonction du conseiller ORP
<i>Estimation du risque</i>	faible	entre faible et moyen

Les risques les plus importants pour le marché du travail proviennent majoritairement des mesures externes. Ils restent cependant modérés. Toutefois, et c'est un paradoxe, ce type de mesure est moins contrôlé que ne le sont les programmes en atelier. Ces derniers comportent également des risques en termes de concurrence, mais la surveillance des mesures internes semble adaptée. Les commissions tripartites sont également impliquées, même si elles restent globalement peu actives.



En revanche, les autorités disposent de peu de moyens en ce qui concerne les PET externes et s'appuient surtout sur les organisateurs intermédiaires lorsqu'il y en a. La plupart des commissions tripartites ne s'y intéressent pas particulièrement. Les stages professionnels, en tant que mesure peu coûteuse et moins répandue, n'y sont pas du tout discutés. Des mesures supplémentaires telles que l'exigence d'une autorisation préalable semblent pertinentes. Il n'est toutefois pas clair dans quelle mesure ces demandes sont traitées et répertoriées de manière à assurer un suivi de l'ensemble de ces mesures externes.

Les mesures externes, ayant directement lieu sur le marché primaire, ont démontré qu'elles étaient des mesures prometteuses en termes d'utilité. Les autorités devraient davantage en tenir compte. Les pratiques de mise en œuvre ont évolué, de manière à devenir plus efficaces. Le système de surveillance peine quant à lui à s'adapter. Les commissions tripartites ne traitent quasiment pas les mesures externes alors que ces dernières, encore individuelles et ponctuelles jusqu'à présent, risquent de se multiplier. Le rôle de la LMMT d'informer reste central et devrait mettre en lumière l'évolution des pratiques et non uniquement les aspects budgétaires.

Par conséquent, le CDF considère qu'il est nécessaire d'instaurer ou de renforcer certaines pratiques, compte tenu de la croissance actuelle et désirée du nombre de places externes. Une solution peu coûteuse et ne créant pas d'inconvénients supplémentaires aux entreprises serait que les cantons assurent un suivi réel et formalisé de toutes places externes. Un monitoring devrait contenir de manière exhaustive les adresses des entreprises du canton collaborant avec l'assurance-chômage, en y répertoriant le secteur d'activité, le nombre de personnes déjà accueillies, le type de postes proposés, la durée des programmes ou des stages effectués, etc. Le nombre de demandeurs d'emploi directement engagés serait également un indicateur précieux. Cela servirait de base à la surveillance et comme source d'information pour les placements futurs. En outre, cela fournirait des données fiables démontrant l'évolution des pratiques, notamment concernant les proportions de mesures internes et externes.

Finalement, le chapitre a aussi rappelé les risques liés au lock-in-effet. Le suivi des demandeurs d'emploi est essentiel, encore plus particulièrement dans le cadre des PET externes ou des stages professionnels. Les feedbacks des participants sont le meilleur moyen d'éviter des effets négatifs pour le demandeur d'emploi mais également pour le marché du travail.

6 Conclusions

Le CDF a analysé deux instruments d'activation de l'assurance-chômage dans le cadre de la présente évaluation: les programmes d'emploi temporaire (PET) et les stages professionnels (SP). Ces instruments font partie des mesures d'emploi. Il existe néanmoins de nombreux autres instruments de l'assurance-chômage susceptibles d'être utilisés en partie à titre complémentaire ou en remplacement des PET et des SP. Le choix de l'instrument relève de la discrétion des cantons. Il n'est de ce fait pas possible de tirer des conclusions sur la base des résultats de la présente évaluation en ce qui concerne le service de l'emploi au sein d'un canton donné.

6.1 Réponse aux questions de l'évaluation

Question-clé 1: Les PET et les SP améliorent-ils le placement et l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi?

Si les PET et les SP sont utilisés conformément aux objectifs et que les candidats bénéficient d'un matching approprié, les deux mesures réunies améliorent l'employabilité et l'aptitude au placement. Pour que la mesure soit jugée utile, les objectifs doivent être considérés comme importants et appropriés. Selon le programme et les besoins des demandeurs d'emploi, des objectifs différents sont visés. Les programmes sont donc efficaces lorsque la bonne personne bénéficie, au bon endroit, de la mesure appropriée. Ils sont particulièrement recommandés pour les deux groupes à risques comprenant les personnes moyennement et difficilement réinsérables. Le recours à ces programmes, de même que la définition de la notion de risque, varient d'un canton à l'autre.

Les PET comme les SP agissent par le biais de divers canaux: ils sont destinés à améliorer les compétences professionnelles et sociales des participants, à les motiver, à leur servir de références professionnelles en vue de la recherche d'un emploi et à leur permettre de se constituer un réseau professionnel pertinent. Le principal vecteur qui amène un participant à considérer une mesure comme étant utile est la prise de conscience individuelle de l'amélioration de ses compétences professionnelles.

Les SP se déroulent directement au sein d'une entreprise ou de l'administration. Dans la mesure du possible, de tels placements sont aussi préférables dans le cas de PET. Dans le cas de PET externes, les placements sont effectués dans une institution à but non lucratif sur le marché primaire, placements qui offrent les conditions de travail et d'occupation propres à l'économie de marché. S'agissant des PET internes, il s'agit de postes au sein d'établissements spécialisés soutenus par les pouvoirs publics par le biais de contributions financières. Les placements dans le cadre de PET externes et des stages comportent un risque accru de se substituer à des postes de travail sur le marché libre. La surveillance requise à cet égard n'est pas encore adéquate. Le recours à des PET internes est justifié, mais il conviendrait d'y recourir avec modération, notamment du fait de leur coût plus élevé. En règle générale, les PET externes sont moins chers.

Le recours aux PET sert par ailleurs à clarifier la disponibilité d'un participant par rapport à un nouvel emploi en vue ou à évaluer sa capacité de travail. Dans ce cas, la personne peut estimer que les PET ne sont pas très utiles. Les PET ne constituent toutefois pas des instruments appropriés pour exercer une pression. Selon l'étude de Lalive et al. (2006), l'annonce d'un PET peut avoir un



effet positif pour réduire le nombre total des demandeurs d'emploi en Suisse. Cet «effet d'annonce» repose sur l'argument suivant: les PET sont victimes d'une mauvaise réputation. À l'annonce d'un PET par son conseiller, un demandeur d'emploi pourrait être enclin à plus de concessions, préférant un emploi raisonnablement acceptable plutôt qu'un programme jugé contraignant. Cet effet d'annonce s'exerce sur les personnes qui *n'ont pas* participé à un programme.

La présente évaluation n'a pas porté sur ces «non-participants». Le CDF considère toutefois que l'impact exercé par un effet d'annonce auprès des non-participants ne peut pas être invoqué comme argument pour justifier les mauvais résultats des PET auprès des participants. Une juste interprétation des résultats de l'étude exclut toute conclusion hâtive. Selon les estimations, le nombre des demandeurs d'emploi susceptibles de se désinscrire d'un programme avant terme est de trois à douze fois inférieur à celui des participants à un programme. Le mandat légal à l'égard des participants aux programmes est clair: les mesures doivent être mises en œuvre en *leur faveur*, de manière à *favoriser* leur intégration sur le marché du travail.¹²² Mettre sur pied des programmes moins attractifs en se référant à l'effet d'annonce macroéconomique n'est pas une stratégie qui répond à l'intention du législateur. La fonction de clarification n'est pas non plus l'un des principaux objectifs assignés aux programmes par la loi, mais cette fonction peut se révéler utile dans certains cas. Cet objectif devrait de plus être connu de tous les participants à un programme.

Les PET sont de peu d'utilité pour les chômeurs saisonniers, surtout si ceux-ci se retrouvent au chômage en raison de la faiblesse de la demande sur le marché. Les programmes visent à favoriser certains changements individuels en vue d'accroître l'aptitude au placement des personnes concernées. Ces programmes n'ont aucun impact sur la faiblesse du marché du travail pour les saisonniers. Ainsi, les PET ne devraient que rarement être proposés à des chômeurs saisonniers, à moins que ceux-ci ne visent un emploi plus stable.

Question-clé 2: Les organes chargés d'appliquer la politique active de l'assurance-chômage s'assurent-ils suffisamment de l'efficacité des PET et des stages professionnels?

Dans tous les cantons, l'exécution des mesures avait en principe pour principal objectif la réinsertion professionnelle. La qualité des mesures et les taux de réinsertion sont en général contrôlés. Dans la majorité des cantons, les organisateurs sont certifiés et, dans certains cantons, une certification constitue même une condition nécessaire à un partenariat. Les contrôles de qualité s'effectuent sous les formes d'audits *in situ*, de comptes-rendus périodiques fournis par les organisateurs et d'examen des réclamations déposées par des participants. Les cantons ne définissent pas toujours un objectif à atteindre en termes de taux de réinsertion.

Les organisateurs demandent généralement leur opinion aux participants aux PET ainsi qu'aux animateurs. On constate néanmoins que tous les organes d'exécution cantonaux n'exigent pas systématiquement que ces résultats leur soient communiqués, ni n'en tiennent compte. L'échange d'informations fonctionne toutefois généralement bien entre la LMMT, l'ORP et les organisateurs.

¹²² Art. 59, al. 1 et 2, LACI

Le SECO axe son évaluation des résultats en se fondant principalement sur la rapidité des réinsertions. La question de savoir si les prestations de l'assurance-chômage sont adaptées aux besoins de leurs bénéficiaires n'est pas suffisamment prise en considération. Mener un sondage périodique auprès des participants à l'issue d'un programme peut se révéler utile pour obtenir de précieux enseignements sur de possibles améliorations à apporter au niveau de l'exécution des mesures.

Question-clé 3: Les mesures de surveillance permettent-elles d'empêcher que les activités proposées dans le cadre des PET ou des stages n'aient des effets indésirables?

La surveillance est adéquate pour les mesures internes, mais est plutôt faible et trop informelle en ce qui concerne les placements à l'externe. Cependant, le manque partiel d'informations à propos de l'utilisation effective des différents types de programmes d'emploi temporaire implique que les possibilités de surveillance soient limitées.

Les risques et effets des mesures d'emploi sont différents selon que l'on considère les mesures internes ou externes. Or, pour les PET, le système PLASTA n'indique pas toujours de quel type il s'agit. Une analyse requiert actuellement d'importants efforts en termes de classification des mesures. En outre, les pratiques divergentes des cantons en termes d'évaluation de l'employabilité (demandeurs d'emploi facilement, moyennement ou difficilement réinsérables) et le nombre important de données manquantes dans le système ne permettent pas de vérifier si le placement dans les différents programmes (matching) est adéquat.

Du côté des mesures internes, l'enjeu pour les LMMT et les commissions tripartites reste le respect du principe de non-concurrence. Les commissions tripartites sont peu actives mais peuvent intervenir le cas échéant.

En ce qui concerne les mesures externes, le risque de substitution et l'incitation à retenir l'assuré au sein de l'institution d'accueil sont au cœur des questions de surveillance. La vérification des activités effectuée pendant les programmes ou stages est déléguée aux éventuels organisateurs. Peu d'informations sont récoltées de manière formelle et systématique. La plupart des commissions tripartites ne thématisent pas ces mesures individuelles. L'attractivité de ces places pour les institutions d'accueil est moyenne, puisque les avantages d'une main d'œuvre supplémentaire bon marché sont nuancés par les investissements nécessaires en matière de soutien et de formation.

La tendance actuelle est de recourir encore davantage à ces placements externes. Cependant, les pratiques de surveillance ne reflètent pas encore l'évolution de l'utilisation des mesures dans ce domaine. La surveillance est peu intense, indépendamment que les personnes soient placées dans le domaine public ou privé, à but lucratif ou non. Le sondage auprès des entreprises accueillant des PET a montré que seules 4% d'entre elles sont actives dans le secteur privé à but lucratif. Les principes légaux sont donc actuellement respectés.

À propos du risque de rétention dans la mesure (lock-in), il est surtout important pour les stages professionnels. Il est important de sensibiliser les conseillers ORP à cette problématique.



7 Les recommandations du CDF

7.1 Remarques générales

Les recommandations se répartissent comme suit: les recommandations 1 à 3 visent à améliorer les modalités d'exécution des mesures de l'assurance-chômage et l'allocation de ses ressources; la recommandation 4 concerne la nécessité de conforter le SECO dans son rôle de pilotage en dotant celui-ci d'une base d'informations améliorée lui permettant d'assurer un contrôle stratégique de l'allocation des ressources; la recommandation 5 propose de renforcer la surveillance des risques dont l'accroissement est lié à la mise en œuvre de la recommandation 2.

7.2 Cinq recommandations du CDF

Recommandation 1: un recours aux PET davantage axé sur les groupes de risques

Le CDF recommande au SECO d'élaborer, en collaboration avec les organes d'exécution cantonaux, une stratégie d'utilisation plus ciblée des PET, afin de garantir un emploi approprié des moyens disponibles. Les PET devraient davantage se concentrer sur les groupes à risques comprenant les personnes «moyennement» et «difficilement» réinsérables. Une harmonisation de la définition des risques (personnes facilement, moyennement et difficilement réinsérables) entre tous les cantons est nécessaire (priorité 1).

Dans plusieurs cantons, moins de la moitié des participants à un programme ont jugé la mesure utile. Les différences entre les cantons sur ce point ne s'expliquent pas seulement par le fait que certains cantons utilisent surtout les programmes comme instruments de clarification ou comme moyens de pression. Non prévus dans les objectifs que la loi assigne aux mesures du marché du travail, les programmes employés comme moyens de pression sont peu nombreux.

La directive en matière d'orientation client préconise le recours aux instruments d'activation pour les demandeurs d'emploi moyennement à difficilement réinsérables. Les cantons évaluent diversement la notion d'aptitude au placement. Une harmonisation s'impose sur ce point pour garantir une utilisation efficace des ressources.

Les trois cantons qui ont recueilli les commentaires les plus favorables de la part des participants choisissent pour un programme pour un nombre plus restreint de personnes et tendent en moyenne à différer son activation. Les PET sont proposés comme instruments d'activation à moyen terme à des personnes exposées alors au risque d'un chômage de longue durée ou ayant vécu une longue période sans emploi. L'activation de la mesure à une date ultérieure est en effet indiquée pour les personnes dont il est difficile de savoir si elles retrouveront facilement un emploi. Précisément parce que le risque d'un effet d'enfermement (lock-in) ne saurait être négligé, le report de la mesure à une date ultérieure diminue le risque d'une erreur d'appréciation de l'aptitude au placement d'une personne.

Seuls deux cantons ont intégré, dans leur stratégie de définition des groupes-cibles, les conditions requises au niveau individuel et la situation de la demande sur le marché du travail. Ces deux cantons ont bénéficié des retours d'information les plus favorables. Il s'agit là d'une approche à privilégier pour déterminer le degré de difficulté lié à l'aptitude au placement d'une personne. Le CDF en

conclut qu'un PET est peu indiqué en cas de chômage saisonnier dû principalement à la contraction de la demande sur du marché du travail. Ainsi, les mesures du marché du travail ne devraient être proposées qu'avec prudence, à moins qu'un emploi plus stable ne soit visé. Des solutions de rechange doivent être recherchées dans le cadre de la stratégie globale de l'assurance-chômage. Les programmes d'emploi temporaire ne sont pas conçus pour répondre aux besoins des nombreux employeurs qui comblent des creux d'activité passagers en recourant aux services de l'assurance-chômage. Les employeurs sont eux aussi appelés à contribuer à la recherche de solutions pour résoudre le problème.

Aussi le CDF recommande-t-il que l'opportunité du recours à des PET soit examinée au niveau cantonal. Cet instrument d'activation à moyen terme doit cibler les personnes les plus susceptibles d'être exposées à un risque de chômage de longue durée. Évaluer l'aptitude au placement d'une personne est un processus graduel. C'est pourquoi il convient d'examiner plus en détail le «segment le plus simple» des personnes moyennement réinsérables afin d'évaluer si des mesures de rechange à court terme pourraient être envisagées.

Si l'objectif visé est un PET, le demandeur d'emploi devra donner la priorité à la fonction qui lui est le plus bénéfique (cf. fonction de qualification, motivation, références et réseau professionnel, chapitre. 3.2.5 - 3.2.6). Un PET ne devrait pas avoir la clarification pour seul objet. Si la clarification constitue néanmoins l'un des principaux objectifs d'une mesure, celle-ci devra être de courte durée.

Prise de position du SECO:

Le SECO approuve cette recommandation. Des instruments pour soutenir cet objectif pourront être développés dans le cadre du projet d'e-Government de l'assurance-chômage, par exemple des instruments plus performants de profiling et de matching.

Nous tenons à souligner que dans le cadre de la LACI et la LSE, les cantons sont eux-mêmes responsables de définir la stratégie de réinsertion et également la mise en œuvre des MMT. Le SECO exerce avant tout un rôle de surveillance et en second lieu assure une fonction de pilotage. Ce pilotage se base principalement sur la mesure des résultats.

Prise de position de l'AOST:

L'AOST accueille favorablement la proposition de concentrer les programmes d'emploi temporaire sur certains niveaux de risque. Bien que ces programmes s'adressent notamment aux niveaux dont le placement est considéré comme «moyen» ou «difficile», il s'agit de tenir compte des différences cantonales qui apparaissent quant à la stratégie, les contenus, les méthodes et la procédure en matière de programmes d'emploi temporaire, en fonction de la situation locale dans le domaine du travail. Une mise en œuvre de cette recommandation sur le plan national semble donc problématique. Il serait préférable de procéder à des harmonisations au niveau intercantonal, en collaboration avec le SECO. En vue d'une harmonisation de la compréhension du risque, nous renvoyons à la directive du SECO concernant le conseil orienté vers la clientèle. Ce classement en niveaux de risques favorise un recours ciblé aux programmes d'emploi temporaire.

(Ce texte est une traduction. Le texte original est disponible dans la version allemande du rapport).



Recommandation 2: Augmenter le nombre des placements sur le marché primaire et de stages professionnels

Le CDF recommande au SECO, conjointement aux organes d'exécution cantonaux, d'augmenter le nombre des placements externes dans des programmes d'emploi temporaire proposant des conditions aussi proches que possible du marché du travail primaire. Dans la mesure où les placements externes sont davantage proposés aux demandeurs d'emploi, il conviendra d'examiner de plus près l'opportunité de privilégier un stage professionnel à un programme d'emploi temporaire (priorité 1).

Il ressort des analyses des résultats que bon nombre des objectifs assignés aux PET se déroulant dans une entreprise du marché du travail primaire peuvent être réalisés sur le terrain («on the job»). Les participants à ces PET externes ont confirmé que ces programmes s'étaient révélés efficaces sur de nombreux plans. Ces constats rejoignent les conclusions de l'étude de Schallberger et Wyer (2009). L'étude récemment publiée de Bonoli et al. (2013) fournit elle aussi de bons arguments en faveur d'un recours plus fréquent aux placements externes. L'ensemble de ces considérations amène le CDF à la conclusion suivante: un placement sur le marché primaire devrait toujours être envisagé lorsque l'état psychique et la motivation profonde de la personne le permettent et qu'un tel placement est acceptable pour l'environnement social de travail concerné. Si les placements dans des institutions spécialisées ont parfaitement leur raison d'être, il conviendrait cependant d'y recourir avec modération, notamment du fait de leur coût plus élevé.

Contrairement aux PET, les stages professionnels sont rarement mis en œuvre. Bien que faisant partie du segment de niche des mesures d'emploi, ils ont été qualifiés d'utiles par quatre stagiaires sur cinq. Les recherches de stages par les demandeurs d'emploi fonctionnent plutôt bien. Toutefois, avant de donner leur accord à un stage, les conseillers en personnel ou les offices de placement doivent avoir bien évalué la motivation du futur stagiaire.

Au terme d'un examen approfondi de ces deux mesures, établir une distinction claire entre un PET externe et un stage professionnel reste difficile. À moins d'avoir à faire à un public-cible présentant un niveau de formation élevé et à de jeunes demandeurs d'emploi, les différences ne sont guère perceptibles. Ayant des effets analogues à ceux des PET externes, les stages professionnels représentent toutefois une option intéressante en raison de la participation financière des institutions d'accueil à hauteur de 25%. Les résultats de l'enquête menée auprès des stagiaires ne permet toutefois pas de conclure a priori qu'il faille réserver cette formule aux demandeurs d'emploi jeunes ou ayant une formation plus poussée. C'est pourquoi le CDF estime qu'il conviendrait de privilégier plus fréquemment un stage professionnel à un PET externe.

Prise de position du SECO:

Le SECO est de l'avis que cette recommandation présente un certain nombre de difficultés. Les réelles possibilités de sa mise en œuvre nécessitent une analyse plus approfondie de la situation. En effet, les stages professionnels qui se déroulent au sein des structures du premier marché du travail représentent un atout important en termes de réinsertion. Par contre, il ne faut pas oublier que le risque de substitution/aubaine existe.

Le rapport du CDF cite également le problème lié à une différenciation claire entre les programmes d'emploi temporaires dits "individuels" (p. ex. programmes d'emploi temporaires organisés au sein des administrations communales, cantonales ou au sein d'autres institutions à but non lucratif) et les stages professionnels. Le SECO est conscient de ce problème. Une démarche qui viserait à adapter ce type de pratique demanderait une clarification des directives en vigueur.

En ce qui concerne le rôle des cantons et du SECO, se référer au dernier paragraphe de la prise de position de la recommandation no 1.

Prise de position de l'AOST:

L'AOST approuve le principe selon lequel les personnes en quête d'emploi inscrites dans des programmes d'emploi temporaire doivent être placées le plus près possible du marché du travail ordinaire. Il convient toutefois de souligner que, selon l'art. 64a de la loi sur l'assurance-chômage (LA-CI), les programmes d'emploi temporaire ne doivent pas faire directement concurrence à l'économie privée. La mise en œuvre de cette recommandation est donc limitée. C'est pourquoi des outils et des mécanismes de contrôle doivent être mis en place afin de prévenir tout abus de ces programmes par les employeurs.

En ce qui concerne l'utilisation des stages professionnels au lieu des programmes externes d'emploi temporaire, nous renvoyons aux différences entre ces deux mesures relatives au marché du travail. Alors que le stage professionnel met l'accent sur l'acquisition d'expérience pratique, les programmes d'emploi temporaire comprennent également une clarification interne, des aspects liés à la formation et le soutien des compétences professionnelles et sociales de la personne en quête d'emploi. Ce sont les conseillers en personnel des offices régionaux de placement qui décident si une personne en quête d'emploi satisfait les conditions requises pour un stage professionnel sur le marché du travail ordinaire.

(Ce texte est une traduction. Le texte original est disponible dans la version allemande du rapport).



Recommandation 3: Améliorer la définition et la communication des objectifs et soumettre ces objectifs à un examen périodique

Le CDF recommande au SECO d'optimiser, en collaboration avec les organes d'exécution cantonaux, les processus de définition des objectifs des PET. Des objectifs concrets doivent être convenus, que toutes les parties prenantes, à commencer par les participants, doivent connaître et juger pertinents. En outre, au cours de l'exécution d'une mesure, il convient de s'assurer à intervalles réguliers que la mesure en question favorise la réinsertion de la personne concernée et qu'elle ne se répercute pas négativement sur le comportement de celle-ci en matière de recherche d'emploi; si nécessaire, un changement de mesure pourra être envisagé (priorité 1).

Les objectifs assignés à une mesure doivent se caractériser par leur pertinence. Ainsi, plus les objectifs sont jugés appropriés par un demandeur d'emploi, plus le programme lui semblera utile. D'où l'importance du processus d'élaboration et de communication des objectifs. Comme le montrent les avis des participants et des organisateurs, ce processus peut être amélioré au niveau de la définition du degré de spécification, de la pertinence et de la communication des objectifs. Les participants aux programmes sont encore trop nombreux à déclarer qu'aucun objectif n'avait été convenu. En outre, ces objectifs devraient être connus de l'ensemble des acteurs impliqués, c'est-à-dire également des organisateurs et des institutions d'accueil, afin que ceux-ci puissent également les valider. D'une manière générale, le CDF juge problématique le fait que les objectifs soient convenus entre l'organisateur et le participant. En effet, l'impartialité n'est pas garantie, puisque les objectifs risquent d'être choisis en fonction de l'offre de l'organisateur.

La très faible proportion de personnes ayant suivi deux PET ou plus en 2013 est surprenante. Mais il est encore plus étonnant que, dans certains cantons, moins de la moitié des participants à un programme en 2013 aient trouvé celui-ci utile. C'est pourquoi le CDF recommande aux conseillers en personnel de vérifier à intervalles réguliers l'opportunité d'une mesure et, si nécessaire, d'envisager un changement de mesure.

Dans ce contexte, on signalera également le problème de la non-attribution d'une attestation à l'issue d'un programme. Pour les participants aux programmes comme pour les organisateurs, pouvoir indiquer un employeur comme référence lors de la recherche d'un emploi revêt une grande importance. Dans certains cantons, le nombre de participants aux programmes indiquant n'avoir reçu aucune attestation écrite de participation s'avère trop élevé. Or cette situation est en contradiction avec les affirmations des organisateurs à ce sujet. Le même constat vaut également pour les programmes nationaux. Ce phénomène s'observe également dans le cas des stages professionnels, mais dans une moindre mesure. Il est impératif que les participants obtiennent une attestation écrite finale, puisque celle-ci constitue un élément essentiel susceptible de favoriser une réintégration dans le marché du travail. Il importe donc de réexaminer avec les organisateurs et les institutions d'accueil les directives à appliquer en matière de délivrance d'une attestation à l'issue de PET et de stages professionnels. Les conseillers en personnel sont eux aussi invités à aborder systématiquement cette question dans le cadre de leurs entretiens.

Il y a également lieu de sensibiliser les conseillers en personnel au risque d'enfermement (lock-in) lié aux stages professionnels. En effet, durant un stage, un tiers des stagiaires réduisent l'intensité de leur recherche d'un emploi et ce, indépendamment du fait que le stage ait débouché ou non sur

l'obtention d'un emploi fixe au sein de l'institution ou que les stagiaires aient nourri des espoirs dans ce sens.

Prise de position du SECO:

Le SECO approuve cette recommandation. Cela permettrait d'éviter une grande partie des risques mentionnés dans la deuxième recommandation. La mise en œuvre de cette recommandation passera par le développement de nouveaux outils informatiques soutenant ce processus.

En ce qui concerne le rôle des cantons et du SECO, se référer au dernier paragraphe de la prise de position de la recommandation no 1.

Prise de position de l'AOST:

L'AOST souscrit à cette recommandation, car les expériences acquises par les autorités cantonales du marché du travail montrent que des objectifs communs et le contrôle régulier de ces derniers constituent des conditions essentielles pour une utilisation efficace des programmes d'emploi temporaire. Il en découle non seulement une amélioration de la qualité, mais aussi une meilleure compréhension de cette mesure par les personnes en quête d'emploi.

Il n'est pas certain qu'une influence directe du SECO dans le cadre de l'accord sur les objectifs soit judicieuse. La base légale en vigueur offre aux cantons suffisamment de lignes directrices pour établir les objectifs correspondants. Il est préférable d'améliorer la formation des conseillers en personnel.

(Ce texte est une traduction. Le texte original est disponible dans la version allemande du rapport).

Recommandation 4: Améliorer la surveillance grâce à une base de données plus appropriée et en récoltant l'avis des bénéficiaires de mesures

Le CDF recommande au SECO de procéder aux ajustements nécessaires à assurer une saisie uniformisée et systématique des données du système PLASTA, de sorte que les PET puissent faire l'objet d'une surveillance adéquate, notamment en ce qui concerne le placement sur le marché primaire de l'emploi, la saisonnalité et les groupes de risques (selon les recommandations 1 et 2). Il incombe en outre au SECO de solliciter régulièrement l'avis des demandeurs d'emploi s'étant désinscrits du dispositif de l'assurance-chômage afin de garantir un placement axé sur les besoins des bénéficiaires. Les résultats de ces enquêtes devront servir à optimiser les pratiques des organes d'exécution cantonaux (priorité 1).

L'efficacité des PET est en grande partie tributaire de leur proximité par rapport au marché du travail. Quoi que très sommaire, la distinction opérée entre PET internes et PET externes a fait l'objet d'une approche ciblée. C'est pourquoi le CDF recommande d'intégrer dans PLASTA les critères de différenciation entre ces deux types de produits et de les considérer comme obligatoires. L'expérience acquise dans le cadre de la présente évaluation a montré que le travail de codification entrepris jusqu'ici est insuffisant.



La saisie dans PLASTA des données relatives à l'aptitude au placement devrait être obligatoire pour tous les cantons. En effet, trop de données ne sont pas encore répertoriées dans PLASTA. L'évaluation de l'aptitude au placement constitue une base importante non seulement pour les analyses futures, mais aussi pour le contrôle stratégique de l'allocation des ressources. La qualité des données étant pour le moment très inégale, le CDF recommande d'étayer le bien-fondé du mode d'allocation des ressources par le biais de nouveaux indicateurs. À l'heure actuelle, les données comparatives dont dispose le SECO en ce qui concerne l'utilisation des ressources au niveau cantonal sont encore embryonnaires. En l'occurrence, il ne s'agit pas d'exiger des organes d'exécution qu'ils recueillent davantage de données, mais qu'ils tirent un meilleur parti de celles que fournit PLASTA. L'emploi d'indicateurs standardisés devra permettre la comparaison des données relatives à l'utilisation des instruments de l'assurance-chômage et d'en accroître ainsi la transparence. La part des demandeurs d'emploi sur le marché saisonnier et bénéficiant d'une mesure de marché du travail (MMT) devra être saisie séparément. Des exemples d'indicateurs figurent dans la présente évaluation, mais pour permettre leur utilisation, la saisie des données doit être uniformisée à l'échelon cantonal.

L'enquête menée par le CDF auprès des participants après leur désinscription de l'AC a suivi une procédure ciblée. Aucun problème d'acceptation n'a été relevé chez les personnes interrogées. Au vu de l'intérêt des résultats obtenus, le CDF recommande au SECO de procéder périodiquement à une enquête par sondage. Les résultats de ces enquêtes confèrent une plus grande importance à l'opinion des assurés, opinion qu'il faudrait davantage prendre compte afin de pouvoir répondre aux exigences de l'assurance-chômage en matière de placement. Or cet élément n'est pas suffisamment pris en considération dans le cadre de l'exécution de l'accord entre la Confédération et les cantons.

Prise de position du SECO:

Le SECO approuve cette recommandation. Le SECO est convaincu que la qualité des données représente une information centrale utile au pilotage et à la prise de décision, aussi bien au niveau fédéral que pour les organes cantonaux responsables de la mise en œuvre de la LACI. Pour cette raison, il a aussi prévu dans ses objectifs et tâches 2015, la mise en place d'un système de management de la qualité des données. Cette recommandation permettra donc au SECO et aux organes d'exécution cantonaux de poursuivre cette démarche en améliorant et en développant de manière continue les outils nécessaires qui répondent au mieux à ce type de besoin.

À ce titre, il faudrait préciser que la mise en œuvre des MMT doit être évaluée sur la base de leur utilité dans le cadre d'une intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail (art. 1a al. 2 LACI).

Prise de position de l'AOST:

L'AOST soutient une harmonisation et une amélioration des données du fichier PLASTA. Bon nombre de cantons ou de prestataires procèdent déjà à une enquête auprès des participants. Une enquête ponctuelle par le SECO pourrait compléter les résultats des enquêtes cantonales. Une comparaison entre les cantons simplifie les échanges entre les services chargés des mesures relatives au marché du travail et permet à ces derniers d'apprendre les uns des autres (best practice).

(Ce texte est une traduction. Le texte original est disponible dans la version allemande du rapport).

Recommandation 5: Améliorer la surveillance des effets des mesures de marché du travail et des mesures nationales

Le CDF recommande au SECO et aux organes d'exécution cantonaux d'assurer une surveillance proactive et systématique des éventuelles incidences négatives que les mesures de marché du travail sont susceptibles d'avoir pour le marché du travail. Les activités prévues et la responsabilité de leur réalisation devront être documentées par le SECO. Les mesures prises à l'échelle nationale devront elles aussi être placées sous le contrôle d'une commission de surveillance ad hoc (priorité 2).

Les programmes externes et les stages professionnels sont soumis au principe de non-concurrence. Or, les institutions d'accueil collaborant avec l'assurance-chômage peuvent être tentées de profiter de ces mesures, en vue d'en retirer un avantage concurrentiel. Ce dernier peut se traduire par une substitution de postes existants ou par la création de postes subventionnés. Le risque, qualifié de plutôt faible, est néanmoins réel d'après les participants et les institutions d'accueil elles-mêmes. Les moyens de surveillance restent cependant limités. De plus, les autorités rechignent à contrôler davantage les institutions d'accueil, afin d'en avoir suffisamment.

La tendance actuelle de se tourner de plus en plus vers les mesures externes signifie que les risques vont augmenter. La deuxième recommandation a pour but de renforcer cette tendance. Une bonne connaissance des entreprises partenaires, du nombre de placements externes et du taux d'engagement est essentielle pour garder la maîtrise de la situation. Or ni le système PLASTA ni le suivi par la LMMT ne fournissent des informations consolidées et systématiques sur ces placements externes. Le problème apparaît surtout pour les PET externes.

Pour le CDF, l'instauration d'un monitoring regroupant les places externes est nécessaire. L'enregistrement de données permettrait de prévenir les mauvais placements dans le futur et de fournir des indicateurs précieux en vue de l'amélioration constante des mesures. Les modalités de fonctionnement et les informations à enregistrer doivent être éclaircies dans une directive du SECO. Celui-ci doit déterminer ce qui peut être fait dans PLASTA ou qui doit être enregistré dans un système à part. Par la suite, ce monitoring des places externes devrait également faire partie de l'audit du SECO dans les cantons, de manière à s'assurer que tous les cantons le mettent en œuvre.

Finalement, l'examen des commissions tripartites a montré que celles-ci étaient généralement peu actives pour les mesures externes. Toutefois, elles reçoivent les informations concernant les



mesures internes et peuvent le cas échéant interpellier la LMMT cantonale. Le thème lié à la mise en œuvre des mesures externes PET/SP devrait également être porté régulièrement à l'ordre du jour et discuté au sein des commissions tripartites.

Il n'existe cependant pas de commission tripartite au niveau national, qui surveille les enjeux pour le marché du travail découlant des mesures nationales. Le SECO estime que si un problème survenait, alors une commission tripartite cantonale le traiterait. Une surveillance propre aux mesures nationales devrait être créée.

Prise de position du SECO:

La première partie de cette recommandation reprend partiellement ce qui a déjà été formulé dans la recommandation 3. Le SECO approuve la nécessité d'analyser de manière régulière et proactive les éventuels effets négatifs de certaines MMT en termes de réinsertion, et cela en accord avec les principes de la LACI et du cadre légal et financier en vigueur. Cela devra se faire sur la base d'un concept élaboré en collaboration avec les autorités cantonales.

En ce qui concerne la mise en place d'une commission de surveillance spécifique aux MMT nationales, cette tâche pourra être confiée à un organe externe ou à un autre organe de la Confédération.

Prise de position de l'AOST:

L'AOST précise que la surveillance et la prévention des distorsions de la concurrence incombent aux commissions tripartites des cantons. Le contrôle ou la documentation de ces distorsions, si toutefois ces tâches existent, ne sont pas du ressort de la Confédération (SECO).

L'AOST est favorable à une professionnalisation de la surveillance et de l'assurance-qualité des programmes nationaux d'emploi temporaire. Dans ce contexte, il conviendrait également de vérifier si ces programmes ne pourraient pas être soumis à la surveillance de la commission tripartite du canton concerné.

(Ce texte est une traduction. Le texte original est disponible dans la version allemande du rapport).

Annexe 1: Bases légales et interventions parlementaires

Textes légaux

RS 837.0 - Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)

RS 837.02 - Ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI)

RS 837.022.531 - Ordonnance du DEFR du 26 août 2008 sur le financement des mesures relatives au marché du travail

Interventions parlementaires

13.3361 - Mise en œuvre de la LACI par les cantons. Postulat déposé la Commission de l'économie et des redevances, Conseil national, 22.04.2013.

12.3098 - Emploi temporaire des chômeurs. Extension des programmes. Postulat déposé le par Thomas Aeschi, Conseil national, 08.03.2012.

11.3170 - Réalités cantonales. Prise en compte. Motion déposée par Meinrado Robbiani, Conseil national, 17.03.2011.

11.4153 - Assouplir l'accès à des stages professionnels pour les jeunes. Motion déposée par Hugues Hiltzold, Conseil national, 23.12.2011.



Annexe 2: Bibliographie

- AMOS, Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz, Aargau und Zug. (2007): *Langzeitarbeitslosigkeit. Situation und Massnahmen*. Disponible en ligne à l'adresse www.amosa.net.
- Bonoli, Giuliano (2008). Réorienter les régimes sociaux vers la réinsertion professionnelle. Working paper de l'IDHEAP. Politiques sociales 2008/2.
- Bonoli, Giuliano / Lalive, Rafael / Oesch, Daniel / Turtschi, Nicolas / Von Ow, Anna / Arni, Patrick / Parrotta, Pierpaolo (2013): *L'impact des réseaux sociaux sur le retour à l'emploi des chômeurs*. Publication du SECO. Politique du marché du travail n°37 (9.2013). www.seco.admin.ch.
- ECOPLAN (2013): Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf Einkommen und Erwerbsbiografien. Studie der ‚Dritte Welle‘ der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Disponible en ligne à l'adresse: <http://www.seco.admin.ch>.
- Föllmi, Reto / Zehnder, Tanja / Zweimüller, Josef (2014): *Rückruf durch den ehemaligen Arbeitgeber*. Studie der ‚Dritte Welle‘ der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik. Disponible en ligne à l'adresse: <http://www.seco.admin.ch>.
- Frölich, Markus / Lechner, Michael / Behncke, Stefanie / Steiger, Heidi / Hammer, Stephan / Schmidt, Nicolas / Menegale, Sarah / Lehmann, Annette / Iten, Rolf (2007). Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi. Etude mandatée par la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. www.seco.admin.ch.
- Gerfin, Michael / Lechner, Michael (1999). Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz. Studie zuhanden des Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). www.seco.admin.ch.
- Gerfin, Michael / Lechner, Michael / Steiger, Heidi (2002). *Does subsidised temporary employment get the unemployed back to work? An econometric analysis of two different schemes*. Version April 2004. Department of Economics University of Bern & Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research St.Gallen (SIAW). www.seco.admin.ch.
- Insertion Suisse (2010). Norme AOMAS. En ligne sur le site <http://www.insertionsuisse.ch/>
- Lalive d'Epinay, Rafael / Tanja Zehnder, / Zweimüller, Josef (2006). Analyse macroéconomique de la politique active de l'emploi en Suisse. Etude mandatée par la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. www.seco.admin.ch.
- Lalive d'Epinay, Rafael / Zweimüller, Josef (2000). Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Ergebnisse einer Evaluationsstudie im Auftrag der Ausgleichsstelle für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. www.seco.admin.ch.
- Marti, Michael / Osterwald, Stephan (2006). Résultats des mesures de marché du travail sur le marché de l'emploi en Suisse. Evaluation macroéconomique. Etude mandatée par le Secrétariat d'Etat à l'économie. Rapport final. www.seco.admin.ch.
- Martinovits, Alex / Rothenbühler, André / Ganzaroli, Dennis (2000): Panelbefragungen bei Massnahmenteilnehmern - Wirkungsmessung bei Gastgewerbe- und Winword-Kursen sowie Einsatzprogrammen. Studie im Auftrag des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. GfS-Forschungsinstitut Büro Zürich. www.seco.admin.ch.
- Morlok, Michael / Liechti, David / Lalive, Rafael / Osikominu, Aderonke / Zweimüller, Josef (2014). Evaluation des mesures du marché du travail: Incidence sur le comportement et les chances des postulants. Etude de la ‚troisième vague‘ des évaluations de la politique du marché du travail. www.seco.admin.ch.
- OFS, Office fédéral de la statistique (2015a): Demandeurs d'emploi inscrits, par canton. Moyenne annuelle. T 3.3.1.7. www.bfs.admin.ch
- OFS, Office fédéral de la statistique (2015b): Statut d'activité de la population, en 2000 (Recensement fédéral de la population). Tableau T 3.1.2.8. www.bfs.admin.ch

- OFS, Office fédéral de la statistique (2015c): «Système de formation suisse – Indicateurs de la formation: Impacts et effets – Statut sur le marché du travail» et «Satisfaction des personnes diplômées des hautes écoles». Thème 15 «Education, science». www.bfs.admin.ch
- PNR (Programme national de recherche Formation et emploi) (Lechner, Michael et al.) (2004). Mikroökonometrische Evaluation aktiver Arbeitsmarktpolitik. Synthesis. www.seco.admin.ch.
- Ragni, Thomas (2007). *Die Wirksamkeit der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz, Übersicht über die Hauptergebnisse des Follow-up der Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik und Beurteilung der sechs Abschlussberichte*. SECO, Direction de la politique économique, Berne. www.seco.admin.ch.
- Schallberger, Peter / Wyer, Bettina (2009): *Ermächtigung oder Entmutigung? Eine fallrekonstruktive Untersuchung von Programmen zur vorübergehenden Beschäftigung (PvB)*. Schlussbericht zuhanden des Praxispartners Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA) des Kantons Thurgau.
- SECO (2011). Un premier pas vers l'insertion. Mesures relatives au marché du travail. Disponible en ligne à l'adresse: www.espace-emploi.ch
- SECO (2012). Circulaire relative au financement des mesures du marché du travail (MMT), Marché du travail/Assurance-chômage (TC), Berne.
- SECO (2015). Feuille d'information: l'assurance-chômage. Etat au 23.01.2015. Disponible en ligne à l'adresse: www.seco.admin.ch



Annexe 3: Interlocuteurs, personnes interrogées et groupe d'accompagnement

Canton d'Argovie

Aargauischer Gewerbeverband, directeur
Amt für Wirtschaft und Arbeit, responsable de la section Intégration professionnelle
Logistique des mesures de marché du travail, chef
Logistique des mesures de marché du travail, responsable des MMT collectives
Logistique des mesures de marché du travail, responsable produit MMT individuelles
Logistique des mesures de marché du travail, directrice suppléante et responsable des MMT individuelles
Logistique des mesures de marché du travail, responsable suppléant de la section Intégration professionnelle
RAV Wohlen, conseillère en personnel
TRINAMO, responsable de l'unité Social et intégration
TRINAMO, responsable de l'unité MMT-PET / Formation
Vereinigung Aargauerischer Angestelltenverbände, responsable

Canton de Berne

Berner Wirtschaft, responsable du Service public de l'emploi
Berner Wirtschaft, responsable du Service marché du travail
Berner Wirtschaft, Logistique des mesures de marché du travail, chef suppléant
Approvisionnement et Comptes
Berner Wirtschaft, Logistique des mesures de marché du travail, cheffe
Berner Wirtschaft, Logistique des mesures de marché du travail, collaborateur
RAV Bern, conseillère en personnel
Regenove, directeur
Regenove, responsable qualité
Société des employés de commerce Berne, chef d'entreprise

Canton de Genève

Fédération des entreprises romandes, secrétaire patronale et membre de la commission de réinsertion professionnelle
Service des mesures pour l'emploi (LMMT), cheffe
Service des mesures pour l'emploi (LMMT), responsable Emplois temporaires
Service des mesures pour l'emploi (LMMT), responsable Stages
Office cantonal de l'emploi, Service employeurs, responsable coordination
ORP Genève, chef de groupe
ORP Genève, conseillère en personnel

Canton de Lucerne

Beratungsstelle Jugend und Beruf, conseiller en personnel
Beratungsstelle Jugend und Beruf, responsable
Dientsleistungszentrum Arbeitsmarktliche Angebote (LAM), cheffe
SAH/OSEO – Zentralschweiz, responsable secteur Travail et formation
Wirtschaft und Arbeit (wira), directeur suppléant et chef de l'unité Marché du travail

Canton de Saint-Gall

Amt für Wirtschaft und Arbeit, chef secteur Assurance-chômage et directeur LMMT
Logistique des mesures de marché du travail, responsable Emplois temporaires
Logistique des mesures de marché du travail, responsable Occupation
RAV Oberuzwil, conseiller en personnel
RAV Oberuzwil, conseillère MMT
RAV Oberuzwil, organisatrice d'emplois temporaires

Canton de Schwyz

Abteilung Arbeitsmarkt, directeur
Abteilung Arbeitsmarkt, responsable Stages professionnels
Amt für Arbeit, chef
RAV Goldau, conseiller en personnel

Canton du Tessin

Caisse de chômage chrétien-social, responsable et membre de la commission tripartite
Ufficio delle misure attive (LMMT), responsable PET
Ufficio delle misure attive (LMMT), directeur
Ufficio delle misure attive (LMMT), collaboratrice
Ufficio delle misure attive (LMMT), responsable Stages professionnels
URC Bellinzona, conseiller en personnel

Canton du Valais

Caisse de Compensation du canton du Valais, sous-directeur et responsable RH
Union valaisanne des arts et métiers (UVAM), secrétaire général
Service de l'industrie, du commerce et du travail, chef de section Placement public
Logistique des mesures de marché du travail, chef de section
Gestion des emplois temporaires au sein de l'administration cantonale (GETAC), responsable
ORP Sion, conseiller en personnel et chef de groupe

SECO, Secrétariat d'Etat à l'économie

Innopark Schweiz AG, directeur
Innopark Schweiz AG, chef et responsable qualité
Innopark Schweiz AG, responsable du portfolio de projets, responsable qualité et sécurité
SECO, collaboratrice scientifique, Produits et Programmes de la politique active du marché du travail TCMI
SECO, responsable, Service juridique TCJD
SECO, collaborateur scientifique, Soutien opérationnel aux ORP/LMMT/ACT TCMI
SECO, responsable, Prestations intersectorielles TCQL
SECO, collaborateur, Services applicatifs Marché du travail TCIT
Stiftung Arbeitsgestaltung, responsable Mesure „SOMS“
Stiftung Arbeitsgestaltung, directeur



Composition du groupe d'accompagnement

Association „Insertion Suisse“, directrice

Canton d'Argovie, chef Service Economie et travail

Canton de St-Gall, chef Assurance-chômage

Canton de Schwyz, chef Service du travail

Canton du Tessin, responsable LMMT

SECO, chef de groupe, Produits et Programmes de la politique active du marché du travail TCMI

SECO, collaborateur scientifique, Analyse du marché du travail et politique sociale DPAS

SECO, collaborateur scientifique, Pilotage et Aide à la décision TCMI

SECO, collaboratrice scientifique, Produits et Programmes de la politique active du marché du travail TCMI

Annexe 4: Sondage auprès des organisateurs, taux de réponses et degré de couverture

Tableau A3: Nombre d'entreprises contactées, taux de réponse et taux de couverture de l'enquête auprès des organisateurs

	Organisateurs				Institutions d'accueil			Total	Total des organisateurs	Total des institutions d'accueil	Taux de couverture des organisateurs ayant participé, par cas de figure
	PET en atelier	Organisateur, PET mixte	Intermédiaire PET	Intermédiaire stages professionnels	Institution d'accueil PET	Institution d'accueil, stages professionnels					
AG	1	3	0	0	139	88	231	4	227	100%	
%	100%	100%			13%	31%	21%	100%	20%		
BE	8	0	2	0	155	95	260	10	250	92%	
%	75%		100%		14%	27%	21%	80%	19%		
GE	10	0	0	0	101	101	212	10	202	47%	
%	60%				19%	45%	33%	60%	32%		
LU	4	0	1	0	154	86	245	5	240	79%	
%	50%		100%		12%	26%	18%	60%	17%		
SG	13	0	0	0	173	92	278	13	265	47%	
%	46%				28%	18%	26%	46%	25%		
SZ	1	0	0	0	0	7	8	1	7	100%	
%	100%					29%	38%	100%	29%		
TI	13	0	0	0	44	187	244	13	231	90%	
%	62%				32%	16%	21%	62%	19%		
VS	1	5	2	0	142	53	203	8	195	57%	
%	100%	40%	50%		20%	28%	24%	50%	23%		
Mesures nationales	5	2	1	4	308	118	438	12	426	100%	
	100%	100%	100%	25%	15%	39%	23%	75%	22%		
Organisateurs contactés	56	10	6	4	1216	827	2119	76	2043	78%	
Taux de réponse	36	7	5	1	215	230	494	49	445		
%	64%	70%	83%	25%	18%	28%	23%	64%	22%		

Mesures cantonales

Base: données PLASTA. Les entreprises possédant un no REE identique sont regroupées et comptent comme 1 organisateur ou institution d'accueil. A l'exception des institutions d'accueil PET, toutes les entreprises sont enregistrées dans PLASTA. Elles ont toutes été contactées dans le cadre de la présente enquête. En revanche, seul un échantillon d'institutions d'accueil a été contacté, la sélection ayant été établie sur la base des listes d'adresses fournies par la LMMT ou par les intermédiaires et organisateurs mixtes. Le nombre réel des institutions d'accueil PET est inconnu.

Les interlocuteurs enregistrés dans PLASTA ont été contactés par écrit. Alors que pour les déclarations concernant les objectifs des programmes et les effets par canton (chap. 3), les réponses d'entreprises identiques ont été regroupées, car ce qui était recherché était une vue à l'échelon de l'organisation générale, les réponses du chap. 5 au sujet de la surveillance ont été comptabilisées individuellement, car dans ce cas, l'accent a été mis sur l'avis personnel.

Explications concernant le taux de couverture: le nombre des organisateurs qui ont participé et répondu a été divisé par le nombre total de participants. Les effectifs se basent sur PLASTA. Pour les cantons de GE, SG et celui du TI, les institutions d'accueil sont comprises dans le calcul, car elles font partie des fournisseurs primaires de prestations (cf. chap. 2.1.2).



Annexe 5: Tableau de noms pour chapitre 3

Mesures cantonales / nationales	Numéro de cas
Mesures nationales	Nationale
Canton Berne	Canton A
Canton Genève	Canton B
Canton Argovie	Canton C
Canton St-Gall	Canton D
Canton Valais	Canton E
Canton Lucerne	Canton F
Canton Schwyz	Canton G
Canton Tessin	Canton H

Annexe 6: Abréviations, glossaire, priorité des recommandations

Abréviations

AC	Assurance-chômage
ACt	Autorités cantonales de l'emploi
AI	Assurance-invalidité
CCh	Caisse de chômage
CdC	Centrale de compensation de l'AVS
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
Circ. MMT	Circulaire des mesures de marché du travail
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
GI	Gain intermédiaire
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.0)
LMMT	Logistique des mesures du marché du travail
MMT	Mesure de marché du travail
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (RS 837.02)
ORP	Office régional de placement
PET	Programme d'emploi temporaire
PLASTA	Base de données exécution AC (utilisation: surtout ORP)
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SEMO	Semestre de motivation
SIPAC	Base de donnée exécution AC (utilisation: surtout caisses)
SP	Stage professionnel
SWOT	Le terme SWOT est un acronyme issu de l'anglais: Strengths (forces), Weaknesses (faiblesses), Opportunities (opportunités), Threats (menaces).



Glossaire

Atelier (Organisateur)	Organisateur qui met en place des PET internes de manière collective au sein de sa propre infrastructure
Intermédiaire (Organisateur)	Organisateur qui met en place des PET externes (place les participants auprès d'institutions d'accueil)
Marché du travail primaire	Marché de l'emploi ordinaire où règnent les conditions de travail et d'occupation habituelles de l'économie du marché. Par opposition, le marché du travail secondaire couvre entre autres les postes de travail protégés ou non concurrentiels.
Organisateur Mixte	Organisateur qui met en place aussi bien des PET internes qu'externes (2 fonctions: Atelier et Intermédiaire)
PET externe	PET ayant lieu dans une institution d'accueil
PET interne	PET ayant lieu en atelier (auprès d'un organisateur)

Priorité des recommandations

Le CDF juge l'importance des recommandations en fonction de priorités (1 = priorité élevée, 2 = priorité moyenne, 3 = priorité faible). Tant le facteur des risques (par exemple l'ampleur des conséquences financières, la probabilité d'un sinistre, etc.) que le facteur d'urgence de la mise en œuvre (court, moyen, long terme) sont pris en compte. L'importance des recommandations s'apprécie de manière concrète par rapport à l'objet audité (relatif), et non par rapport à l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).