

22. 09. 2006

Offices régionaux de placement (ORP)

---

# Dix ans d'expériences et d'adaptation aux changements!

---

Hermann Engler  
Dr. rer. pol.  
Schweizergasse 1  
5036 Oberentfelden  
Tél. 062 723 39 65  
[hermann.engler@hispeed.ch](mailto:hermann.engler@hispeed.ch)

---

## Sommaire

1.	Introduction et résumé	3
2.	En 10 ans : qu'est-ce qui a changé ? Quelles sont les nouveautés?	4
2.1.	Nouveau système d'indemnités journalières	4
2.2.	Offre minimale portant sur les mesures de marché du travail	5
2.3.	Offices régionaux de placement (ORP)	5
3.	Prémices de la révision de la LACI de 1995	6
3.1.	Jusqu'en 1990 : «îlot de plein emploi en Suisse»	6
3.2.	1990 – 1995 : naufrage de «l'îlot de plein emploi en Suisse»	8
3.3.	Problèmes et urgences à la base de solutions innovantes	8
4.	Dix ans après : retour sur une histoire à succès	10
5.	Le nouveau système d'indemnités journalières : excellent, mais difficile à mettre en pratique	10
6.	Mesures de marché du travail : de leurs débuts à leur objectif visant une meilleure qualification	11
6.1.	Introduction sans heurts de l'offre minimale	11
6.2.	Système de financement	11
6.2.1.	Au début trop contraignant et difficile à contrôler	11
6.2.2.	Contrôles à l'aide de montants plafonnés	12
6.3.	Adaptation flexible aux modifications survenant sur le marché du travail	12
6.4.	Catégories des offres de cours	13
6.4.1.	Cours de base	13
6.4.2.	Cours spécialisés	13
6.4.3.	Cours de développement de la personnalité	14
6.4.4.	Cours visant l'acquisition de qualifications de base	14
6.5.	Les mesures relatives au marché du travail sont-elles valables ?	14
7.	Offices régionaux de placement (ORP) : l'évolution d'un club d'amateurs faisant désormais partie de la cour des grands	16
7.1.	Départ sur les chapeaux de roue	16
7.2.	Adaptation flexible aux modifications survenant sur le marché du travail	16
7.3.	Passage d'un pilotage par les moyens au principe de pilotage axé sur les résultats	
7.3.1.	1997-1999 : pilotage axé sur les moyens	17
7.3.2.	Dès 2000 : pilotage par les résultats	17
7.3.3.	Mesure des résultats	18
7.3.4.	«Accord de prestations axé sur les résultats ORP/LMMT/autorité cantonale 2000»	18
7.3.5.	Introduction, puis suppression du système bonus/malus	19
7.4.	Introduction des montants plafonnés au niveau cantonal	19
7.5.	Cantons économes	20
7.6.	Organisation centralisée ou fédéraliste ?	21
7.6.1.	Centralisation auprès d'un office fédéral	21
7.6.2.	Exécution décentralisée et fédéraliste par les cantons	21
7.7.	Collaboration avec des agences de placement privées	22
7.7.1.	Utilité réciproque	23
7.7.2.	Partenaires, et non concurrents	23

7.7.3. Tâches-clés difficiles à privatiser	24
7.7.4. Tâches des ORP pouvant être dévolues au secteur privé	24
7.8. Efficacité en hausse de 22%	25
7.8.1. Economies d'un milliard de francs	25
7.8.2. Ecart en hausse entre les ORP les plus performants et les moins performants	25
7.8.3. Comment réduire cet écart de performance ?	26
7.9. Comment un ORP devient-il un «ORP de pointe» ?	26
7.9.1. Les compétences professionnelles et humaines sont primordiales	26
7.9.2. Vers une stratégie d'insertion cohérente	26
7.10. Des mesures qui portent leurs fruits !	26
7.10.1. Collaboration inter-institutionnelle (CII)	28
7.10.2. Formation et perfectionnement spécifiques	28
7.10.3. Système d'informations toujours plus performant	28
8. Remarques finales	29
Annexes	
• Tableau chronologique : évolution de l'assurance-chômage entre 1971 et 2006	29
• Survol des mesures de marché du travail (MMT) de l'assurance-chômage suisse	36
Tableaux	
1. Evolution du taux de chômage en Suisse et à l'étranger depuis 1960	38
2. Evolution des finances de l'assurance-chômage de 1985 à 2005	39
3. Evolution des mesures relatives au marché du travail (MMT), 1998-2005	41
4. Evolution des offices régionaux de placement (ORP), 1997-2005	42

## 1. Introduction et résumé

Grâce au travail réalisé par les quelque 2000 conseillères et conseillers en placement répartis dans les 134 offices régionaux de placement (ORP), l'assurance-chômage parvient ainsi à économiser chaque année près d'un milliard de francs (cf. 7.8.1.). Si les ORP n'existaient pas, les demandeurs d'emploi resteraient non seulement plus longtemps au chômage, mais seraient également moins nombreux à retrouver un poste au cours de la période de résiliation de leur contrat. Il ne fait aucun doute : les ORP, créés il y a dix ans, réalisent un excellent travail. Ils ont insufflé une certaine dynamique dans le service public de l'emploi et le marché du travail en Suisse.

Comment a-t-on pu, avec l'entrée en vigueur il y a dix ans de la révision de la loi sur l'assurance-chômage du 23 juin 1995, mettre en place plus de cent ORP, tout en transformant en profondeur le système d'indemnités journalières et l'offre en matière de mesures de marché du travail ? Comment, depuis ce bond en avant, la situation a-t-elle évolué ? Le présent rapport tente d'apporter quelques éclaircissements à ces deux questions. Son objectif consiste à fournir une appréciation globale et, à l'occasion du dixième anniversaire des ORP, à faire le point de la situation. Les ORP ne représentent toutefois qu'une pièce du puzzle. En effet, une réinsertion optimale sur le marché du travail ne peut être probante que si ORP et prestataires chargés d'organiser des mesures de marché du travail (MMT) collaborent étroitement (cf. 6.5.) et s'ils forment une «communauté d'intérêts efficace». Ainsi, ce rapport traite également de la question des mesures de marché du travail. Dix ans se sont écoulés depuis leur remaniement en profondeur.

Le changement de stratégie survenu avec la révision de la LACI du 23 juin 1995 avait comme point essentiel «le passage d'un système passif d'indemnités journalières à un système actif visant à limiter autant que possible la durée du chômage». Il correspondait à une nécessité, débattue intensément plus de vingt ans auparavant (cf. 3.1.). A la suite de ces débats, une disposition fut introduite en 1976 dans la Constitution fédérale, laquelle obligeait l'assurance-chômage à soutenir financièrement des mesures visant à prévenir et lutter contre le chômage. C'est ainsi qu'en 1984, la «Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)» entra en vigueur, introduisant toute une panoplie de mesures de marché du travail (on parlait à l'époque de «mesures de prévention»), pour la plupart encore utilisées à l'heure actuelle. Toutefois, ces dernières furent peu sollicitées au cours des années 80. Du fait que la Suisse était considérée comme un «îlot de plein emploi» et affichait un taux de chômage inférieur à 1%. Or, au début des années 90, la situation sur le marché de l'emploi commença à se détériorer rapidement (cf. 3.2.). Au début, le Conseil fédéral tenta, par le biais de diverses mesures individuelles, d'adapter les prestations de l'assurance-chômage à la situation de l'emploi qui se dégradait rapidement. Le Conseil national, qui estimait ces mesures insuffisantes, prit finalement lui-même les commandes (cf. 3.3.). La hausse sans précédent du nombre de chômeurs mit sous pression le parlement, et c'est finalement une étape importante qui vit le jour, soit la révision de la LACI du 23 juin 1995.

Les dix années qui se sont écoulées depuis se caractérisent par deux périodes totalement distinctes. Au cours de la première période, qui s'étend jusqu'en 2001, le taux de chômage recula sensiblement (5,2 % en 1997, contre 1,7% en 2001) et, partant, la pression visant à accroître sans relâche le nombre d'ORP et à étoffer l'offre en matière de mesures relatives au marché du travail (cf. 7.2.) se fit moins sentir. On s'est alors concentré assez rapidement sur les améliorations qualitatives. Ainsi, au début des années 2000 déjà, on passa, dans le cadre de l'exécution de la LACI, d'un pilotage axé sur les prestations fournies à un pilotage orienté sur les résultats dans le cadre de l'exécution de la LACI (cf. 7.3.). Début 2001, des montants plafonnés (enveloppe par demandeur d'emploi) furent introduits pour les coûts ORP. La marge de manœuvre des cantons fut sensiblement élargie (cf. 7.4.). Ainsi, peu après ses débuts, le système des ORP faisait déjà l'objet d'un bond en avant inédit.

Au cours de la seconde période, celle postérieure à 2001, le nombre de personnes sans emploi augmenta à nouveau (1,7 % en 2001, contre 3,9 % en 2004). Auparavant freinées, les mesures visant à réinsérer les demandeurs d'emploi sur le marché du travail ont dû à nouveau être organisées et adaptées à cette nouvelle situation (cf. 6.3. et 7.2.). Entre 2001 et 2004, les coûts liés aux ORP et aux MMT augmentèrent de 78%, soit à un rythme presque aussi soutenu que celui du nombre de demandeurs d'emploi (+ 77%), mais nettement inférieur à celui du nombre de chômeurs (+ 121%). Il est surprenant de constater que, dans le cadre des ORP et des mesures de marché du travail, ce sont avant tout ces dernières qui ont pris de l'ampleur. En effet, entre 2001 et 2004, leurs coûts ont augmenté de 112%, alors que ceux découlant de la gestion des ORP n'ont progressé que de 40%. On peut en partie expliquer ce phénomène par le fait que, contrairement aux ORP, le domaine des mesures de marché du travail n'était pas limité par des montants plafonnés (ceux-ci n'ont été introduits qu'au début 2006; cf. 6.2.2.). On peut également invoquer le fait que les ORP se concentraient alors exclusivement sur une stratégie d'insertion visant à atteindre des résultats, et qu'ils déléguaient les tâches que d'autres pouvaient mieux assumer à des prestataires ou organes chargés d'organiser des mesures de marché du travail (cf. 7.9.2.).

La collaboration entre ORP et organisateurs de MMT réunit toutes les conditions nécessaires pour accroître et optimiser les résultats de ce nouveau dispositif (cf. 7.10.).

## **2. En 10 ans : qu'est-ce qui a changé ? Quelles sont les nouveautés ?**

Il y a dix ans, au début des années 1996 et 1997, la révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) du 23 juin 1995 entrainait en vigueur. Cette révision modifia en profondeur la stratégie relative à l'assurance-chômage. Jusqu'alors, l'assurance-chômage limitait ses activités à des «mesures passives», soit à verser des indemnités journalières aux chômeurs. Avec la révision de 1995, les priorités ont été chamboulées; en effet, l'assurance-chômage aura désormais pour principal objectif de mettre à disposition des «mesures actives» visant à prévenir le chômage et à en raccourcir la durée. Pour ce faire, il fut nécessaire de remanier en profondeur la structure de l'assurance-chômage et de ses organes d'exécution, afin de mettre en place, dans les plus brefs délais et de manière pragmatique, une nouvelle orientation. Celle-ci englobait un nouveau système d'indemnités journalières (cf. 2.1.), une offre plus étoffée en matière de mesures de marché du travail (cf. 2.2.) et, élément central, la création d'offices régionaux de placement (cf. 2.3.).

### **2.1. Nouveau système d'indemnités journalières**

A compter du début de janvier 1997, le droit à des «indemnités journalières» n'était plus fonction de la période de cotisation antérieure, mais de l'âge de l'assuré. Toute personne âgée de moins de 50 ans ayant cotisé pendant au minimum six mois au cours des deux années précédant le début du chômage pouvait prétendre au maximum à 150 «indemnités journalières » (contre 250 pour les 50-60 ans et 400 pour les plus de 60 ans). Outre ces «indemnités journalières», on pouvait également percevoir des «indemnités journalières spécifiques». Celles-ci ne concernaient toutefois que les jours au cours desquels les assurés participaient à des mesures de marché du travail. Toute personne s'efforçant de réintégrer le marché du travail en recherchant activement un emploi et en participant aussi fréquemment que possible aux mesures de marché du travail bénéficiait, d'au maximum 520 indemnités journalières (indemnités journalières spécifiques comprises). En d'autres termes, elle pouvait, au cours du délai-cadre de deux ans, percevoir sans interruption des indemnités journalières.

Les «indemnités journalières spécifiques» ont été conçues comme moyen d'incitation visant à motiver les demandeurs d'emploi à participer aussi activement que possible aux mesures de marché du travail. Ce mécanisme de motivation ne pouvait toutefois fonctionner qu'en présence d'une offre suffisamment étoffée de MMT. Raison pour laquelle un second

mécanisme d'incitation fut introduit dans le nouveau système d'indemnités journalières pour inciter les cantons à élargir leur offre en la matière. Les assurés qui auraient voulu prendre part à une mesure de marché du travail mais qui ne pouvaient le faire en raison d'une offre trop limitée avaient également droit, à titre de remplacement, à des «indemnités journalières spécifiques». Par ailleurs, tout canton ne mettant pas suffisamment de places à disposition était tenu de participer, en guise de sanction, à hauteur de 20% des coûts liés à ces «indemnités journalières spécifiques», en d'autres termes à financer près de 6000 francs par place manquante et par année. Ainsi, pour des raisons financières, les cantons étaient également encouragés à élargir leur offre en matière de mesures de marché du travail. Ce mécanisme de sanction tombait dès que les cantons avaient rempli ensemble leur participation à l'offre minimale de 25'000 places par an (cf. 2.2.).

## 2.2. Offre minimale portant sur les mesures de marché du travail

A partir du début 1996, l'assurance-chômage assumait entièrement le financement des mesures de marché du travail, afin d'en étoffer l'offre (il y a 10 ans, on parlait encore de «mesures de prévention»). L'ensemble des cantons était alors contraint de mettre à disposition et occuper, à partir de 1997, au moins 25'000 places par an dans le cadre des mesures de marché du travail. Ce système de contingentement, réparti entre les cantons, était déterminé en fonction de la population et du nombre de chômeurs. Ainsi, un nombre de places minimum par an fut attribué à chaque canton, lequel était chargé de les mettre à disposition et de les occuper.

L'offre minimale de 25'000 places par an, qui était le résultat d'un compromis politique élaboré à Soleure («Compromis de Soleure», cf. 3.3.), était sensiblement plus réduite que ce que les «pères de la révision de la LACI» ne l'estimaient nécessaire. L'introduction de l'art. 72b, al. 3, LACI<sup>1</sup> prévoyait d'élever par la suite l'offre minimale, ce qui ne s'est toutefois jamais concrétisé.

Selon la constitution fédérale, l'assurance-chômage peut «soutenir» des mesures visant à prévenir et combattre le chômage (art. 114 de la nouvelle Cst de 1999), respectivement «en les subventionnant par des prestations financières» (art. 34novies de l'ancienne Cst de 1874). Cette disposition exclut le financement intégral des mesures de marché du travail par l'assurance-chômage. Ainsi, dans le cadre de l'offre minimale de 3000 francs par place et par an imposée aux cantons, ces derniers furent obligés de contribuer à leurs coûts, indépendamment des frais effectifs qu'ils avaient déjà eus pour la mise en place de mesures. Avec l'introduction de ce mécanisme de financement, les cantons étaient certes inclus dans le financement des MMT, mais il ne valait toutefois plus la peine pour eux d'économiser au niveau de leur mise à disposition.

## 2.3. Offices régionaux de placement (ORP)

La nouveauté la plus importante que la révision de la LACI de 1995 ait entraîné est, sans conteste, l'obligation des cantons à mettre en place, dès le début 1997, des offices régionaux de placement (ORP). Les coûts d'investissement et d'exploitation sont, depuis lors, pris totalement en charge par l'assurance-chômage. Les ORP assument désormais les tâches accomplies jusqu'alors par les offices communaux du travail, soit le placement, le conseil fourni aux demandeurs d'emploi et le contrôle des bénéficiaires de prestations liées à l'assurance-chômage. En outre, ils sont chargés de mener à bien de nouvelles activités découlant de la révision de la LACI de 1995; leurs tâches consistent à observer le marché du travail ainsi que les conséquences des mesures de marché du travail et à prévenir les

---

<sup>1</sup> La première phase de l'art. 72b, al. 3, LACI était la suivante : « Le Conseil fédéral augmente le nombre de places qui doit au minimum être offert si les mesures de marché du travail portent leurs fruits dans les cantons et si la mise à disposition de mesures supplémentaires est accordée aux cantons. »

services LMMT<sup>2</sup> en cas de lacunes au niveau de l'offre des mesures de marché du travail, afin de les combler. Dans le cadre de leurs activités de conseil, les ORP, en collaboration avec les demandeurs d'emploi, doivent décider quelles sont concrètement les mesures de marché du travail qui portent le plus leurs fruits. Outre les activités mentionnées ci-dessus, d'autres tâches leur incombent, comme par exemple entretenir un contact régulier avec les employeurs et les institutions actives sur le marché du travail.

La mise en place des ORP a été soigneusement préparée. Au début des années nonante, il est devenu toujours plus évident que le placement et le conseil aux chômeurs ne pouvaient plus répondre aux exigences toujours plus pointues. Dans la plupart des cantons, les communes étaient chargées de remplir ces tâches. Or, très souvent, il leur manquait les ressources nécessaires et le personnel compétent pour mener à bien et de façon professionnelle ces activités. De plus, seuls quelques cantons étaient raccordés depuis novembre 1989 à la banque de données de placement PLASTA (placement et statistique du marché du travail) gérée au niveau suisse par l'ancien Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT). Elle leur permettait de survoler rapidement les postes vacants au-delà des frontières régionales.

Afin d'améliorer la qualité du placement et du conseil fourni aux demandeurs d'emploi, l'ancien l'OFIAMT proposa un concept auquel on s'attela déjà au début des années 80: la régionalisation du placement. En début d'année 1993, l'OFIAMT chargea le cabinet d'audit Arthur Andersen de soumettre des propositions visant à réformer le service de l'emploi en Suisse. Le rapport<sup>3</sup>, livré au mois de mars 1994, proposait avant tout de créer des «offices régionaux de placement inter-institutionnels (ORPI)» qui, outre les services de conseils et placement, réuniraient sous un même toit des conseils d'ordre professionnel, une aide sociale et d'autres services nécessaires aux demandeurs d'emploi. Le rapport d'Arthur Andersen a servi de base conceptuelle aux ORP. Avant leur introduction au niveau suisse, des expériences-pilotes furent menées dans les cantons de Vaud et Soleure au cours des années 1994 et 1995 ; elles se révélèrent positives et prometteuses<sup>4</sup>. Dans d'autres cantons, comme Berne, accumulèrent également des expériences de placement régionalisé, contribuant précieusement au développement du concept des ORP.

### **3. Prémices de la révision de la LACI de 1995**

#### **3.1. Jusqu'en 1990 : «îlot de plein emploi en Suisse»**

Le changement de stratégie survenu avec la révision de la LACI en 1995, dont le point essentiel était «le passage d'un système passif d'indemnités journalières à un système actif visant à combattre le chômage», n'était pas considéré au milieu des années nonante comme un nouveau défi à relever, mais représentait bien plus le désir de réintroduire un objectif débattu intensément plus de vingt ans auparavant. En effet, au cours de la deuxième moitié des années soixante, soit à l'époque de la forte conjoncture d'après-guerre, plusieurs interventions des Chambres fédérales avaient exigé une révision appropriée de la loi sur l'assurance-chômage. Rares étaient les personnes qui pensaient que l'on se retrouverait confrontés à des niveaux de chômage aussi élevés. Compte tenu de la solide croissance économique<sup>5</sup> qui perdurait depuis longtemps et de l'évolution structurelle qui lui est liée, on craignait toutefois d'assister à un «chômage technique», en d'autres termes à un nombre

<sup>2</sup> L'assurance-chômage finance pour chaque canton un service de Logistique des mesures de marché du travail (LMMT). Celui-ci, en collaboration avec les ORP, identifie les besoins en mesures de marché du travail, planifie les offres, distribue les mandats aux prestataires et évalue les prestations que ces derniers fournissent.

<sup>3</sup> Cahiers d'études, OFIAMT, *Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz*. Contributions à la politique du marché du travail N° 3, OFIAMT, Berne, mars 1993.

<sup>4</sup> Cahiers d'études, OFIAMT, *Regionale Arbeitsvermittlung in der Schweiz, Pilotphase in den Kantonen Waadt und Solothurn 1995*. Contributions à la politique du marché du travail N° 5, OFIAMT, Berne, avril 1996.

<sup>5</sup> Au cours des années 1949 à 1974, le taux de chômage moyen en Suisse s'élevait à 0,1% et le taux de croissance du produit national brut réel à 4,3%. En 2005, le taux de chômage suisse s'élevait en moyenne à 3,8%, alors que le produit national brut réel augmentait de 4,3%

accru de personnes dont les qualifications professionnelles ne répondraient plus aux exigences toujours plus pointues du marché du travail et qui, en dépit d'une économie en manque de ressources humaines, perdraient leur emploi et deviendraient chômeurs. Pour cette raison une révision de la loi sur l'assurance-chômage en vigueur fut exigée lors de plusieurs interventions parlementaires. Cette révision était nécessaire pour pouvoir utiliser les fonds de l'assurance-chômage réservés exclusivement aux indemnités journalières et, de plus, largement sous-utilisés, pour financer des mesures de reconversion et de perfectionnement<sup>6</sup>.

Dans un rapport publié en 1971, l'OFIAMT prit position par rapport à ces interventions parlementaires, et soumit une toute nouvelle conception de l'assurance-chômage. Celle-ci visait à modifier l'objectif principal de l'assurance-chômage, à savoir passer des indemnités journalières à des mesures de prévention. Ce rapport déclencha toute une série de discussions controversées et autres débats parlementaires, lesquels débouchèrent finalement sur un nouvel article accepté par le peuple et les cantons en 1976 et qui fut inscrit dans la constitution. Il obligeait le législateur à introduire une assurance obligatoire au niveau suisse, dont le financement est fonction du salaire. Suite à cette disposition très générale et formulée ouvertement, l'assurance-chômage fut chargée de prendre des mesures visant à prévenir et lutter contre le chômage en recourant aux versements d'indemnités journalières. On peut s'étonner que des éléments de révision aussi fondamentaux et disputés aient été adoptés lors d'une consultation populaire, mais il faut rappeler qu'au milieu des années 70, la croissance économique avait reculé à l'échelon mondial, provoquant un effondrement de l'emploi. Entre 1974 et 1976, près de 300'000 places de travail furent supprimées en Suisse, soit environ 10% de l'ensemble des postes de l'époque. Sachant qu'il fallait compter avec une forte hausse du chômage, le Conseil fédéral introduisit le 1er avril 1977, dans un arrêté fédéral urgent, l'obligation d'assurance et son financement en fonction du revenu. Contre toute attente et contrairement à d'autres Etats industrialisés, le nombre de personnes sans emploi en Suisse ne progressa pas, mais recula progressivement après avoir atteint un «pic» de 20'703 personnes (0,7% de chômeurs), pour atteindre son niveau plancher de 5'899 personnes (0,2%) en 1981. La pression n'était alors plus assez forte pour aller de l'avant et mettre en œuvre, au niveau législatif, le changement de stratégie ancré dans la constitution. Le 25 juin 1982, soit six ans après l'introduction de l'article de loi, les Chambres fédérales adoptèrent la nouvelle «loi fédérale sur l'assurance-chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité» (LACI), qui entra en vigueur un an et demi plus tard, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1984.

Cette nouvelle loi permit à l'assurance-chômage de co-financer de nombreuses mesures de prévention. Toutefois, ces dernières furent peu utilisées au cours des premières années. Etant donné que l'assurance-chômage ne versait que des cotisations partielles souvent nettement inférieures à 50%, les cantons, communes et autres institutions devaient continuer de porter le fardeau du financement, ce qui peut expliquer leur retenue. Par ailleurs, compte tenu du fait que le niveau du chômage était à l'époque très faible, ils ne ressentaient aucune pression à organiser des mesures de marché du travail.

Au cours des années 80, le chômage se situait en moyenne à 0,7% au niveau suisse, et n'avait jamais dépassé la barre des 1,1% ! Avec des niveaux aussi bas, on parlerait à l'heure actuelle de plein emploi, et personne n'aurait eu l'idée de réclamer des mesures de prévention. Or, à cette époque, médias, chambres fédérales et forums de discussion firent du chômage un thème central. Au vu du nombre élevé et en constante augmentation de chômeurs dans nos pays voisins, on craignait que notre «îlot de plein emploi» ne soit submergé par une vague de chômeur. Par ailleurs, le souvenir de la forte conjoncture d'après-guerre était encore présent dans tous les esprits, et un taux de chômage s'élevant à 1% (près de 30'000 personnes sans emploi en Suisse) était considéré par la population et les politiques comme trop élevé. Dans l'ancienne ordonnance sur l'assurance-chômage (cf.

---

<sup>6</sup> Cf. Dieter Freiburghaus, *Präventivmassnahmen gegen die Arbeitslosigkeit in der Schweiz*, Berne, 1987, p. 20 ss.

art. 96, al. 1, OACI), un taux de chômage s'élevant à 1% était déjà considéré comme « élevé ».

### 3.2. 1990 – 1995 : naufrage de «l'îlot de plein emploi en Suisse»

Au mois de juin 1990, le nombre de sans emploi à l'échelle suisse atteignait son niveau le plus bas, soit 15'660 personnes (0,4%). Toutefois, celui-ci prit par la suite une envolée sans précédent. En 1991, 39'222 personnes (1,1%) étaient sans emploi, contre 92'308 en 1992 (2,5%), 163'135 en 1993 (4,5%) et 171'038 en 1994 (4,7%). Ces chiffres étaient nettement supérieurs aux records atteints après la seconde guerre mondiale. Une telle évolution à la hausse avait été enregistrée depuis de nombreuses années déjà dans nos pays voisins. Alors que la situation se stabilisait chez eux, ce fut au tour de la Suisse d'être submergée par une vague de chômage.

Or, en comparaison internationale, la Suisse bénéficiait encore d'une bonne santé économique, mais ne pouvait plus se targuer d'être un «îlot de plein emploi» faisant route seule, entouré de pays luttant contre le chômage.

C'est alors que les mesures de prévention introduites en 1984 dans le cadre de l'assurance-chômage devaient faire leurs preuves. Il est vite devenu évident que non seulement ces mesures ne correspondaient plus à la nouvelle donne, mais que les structures d'exécution de l'assurance-chômage ne fonctionnaient également pas comme cela aurait été nécessaire, compte tenu de l'exacerbation croissante du problème. Le Conseil fédéral et l'OFIAMT tentèrent de maîtriser la situation en recourant à diverses mesures, tant mineures que majeures. Or, celles-ci n'étaient de loin pas satisfaisantes, en raison de l'explosion du nombre de sans emploi. Les interventions des parlementaires exhortaient à prendre des mesures plus drastiques et des réformes de fond.

Le plus inquiétant concernait avant tout le nombre croissant de personnes au chômage de longue durée ou arrivant en fin de droit de chômage<sup>7</sup>. Il devenait ainsi toujours plus indispensable d'adapter à cette nouvelle réalité la durée maximale d'indemnisation, en vigueur depuis 1984, de 250 indemnités journalières. Dans un arrêté fédéral urgent, le Conseil fédéral prolongea, le 1<sup>er</sup> avril 1993, la durée maximale d'indemnisation, la faisant passer de 250 à 400 indemnités journalières. Il décida en outre de réduire le taux d'indemnité de 80 à 70% pour les assurés sans obligation familiale, dans le but de compenser en partie les frais ainsi occasionnés. Le référendum contre la décision urgente du Conseil fédéral visant à réduire le taux d'indemnité fut rejeté lors de la votation populaire du 26 septembre 1993.

### 3.3. Problèmes et urgences à la base de solutions innovantes

La durée de validité de l'arrêté fédéral urgent était limitée au 31 décembre 1995. Fin novembre 1993, le Conseil fédéral déposa devant les Chambres fédérales un projet de révision de la LACI, avec la volonté d'introduire dans la législation ordinaire des améliorations urgentes portant sur la question des prestations. Il émit l'intention d'engager des réformes de fond qui, par la suite, feraient l'objet d'une révision de la loi. A l'époque, on ne parlait pas encore d'offices régionaux de placement, ni d'offres minimales de mesures de marché du travail, ni même de système d'indemnités journalières, trois concepts qui, peu de temps après, étaient au cœur de la révision de la LACI. Il n'en était pas non plus question dans le projet de loi adopté le 14 mars 1994 par la première chambre, à savoir le Conseil des Etats.

---

<sup>7</sup> La durée moyenne d'indemnisation était de 54 jours en 1990, contre 104 jours en 1993. Cf. Statistique des assurances sociales suisses 2005, page 220.

Alors que le niveau de chômage augmentait mois après mois à des niveaux records, nombreuses étaient les personnes qui considéraient ces mesures comme insuffisamment énergiques et innovantes. Elles ne souhaitaient pas repousser des réformes de fond à une révision ultérieure. Le 31 mai 1994, le Conseil des Etats transmit la motion Fasel du 17 juin 1993, déjà adoptée par le Conseil national le 27 septembre 1993. Cette motion obligeait le Conseil fédéral à améliorer également les services de conseil en faveur des chômeurs dans le cadre de la révision de la LACI. La stratégie du Conseil fédéral, qui consistait à transposer dans un premier temps l'arrêté fédéral urgent dans la législation, pour ensuite entreprendre des réformes drastiques, se révéla par la suite inadéquate

Le Conseil National et sa Commission de l'économie et des redevances (CER-N) prirent les devants. La Commission, présidée à l'époque par le conseiller national saint-gallois Eugen David (aujourd'hui conseiller des Etats), lança rapidement un train de réformes. En août 1994, elle organisa à Lucerne une séance à huis clos avec des représentant(e)s des partenaires sociaux. Il en ressortit clairement que l'assurance-chômage nécessitait un «changement de système» radical et que l'amélioration de l'insertion des chômeurs sur le marché du travail devait être au cœur de la révision de la LACI. Après avoir sensiblement remanié le projet de loi fédéral, le Conseil national adopta (malgré certains différents idéologiques en son sein) le 5 octobre 1994 un projet de loi comportant les principaux éléments de ce «changement de système», à savoir un nouveau régime d'indemnités journalières ainsi que l'obligation des cantons à mettre sur pied des offices régionaux de placement (ORP) et à fournir une offre minimale de mesures de marché du travail.

Le projet de loi adopté en première lecture par le Conseil national consistait à obliger les cantons à fournir aux demandeurs d'emploi, auxquels on ne pouvait proposer rapidement un poste de travail, une mesure d'emploi ou des cours. Compte tenu du nombre de chômeurs, les cantons auraient dû augmenter, en l'espace de deux ans, le nombre de places dans le cadre des mesures de marché du travail d'environ 10'000<sup>8</sup> à 80'000, voire 100'000, ce qui aurait entraîné près de deux milliards de dépenses par an<sup>9</sup>. Les cantons estimèrent qu'un élargissement aussi important et rapide de l'offre n'était pas réalisable. En outre, ils n'étaient pas convaincus que l'on parviendrait ainsi à une meilleure réinsertion qu'en proposant une offre plus restreinte de mesures en termes quantitatifs, mais plus efficace en termes qualitatifs.

Le Conseil des Etats tint compte de ces réflexions en deuxième lecture. Il refusa les décisions du Conseil national et commença à élaborer des propositions alternatives. En raison des différences notables prévalant entre le Conseil national et le Conseil des Etats, la révision de la LACI menaçait d'échouer. Or, compte tenu du nombre élevé de chômeurs qui ne cessait d'augmenter, il était indispensable de prévenir une telle situation. En effet, si le projet de loi avait avorté, la durée maximale d'indemnités journalières aurait été ramenée de 400 jours à 250 jours, en raison de l'arrivée à échéance début janvier 1996 de l'arrêté fédéral urgent. Par ailleurs, à cause des votes parlementaires fédéraux de l'automne 1995, personne ne pouvait ou ne souhaitait risquer un échec de la révision de la LACI. En recourant aux partenaires sociaux et aux cantons, les deux Chambres fédérales finirent par trouver un terrain d'entente qui exigea efforts et énergie. Lors d'une séance à Soleure, elles conclurent une procédure d'élimination des divergences, en adoptant le «Compromis de Soleure». L'offre minimale de mesures de marché du travail que les cantons devaient mettre à disposition fut ramenée à 25'000 places. Par ailleurs, tout le monde tomba d'accord sur le financement intégral des ORP par l'assurance-chômage. En outre, il fut décidé que cette dernière assume également les coûts liés aux mesures de marché du travail, à l'exception de 3000 francs par place et par année (cf. 2.2.). Le 23 juin 1995, soit peu avant la fin de la

---

<sup>8</sup> Selon Annegret Mathari (*Arbeitsmarkt im Umbruch ; professioneller, effizienter, erfolgreicher*, Agenda MMT N°1, 1999), l'offre de mesures de marché du travail au niveau suisse se situait à près de 10'000 places-année en 1995.

<sup>9</sup> Dans l'hypothèse où un jour dévolu à une mesure de marché du travail coûte 100.- francs, une place occupée toute l'année (Fr. 100.- x 220) coûterait 22'000.- francs. Ainsi, pour 80'000 places occupées sur l'ensemble d'une année, les dépenses totales se montent à près de 1,8 milliard de francs.

législature, les deux Chambres fédérales approuvèrent le «Compromis de Soleure» et adoptèrent la révision de la LACI. L'échéance du délai référendaire n'ayant pas été utilisée, elle entra en vigueur début 1996 : mise sur pied des ORP, puis début 1997 : création des LMMT cantonales.

Il est assez surprenant qu'un saut aussi innovant et important que celui vécu lors de la révision de la LACI du 23 juin 1995 ait pu voir le jour, compte tenu de la politique suisse, dont les mots d'ordre étaient alors prudence et économie. Toute réforme de fond a de la difficulté à être prise au sein d'une démocratie mais, dans certaines conditions et, notamment, en cas de problèmes exacerbés et en situation d'urgence, elle peut néanmoins voir le jour. Une augmentation sans précédent du nombre de chômeurs, couplée à un arrêté fédéral urgent arrivant à échéance ainsi qu'à une période de législature prenant fin mirent les Chambres fédérales, leurs commissions et le gouvernement sous une forte pression de réussite dans des délais records. Il fallait agir et décider rapidement. Les sceptiques et autres adversaires potentiels n'eurent tout simplement pas le temps de se pencher sur de nouvelles propositions et motions, d'élaborer des contre-propositions et de rassembler une opposition efficace. Ce grand saut n'aurait pu voir le jour sans l'intervention de politiciens, représentants des partenaires sociaux et du personnel administratif courageux et prêt à s'engager, qui ont su saisir l'opportunité du moment. Sans leur engagement, la révision de la LACI de 1995 n'aurait jamais vu le jour.

#### **4. Dix ans après : retour sur une histoire à succès**

Il ne fait aucun doute que la nouvelle politique de marché du travail introduite début 1996 et 1997 (cf. chapitre 2) a fait ses preuves et apporté des améliorations mesurables, notamment des économies au niveau des indemnités journalières, qui s'élèvent chaque année à près d'un milliard de francs (cf. 7.8.1.). On peut donc, sans exagérer, parler d'une histoire à succès. Cela concerne avant tout le noyau central de la nouvelle stratégie, à savoir les offices régionaux de placement (ORP). Pour davantage d'informations, veuillez vous référer au chapitre 7. Le développement des mesures relatives au marché du travail peut également être considéré comme positif (cf. chapitre 6). Par contre, le nouveau régime d'indemnités journalières, assorti de ses mécanismes d'incitation subtils, n'a jamais bien fonctionné, et fut ainsi à nouveau abandonné (cf. chapitre 5).

#### **5. Le nouveau système d'indemnités journalières : excellent, mais difficile à mettre en pratique**

La révision de 1995 fut caractérisée par la conviction euphorique selon laquelle les mesures de marché du travail (appelées à l'époque mesures relatives au marché du travail) allaient porter leurs fruits, d'où son leitmotiv : plus il y en a, mieux c'est. C'est ainsi que deux mécanismes d'incitation furent introduits dans le nouveau régime d'indemnités journalières (cf. 2.1.). Le premier avait pour objectif de motiver les assurés à y participer aussi intensément que possible en leur versant des «indemnités journalières spécifiques». Le second punissait tout canton n'ayant pas mis à disposition suffisamment de places.

L'idée de combiner les indemnités journalières à des mécanismes d'incitation visant à encourager l'insertion était tout simplement géniale et innovante. Toutefois, elle ne pouvait fonctionner que si l'offre de MMT était étoffée et le nombre de places disponibles élargi, à 80'000 voire 100'000. En raison du «Compromis de Soleure» (cf. 3.3.), qui fixait à 25'000 l'offre minimale en mesures de marché du travail que les cantons devaient mettre à disposition, cette condition ne fut jamais remplie. En conséquence, la plupart des «indemnités journalières spécifiques» ont dû être versées à titre de «remplacement», soit pour tous les jours où aucune mesure de marché du travail n'était disponible. Ainsi, pour les assurés, il n'existait aucune distinction entre «indemnités journalières (LACI, art. 27),

«indemnités journalières spécifiques» (LACI, art. 59b) et «indemnités journalières spécifiques de remplacement» (LACI, art. 72a, al. 3). En participant ou non à des mesures de marché du travail, ils savaient qu'ils avaient droit au maximum à 520 indemnités journalières. L'entrée en vigueur le 1er juillet 2003 de la révision de la LACI du 22 mars 2002 supprima ces nuances entre les diverses indemnités journalières.

## **6. Mesures de marché du travail : de leurs débuts à leur objectif visant une meilleure qualification**

### **6.1. Introduction sans heurts de l'offre minimale**

Alors que le chômage continuait de prendre des proportions démesurées, la plupart des cantons avaient, déjà avant l'entrée en vigueur de la révision de la LACI de 1995, sensiblement étoffé leur offre en matière de mesures de marché du travail. L'offre minimale requise par la loi de 1997, soit 25'000 places par an, fut satisfaite sans problèmes sur l'ensemble du territoire suisse, et fut parfois même nettement dépassée<sup>10</sup>. Pour certains cantons toutefois, la tâche n'était pas aisée. Cela s'explique en partie par la clé de répartition du contingent au niveau suisse. Du fait que la part du contingent déterminait également le montant de l'assurance-chômage que chaque canton devait verser (3000 francs par place-année, cf. 2.2.), la clé de répartition tenait non seulement compte du nombre de chômeurs, mais également de la population. Cette méthode de calcul visait à alléger financièrement les cantons souffrant d'un taux de chômage supérieur à la moyenne. Cette péréquation financière horizontale eut toutefois pour conséquence illogique que les cantons présentant un taux de chômage inférieur à la moyenne, calculé selon le nombre de chômeurs, devaient organiser davantage de places que les cantons pénalisés par un chômage supérieur à la moyenne<sup>11</sup>. Cela concernait avant tout les cantons de Suisse alémanique dépourvus de grandes agglomérations, lesquels avaient moins d'expérience avec les MMT du fait que leur niveau de chômage était traditionnellement bas. Or, ils sont toutefois parvenus à remplir leur part de contingent. Les mécanismes de sanction (cf. 2.2.) introduits avec la révision de la LACI de 1995 n'ont toutefois jamais dû être appliqués. L'offre minimale requise de 25'000 places-année au niveau suisse est restée valable jusqu'à fin 1999. Pour l'année 2000, elle fut réduite à 15'000 places, puis totalement supprimée au début 2001, suite à la «révision technique de la LACI».

### **6.2. Système de financement**

#### **6.2.1. Au début trop contraignant et difficile à contrôler**

Suite à la révision de la LACI de 1995, l'assurance-chômage finança intégralement les MMT à compter du 1er janvier 1996 (cf. 2.2.). Pour ce faire, les services de la Logistique des mesures de marché du travail (LMMT) de chaque canton devaient établir pour chaque année à venir un budget ainsi qu'un programme détaillant le type et l'ampleur des planifiées, ils devaient ensuite soumettre leur proposition au Secrétariat d'état à l'économie (SECO) à l'époque à l'OFIAMT. Le programme et le budget devaient, dans un premier temps, être approuvés par le SECO, puis finalement par la commission de surveillance de l'assurance-chômage. Ce procédé était lourd, contraignant et exigeait beaucoup de temps, notamment en raison des nombreuses décisions qui devaient être prises au niveau fédéral. Avec l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2003 de la révision de la LACI du 22 mars 2002, le système de financement fut, à certains égards, amélioré. Les cantons furent ainsi habilités à approuver tout projet dont le budget était inférieur à cinq millions de francs, sans devoir obtenir le feu

<sup>10</sup> Selon Annegret Mathari (*Arbeitsmarkt im Umbruch ; professioneller, effizienter, erfolgreicher*, Agenda MMT N°1, 1999), l'offre de mesures de marché du travail au cours de l'année 1995 se situait à près de 10'000 places-année, contre 20'600 en 1996 et 31'500 en 1997.

<sup>11</sup> En 1997, les cantons dont le taux de chômage était inférieur à 3% (AI, OW, UR, AR, NW, SZ, GR, BL, ZG) devaient mettre à disposition au moins une place-année pour 6,3 chômeurs. Pour les cantons dont le taux de chômage dépassait 6% (TI, GE, VD, VS, JU, NE), une place-année suffisait pour 7,8 chômeurs.

vert du SECO. Ainsi, pour tout projet dont les coûts étaient inférieurs à cette limite, les cantons étaient seuls responsables du contrôle des factures. Ils étaient dès lors autorisés à effectuer des paiements aux prestataires, qu'ils répercutaient ensuite sur l'assurance-chômage, sans devoir exiger l'assentiment du SECO. Ces modifications ont simplifié la procédure. Toutefois, l'imperfection la plus inquiétante de ce système de financement, soit le manque de contrôle des mesures de marché du travail au niveau budgétaire, n'a pu être gommée.

#### 6.2.2. Contrôles à l'aide de montants plafonnés

Du fait que les cantons décident du type et de l'ampleur de l'offre en MMT, le SECO ne peut contrôler l'évolution des coûts qu'en recourant à des montants plafonnés. En d'autres termes, un montant maximal que l'ensemble des coûts liés aux mesures ne doit pas dépasser est alloué à chaque canton. Après une expérience pilote<sup>12</sup> de deux ans menée par quatre cantons (LU, BL, FR et VD), un système de financement assorti de montants plafonnés pour chaque canton a été introduit au niveau suisse le 1er janvier 2006. Le montant plafonné que perçoit chaque canton est obtenu en multipliant le nombre moyen de demandeurs d'emploi par 3500 francs. Grâce à ces montants plafonnés, qui forcent à prendre toute décision en tenant compte de considérations financières, les cantons disposent dorénavant d'une plus grande marge de manœuvre. Pour autant qu'ils respectent le montant plafonné, ils sont par exemple libres de convenir avec leurs prestataires d'un budget global indépendant du nombre de participants ou de verser un prix forfaitaire en fonction de l'efficacité obtenue.

---

<sup>12</sup> Cf. Rieder, Bieri, Bodenmüller, *Evaluation des Pilotversuchs Neues Finanzierungsmodell Arbeitsmarktmassnahmen*, Rapport des Bureaux Interface et Planval, Lucerne et Brig, 2004.

### 6.3. Adaptation du nombre de MMT aux modifications survenant sur le marché du travail

**Tableau 1**

**Evolution du nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi ainsi que du nombre de places en mesures relatives au marché du travail, 1998-2005**

	1998	2001		2004		2005
			Baisse par rapport à 1998		Hausse par rapport à 2001	
a. Chômeurs Taux de chômage	139'660 3,9 %	67'197 1,7 %	- 52 %	153'091 3,9 % <sup>13</sup>	+128 %	148'537 3,8 %
b. Demandeurs d'emploi <sup>14</sup>	217'518	125'133	- 42 %	220'912	+ 76 %	217'154
c. Places en mesures de marché du travail (MMT) <sup>15</sup>	31'045	14'224	- 54 %	26'916	+ 89 %	26'351
d. Coûts totaux des MMT en millions de francs	675*	323	- 52 %	684	+ 112 %	??
e. Coûts en % des indemnités journalières	14,8 %	15,6 %		13,6 %		??
f. Nombre de chômeurs par place	4,5	4,7		5,7		5,6
g. Nombre de demandeurs d'emploi par place	7,0	8,8		8,2		8,2

Source : seco

\* Les coûts totaux des MMT publiés pour 1998 (Fr. 618,3 mio.) ne portent que sur 11 mois. Les coûts en question ont ainsi été multipliés par 12/11.

En 1997, de nouveaux records ont été atteints : le taux de chômage s'élevait à 5,2%, soit en moyenne 188'304 personnes concernées. Au cours des années suivantes, il a continuellement reculé, arrivant à un nombre un plancher en 2001. Puis, il a recommencé à croître, pour atteindre en 2004 un niveau maximal. Il a finalement amorcé un recul, certes lent. Comme l'illustre le tableau 1, le nombre de places occupées dans le cadre des MMT a été adapté en fonction de la baisse, puis de la hausse du nombre de chômeurs et de demandeurs d'emploi.

Sur l'ensemble de la période considérée, l'intensité avec laquelle les chômeurs et les demandeurs d'emploi ont pris part à des mesures de marché du travail a diminué (cf. tableau 1, lignes f et g). Ce recul est particulièrement notable pour la période précédant 2001. Une explication pourrait être qu'à cette époque, le domaine des mesures du marché du travail fut considérablement concurrencé par les possibilités plus satisfaisantes offertes par les gains intermédiaires, et fut ainsi mis à l'écart. Il serait intéressant de savoir si l'intensité de la participation aux MMT a continué de s'affaiblir au cours de la période 2001-2005.

<sup>13</sup> Les taux de chômage pour 2001 et 2004 sont calculés sur la base de 9'946'988 personnes actives (recensement de la population 2000) ; ceux pour 1997 et 1998 se basent sur 3'621'716 personnes actives (recensement de la population 1990).

<sup>14</sup> Le nombre de demandeurs d'emploi comprend, outre les chômeurs, également les personnes participant à une mesure de marché du travail ou à un gain intermédiaire, lesquelles, en termes statistiques, ne sont pas considérées comme « chômeurs ». En cas d'amélioration de la situation de l'emploi (1998-2001), de nombreux demandeurs d'emploi trouvent un gain intermédiaire. Ils ne sont dès lors plus considérés comme chômeurs, mais restent des demandeurs d'emploi. Ainsi, le nombre de chômeurs diminue plus rapidement que le nombre de demandeurs d'emploi. Par contre, en cas de détérioration de la situation de l'emploi (2001-2004), nombreux sont les demandeurs d'emploi qui perdent leur gain intermédiaire, devenant par là-même à nouveau des « chômeurs ». Le nombre de chômeurs croît ainsi plus rapidement que le nombre de demandeurs d'emploi.

<sup>15</sup> Une place correspond à 220 jours de participant.

#### 6.4. Catégories des offres de cours

Les cours proposés par pratiquement l'ensemble des cantons peuvent être répartis selon les catégories suivantes :

##### 6.4.1. Cours de base

Les cours de base sont proposés au début de l'entrée au chômage. Ils informent sur les directives les plus importantes concernant la loi sur l'assurance-chômage et les mesures de marché du travail. Conseils et autres informations essentielles pour retrouver un poste sont également dispensés. En principe, tous les demandeurs d'emploi assistent à un cours de base, pour autant qu'ils n'aient pas déjà participé à un cours semblable lors de la période de résiliation ou à l'occasion d'une période de chômage antérieure. L'expérience a montré qu'il était préférable d'organiser ces cours par groupes de personnes cibles, pour ainsi tenir compte de leurs besoins et possibilités spécifiques (par ex. personnes de langue maternelle étrangère, personnes plus âgées ou moins âgées, cadres).

##### 6.4.2. Cours spécialisés

Dans de nombreux cas, la mise au chômage peut s'expliquer par un manque de qualifications professionnelles, par des connaissances limitées ou dépassées ou encore par une maîtrise imparfaite de certaines techniques et méthodes de travail. Les cours spécialisés ont pour objectif de combler de telles lacunes, ou pour le moins, de les réduire. La plupart du temps, il s'agit de connaissances linguistiques et informatiques.

##### 6.4.3. Cours de développement de la personnalité

Les cours dits de développement de la personnalité s'attellent à des problèmes qui même s'il d'une formation et expérience irréprochables, peuvent faire échouer le candidat à un poste. On abordera notamment les points suivants : conséquences négatives de sa propre situation de chômage sur sa santé psychique et physique ; incapacité à émettre un jugement sur sa propre situation et ses chances de réintégrer le marché du travail, incapacité à envisager une réorientation fondamentale, telle une reconversion professionnelle, lacunes au niveau des qualifications clés (par ex. capacité à communiquer, travail en groupe, comportement vis-à-vis des clients ou supérieurs). Les cours de développement de la personnalité sont notamment bénéfiques lorsqu'ils sont dispensés par groupes homogènes.

##### 6.4.4. Cours visant l'acquisition de qualifications de base

La notion de qualifications de base englobe les connaissances élémentaires, telles que la maîtrise de la langue pratiquée dans le canton, de l'arithmétique, de la lecture de cartes, des connaissances civiques et juridiques, et de tout autre domaine de connaissances dont jouit en général toute personne ayant fréquenté l'école en Suisse. Pour de nombreux étrangers issus de milieux culturels différents, ces notions ne sont pas toujours acquises. En raison de ces lacunes, ils sont souvent défavorisés pour retrouver un poste après avoir perdu leur travail. Etant donné que nombre de ces personnes ne sont pas habituées à être formées, leurs lacunes ne peuvent tout simplement pas être comblées par le biais de méthodes scolaires. Ces connaissances sont, en règle générale, transmises dans le cadre des mesures d'emploi. Celles-ci permettent aux participants d'assimiler et mettre rapidement en pratique les compétences de base qu'ils ont récemment acquises ou rafraîchies. Les programmes d'emploi organisés par groupes cibles sont ainsi particulièrement bien adaptés. Les cours dits de développement de la personnalité et ceux visant l'acquisition de qualifications de base sont souvent combinés et assortis de mesures d'emploi. La démarcation entre mesures d'emploi et de formation est devenue floue.

## 6.5. Les mesures relatives au marché du travail sont-elles valables ?

L'assurance-chômage dépense près de 500 millions de francs par an pour les mesures de marché du travail. Cela représente environ 14% de l'ensemble des indemnités journalières. En d'autres termes, ces mesures coûtent presque 40% de plus que la somme des frais découlant de la conduite des ORP et des LMMT<sup>16</sup>. Compte tenu de coûts aussi substantiels, deux questions se posent : de telles mesures portent-elles leurs fruits et les avantages recherchés justifient-ils des dépenses aussi exorbitantes ? C'est ainsi que, au mois de novembre 1996 déjà, le Conseil fédéral a décidé d'évaluer, sur une base périodique et scientifiquement éprouvée, les mesures les plus importantes.

Une première série d'évaluations a été menée entre 1998 et 2000. Les résultats<sup>17</sup> se sont révélés contradictoires. En effet, une même mesure a donné des résultats tantôt positifs, tantôt négatifs, selon la méthode utilisée et l'équipe chargée de l'évaluation. Dans l'ensemble, les résultats de cette étude ont jeté une lumière peu favorable sur les mesures du marché du travail.

La contradiction de ces résultats ne doit pas être imputée à des erreurs commises par les évaluateurs, mais s'explique par des problèmes méthodologiques difficilement solubles. L'utilité des MMT n'a pu être estimée correctement de manière systématique au cours de la première série d'évaluations, et ce pour les deux raisons évoquées ci-dessous :

- La comparaison coûts/utilité inclut l'ensemble des coûts. S'agissant de l'utilité, on a pu tenir compte uniquement des placements survenus la première année après que le demandeur d'emploi a terminé une MMT.
- Si l'on souhaite étudier l'utilité d'une mesure, il est nécessaire de recourir à un groupe de comparaison. Celui-ci doit être composé de personnes qui se différencient des participants aux mesures concernées par leur non-participation aux mesures. Compte tenu de la facilité à saisir divers critères (par ex. âge, sexe), il est relativement aisé de constituer un groupe de comparaison. Toutefois, les chances qu'a un individu de réintégrer le marché du travail dépendent fortement de caractéristiques non mesurables (par ex. propre initiative, motivation), qui ne peuvent en règle générale pas être prises en compte lors de la constitution de groupes de comparaison. On supposera que les ORP attribuent des MMT avant tout aux personnes qui présentent des caractéristiques négatives supérieures à la moyenne. En raison de cette sélection biaisée, on comprendra mieux les raisons pour lesquelles les études d'évaluation sous-estiment systématiquement l'utilité de ces mesures.

Les résultats d'une deuxième série d'évaluations devraient être publiés à la fin de l'automne 2006.

En dépit de nombreuses réserves et ambiguïtés, on peut toutefois tirer la conclusion suivante par rapport aux études réalisées jusqu'à présent : il n'existe aucune mesure de marché du travail qui se veut dans l'ensemble «utile» ou «inutile». Quant à la question de savoir quelle est l'utilité d'une MMT, il convient avant tout de vérifier si elle correspond à un besoin (du marché du travail et/ou du demandeur d'emploi). Il est également déterminant que ce soient les bonnes personnes qui y participent. L'utilité d'une mesure est donc

<sup>16</sup> Valeurs moyennes des années 1999 à 2004.

<sup>17</sup> Cf. Monica Curti et Boris Zürcher, *Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik* dans : La Vie économique, Revue de politique économique 4-2000 / Raphaël Lalive d'Epinay et Josef Zweimüller. Publication SECO. Contributions à la politique du marché du travail N° 6, Berne, 2000 / Michael Gerfin und Michael Lechner, *Evaluationsprogramm Arbeitsmarktpolitik; Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen.*, Publication SECO. Contributions à la politique du marché du travail N° 10, Berne, 2000. / Bauer, Baumann, Künzi, *Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz*, Publication SECO. Contributions à la politique du marché du travail N° 1, Berne, 1999.

<sup>18</sup> Cf. Marco Caliendo et Viktor Steiner, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland; Bestandesaufnahme und Bewertung der mikroökonomischen Evaluationsergebnisse*. Institut allemand de recherche économique. Document de discussion N° 515, Berlin, octobre 2005.

fonction de la qualité du travail fourni conjointement par les services LMMT et les ORP. Si un service LMMT commande voire organise des mesures inappropriées qui ne répondent à aucun besoin, et si les conseillers ORP attribuent à des personnes de telles mesures, cela engendrera davantage de coûts que d'utilité, même si la mesure a été organisée par une personne très qualifiée et motivée. Ainsi, l'efficacité des mesures portant sur le marché du travail dépend sans conteste des ORP, et vice-versa<sup>19</sup>.

## **7. Offices régionaux de placement (ORP) : l'évolution d'un club d'amateurs faisant désormais partie de la cour des grands<sup>20</sup>**

### **7.1. Départ sur les chapeaux de roue**

Suite à la révision de la LACI de 1995, les cantons se sont vu obliger d'instituer, à partir de 1997, des ORP. Dès 1996 déjà, l'assurance-chômage assumait l'ensemble des coûts relatifs à la mise en place des offices régionaux de placement (cf. 2.3.). Plusieurs cantons saisirent cette opportunité, notamment ceux dont le service public de l'emploi était déjà régionalisé (par ex. le Tessin) ou ceux dont les agglomérations importantes bénéficiaient d'offices communaux du travail professionnels et performants pouvant facilement se muter en ORP. Au mois de mai 1996, on pouvait déjà recenser 67 ORP en fonction, contre 125 à la fin de cette même année et 150 à fin 1997. En l'espace d'une année seulement, près de 2500 collaborateurs ont dû être recrutés au niveau suisse, dont 150 responsables ORP et quelque 1600 conseillères et conseillers en placement ORP. Tous ont dû être formés à leur nouvelle fonction. Le SECO, en collaboration avec l'Association des offices suisses du travail (AOST, cf. 7.6.2.), ont mis en place des cours d'introduction de quatre semaines, sanctionnés par un examen et donnant droit à un certificat.

### **7.2. Adaptation du nombre de MMTaux modifications survenant sur le marché du travail**

Dès la fin de 1998, le nombre de demandeurs d'emploi commença à nouveau de baisser, ce qui facilita grandement la mise en place et la consolidation des ORP. Pour ramener à des proportions raisonnables le rapport encore trop élevé dans les années 1997 et 1998 entre «demandeurs d'emploi par conseillers/ères ORP», il a suffi d'abaisser un peu moins les effectifs par rapport à la baisse du nombre de demandeurs d'emploi (cf. tableau 2).

Entre 2001 et 2004, le nombre de demandeurs d'emploi prit à nouveau l'ascenseur, augmentant de 76%, alors que les effectifs des ORP ne progressèrent que de 44%. On peut expliquer ce manque d'empressement à étoffer les ressources des ORP par le fait que ces derniers ont, après 2001, de plus en plus commencé à déléguer des tâches à des prestataires externes chargés d'organiser des mesures de marché du travail. Cela explique la raison pour laquelle les coûts liés à ces mesures ont progressé de 112% entre 2001 et 2004 (cf. tableau 1, ligne d), contre toutefois seulement 40% pour les ORP (cf. tableau 2, ligne e).

Les ORP ont su s'adapter et rester flexibles face aux changements survenus sur le marché de l'emploi. Il faut également rappeler que, au cours des années précédant 2001, les ORP se trouvaient encore dans une phase d'organisation et de consolidation, et que les effectifs ne pouvaient ainsi pas être réduits proportionnellement au nombre de demandeurs d'emploi.

<sup>19</sup> Selon une étude publiée en 2000, 20 à 30% des différences d'efficacité des cantons en matière de rapidité et de durabilité de la réinsertion peuvent être mises au compte d'un recours différencié des mesures de marché du travail. Cf. Marcel Egger et Thomas Studer, « *Evaluation des mesures de marché du travail. Des possibilités d'amélioration considérables* » dans : PANORAMA 6/2000.

<sup>20</sup> La version originale allemande « Vom Amateur-Club zur Champion League » était le titre d'un exposé présenté le 5 avril 2006 par Jean-Luc Nordmann, chef de la Direction du travail du SECO, à l'occasion du congrès des services de l'emploi « PersonalSwiss » tenu à Zurich.

**Tableau 2**  
**Evolution des offices régionaux de placement (ORP), 1997-2005**

	1997	1998	2001		2004		2005
				Baisse par rapport à 1998		Modification par rapport à 2001	
a. Demandeurs d'emploi	244695	217518	125133	- 42,4 %	220912	+ 76,5 %	217154
b. Nombre d'ORP	150	152	139	- 8,6 %	132	- 5,0 %	134
c. Effectif total ORP/LMMT/ACT	1'802	2'889	2'273	- 21,3 %	3'275	+ 44,1 %	3'426
d. Dont conseillers en placement (CP)	1'605	1'648	1'210	-26,6 %	1'769	+46,2 %	1'889
e. Demandeurs d'emploi par CP	152	132	103		125		115
f. Coûts totaux ORP/LMMT/ACT en mio. de francs	270	304	281	- 7,6 %	393	+40,0 %	433
g. Coûts en % des indemnités journalières	5,6 %	7,3 %	13,6 %		7,8 %		?
Source : seco							

### 7.3. Passage d'un pilotage par les prestations fournies au principe de pilotage axé sur les résultats

Bien que l'assurance-chômage supporte l'ensemble des coûts liés aux ORP, toute décision générant des frais n'est toutefois pas assumée par celle-ci, mais par les cantons. L'assurance-chômage a besoin donc d'instruments de pilotage pour ainsi pouvoir influencer les décisions prises au niveau cantonal, et donc optimiser les moyens financiers mis à leur disposition.

#### 7.3.1. 1997 – 1999 : pilotage axé sur les prestations fournies

Au cours des premières années, le Secrétariat d'état à l'économie (SECO) s'efforça de contrôler les décisions cantonales en publiant de nombreuses circulaires. Celles-ci informaient en détail les prestations que l'assurance-chômage finançait. Ainsi, il a été par exemple observé qu'une région devait présenter au minimum 1000 demandeurs d'emploi ou être peuplée de 50'000 à 70'000 habitants pour qu'un ORP puisse être créé. Par ailleurs, un conseiller ORP devait au moins gérer 75 demandeurs d'emploi, mais au maximum 150. Etait également fixé par avance le nombre de conseillères et conseillers ORP par responsable, par personne chargée de l'administration ou par spécialiste en informatique. Les contrats de prestations transmis aux cantons par le SECO énuméraient minutieusement les diverses prestations que les ORP devaient fournir. On y trouve par exemple l'obligation des ORP de mener au moins deux entretiens de conseil par mois avec chaque bénéficiaire de prestations. Faisaient exception à cette règle les assurés participant à une MMT ou réalisant un gain intermédiaire, pour lesquels n'était prescrit qu'un entretien de conseil par mois. Par ailleurs, l'assurance-chômage prenait à sa charge tous les frais d'exploitation, pour autant que les dépenses satisfassent les critères énoncés en détails par la Confédération, et qu'elles puissent donc être «prises en compte».

L'impressionnante quantité de dispositions et cahiers des charges représentait pour la Confédération et les cantons un travail administratif contraignant, donnant lieu souvent à des avis divergents. En dépit des nombreux paramètres de contrôle et pilotage inclus dans le mécanisme de pilotage, des dérapages ne pouvaient être exclus. Ils restaient souvent longtemps méconnus, du fait que les résultats obtenus par les moyens mis à disposition

n'étaient pas systématiquement recensés. C'est ainsi qu'en 1998 déjà, on a commencé à instaurer des mécanismes de pilotage moins obtus et offrant une plus grande marge de manœuvre aux cantons.

### 7.3.2. Dès 2000 : pilotage par les résultats

En 1999, un bureau de conseil mandaté par le SECO proposa de modifier radicalement la stratégie alors en vigueur. Il conseilla<sup>21</sup> de ne plus contrôler la bonne exécution de la LACI au moyen de dispositions détaillées, mais de fixer aux cantons un objectif à atteindre en termes d'impact. Il conseilla également de leur donner, dans la mesure du possible, carte blanche pour y parvenir. A cet égard, ce mandataire s'était basé sur une étude<sup>22</sup> menée par ses soins entre l'été 1997 et l'été 1998. Il avait démontré qu'il existait des différences de résultats substantielles entre les ORP dont le travail de réinsertion était efficace et ceux dont ce travail était inefficace. Même en tenant compte de divers paramètres (par ex. structure économique et situation de l'emploi divergentes selon la région), l'assurance-chômage aurait pu économiser chaque année jusqu'à un milliard de francs (soit au maximum 20% de la totalité des indemnités journalières), si les ORP les moins efficaces avaient travaillé de manière aussi efficace que ceux ayant réalisé les meilleures performances. Les conseils de ce mandataire ont été, par la suite, complétés et assortis d'un système de pilotage encore utilisé à l'heure actuelle (cf. 7.3.3. et 7.3.4.).

### 7.3.3. Mesure des résultats

**Tableau 3**

**D' évaluation des résultats non corrigée de facteurs d'influence exogènes d'un ORP**

Résultat	Indicateur	Pondération
1. Réinsérer rapidement	Nombre moyen de jours pendant lesquels des indemnités journalières ont été versées à des assurés dont le dossier a été annulé auprès d'un ORP et d'une caisse de chômage.	0,50
2. Prévenir/diminuer le chômage de longue durée	Nombre d'assurés ayant dépassé le seuil du chômage de longue durée (soit au chômage depuis un an) divisé par le nombre d'assurés qui, 13 mois auparavant, ont eu droit, à nouveau ou pour la première fois, à des indemnités journalières, soit pour lesquels un nouveau délai-cadre d'indemnisation a été ouvert.	0,20
3. Prévenir les arrivées en fin de droits, en diminuer le nombre	Nombre d'arrivées en fin de droits divisé par le nombre d'assurés qui, deux ans auparavant, ont eu droit, à nouveau ou pour la première fois, à des indemnités journalières, soit pour lesquels un nouveau délai-cadre d'indemnisation a été ouvert.	0,20
4. Réinsérer durablement	Nombre de personnes réinscrites dans un délai de quatre mois après leur désinscription à l'ORP divisé par le nombre d'assurés désinscrits au cours de cette période.	0,10
Efficacité globale		1,00

Le tableau 3 illustre la façon dont les effets obtenus par les ORP, les services LMMT et les autorités cantonales (ACT) ont été mesurés. Ces résultats ainsi calculés ne dépendent toutefois pas uniquement des prestations fournies par les ORP, mais également des conditions dans lesquelles elles ont été menées à bien. En guise d'exemple, un ORP situé dans une région économiquement prospère peut obtenir, en déployant moins d'efforts, de meilleurs indicateurs d'efficacité qu'un ORP implanté dans une région dont les structures économiques sont faibles et qui compte de nombreux demandeurs d'emploi difficiles à placer.

Près de 50% des différences constatées entre 1997-1998 au niveau des résultats entre les ORP de Suisse les plus et les moins efficaces sont imputables à des facteurs d'influence

<sup>21</sup> Cf. Carlo Imboden, Marcel Egger, Kurt Baumann, Carlos Lenz, *Mandat de prestations et mécanismes d'incitation pour les ORP*. Cahiers d'études OFDE. Contributions à la politique du marché du travail N° 17, Berne, 1999.

<sup>22</sup> Cf. Carlo Imboden, Marcel Egger, Kurt Baumann, Carlos Lenz, *Etude d'évaluation des ORP. Rapport final*. Cahiers d'études OFDE. Contributions à la politique du marché du travail N° 14, Berne, 1999.

<sup>23</sup> Cf. note de bas de page 22.

exogènes, difficilement contrôlables par les ORP<sup>23</sup>. Si l'on veut comparer entre eux les résultats obtenus par chaque ORP, il est nécessaire de corriger mathématiquement les facteurs d'influence exogènes. Pour ce faire, un modèle économétrique a été mis au point. Sur la base de critères favorables ou défavorables à l'efficacité d'un ORP (par ex. taux d'étrangers/de chômage supérieur ou inférieur à la moyenne), cet outil calcule des facteurs de correction pour chacun des quatre résultats mentionnés dans le tableau ci-dessus. Il permet ainsi d'évaluer les indicateurs de résultat «corrigés», soit exempts de facteurs d'influence exogènes.

Tous les ans, les indicateurs de résultats bruts (non corrigés) et corrigés sont publiés pour chaque canton. En outre, les cantons sont informés sur une base trimestrielle de l'état actuel de leur indicateur de résultats bruts, de sorte qu'ils puissent ainsi prendre rapidement les mesures qui s'imposent en cas de dégradation de leurs résultats.

#### 7.3.4. «Accord de prestations des ORP/LMMT/autorité cantonale de l'an 2000»

Le 1er janvier 2000, un accord de prestations axé sur les résultats est entré pour la première fois en vigueur. Il portait la signature du président du Département fédéral de l'économie (DFE) et celle de chaque gouvernement cantonal. Cet «accord de prestations axé sur les résultats des ORP/LMMT/autorité cantonale 2000», valable pour les années 2000, 2001 et 2002, décrivait la mesure des résultats ainsi que le système bonus/malus. Il mentionnait en détails les tâches que les cantons devaient remplir au niveau des ORP/LMMT/autorité cantonale, et énumérait les contre-prestations du SECO.

Bien que cet accord 2000 et ses successeurs présentent une clause de résiliation, les cantons ne sont pas libres de décider s'ils désirent ou non y être soumis. Tout canton refusant de signer ledit accord ou le résiliant ultérieurement s'y voit totalement ou en partie soumis, par décision du DFE. Toutefois, de telles dispositions n'ont jusqu'à présent pas été nécessaires, grâce aux excellents rapports qu'entretiennent cantons et Confédération.

Le 1er janvier 2003, un nouvel accord, valable jusqu'en 2005, est entré en vigueur, Le système bonus/malus en a été supprimé. Le troisième accord, valable à partir du début 2005, y a également renoncé.

#### 7.3.5. Introduction, puis suppression du système bonus/malus

Au cours des années 2000 à 2002, les cantons dont les indicateurs de performance corrigés étaient de 2 à 5% supérieurs à la moyenne suisse recevaient un bonus. Ils se voyaient créditer de 102% leurs frais d'exécution, au lieu des 100% usuels. Par ailleurs, si l'indicateur de performance dépassait 5% de la moyenne nationale, un bonus de 5% leur était alors crédité. Au cours des années 2001 et 2002, les trois cantons dont les améliorations par rapport à l'année précédente étaient les plus marquées (mais d'au minimum 3%) recevaient également un bonus (supplémentaire) de 2%, pour autant qu'il ne s'agisse pas de cantons déjà situés dans la zone des 5%. Cette «prime visant à améliorer les performances» incitait les cantons dits «moyens» à devenir «meilleurs», et les «meilleurs» à encore s'améliorer.

Par contre, s'agissant des cantons dont l'indice de performance général était inférieur à 5% de la moyenne nationale, il était prévu dans un premier temps d'analyser les causes d'un tel résultat puis, dans un deuxième temps, de convenir avec le SECO de mesures d'amélioration. Ce n'était que lorsqu'un canton dépassait pour la troisième année consécutive la moyenne nationale de 5% qu'un malus lui était imputé. Ainsi, l'assurance-chômage n'aurait octroyé au canton en question que 95% des coûts d'exécution. Or, cette situation ne s'est jamais présentée, étant donné que le système malus/bonus a été supprimé avant qu'une telle mesure n'ait été nécessaire. La suppression du système malus/bonus,

après trois ans d'existence, s'explique avant tout par le fait qu'il existait des lacunes quant à la façon de mesurer les performances, à savoir:

- a. Seuls étaient mesurés les résultats concernant les assurés ayant droit aux indemnités journalières, soit ceux se trouvant déjà en situation de chômage (cf. 7.3.3.). Etaient ainsi exclues ce qui, aux yeux d'un ORP, représente justement sa principale priorité, soit la prévention et la lutte contre le chômage.
- b. Ce n'est pas la performance absolue des ORP qui est mesurée, mais uniquement la proportion inférieure ou supérieure à la moyenne nationale. Il est ainsi tout à fait possible qu'un ORP dérape dans la zone malus, quand bien même son efficacité s'est effectivement améliorée.
- c. Il n'a pas été possible de démontrer pour quelles raisons certains ORP ont obtenu un indicateur de performance supérieur à la moyenne, alors que d'autres se situaient nettement en deçà de la moyenne nationale. En conséquence, il reste à clarifier d'une part pour quelles raisons certains cantons se sont vu récompenser par un bonus, il reste d'autre part à mettre à jour ce que les cantons menacés d'un malus auraient fait de faux et ce qu'ils auraient dû améliorer.
- d. Le modèle économétrique (cf. 7.3.3.) présente également quelques lacunes<sup>24</sup>. Il a été fortement critiqué par les cantons, dont la performance supérieure à la moyenne «obtenue sur la base des résultats bruts» s'est transformée année après année, sous l'action de ce modèle économétrique, en une performance inférieure à la moyenne en données «corrigées par les facteurs d'influence exogènes». Etant donné que ce «processus de correction» n'est pas intelligible pour le profane, ce modèle économétrique est resté totalement impénétrable.

La mesure des résultats, le modèle économétrique ainsi que le système bonus/malus y afférant ne parvinrent jamais à atteindre le niveau de qualité espéré et à être suffisamment acceptés pour gérer les instances cantonales par ce système. Il était donc justifié de le supprimer et de le remplacer par un système qui ne repose pas sur une incitation financière. Toutefois, les indicateurs de performance «bruts» et «corrigés» ont continué à être calculés et publiés. Pour les personnes concernées, ils représentent encore et toujours un paramètre de mesure important mais, du fait qu'il n'y a plus d'argent en jeu, ils ne provoquent toutefois plus résistance et ressentiment, comme cela a pu être le cas avant 2003.

#### 7.4. Introduction des montants plafonnés au niveau cantonal

Jusqu'à fin 2001, les coûts imputables aux ORP, services LMMT et autorités cantonales étaient contrôlés au moyen d'un vaste ensemble complexe de valeurs et paramètres clés (cf. 7.3.1.). Dès le début 2002, ce système administratif lourd a été fondamentalement modifié. Chaque canton s'est vu attribuer un montant plafonné pour gérer les ORP, les services LMMT et l'autorité cantonale (ACT). Ce montant correspond à la somme résultant de la multiplication du nombre moyen de demandeurs d'emploi d'un canton par un facteur donné. Ce facteur diminue proportionnellement à l'augmentation du taux de demandeurs d'emploi<sup>25</sup>, car. En effet, on attend que l'exploitation d'un ORP dans des cantons présentant relativement beaucoup de demandeurs d'emploi coûte moins par personne à la recherche d'un poste que dans des cantons dont le taux de demandeurs d'emploi est faible. Les coûts d'exploitation dépassant le montant plafonné incombent donc au canton. En outre, dans les limites du montant plafonné, les cantons ont tout loisir de décider de quelle manière et à

<sup>24</sup> Cf. à cet effet George Sheldon, *Evolution de la performance du service public de l'emploi en Suisse de 1998 à 2003*. Etude mandatée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage. Publication SECO. Contributions à la politique du marché du travail N° 14, Berne, septembre 2005.

<sup>25</sup> Pour un taux de demandeurs d'emploi de 2%, il se monte à Fr. 3'080.-, de 4 % à Fr. 2'510.- par an.

quelles fins ils souhaitent utiliser les moyens financiers octroyés, ainsi que le nombre et le type de ressources nécessaires. Grâce à ce système de plafonnement, de nombreuses décisions relevant auparavant du SECO ont pu être déléguées aux cantons. Ces derniers bénéficient ainsi d'une plus grande marge de manœuvre, tout en endossant par là-même davantage de responsabilité.

#### 7.5. Cantons économes

Les montants plafonnés qui n'ont pas été utilisés deviennent caducs en fin d'année. En vertu de la théorie financière, on pourrait s'attendre à ce que chaque canton utilise le maximum du montant qui lui est alloué. En effet, il n'est aucunement incité à économiser en faveur de l'assurance-chômage. Or, la réalité est tout autre. Les montants plafonnés, introduits en 2002, n'ont été jusqu'à présent utilisés qu'à hauteur de 75% environ (cf. tableau 4).

**Tableau 4**  
**Coûts d'exploitation des ORP en pourcent des montants plafonnés cantonaux**

2002	2003	2004	2005
76,6 %	75,4 %	79,2 %	(Budget 87,3 %)

Source : seco

Ce sens de l'économie peut être imputé au fait que les ORP, les services LMMT et les autorités cantonales font partie des administrations cantonales. En effet, ils appliquent les mêmes principes de comportement et dispositions que pour d'autres départements de l'administration. Ils doivent également passer par les mêmes critères d'épargnes, même si les moyens mis à disposition par l'assurance-chômage permettraient d'aboutir à des solutions plus généreuses. Toutefois, ce sens de l'économie peut également poser problème, dans la mesure où il peut compromettre l'efficacité des ORP. Au cours des années 2001 à 2004, période durant laquelle les ORP ont engagé en urgence du personnel supplémentaire en raison de la forte hausse du nombre de demandeurs d'emploi, le chef du Département fédéral de l'économie a exhorté par deux fois les gouvernements cantonaux à engager immédiatement du personnel supplémentaire au sein des ORP, mesure qui fut financée par l'assurance-chômage.

#### 7.6. Organisation centralisée ou fédéraliste ?

La mise en place et l'exploitation des ORP ainsi que l'exécution de la LACI sont des tâches financées intégralement au niveau de l'Etat. On peut ainsi légalement se poser la question de savoir si l'exécution de la LACI ne devrait pas, elle aussi, être centralisée au plan fédéral, sachant qu'un état fédéraliste est à même de mieux utiliser les moyens à disposition, si l'on applique le principe selon lequel «celui qui paie commande».

##### 7.6.1. Centralisation auprès d'un office fédéral

Une motion déposée le 16 mars 1998 par l'ancien directeur de l'OFIAMT et conseiller national Jean-Pierre Bonny a mis ce thème à l'ordre du jour. Elle proposait de confier l'intégralité de l'exécution de la LACI à un établissement de droit public qu'il conviendrait de créer. Cette réorganisation aurait pour avantage d'améliorer sensiblement l'efficacité du système, tout en réalisant des économies.

Cette motion donna une impulsion aux efforts alors déployés visant à optimiser l'exécution de la LACI. Suite à des analyses et discussions de fond, on parvint à la conclusion que les mécanismes de pilotage axés sur les résultats exposés ci-dessus (cf. 7.3.2.-7.3.5.) laissaient entrevoir de meilleurs résultats que la création d'un nouvel office fédéral. Les motifs qui furent notamment invoqués étaient les suivants: en règle générale, un organe d'exécution de la LACI intégré au sein d'une administration cantonale est à même de collaborer plus facilement et directement avec d'autres organes chargés de la politique du marché du travail

et de l'emploi (par ex. promotion économique, politique régionale, aide sociale), étant donné que ces derniers font partie de la même administration ou qu'ils collaborent étroitement avec elle. Cette «collaboration inter-institutionnelle» pourrait s'avérer difficile pour un office fédéral. En outre, ce dernier serait chargé lui-même de mener à bien diverses missions, qui pourraient être conduites sans efforts supplémentaires par les départements spéciaux (par ex. comptabilité) que l'on trouve déjà au sein de l'organe d'exécution de la LACI. Le conseiller national Bonny, qui s'est laissé convaincre, retira sa motion.

Néanmoins, la motion Bonny permit d'intensifier et d'accélérer sensiblement la mise en place du nouveau mécanisme de pilotage orienté sur les résultats. A cet égard, elle a jeté les bases politiques, et permis que les modifications de la loi nécessaires à l'introduction du nouveau mécanisme de pilotage soient déjà réalisées avec la «révision technique de la LACI» du 23 juin 2000 (entrée en vigueur début 2001). En d'autres termes, il n'a pas été nécessaire d'attendre la prochaine grande révision de la LACI du 22 mars 2002 (entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2003).

### 7.6.2. Exécution décentralisée et fédéraliste par les cantons

Le pilotage orienté sur les résultats introduit dans l'exécution de la LACI (cf. 7.3.2.-7.3.5.) dépend d'une exécution au niveau fédéral. Ce n'est que dans le cas où les cantons disposent d'une marge de manœuvre relativement grande et d'un pouvoir décisionnel libre de toute disposition fédérale qu'ils sont en mesure de distinguer les stratégies efficaces de celles moins efficaces. C'est ainsi que l'on trouve les «mieux classés», dont peuvent s'inspirer et que peuvent copier les «moins bien classés». L'exécution au niveau fédéral encourage l'innovation. Du fait que chaque canton accumule simplement des expériences en proposant de nouveaux types de procédures lesquels qui, s'ils font leurs preuves, peuvent être repris par d'autres cantons.

L'exécution de la LACI, avec sa décentralisation au niveau des 26 cantons, pré-suppose d'étroits contacts entre les cantons eux-mêmes d'une part, entre les cantons et la Confédération d'autre part. En cas de problèmes importants, les cantons doivent se rallier à un point de vue commun et aboutir à un compromis, afin de pouvoir traiter de la façon la plus unanime possible avec la Confédération. De cette manière seulement, les cantons peuvent s'assurer toute forme d'influence vis-à-vis de la Confédération, nécessaire à un partenariat entre Etat et cantons.

L'Association des offices suisses du travail (AOST<sup>26</sup>) joue à cet égard un rôle charnière entre l'Etat et les cantons. Tous les offices cantonaux chargés de l'exécution de la LACI ainsi que la Direction du travail (SECO) en sont membres. L'AOST coordonne l'exécution de la LACI par l'ensemble des cantons. En outre, elle met en place et organise des mesures de perfectionnement pour les collaborateurs. Dans le cadre de l'AOST, des études portant sur des problèmes spécifiques au marché du travail (par ex. chômage des jeunes) sont, par exemple, menées par un groupe de cantons voisins<sup>27</sup>, qui lui soumettent ensuite des propositions de mesures. Par le biais de groupes spécialisés, l'AOST entend encourager l'échange d'expériences entre cantons. Dans la mesure où elle dispose d'un large réseau d'experts répartis dans les diverses administrations cantonales, elle peut ainsi rapidement contacter des personnes spécialisées et expérimentées agissant au niveau cantonal pour les assigner à des groupes de travail au niveau fédéral. Le SECO recourt souvent à cette opportunité, offrant ainsi l'occasion aux cantons de participer, dès leur début pratiquement, à l'élaboration de dispositions et de projets de loi ainsi qu'à toute autre décision pertinente relevant de l'exécution de la LACI au plan cantonal.

---

<sup>26</sup> Cf. [www.vsaa.ch](http://www.vsaa.ch)

<sup>27</sup> Cf. Observatoire Romand et Tessinois de l'Emploi (ORTE), [www.observatoire-orte.ch](http://www.observatoire-orte.ch) / Arbeitsmarktbeobachtung Ostschweiz Aargau Zug (AMOSa), [www.amosa.net](http://www.amosa.net)

Toutefois, l'exécution au niveau fédéral de la LACI présente également quelques désavantages. Les ORP sont des institutions cantonales, dont les décisions (par ex. sanctions) peuvent faire l'objet d'un recours auprès des tribunaux cantonaux et dont les collaborateurs sont engagés et rémunérés selon le régime du droit cantonal sur le personnel. Les ORP sont intégrés au sein de l'administration cantonale et sont, à l'instar d'autres secteurs administratifs, soumis à la direction administrative et aux pouvoirs cantonaux. Ces conditions-cadres légales compliquent la création et l'exploitation des ORP et services LMMT actifs au niveau inter-cantonal. De telles pratiques inter-cantonales ont été jusqu'alors peu observées. Les cantons de Nidwald et Obwald gèrent conjointement un ORP chargé d'assumer les tâches de ces deux demi-cantons. Par ailleurs, l'ORP de Laufon (BL) fournit également des conseils aux demandeurs d'emploi des communes soleuroises proches. Autre exemple, le service LMMT du canton de Saint-Gall est responsable également des deux demi-cantons d'Appenzell.

## 7.7. Collaboration avec des agences de placement privées

### 7.7.1. Utilité réciproque

Aussi bien les ORP que les agences de placement privées transmettent aux demandeurs d'emploi des postes de travail rémunérés, tout en soutenant également les employeurs dans leur recherche de personnel. Ainsi donc, une collaboration entre ces deux entités est la bienvenue, car cela procure des avantages. Suite à un accord<sup>28</sup> conclu entre le SECO et l'Union suisse des services de l'emploi Swisstaffing (USSE), les agences de placement privées peuvent, depuis 1997, accéder par Internet aux données personnelles des demandeurs d'emploi saisies par le SECO, pour autant que ces derniers aient donné leur accord par écrit. Ainsi, les demandeurs d'emploi peuvent décider s'ils souhaitent ou non que leurs données personnelles demeurent anonymes ou que leurs nom et adresse soient communiqués à des tiers. Les agences de placement privées, qui désirent accéder à ces informations, doivent remplir certaines conditions préalables, et également être enregistrées auprès du SECO.

Pour l'essentiel, la collaboration ne s'effectue pas par cette base de données informatique, mais par le contact direct qu'entretient chaque ORP avec les agences de placement privées. Dans plusieurs cantons, il est courant que les conseillers ORP fournissent aux demandeurs d'emploi une liste contenant les adresses d'agences de placement privées et qu'ils leur conseillent de s'inscrire également auprès d'elles, conseil que nombre d'assurés suivent. La collaboration au niveau du placement pour des postes en intérimaire est également intense. Lorsqu'un employeur doit engager du personnel pour des missions à durée déterminée, il préfère souvent s'adresser à une entreprise spécialisée dans la location de services que chercher lui-même un candidat potentiel. Les ORP recourent ainsi souvent à des sociétés de location de services, du fait qu'ils ne fournissent pas eux-mêmes ce type de service. Dans certains cantons, il existe des accords spécifiques qui règlent le placement lors d'activités intérimaires en recourant à des services de location privés.

### 7.7.2. Partenaires, et non concurrents

Les ORP et les agences de placement privées fournissent des services qui, au premier abord, semblent se recouper. S'impose alors la question de savoir si les ORP ne devraient pas être privatisés, autrement dit si leurs tâches ne devraient pas être confiées à un service privé<sup>29</sup>. Toutefois, si l'on examine de plus près les missions confiées aux ORP et celles des

<sup>28</sup> Publié sur Internet à l'adresse [www.admin.ch/avamsts](http://www.admin.ch/avamsts)

<sup>29</sup> Cf. la question de la privatisation des ORP : Nadja Widmer, *Privatisierung der regionalen Arbeitsvermittlungszentren? – Möglichkeiten und Grenzen der Delegation von RAV-Aufgaben an Private*. Travail de diplôme de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, Aarau, 30 novembre 2004. Etude publiée sur Internet à l'adresse : [www.ag.ch/awa](http://www.ag.ch/awa), Medien und Dokumente, Referate und Fachartikel.

agences de placement privées, on parvient rapidement à la conclusion que leurs activités et objectifs diffèrent sensiblement :

- a. Une agence de placement privée s'intéresse avant tout aux demandeurs d'emploi dont le profil correspond au mieux aux exigences des employeurs et qui peuvent être assez rapidement placés, sans devoir toutefois effectuer un travail de conseil et d'encadrement.
- b. Un ORP concentre ses activités sur les demandeurs d'emploi qui ont certes la possibilité de retrouver un emploi mais qui, sans un encadrement approprié et un minimum de pression, pourraient rester encore longtemps sans emploi, voire devenir marginalisés. Par le biais des mesures de marché du travail, les ORP cherchent à améliorer les qualifications du demandeur d'emploi et, par là-même, à lui apporter la motivation nécessaire pour ainsi augmenter ses chances de réintégrer le marché de l'emploi.

En d'autres termes, un ORP s'engage avant tout à aider les demandeurs d'emploi dont le profil est inintéressant pour une agence de placement privée. Si ORP et agences de placement privées se concentrent sur leurs tâches et objectifs respectifs, la question de la concurrence ne se pose même pas. Toutefois, ils peuvent tous deux bénéficier d'une coopération réciproque.

### 7.7.3. Tâches-clés difficiles à privatiser

Les cantons pourraient-ils acheter les prestations des ORP auprès d'agences de placement privées et ainsi renoncer à leurs propres ORP ? Avant même de formuler une réponse, il convient de rappeler qu'un ORP est non seulement chargé de conseiller et placer les demandeurs d'emploi, mais également de contrôler que ces derniers remplissent leurs obligations vis-à-vis de l'assurance-chômage (recherche de postes de travail, participation aux mesures de marché du travail, etc.). En cas de non-respect de ces obligations, les ORP doivent prendre des sanctions, contre lesquelles les personnes concernées peuvent faire recours. Ces fonctions de service public peuvent se révéler délicates et, pour des raisons légales, il est préférable qu'elles soient assumées par un organe de l'Etat. Pour toutes ces raisons, il serait donc impossible de privatiser totalement les ORP.

On pourrait toutefois imaginer que le domaine «conseil et placement» soit privatisé et que celui relatif aux «contrôles et sanctions» soit pris en charge par un office public. De cette manière, la conciliation souvent difficile des tâches incombant aux personnes directement concernées serait résolue<sup>30</sup>. Toutefois, la séparation de ces deux domaines pose problème. On ne peut pas attendre d'une agence de placement privée qui privilégie les rapports avec ses clients (soit les demandeurs d'emploi) d'informer les «autorités de contrôle et de sanction» en cas de comportement répréhensible de la part de ses clients. Ce serait le rôle des «autorités de contrôle et de sanction» de prendre elles-mêmes des dispositions correspondantes, à savoir effectuer des examens sporadiques auprès des agences de placement, mais également des demandeurs d'emploi. Pour toutes ces raisons invoquées, l'exécution de la LACI en deviendrait encore plus complexe. En outre, pour des raisons d'efficacité et par égard aux demandeurs d'emploi, il importe de renoncer à vouloir séparer les domaines «conseil et placement» de ceux portant sur le contrôle et les sanctions. Tous deux sont des tâches-clés incombant aux ORP.

---

<sup>30</sup> Cf. Chantal Magnin, *Beratung und Kontrolle ; Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit*, Editions Seismo, Zurich, 2005. On peut se demander si la séparation des domaines «Conseil et placement» et «Contrôle et sanctions» envisagée dans ce livre ne repose pas sur une compréhension erronée de ce que sont véritablement les contrôles et sanctions. Les sanctions ancrées dans la LACI ne devraient pas revêtir le caractère d'amendes pour les fautes passées, mais bien plus être des mesures visant à influencer le comportement du demandeur d'emploi à réinsérer le marché du travail. La prise de sanction devrait être dévolue au même organe, idéalement à la même personne, qui est également responsable des autres mesures de réinsertion, soit l'ORP ou le/la conseiller/ère en placement.

#### 7.7.4. Tâches des ORP pouvant être dévolues au secteur privé

Même si le domaine « conseil et placement ne peut être privatisé, cela n'exclut toutefois pas le fait que les agences de placement privées s'efforcent, sur demande d'un ORP, de réinsérer les demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Il est totalement judicieux de recourir à des spécialistes privés lors de cas particulièrement complexes et exigeants. Dans le cadre des mesures de marché du travail, un large potentiel d'activités est dévolu à ces sociétés de recrutement privées. Le nouveau système de financement entré en vigueur au début 2006 (cf. 6.2.2.) facilite la prise en charge de telles activités, du fait que les cantons peuvent désormais déléguer des mandats lorsque cela permet de réaliser des bénéfices et de constituer des réserves.

#### 7.8. Efficacité en hausse de 22%

##### 7.8.1. Economies d'un milliard de francs

Selon une étude réalisée en 2005 par le professeur George Sheldon<sup>31</sup> (Université de Bâle), la performance absolue de l'ensemble des ORP entre 1998 et 2003 s'est améliorée de 22%. En d'autres termes, les ORP ont réussi, en 2003, à placer les demandeurs d'emploi sur le marché du travail à un rythme 22% supérieur et de façon durable par rapport à 1998. Toute amélioration due à des variations du marché du travail et de la situation de l'emploi, ainsi que toute variable exogène ont été corrigées en termes mathématiques. Grâce à l'amélioration des prestations offertes par les ORP, l'assurance-chômage est parvenue à économiser en 2003 près d'un milliard de francs d'indemnités journalières, ce qui représente approximativement 20% des indemnités journalières qui auraient dû être versées si les ORP n'existaient pas.

##### 7.8.2. Ecart en hausse entre les ORP les plus performants et les moins performants

L'étude du professeur George Sheldon montre que l'écart de performance entre ORP a eu tendance à s'accroître au cours des années 1998 et 2000, et qu'il ne s'est guère modifié depuis. Le potentiel d'amélioration des performances illustré pour la période 1997/1998 (cf. 7.3.2.) ne s'est pas réduit, mais au contraire élargi. En 1998, la performance de l'ensemble du système des ORP aurait pu s'améliorer de 10%, si tous les ORP étaient parvenus à se coller au peloton de tête. En 2003, ce rendement de performance théorique s'est monté à environ 17%. L'étude révèle également que l'ordre du classement en termes de performance des ORP ne varie guère d'une année à l'autre. Il semble plus aisé pour un ORP aux performances relativement bonnes de s'améliorer que pour un ORP dont l'efficacité est moyenne, voire mauvaise.

##### 7.8.3. Comment réduire cet écart de performance?

Il est nécessaire de prendre des mesures visant à réduire l'écart de performance entre les ORP si l'on cherche à améliorer l'efficacité de l'ensemble du dispositif. Or, la tâche est loin d'être aisée. En effet, la situation reste difficile pour les ORP dont la performance est relativement mauvaise ou moyenne. Même s'ils parviennent d'une année à l'autre à améliorer leur performance sans que celle-ci ne dépasse la moyenne nationale (soit, entre 1998 et 2003, plus de 22%), ils continueront malgré tous leurs efforts à faire partie des lanternes rouges. Ainsi, ils font l'objet de fortes pressions pour parvenir à réaliser des performances supérieures à la moyenne, et améliorer le niveau de leur classement. Or, personne ne peut donner de conseils<sup>32</sup> (valables pour tous les ORP) quant à la manière d'y

<sup>31</sup> George Sheldon, *Evolution de la performance du service public de l'emploi en Suisse de 1998 à 2003*. Publication SECO. Contributions à la politique du marché du travail N° 14, Berne, septembre 2005. Un résumé rédigé par Sheldon a été publié dans la revue *La Vie économique*, octobre 2005.

<sup>32</sup> Cf. étude mentionnée à la note de bas de page 30, page 62.

parvenir, et c'est à eux de le déterminer. L'objectif «ORP-modèle» à suivre dans des conditions semblables ou identiques, n'est là qu'à titre indicatif pour les motiver dans leur démarche d'optimisation. Tout ORP dont la performance est relativement faible et qui souhaite améliorer son efficacité a ainsi la possibilité de prendre contact avec un ORP dont les caractéristiques sont comparables aux siennes. Il peut de cette manière s'en inspirer directement pour ensuite mettre en pratique toute mesure d'amélioration qu'il estime appropriée.

## 7.9. Comment un ORP devient-il un «ORP de pointe» ?

### 7.9.1. Les compétences professionnelles et humaines sont primordiales

On ne peut prouver statistiquement qu'il existe une corrélation systématique entre l'intensité des moyens déployés, soit le recours à des instruments relevant de la politique du marché du travail (fréquence des entretiens de conseil, assignation à des emplois vacants et à des mesures de marché du travail, nombre de sanctions ordonnées par mois pour 100 demandeurs d'emploi) et la performance réalisée par un ORP<sup>33</sup>. Il n'est donc pas possible de définir empiriquement des paramètres et autres caractéristiques propres à un «ORP de pointe», autrement dit un ORP réalisant les performances les plus élevées, et qui puissent être ensuite appliqués par d'autres ORP. La performance d'un ORP ne dépend pas en premier lieu de paramètres mesurables, mais des caractéristiques propres au personnel, notamment des compétences professionnelles et humaines des conseillers/ères en personnel et de la direction des ORP.

### 7.9.2. Vers une stratégie d'insertion cohérente

Il est certes important de disposer d'un personnel compétent du point de vue professionnel et en termes de savoir-être. Une bonne gestion orientée sur les résultats, un climat de travail stimulant, des relations florissantes entre employeurs et demandeurs d'emploi, sont également nécessaires sans quoi il serait impossible d'atteindre un niveau de performance supérieur à la moyenne. Toutefois, ces qualités ne suffisent pas. Pour devenir un «ORP de pointe», il importe également de poursuivre une stratégie d'insertion cohérente. Cette stratégie a déjà été exposée dans l'étude d'évaluation<sup>34</sup> des ORP publiée en 1999, et s'est depuis lors confirmée. En simplifiant, cette stratégie peut être décrite comme suit:

- a. Un ORP a pour unique objectif et devoir de réinsérer aussi rapidement et durablement que possible les demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Les ORP doivent résolument se concentrer sur les mesures permettant d'atteindre cet objectif. Toute proposition et méthode permettant de mettre en œuvre aussi rapidement que possible des mesures efficaces sont importantes.
- b. La principale tâche dévolue aux ORP n'est pas le placement en tant que tel, mais la capacité à motiver les demandeurs d'emploi à retrouver eux-mêmes un poste de travail. Tout demandeur d'emploi capable de trouver seul du travail ne sera pas placé par un ORP, mais obtiendra des informations quant aux places vacantes, aux agences de placement privées et, en cas de problèmes spécifiques, aux offices prodiguant des conseils spécialisés. L'ORP ne place en règle générale que les demandeurs d'emploi qui ne sont pas en mesure de trouver seuls un travail, même après avoir suivi un cours de recherches d'emploi (TRE) et, dans le meilleur des cas, un cours de qualifications de base. Les exceptions motivées confirment la règle.
- c. Un ORP doit être en mesure de comprendre rapidement et de manière intuitive la personnalité d'un demandeur d'emploi et d'évaluer ses chances de réintégrer le marché

<sup>33</sup> Cf. étude mentionnée à la note de bas de page 30, page 62.

<sup>34</sup> Cf. note de bas de page 21 de l'étude mentionnée, pages 45 ss.

du travail. Les conseillers en personnel doivent bénéficier d'une certaine intuition ainsi que d'une autorité naturelle leur permettant d'être reconnu et accepté par les demandeurs d'emploi, même lorsque des décisions peu agréables et, dans certains cas, radicales doivent être prises.

- d. Un ORP ne fournit lui-même que les prestations qu'il est capable de mieux accomplir que d'autres organes privés ou publics. Les tâches nécessitant des compétences spécifiques et une expérience en la matière sont, dans la mesure du possible, déléguées à des institutions spécialisées. Toutefois, l'ORP demeure seul responsable.
- e. Un ORP collabore avec d'autres institutions («collaboration inter-institutionnelle»). Souvent, les difficultés rencontrées lors de la recherche d'un emploi ne reposent pas toujours sur les compétences professionnelles et le comportement de la personne concernée. La solution à de tels problèmes ne relève donc pas des compétences de l'ORP. Un ORP s'efforcera de trouver une solution à des problèmes de ce genre en faisant appel à des institutions correspondantes, dans la mesure où il s'agit de problèmes qui pénalisent l'insertion de ces personnes sur le marché du travail.
- f. Un ORP et ses conseillers en personnel sont attentifs aux besoins des employeurs et de l'économie. Ils connaissent les besoins de main d'œuvre des employeurs de la région ainsi que les exigences recherchées. A cet effet, il est primordial de maintenir des contacts personnels avec les sociétés offrant des postes de travail. Il est davantage bénéfique pour un conseiller ORP d'entretenir un contact étroit, personnalisé et chaleureux avec seulement quelques chefs du personnel plutôt que de posséder un carnet d'adresses étoffé mais superficiel. Il est recommandé à tout ORP de répartir les tâches des conseillers en personnel par branche et profession.
- g. Les ORP encouragent et soutiennent leur personnel en leur proposant des cours de perfectionnement, de coaching, de prise de conscience de ses propres compétences, de soutien en cas de situation difficile, etc. Les exigences professionnelles et humaines requises par les collaborateurs ORP, notamment les conseillers en personnel et les cadres dirigeants, sont très élevées. Il est donc impératif d'instaurer des mesures visant à les motiver, mais également à les décharger.

Les éléments de stratégie énumérés ci-dessus ne sont pas uniquement l'affaire des ORP, mais devraient également être appliqués aux directions administratives et aux autorités cantonales. Ils devraient en outre être mis en œuvre et encouragés par les services LMMT et les partenaires les plus importants des ORP.

#### 7.10. Des mesures qui portent leurs fruits !

Au cours de ces dernières années, de nombreuses mesures ont été prises ou introduites au niveau de la Confédération, des cantons et des ORP. Elles reflètent les éléments de stratégie d'insertion susmentionnés et elles ont permis d'améliorer l'efficacité des mesures de réinsertion.

##### 7.10.1. Collaboration interinstitutionnelle (CII)

Les conditions nécessaires à une «collaboration inter-institutionnelle» entre les ORP et d'autres organes chargés de réinsérer les assurés sur le marché du travail (assurance-invalidité, aide sociale, etc.) se sont sensiblement améliorées. Au mois de septembre 2001, les représentants de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales et ceux de l'économie publique se sont engagés à encourager la collaboration inter-institutionnelle. En 2001 également, des expériences pilotes financées par l'assurance-chômage ont été lancées dans presque tous les cantons, dont certaines se sont, entre temps, institutionnalisées. L'entrée en vigueur le 1er janvier 2003 de la révision de la LACI du 22

mars 2002 a jeté les bases juridiques et a permis aux assurances sociales qui participent à la collaboration inter-institutionnelle d'échanger toute donnée personnelle nécessaire à cet effet. Début 2006, le projet CII-MAMAC (acronyme basé sur l'allemand *Medizinisch-arbeitsmarktliche Assessments im Rahmen des Case-Management*) a été lancé. Celui-ci, s'adresse aux personnes présentant une problématique complexe et prévoit d'évaluer et clarifier leurs compétences professionnelles et leur aptitude au placement.

#### 7.10.2. Formation et perfectionnement spécifiques

L'offre en formation pour les conseillers en personnel ORP et les autres collaborateurs s'est, dans le cadre de l'Association des offices suisses du travail (AOST, cf. 7.6.2.), améliorée et étoffée. L'ensemble des conseillers en personnel ORP sont tenus d'acquérir, auprès d'une école spécialisée ou d'autres institutions de formation, le diplôme fédéral de conseiller en personnel conçu spécialement pour les ORP, pour autant qu'ils ne bénéficient pas déjà d'une formation jugée équivalente. Ils sont à cet effet soutenus par leur employeur.

#### 7.10.3. Système d'informations toujours plus performant

Grâce à la banque de données PLASTA (placement et statistique du marché du travail), les ORP bénéficient d'un canal d'informations informatisé continuellement mis à jour, qui informe rapidement et par branche/profession la situation sur le marché de l'emploi, les places vacantes ainsi que les objectifs et exigences liées aux mesures de marché du travail. Par ce biais, l'exécution de la LACI est assurée grâce à un niveau de qualité des données élevé. En outre, la capacité de ce système continue d'être améliorée. Selon une enquête<sup>35</sup> réalisée par nos confrères allemands, la qualité sensiblement meilleure des données disponibles en Suisse expliquerait la raison pour laquelle le pilotage par les résultats en matière de placement fonctionne dans notre pays, alors que cela n'est guère le cas en Allemagne.

### **8. Remarques finales**

Il ne fait aucun doute que les efforts déployés il y a dix ans ont porté leurs fruits. Les ORP, au même titre que la réforme de fond touchant aux mesures de marché du travail, ont sensiblement amélioré l'efficacité du service public de l'emploi. Toutes les conditions sont réunies pour que cette efficacité perdure. Or, les ORP et autres organisateurs de mesures de marché du travail ne doivent pas s'endormir sur leurs lauriers, mais continuer à aller de l'avant, et toujours chercher à s'améliorer !

En règle générale, l'utilité des ORP et des mesures de marché du travail est mesurée à l'aune des indemnités journalières économisées. Et l'avantage qui en découle, soit une économie de près d'un milliard de francs par an (cf. 7.8.1.), est impressionnant. En réalité, les retombées positives sur l'ensemble de l'économie doivent être encore bien plus considérables. En fournissant un travail efficace, à l'instar de ces dix dernières années, les ORP et les mesures de marché du travail améliorent ainsi l'offre en ressources humaines qualifiées et aptes au placement. En outre, le système d'insertion sur le marché du travail, mis en place il y a dix ans, permet à la Suisse de mener une politique de marché du travail libérale, interférant le moins possible avec les mécanismes du marché. Ces deux facteurs contribuent non seulement à renforcer l'attrait de la Suisse pour les entreprises, mais également à améliorer les chances de maintenir, voire créer des postes de travail.

---

<sup>35</sup> Cf. Christoph Hilbert, *Performancemessung und Anreize in der regionalen Arbeitsvermittlung : Der Schweizer Ansatz und eine Modellrechnung für Deutschland*. Document de discussion SP I 2004-109 du « Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) », Berlin, septembre 2004. Hilbert avance comme deuxième raison le fait qu'un ORP suisse n'a qu'une seule tâche à remplir, à savoir la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail, alors qu'un office du travail allemand doit également remplir d'autres missions. Cette diversité des tâches empêcherait de mesurer l'efficacité des "ORP" allemands.

Certains prétendent encore et toujours que, en raison de modifications d'ordre démographique et de la diminution de la population active, il n'y aurait plus de chômeurs dans un avenir proche, si bien que les ORP et autres mesures de marché du travail deviendraient inutiles. Malheureusement, une telle réalité n'est pas près de voir le jour. Même si l'offre de places de travail de notre économie devait, à court terme, dépasser le nombre d'actifs, et ce pour des raisons démographiques, on ne peut en aucun cas garantir qu'il n'y aurait plus de chômeurs. A contrario, cela pourrait être envisageable seulement si les qualifications de l'ensemble de la population active et des demandeurs d'emploi pouvaient continuellement s'adapter aux exigences toujours plus élevées du marché. Si tel n'est pas le cas, une partie des demandeurs d'emploi restera malgré tout au chômage et les employés dont le niveau de qualification est insuffisant perdront leur emploi, en dépit d'une large offre de places de travail. Ce chômage dit «structurel» ne peut être contrecarré qu'en recourant à des mesures visant à acquérir des qualifications, autrement dit par le biais des services fournis par les ORP et les organisateurs des mesures de marché du travail. Cette réflexion nous renvoie aux années 70 du siècle passé (cf. 3.1.). A l'époque déjà, on craignait une hausse du chômage structurel, raison pour laquelle des mesures visant à acquérir des qualifications ont été exigées de la part de l'assurance-chômage, et ce en dépit d'une forte conjoncture et du suremploi qui prévalaient. Il est possible que nous nous retrouvions prochainement dans une situation analogue. Les ORP et mesures de marché du travail sont ainsi plus utiles que jamais, et ne sont certainement pas superflues !

# Tableau chronologique

## Evolution de l'assurance-chômage entre 1971 et 2006

<b>L'assurance-chômage devient obligatoire et est assortie d'une nouvelle mission, la prévention</b>	
<b>1.</b>	1er décembre 1971 : l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT, aujourd'hui le SECO) publie un <u>rapport portant sur une nouvelle conception de l'assurance-chômage</u> . Ce rapport propose notamment de modifier l'objectif principal de l'assurance-chômage, soit passer des indemnités journalières à des mesures de prévention, d'introduire une obligation d'assurance au niveau fédéral et de remplacer les caisses de chômage de l'époque par un assureur centralisé. Ce rapport, qui provoque moult débats animés, débouche finalement sur un nouvel article constitutionnel très large ouvrant la voie à de nombreuses solutions.
<b>2.</b>	13 juin 1976 : peuple et cantons acceptent les fondements de la nouvelle conception de l'assurance-chômage, soit l'introduction du nouvel article 34novies de la <u>Constitution fédérale</u> du 29 mai 1874 <sup>36</sup> . La «prévention et la lutte contre le chômage» deviennent ainsi la deuxième priorité de l'assurance-chômage, après l'octroi d'allocations pour perte de gain (indemnités journalières).
<b>3</b>	1er avril 1977 : entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent du 8 octobre 1976. L'assurance-chômage devient <u>obligatoire</u> pour tous les employés sur le plan fédéral. Le financement de l'assurance-chômage s'effectue dorénavant en fonction du revenu.
<b>4.</b>	1er janvier 1984 : entrée en vigueur de la « <u>Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité</u> » (LACI) du 25 juin 1982. Dispositions importantes : <ol style="list-style-type: none"> <li><u>Droit aux indemnités journalières</u> : toute personne qui, deux ans avant le début du chômage, a versé des cotisations durant au moins 6 mois, respectivement 12 ou 18 mois, a droit au cours des deux années suivantes à 85, respectivement 170 ou 250 indemnités journalières. Les personnes âgées de 55 ans et plus, et qui n'ont cotisé que durant six mois, ont également droit à une durée maximale de 250 indemnités journalières.</li> <li><u>Taux d'indemnité</u> : l'indemnité journalière des personnes mariées et ayant des obligations d'entretien à l'égard d'enfants se monte à 80% du revenu assuré, mais au maximum à 80% de Fr. 69'900.- bruts par an<sup>37</sup>. Pour tous les autres assurés, le taux d'indemnité s'élève à 70%.</li> <li><u>Système dégressif</u> : après avoir perçu 85 indemnités journalières, celles-ci sont réduites de 5%. Après avoir perçu 170 indemnités journalières, celles-ci sont à nouveau amputées de 5%. Toutefois, les indemnités journalières des assurés âgés de 55 ans et plus ne sont pas réduites. Ce système de dégression a été supprimé le 1er avril 1993 (cf. chiffre 11c).</li> <li>L'assurance-chômage finance à 100% les cours de perfectionnement ainsi que toute autre «<u>mesure de prévention individuelle</u>» approuvés pour chaque chômeur. Si un cours dure plus longtemps que le droit aux indemnités journalières, celles-ci seront versées en supplément, mais ne peuvent dépasser 250 en tout.</li> <li>L'assurance-chômage participe à hauteur de 20 à 40%, en fonction de la capacité financière de chaque canton, aux frais liés aux <u>mesures collectives de reconversion et de perfectionnement</u>. En cas de «chômage particulièrement aigu», le taux de participation peut être augmenté à 50%. Cette discrimination financière portant sur les cours collectifs a été supprimée le 1er janvier 1992 (cf. chiffre 8d).</li> <li>L'assurance-chômage ne contribue, à hauteur de 50% au maximum, au financement des mesures d'emploi temporaire («<u>programmes d'emploi</u>») que lors de «périodes de chômage élevé». L'Ordonnance sur l'assurance-chômage (OACI) parle déjà de «chômage élevé» lorsque son taux est supérieur à 1% (!). Les assurés participant aux programmes d'emploi ne perçoivent pas d'indemnité journalière, mais un salaire co-</li> </ol>

<sup>36</sup> Correspond à l'art. 114 de la nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999.

<sup>37</sup> Le salaire assurable le plus élevé déterminant pour le calcul de la cotisation a été augmenté à Fr. 81'600.- en 1987, à Fr. 97'200.- en 1991 et à Fr. 106'800.- en 2000.

	financé par l'assurance-chômage. Au 1er janvier 2000, le système de versement du salaire est remplacé par celui du versement d'indemnités journalières (cf. chiffre 27b). L'assurance-chômage participe à hauteur de 20 à 40%, en fonction de la capacité financière de chaque canton, aux frais liés aux « <u>mesures spécifiques relevant du service de placement</u> ». Il s'agit essentiellement de frais liés à l'élaboration de projets et à l'informatique dans le cadre des tests de fonctionnement du système PLASTA.
<b>5.</b>	<u>1er novembre 1989</u> : Thurgovie est le dernier des six cantons (dont BE, SO, BS, BL et AG) participant aux <u>tests de fonctionnement du système PLASTA</u> (placement et statistique du marché du travail) lancés en décembre 1982. Ainsi, le service public de l'emploi dispose d'un système d'informations couvrant l'ensemble du territoire suisse. La Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) du 6 octobre 1989 (entrée en vigueur le 16 janvier 1991) crée la base juridique de PLASTA.
<b><i>Petits piétinements avant le grand saut</i></b>	
<b>6.</b>	<u>1er novembre 1991</u> : en raison de la persistance d'un chômage élevé, les assurés âgés de plus de 55 ans et ceux habitant dans des cantons dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne ont droit à une durée maximale de 250 indemnités journalières non soumises au système dégressif, même si la période de cotisation était inférieure à 18 mois.
<b>7.</b>	<u>1er janvier 1992</u> : l'assurance-chômage participe désormais par le biais d'indemnités forfaitaires par cas aux <u>frais de gestion</u> incombant aux <u>autorités cantonales</u> , dans le cadre de l'exécution de la LACI. Ces frais sont payés jusqu'à fin 1995, soit jusqu'à l'entrée en vigueur de la révision de la LACI du 25 juin 1995.
<b>8.</b>	<u>1er janvier 1992</u> : entrée en vigueur de la révision partielle de la LACI. a. Les célibataires sans obligation d'entretien à l'égard d'enfants ont dorénavant droit à un <u>taux d'indemnité journalière</u> de 80% (auparavant, 70%). Le 1er avril 1993, le taux de cotisation de 70% est à nouveau introduit (cf. chiffre 11b). b. Les indemnités journalières des assurés âgés de 45 et plus (auparavant 55 ans) ne sont plus soumises au système dégressif (cf. chiffre 4c). c. Le Conseil fédéral a la compétence pour augmenter le droit aux indemnités journalières maximales de 250 à 300 en cas de «chômage aigu au niveau régional ou national». d. L'assurance-chômage assume dorénavant l'ensemble des coûts nécessaires liés aux cours de perfectionnement (auparavant 20 à 40%, cf. chiffre 4e). S'agissant des programmes d'emploi, les taux de cotisation demeurent inchangés (20 à 40%, cf. chiffre 4f). e. La durée maximale des allocations d'initiation au travail est portée de six à douze mois.
<b>9.</b>	<u>2 juillet 1992</u> : le Conseil fédéral envoie en consultation le projet d'une « <u>Loi fédérale sur l'aide aux chômeurs</u> ». Elle prévoit une participation de 50% de l'assurance-chômage aux frais des prestations d'aide en cas de chômage fournies par les cantons, pour autant que ces frais représentent au moins la moitié de l'indemnité journalière AC couverte avant l'arrivée en fin de droit et qu'ils ne dépassent pas 200 indemnités journalières. A l'issue de la procédure de consultation, ce projet n'a pas été poursuivi.
<b>10.</b>	<u>1er janvier 1993</u> : le système PLASTA conçu entre 1986 et 1992 (cf. chiffre 5) est déployé. Techniquement, il remplace les tests de fonctionnement.
<b>11.</b>	<u>1er avril 1993</u> : entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1993. Principales modifications : a. <u>Augmentation du nombre maximal d'indemnités journalières</u> de 85 à 170 (en cas de période de cotisation d'au moins 6 mois), de 179 à 250 (période de cotisation de 12 mois) et de 250 à 400 (période de cotisation de 18 mois). Les assurés âgés de 55 ans et plus ainsi que les personnes participant à un cours approuvé peuvent toucher jusqu'à 450 indemnités journalières en cas de cotisations d'au moins six mois. b. Pour les assurés sans obligation d'entretien à l'égard d'enfants, le taux d'indemnité est, à nouveau, réduit de 80% à <u>70%</u> (cf. chiffre 8a). c. Le <u>système de dégression</u> est supprimé (cf. chiffre 4c). d. Le taux de cotisation pour les programmes d'emploi augmente à 85% et, dans certaines exceptions, à 100%. Un <u>référendum</u> est lancé contre la prorogation de l'arrêté fédéral urgent. Lors des votations populaires du 26 septembre 1993, les nouvelles dispositions sont toutefois acceptées. Elles restent valables jusqu'à fin 1996, et l'échelonnement des indemnités journalières (70%/80%) continue d'être appliqué de nos jours.
<b>12.</b>	Début de l'année 1993 : dans le but d'améliorer la qualité des services de conseil et placement en faveur des chômeurs, l'OFIAMT mandate la société de conseil Arthur Andersen, en collaboration avec divers groupes de travail, de soumettre des propositions visant à

	réformer le service public de l'emploi en Suisse. Le rapport <sup>38</sup> , publié au mois de mars 1994, propose notamment de créer des «offices régionaux de placement inter-institutionnels (ORPI)». Outre les services de conseil et placement fournis aux chômeurs, ces offices offriraient sous un même toit des conseils d'ordre professionnel, une aide sociale et d'autres services nécessaires aux demandeurs d'emploi. Quelque temps plus tard, ce rapport a servi de base conceptuelle aux «offices régionaux de placement» (ORP).
13.	9 août 1993 : sur demande de l'Association des offices suisses du travail (AOST), et dans le cadre des mesures spécifiques en faveur du perfectionnement professionnel, le Département fédéral de l'économie publique accorde un fonds de Fr. 600'000.- pour le <u>projet PERSPECTIVA</u> . Ce projet consiste à inciter les cantons et autres organisateurs à améliorer et étoffer leur offre en matière de mesures de marché du travail. Pour ce faire, des propositions détaillées portant sur des mesures innovantes et des méthodes d'évaluation ont été élaborées, des études publiées et des séances organisées entre 1993 et 1996. L'accent est mis avant tout sur les jeunes chômeurs et ceux difficiles à placer.
<b>Le Parlement chamboule le message du Conseil fédéral</b>	
14.	29 novembre 1993 : le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales le <u>message portant sur la révision de la LACI</u> , qui prévoit que l'arrêté fédéral urgent du 19 mars 1993 (cf. chiffre 11) doit être transposé dans le droit ordinaire. Le Conseil fédéral a l'intention de prendre des réformes de fond lors d'une révision ultérieure de la LACI. Le 14 mars 1994, le Conseil des Etats adopte en première lecture le projet de loi, sans y apporter de modifications notoires. Le dossier est transmis au deuxième conseil, soit le Conseil national (cf. chiffres 17 et 18).
15.	31 mai 1994 : le Conseil des Etats également adopte à une nette majorité la <u>motion Fasel</u> du 17 juin 1993, laquelle charge le Conseil fédéral, «dans le cadre de la révision de la loi sur l'assurance-chômage, de faire figurer dans la liste des mesures de prévention les conseils aux chômeurs en tant qu'instruments autonomes et de développer ces services». Le Conseil national avait déjà adopté cette motion le 27 septembre 1993.
16.	En 1994/95, les cantons de SO et VD font l'objet d'expériences-pilotes <sup>39</sup> en collaboration avec les offices régionaux de placement (ORP). Les motifs sont décrits dans le rapport mentionné au chiffre 12.
17.	Août 1994 : <u>séance à huis clos</u> d'une délégation de la Commission de l'économie et des redevances (CER ; président Eugen David, PDC/SG) avec des représentants des partenaires sociaux à Lucerne. C'est à la quasi-unanimité que l'encouragement à la réinsertion sur le marché du travail est inscrit comme objectif principal de la révision de la LACI.
18.	5 octobre 1994 : le Conseil national applique les résultats de la séance à huis clos de Lucerne et adopte un <u>projet de loi qui modifie en profondeur le système et la stratégie de l'assurance-chômage</u> . Pour la première fois, le projet de loi parle d'«offices régionaux de placement», d'«indemnités journalières spécifiques» et d'une «offre minimale de mesures de marché du travail» (cf. chiffre 24b). Le dossier est renvoyé en deuxième lecture au Conseil des Etats (cf. chiffre 20).
19.	1er janvier 1995 : dans le cadre d'un programme d'assainissement du budget fédéral, le <u>taux de cotisation de l'AC, limité à fin 2003, est augmenté de 3%</u> . Cette hausse extraordinaire et limitée dans le temps a été reprise dans la révision de la LACI du 25 juin 1995. Celle-ci prévoit par ailleurs une «contribution de solidarité», limitée également jusqu'à fin 2003, de 1% sur le salaire (jusqu'à Fr. 243'000.-) dépassant le montant maximal du revenu assuré (à l'époque, Fr. 97'200.- bruts par an). Dès 2000, cette «contribution de solidarité» passe à 2% (cf. chiffre 27). Avec la révision de la LACI du 22 mars 2002, cette «contribution de solidarité» est dans un premier temps ramenée à 1% (pour 2003) puis, à partir de 2004, totalement supprimée. Le taux de cotisation de l'AC est réduit à 2,5% (pour 2003), puis à 2% (dès 2004).
20.	2 février 1995 : le Conseil des Etats rejette en deuxième lecture le projet de loi adopté par le <u>Conseil national</u> (cf. texte 3.3).
21.	<u>Mai 1995</u> : lors d'une réunion à Soleure, les commissions des deux conseils parviennent à un accord, à savoir le «Compromis de Soleure», avec l'appui des partenaires sociaux et des directeurs cantonaux de l'économie publique (cf. texte 3.3.).

<sup>38</sup> Arthur Andersen, *Réforme du service public de l'emploi*. Contributions à la politique du marché du travail N° 3, OFIAMT, Berne, mars 1993.

<sup>39</sup> Institut de recherche sociale IPSO et Arthur Andersen SA. *Offices régionaux de placement (ORP). Expérience-pilote menée dans les cantons de Vaud et Soleure*, 1995. Rapport d'évaluation. Rapport de controlling. Conclusions de la Commission d'accompagnement du projet, avril 1996.

22.	<u>25 juin 1995</u> : le «Compromis de Soleure» met fin aux divergences. Les Conseils national et des Etats l'acceptent, adoptant ainsi la révision de la LACI.
<b><i>Le grand saut : changement de système</i></b>	
23.	<p><u>1er janvier 1996</u> : entrée en vigueur de la première partie du <u>changement de système</u> convenu dans le cadre de la révision de la LACI du 25 juin 1995.</p> <p>a. L'assurance-chômage finance désormais à 100% la mise en place et la gestion d'<u>offices régionaux de placement</u> (ORP). L'obligation des cantons à mettre en place des ORP entre en vigueur le 1er janvier 1997 seulement. En 1996, il est encore permis de transmettre aux offices communaux du travail les tâches relatives à l'exécution de la LACI.</p> <p>b. L'assurance-chômage assume désormais l'ensemble des coûts liés aux <u>mesures de marché du travail</u>, à l'exception d'une «participation cantonale» de 3000 francs par place occupée et par an. L'obligation des cantons de mettre à disposition un nombre minimal de places spécifiques et de les occuper entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1997 seulement.</p> <p>c. A une époque où l'assurance-chômage est déficitaire malgré un taux de cotisation de 2% et où le fonds de compensation présente des dettes, la <u>Confédération accorde désormais des contributions non remboursables</u> d'au maximum 5% de l'ensemble des dépenses. Les dépenses non couvertes par les recettes continuent d'être financées par des prêts, qui doivent être accordés pour moitié par la Confédération et pour moitié par les cantons.</p>
24.	<p><u>1er janvier 1997</u> : entrée en vigueur de la deuxième partie du <u>changement de système</u> convenu dans le cadre de la révision de la LACI du 25 juin 1995.</p> <p>a. Les cantons sont tenus de gérer des <u>ORP</u>. Ces derniers assument notamment les tâches incombant alors aux offices communaux du travail.</p> <p>b. Au <u>catalogue</u> en vigueur depuis 1984 des mesures de marché du travail financées par l'assurance-chômage viennent s'ajouter deux nouveautés. (1) <u>Allocations de formation</u> élargies à trois ans au maximum, permettant aux chômeurs de plus de 30 ans de rattraper une formation professionnelle inachevée, et (2) mesures de <u>soutien à une activité indépendante</u>. L'ensemble des cantons est tenu de mettre à disposition une <u>offre minimale de places de mesures de marché du travail</u>, et de les occuper (cf. texte 2.2.).</p> <p>c. Début d'un <u>nouveau régime d'indemnités journalières</u>, qui fait la distinction entre «indemnités journalières», «indemnités journalières spécifiques» et «indemnités journalières spécifiques de remplacement» (cf. texte 2.1.).</p> <p>d. Une <u>activité dédommée</u> dans le cadre d'un <u>programme d'emploi</u> n'est plus considérée comme période de cotisation. Jusqu'à la fin 1999, les participants aux programmes d'emploi continuent toutefois de percevoir un salaire. Ce n'est qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2000 que l'on passe au système des indemnités journalières (cf. chiffre 27b).</p>
<b><i>Consolidation, amélioration et prise d'élan pour le deuxième grand saut : d'un pilotage par les prestations fournies en fonction des ressources mises à disposition à une gestion orientée sur les résultats</i></b>	
25.	<u>1er janvier 1997</u> : entrée en vigueur de l'arrêté fédéral urgent relatif au financement de l'assurance-chômage du 13 décembre 1996. Pour des raisons d'économies, les <u>prestations de l'assurance-chômage sont réduites en moyenne de 1,5%</u> . Lors du référendum du 28 septembre 1997, le peuple rejette toutefois cette réduction, qui est à nouveau supprimée à la fin 1997.
26.	<u>16 mars 1998</u> : le conseiller national <u>Jean-Pierre Bonny</u> soumet une motion qui propose de confier l'intégralité de l'exécution de la LACI à un <u>établissement fédéral</u> de droit public qu'il conviendrait de créer (cf. texte 7.6.1.).
27.	<p><u>1er septembre 1999 / 1er janvier 2000</u> : entrée en vigueur de l'article modifié de la LACI avec la loi fédérale sur le programme de stabilisation du 19 mars 1999. Nouveautés importantes :</p> <p>a. Pour les assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation ou qui ont droit à un dédommagement de l'assurance-chômage suite à une période éducative, le droit à la durée maximale des <u>indemnités journalières</u> est <u>divisé par deux</u> à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1999 (<u>soit de 520 à 260 indemnités journalières</u>).</p> <p>b. A compter de janvier 2000, les <u>participants aux programmes d'emploi</u> temporaires ne sont plus dédommés, mais reçoivent des indemnités journalières correspondant à leur salaire assuré (cf. chiffres 4f et 24d).</p>

	c. La « <u>contribution de solidarité</u> » (cf. chiffre 19), limitée au 31 décembre 2003, passe le 1 <sup>er</sup> janvier 2000 de 1% à 2%.
28.	<u>1er janvier 2000</u> : entrée en vigueur du premier <u>accord de prestations axé sur les résultats</u> entre le Département fédéral de l'économie publique et les gouvernements cantonaux. Cet accord règle, pour les années 2000, 2001 et 2003, l'exécution de la LACI au niveau des ORP, les mesures de marché du travail et l'autorité compétente en matière d'assurance-chômage. Voir à cet effet le chiffre 7.3.4. de la présente étude.
29.	<u>1er janvier 2001</u> : entrée en vigueur de la <u>révision «technique» de la LACI</u> , qui d'une part améliore les bases législatives pour un pilotage par les résultats, d'autre part jette les bases juridiques du <u>système bonus/malus</u> . L'obligation des cantons à mettre à disposition une <u>offre minimale de mesures de marché du travail</u> (cf. chiffre 24b) est levée. La base comptable pour le <u>calcul des contributions cantonales</u> aux coûts des mesures de marché du travail est également supprimée. A partir du 1er janvier 2001, l'ensemble des cantons doit supporter 10% de ces coûts. Ce montant est réparti entre les cantons proportionnellement aux indemnités journalières.
30.	<u>1er juin 2001</u> : entrée en vigueur des mesures complémentaires portant sur les Accords bilatéraux entre la Suisse et les Etats membres de l'UE sur la libre circulation des personnes. L'assurance-chômage fait notamment l'objet des modifications suivantes : a. N'est considérée comme période de cotisation que la <u>période éducative passée en Suisse</u> , dont la durée minimale est de 18 mois. Il n'est plus possible de prétendre à la durée minimale de cotisation de six mois en invoquant des périodes éducatives passées à l'étranger et en occupant une activité lucrative de courte durée en Suisse, et donc ni à un droit aux indemnités journalières et aux mesures de marché du travail. b. Seules sont encore libérées des conditions relatives à la période de cotisation les personnes <u>ayant rempli ces conditions en Suisse</u> . Une formation à temps plein à l'étranger peut encore être prise en compte dans la mesure où l'assuré concerné a auparavant vécu pendant au moins dix ans en Suisse. c. Un « <u>semestre de motivation</u> » pour les jeunes sans place d'apprentissage ou au chômage est accordé uniquement s'ils ont terminé l'école obligatoire suisse.
31.	<u>1er janvier 2002</u> : un nouveau règlement de fond portant sur le financement des ORP, LMMT et autorités cantonales entre en vigueur (cf. texte 7.4.).
<b>Réduction des prestations, consolidation financière, collaboration interinstitutionnelle (CII)</b>	
32.	<u>Fin septembre 2001</u> : la conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales et celle des directeurs de l'économie publique s'est engagée, dans une déclaration commune, à encourager une « <u>collaboration interinstitutionnelle</u> » (CII) étroite et systématique entre ORP, autorités sociales, offices AI, autorités de formation professionnelle et autres institutions actives dans le cadre du marché du travail. Par la suite, de nombreux cantons ont lancé des projets-pilotes CII, co-financés par l'assurance-chômage. Cette étroite collaboration dans le cadre des mesures d'intégration est le résultat indiscutable du symposium «Du travail pour tous!» organisé les 4 et 5 septembre 2000 à la Maison des congrès de Zurich (cf. texte 7.10.1.).
33.	<u>1er juin 2002</u> : les ORP ont accès à la banque de données sur les services de l'emploi de l'UE <u>EURES (European Employment Services)</u> et peuvent ainsi élargir leur champ d'action à l'ensemble des Etats de l'UE, suite aux Accords bilatéraux du 1 <sup>er</sup> juin 2002 sur la libre circulation des personnes.
34.	<u>24 novembre 2002</u> : votation populaire sur la révision de la LACI du 22 mars 2002, contre laquelle un référendum a été saisi. Le peuple accepte le projet de loi avec 56,1% de oui, contre 43,9% de non.
35.	<u>1er juillet 2003</u> : entrée en vigueur de la révision de la LACI du 22 mars 2002, placée sous le signe de la consolidation financière : a. Le <u>taux de cotisation est abaissé à 2% le 1<sup>er</sup> janvier 2004</u> . Pour 2003, le taux de cotisation se monte ainsi à 2,5% et la «contribution à la solidarité» à 1% (cf. chiffre 27c). b. La LACI n'applique plus qu'un type d'indemnité journalière. La <u>distinction</u> introduite avec la révision de la LACI de 1995 entre « <u>indemnités journalières</u> », « <u>indemnités journalières spécifiques</u> » et « <u>indemnités journalières spécifiques de remplacement</u> » est supprimée (cf. chapitre 5). c. Seules les personnes ayant cotisé au minimum pendant 12 (auparavant 6) mois ont droit aux indemnités journalières (cf. chiffre 24c et texte 2.1.).

	<p>d. Le <u>droit à la durée maximale des indemnités journalières</u> pour les assurés âgés de 55 ans et moins est ramené de 520 jours à 400 jours. Pour les personnes plus âgées, ce droit est resté fixé à 520 indemnités journalières au maximum, pour autant qu'elles aient cotisé durant 18 mois (auparavant 6). Pour les assurés libérés des conditions relatives à la période de cotisation, le droit maximal reste fixé à 260 indemnités journalières.</p> <p>e. Les <u>périodes éducatives</u> ne sont plus considérées comme période de cotisation. Pour les assurés/es qui, en raison de l'éducation de leurs enfants, ont été temporairement sans emploi, le délai-cadre pour la période de cotisation passe de deux à quatre ans. Cela permet aux personnes qui se sont consacrées à des tâches éducatives de prouver plus facilement les périodes de cotisation nécessaires pour prétendre aux indemnités journalières.</p> <p>f. Les cantons ont désormais la compétence d'accorder des <u>projets portant sur les mesures de marché du travail dont les coûts ne dépassent pas les 5 millions de francs</u>.</p> <p>g. <u>La collaboration inter-institutionnelle (CII, cf. chiffre 32) est pourvue de bases légales</u>. Les dispositions portant sur la protection des données sont adaptées aux besoins de la CII, et des possibilités de financement temporaire sont créées pour les mesures CII (cf. texte 7.10.1.).</p> <p>h. La participation annuelle de la Confédération à l'assurance-chômage se monte désormais à 0,15% de la somme des salaires soumis à cotisation (soit près de 300 millions de francs en 2003). <u>L'ensemble des cantons contribue</u> à hauteur de 0,05% de la somme des salaires soumis à cotisation (soit près de 100 millions de francs en 2003). La répartition de ce montant entre cantons dépend de la capacité financière et du nombre de chômeurs de chaque canton. Ce nouveau système de contribution est moins dépendant de la conjoncture que l'ancien. Jusqu'à présent, Confédération et cantons devaient contribuer dans une large mesure à l'assurance-chômage, notamment en périodes de fort chômage et de conjoncture économique défavorable, autrement dit lors de périodes financièrement tendues (cf. chiffres 24b et 29).</p> <p>La révision de la LACI du 22 mars 2002 repose sur l'hypothèse selon laquelle le nombre de chômeurs en Suisse se situe, à moyen et à long terme, à près de 100'000 personnes. Dans ces conditions, la révision de la LACI du 22 mars 2002 aurait pu consolider financièrement l'assurance-chômage à long terme également. Etant donné que, ces dernières années, le chômage a évolué de manière plus défavorable que ce qui n'avait été anticipé dans la révision de la LACI du 22 mars 2002, la dette du fonds de compensation de l'assurance-chômage a gonflé, et devrait prochainement atteindre le niveau seuil de 2,5% de la somme des salaires soumis à cotisation (près de 5 milliards de francs). Compte tenu d'une disposition introduite dans la révision de la LACI du 22 mars 2002, le Conseil fédéral dispose d'une année pour présenter une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement en cas de dépassement de ce seuil d'endettement. Dès 2005, la prochaine révision de la LACI fait ainsi déjà l'objet d'un travail intense.</p>
<b>36.</b>	<u>1er janvier 2006 : entrée en vigueur d'un nouveau système de financement des mesures de marché du travail.</u> Voir à cet effet le chapitre 6.2.2. du présent rapport.

# Survol des mesures de marché du travail (MMT) de l'assurance-chômage suisse

## Mesures de formation

### Cours de reconversion et de perfectionnement

L'assurance-chômage finance des cours de reconversion et de formation, pour autant qu'ils permettent à l'assuré d'améliorer ses chances de réintégrer le marché du travail.

### Stages de formation

Les assurés qui présentent des lacunes au niveau de leur formation et expérience, lesquelles peuvent être comblées selon la devise «Learning by doing», peuvent effectuer un stage de formation au sein d'une entreprise qui forme également des apprentis.

### Entreprises d'entraînement

Les entreprises d'entraînement sont des mesures de marché du travail qui poursuivent le même objectif que les stages de formation. Elles proposent des expériences et des situations de travail proches de la réalité et permettent aux assurés présentant des lacunes au niveau de leur formation et expérience de les combler selon la devise «Learning by doing».

## Mesures d'emploi

### Programmes d'emploi temporaire (actuellement «Programmes d'emploi»)

Les «programmes d'emploi» offrent aux assurés un poste de travail à durée limitée qui leur permet non seulement de les réhabituer à des horaires contraignants mais qui, en dépit de leur situation de chômage, leur offre également la possibilité de maintenir leurs qualifications professionnelles et d'acquérir de nouvelles compétences (et, partant, d'améliorer leur employabilité). Le travail est effectué sous la surveillance du responsable du programme. En règle générale, les mesures de perfectionnement occupent 40% de la durée des activités. Pendant leur participation à un programme d'emploi, les assurés perçoivent le montant usuel des indemnités journalières. Les programmes d'emploi ne doivent pas faire directement concurrence à l'économie privée.

### Stages professionnels

Les jeunes ayant terminé leur formation professionnelle ou leurs études rencontrent souvent des difficultés à trouver un poste, car ils ne possèdent pas suffisamment d'expérience pratique dans leur nouvelle profession. Les stages professionnels doivent permettre aux jeunes personnes professionnellement qualifiées de glaner de l'expérience pratique pour ainsi améliorer leurs chances de trouver un poste. Les stagiaires touchent les indemnités journalières usuelles, et sont remboursés en cas de frais de déplacement, de logement et de repas. L'employeur participe à hauteur de 25%, au minimum toutefois 500 francs par mois, à l'indemnité brute de l'assuré.

### Semestres de motivation

Un «semestre de motivation» offre l'occasion aux jeunes en fin de scolarité obligatoire qui ne trouvent pas de place d'apprentissage de combler toute lacune scolaire ou autre déficit réduisant leurs chances d'entrer sur le marché de l'apprentissage, par le biais de travaux pratiques ou de perfectionnement. Soutenus par les collaborateurs du programme, ils peuvent ainsi se concentrer de manière intensive sur leur avenir professionnel et sur leur recherche de place d'apprentissage. Au cours d'un semestre de motivation, les participants perçoivent une aide s'élevant à environ 450 francs.

## **Mesures spécifiques**

### **Allocations d'initiation au travail**

Pour inciter un employeur à occuper des travailleurs nécessitant vraisemblablement une formation longue et contraignante, l'assurance-chômage lui verse, en principe durant six mois (parfois plus, parfois moins) une allocation d'initiation au travail. Cette allocation couvre au maximum 60% du salaire normal et représente, pour une durée de travail de six mois, au maximum 60% du salaire lors du premier tiers de la période de formation, au maximum 40% lors du deuxième tiers et au maximum 20% lors du dernier tiers.

### **Allocations de formation**

L'assurance-chômage verse pendant trois ans au maximum une allocation de formation aux assurés âgés de 30 et plus sans diplôme professionnel, afin qu'ils puissent terminer une formation professionnelle et acquérir un diplôme améliorant leurs chances d'intégrer le marché du travail. L'employeur verse au travailleur un salaire équivalant au moins à celui d'un apprenti de dernière année selon les tarifs en usage dans la localité et la branche. A ce revenu s'ajoutent les prestations de l'assurance-chômage assurant les moyens d'existence, qui ne dépassent toutefois pas 3500.- francs par mois,

### **Contributions aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires**

L'assurance-chômage peut verser, pendant une durée maximale de six mois, aux assurés qui ne trouvent pas de travail convenable dans leur région de domicile et qui occupent un poste relativement éloigné de leur domicile, des contributions aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires. Pour en bénéficier, ils doivent subir un désavantage financier. En d'autres termes, leur nouveau salaire, après déduction des frais de transport, de logement et de repas, doit être inférieur à celui qu'ils gagnaient avant d'être au chômage.

### **Soutien à une activité indépendante**

L'assurance-chômage peut accorder aux assurés au maximum 90 indemnités journalières durant la phase de préparation de leur projet, au cours de laquelle ils peuvent totalement se consacrer à l'élaboration de leur projet d'activité indépendante, pour autant qu'elle soit économiquement viable et durable. En outre, l'assurance-chômage peut accorder des cours visant à transmettre des connaissances importantes pour toute personne souhaitant devenir indépendante. Par ailleurs, elle peut participer à hauteur de 20% aux risques de perte par le biais d'une coopérative de cautionnement. En cas de pertes à couvrir par l'assurance-chômage, le droit aux indemnités journalières non épuisées peut toutefois être utilisé.

## **Gain intermédiaire<sup>40</sup>**

On entend par «gain intermédiaire» toute activité lucrative qu'une personne accepte d'exercer temporairement durant la recherche d'un emploi, et dont la rémunération est inférieure à l'indemnité de chômage à laquelle elle a droit. Au cours de la période de gain intermédiaire, l'assurance-chômage verse aux personnes dans cette situation des indemnités compensatoires équivalentes à 70 ou 80% de la différence entre le gain intermédiaire et le gain assuré. Toute personne obtenant un gain intermédiaire bénéficie ainsi d'un revenu supérieur à une indemnité journalière, grâce à cette indemnité compensatoire. Cette dernière est certes déduite du droit aux indemnités journalières. Dans la mesure où l'indemnité compensatoire convertie en jours est inférieure à une indemnité journalière, le gain intermédiaire donne lieu, en règle générale, à une prorogation du nombre d'indemnités journalières. Le gain intermédiaire permet en outre d'avoir à nouveau droit aux indemnités journalières.

---

<sup>40</sup> Selon la systématique de la loi sur l'assurance-chômage (LACI), une indemnité compensatoire visant à compléter un gain intermédiaire est considérée comme une « indemnité de chômage » (cf. chapitre 2 de la loi) et non comme une « mesure de marché du travail » (cf. chapitre 6 de la loi). En raison de son effet visant à encourager la réinsertion, le gain intermédiaire est ainsi souvent considéré comme une mesure de marché du travail.

**Tableau 1**

Evolution du taux de chômage en Suisse et à l'étranger depuis 1960

	Taux de chômage									
	60/69	70/74	75/79	80/86	87/90	1991	1992	1993	1994	1995
<b>1. Suisse</b>	<b>0,018%</b>	<b>0,002%</b>	<b>0,4 %</b>	<b>0,6 %</b>	<b>0,6 %</b>	<b>1,1 %</b>	<b>2,5 %</b>	<b>3,9 %</b>	<b>3,9 %</b>	<b>3,5 %</b>
2. Allemagne	0,9 %	1,1 %	2,0 %	5,9 %	8,3 %	6,7 %	7,7 %	7,7 %	8,3 %	8,0 %
3. France	1,4 %	2,7 %	5,0 %	8,1 %	9,8 %	9,5 %	10,2 %	11,1 %	11,7 %	11,1 %
4. Italie	3,4 %	3,3 %	3,7 %	8,5 %	11,9 %	11,0 %	10,7 %	9,8 %	10,6 %	11,2 %
5. Autriche	2,1 %	1,3 %	1,9 %	2,7 %	3,5 %	3,1 %	4,8 %	4,0 %	3,8 %	3,9 %
6. Grande-Bretagne	1,6 %	2,6 %	2,8 %	8,9 %	7,7 %	8,3 %	10,1 %	10,0 %	9,3 %	8,5 %
7. Etats-Unis	4,8 %	5,4 %	7,1 %	7,4 %	5,4 %	6,7 %	7,4 %	6,9 %	6,1 %	5,6 %
8. Europe OCDE	1,5 %	2,1 %	3,0 %	7,2 %	9,2 %	9,0 %	9,6 %	10,2 %	10,5 %	10,1 %
9. (8) / (1)	83,3	1050,0	7,5	12,0	15,3	8,2	3,8	2,6	2,7	2,9
10. Total OCDE	3,3 %	3,8 %	5,2 %	7,3 %	6,9 %	7,2%	7,9%	7,8 %	7,7 %	7,3 %
11. (10) / (1)	183,3	1900,0	13,0	12,2	11,5	6,5	3,2	2,0	2,0	2,1

	Taux de chômage									
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>1. Suisse</b>	<b>3,9 %</b>	<b>4,2 %</b>	<b>3,6 %</b>	<b>3,0 %</b>	<b>2,7 %</b>	<b>2,6 %</b>	<b>3,2 %</b>	<b>4,2 %</b>	<b>4,4 %</b>	<b>4,5 %</b>
2. Allemagne	8,6 %	9,2 %	8,8 %	7,9 %	7,2 %	7,4 %	8,2 %	9,1 %	9,5 %	9,5 %
3. France	11,6 %	11,5 %	11,1 %	10,5 %	9,1 %	8,4 %	8,9 %	9,5 %	9,6 %	9,5 %
4. Italie	11,2 %	11,2 %	11,3 %	11,0 %	10,1 %	9,1 %	8,6 %	8,4 %	8,0 %	7,7 %
5. Autriche	4,3 %	4,4 %	4,5 %	4,0 %	3,6 %	3,6 %	4,2 %	4,3 %	4,9 %	5,2 %
6. Grande-Bretagne	7,9 %	6,8 %	6,1 %	5,9 %	5,4 %	5,0 %	5,1 %	4,9 %	4,7 %	4,7 %
7. Etats-Unis	5,4 %	4,9 %	4,5 %	4,2 %	4,0 %	4,7 %	5,8 %	6,0 %	5,5 %	5,1 %
8. Europe OCDE	10,0 %	9,7 %	9,2 %	8,9 %	8,4 %	8,2 %	8,6 %	8,9 %	8,9 %	8,6 %
9. (8) / (1)	2,6	2,3	2,6	3,0	3,1	3,2	2,7	2,1	2,0	1,9
10. Total OCDE	7,2 %	6,9 %	6,9 %	6,7 %	6,2 %	6,4 %	6,9 %	7,1 %	6,9 %	6,6 %
11. (10) / (1)	1,8	1,6	1,9	2,2	2,3	2,5	2,2	1,7	1,6	1,5

Ligne 1 : les taux de chômage normalisés publiés par l'OCDE diffèrent de ceux calculés par le seco.

Sources : 1960-1979 : calculs effectués sur la base de données relevées dans les rapports du groupe d'experts «Situation économique» 1977/78 et 1979/80, Berne 1977 et 1980. Source à partir de 1980 : diverses publications du «OECD Employment Outlook».

**Tableau 2 200**  
Evolution des finances de l'assurance-chômage de  
1985 à 2005  
(en millions de francs)

Année	Taux de chômage	Dépenses				
		Total	pour...			
			ORP, LMMT, ACT	Mesures de marché du travail	Indemnités journalières AC	Horaires de travail réduit, intempéries, insolvabilité
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Avant le changement de système						
1985	1,0 %	698	00	14	447	131
1990	0,5 %	502	00	17	308	58
Après le changement de système						
1996	4,7 %	6'123	144	807	4'053	439
1997	5,2 %	8'028	270	828	4'792	286
1998*	3,9 %	6'209	304	618	4'166	163
1999	2,7 %	5'055	339	570	3'162	196
2000	1,8 %	3'711	346	360	2'277	78
2001	1,7 %	3'415	281	323	2'070	93
2002	2,5 %	4'966	293	424	3'196	282
2003	3,7 %	6'786	361	592	4'755	309
2004	3,9 %	7'107	393	684	5'031	192
2005	3,8 %	7'111	433			

Année	Taux de cotisation AC	Recettes				Surplus (+) Déficit (-)	Fonds propres de l'assurance-chômage
		Total	dont....				
			Cotisations des employés et employeurs	Contributions cantonales	Contributions fédérales		
	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)
Avant le changement de système							
1985	0,6 %	744	694	0	0	+ 46	+1'379
1990	0,4 %	786	648	0	0	+ 284	+2'924
Après le changement de système							
1996	3,0 %	5'955	5'548	55	323	- 168	-4'799
1997	3,0 %	6'162	5'745	88	33	- 2'283	-7'082
1998*	3,0 %	5'876	5'342	76	305	- 333	-7'415
1999	3,0 %	6'378	5'779	72	246	+1'323	-6'092
2000	3,0 %	6'646	6'184	46	179	+2'936	- 3'157
2001	3,0 %	6'852	6'548	34	168	+3'437	+280
2002	3,0 %	6'969	6'745	45	124	+2'003	+2'283
2003	2,5 %	5'978	5'610	93	175	- 808	+1'475
2004	2,0 %	4'835	4'341	126	327	-2'272	-797
2005	2,0 %	5'233					

\* Les données pour 1998 englobent seulement 11 mois, du fait que la clôture comptable au 31 janvier a été avancée au 31 décembre de l'année précédente.

## Explications relatives au tableau 2

Colonne (1) Source : seco

Colonne (2) Outre les chiffres mentionnés dans les colonnes (9) et (11), le total des dépenses inclut également les frais de gestion des caisses de chômage, les paiements des intérêts débiteurs et d'autres positions.

Colonne (3) Indications du seco : étant donné que la répartition des tâches entre ORP, services LMMT et autorités cantonales n'est pas identique dans tous les cantons, les coûts d'exécution de ces trois services sont présentés conjointement. Ne sont pas compris les frais de gestion des caisses de chômage (en 2003, Fr. 135 millions).

Colonne (4) S'agissant des données relatives à 1985 et 1990, elles ne concernent pas l'ensemble des dépenses, mais uniquement les cotisations. Celles-ci devraient être multipliées par trois environ pour pouvoir les comparer aux données obtenues après le changement de système. Les données relatives aux années 1996 et suivantes ne comportent aucun salaire, respectivement à partir de 2000 aucune indemnité journalière pour les personnes participant aux programmes d'emploi. Elles sont comprises dans la colonne (6).

Colonnes (7) et (9) Les cotisations sont versées pour moitié par les employeurs et pour moitié par les employés. Seuls les revenus atteignant le plafond maximal du salaire assuré sont soumis à cotisation. De 1983 à 1986, il se montait à Fr. 69'900.- bruts par année ; de 1987 à 1999, à 97'200.-. Depuis 2000, à Fr. 106'800. Entre 1996 et 1999, une cotisation de 1% était prélevée sur la tranche de salaire située entre Fr. 97'200.- et Fr. 243'000.- Pour les tranches de revenu situées entre 106'800.- et 267'000.-, une contribution de solidarité de 2% a été prélevée entre 2000 et 2002, et de 1% en 2003. Au début 2004, les cotisations prélevées sur les tranches de revenu non assurées ont à nouveau été supprimées.

Colonne (10) La totalité des recettes comprend ici également les recettes non énumérées, telles que les produits des intérêts.

Colonne (13) La gestion de l'assurance-chômage immobilise un capital de l'ordre de 1 à 1,5 milliard de francs (investissements, mobilier, liquidités pour assurer la capacité à payer, etc.). Ces moyens ne sont pas mis à disposition comme réserves pour financer les prestations de l'assurance. La position «Fonds de l'assurance-chômage» présente ainsi un degré d'endettement nettement supérieur, respectivement un niveau de fortune plus faible que le capital propre mentionné à la colonne (13).

Etabli sur la base des sources suivantes : Office fédéral des assurances sociales, Statistiques des assurances sociales suisses 2005. Secrétariat d'Etat à l'économie, L'assurance-chômage pour l'année 2005, parution en milieu d'année dans : La vie économique, Revue de politique économique.

**Tableau 3**  
Evolution des mesures relatives au marché du travail (MMT), 1998-2005

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>A. Mesures de formation</b> - jour contrôlé de participation à la MMT - en % du total	2'234'100 32,7 %	1'790'668 31,9 %	1'421'860 38,8 %	1'287'926 41,2 %	1'821'259 46,2 %	2'609'647 49,3 %	2'765'450 46,7 %	2'574'763 44,4%
<b>B. Mesures d'emploi</b> - jour contrôlé de participation à la MMT - en % du total	3'828'352 56,1 %	3'115'948 55,5 %	1'764'840 48,2 %	1'476'748 47,2 %	1'738'552 44,1 %	2'109'864 39,9 %	2'425'049 41,0 %	2'457'518 42,4 %
<b>C. Mesures spécifiques</b> - jour contrôlé de participation à la MMT - en % du total	767'338 11,2 %	707'842 12,6 %	473'440 12,9 %	364'672 11,7 %	382'752 9,7 %	572'075 10,8 %	730'943 12,3 %	765'943 13,2 %
<b>D. Total de toutes les mesures</b> - jour contrôlé de participation à la MMT - en % du total	6'829'790 100 %	5'614'448 100 %	3'660'140 100 %	3'129'346 100 %	3'942'563 100 %	5'291'585 100 %	5'921'442 100 %	5'797'312 100 %
<b>E. Places-année</b>	31'045	25'520	16'637	14'224	17'921	24'053	26'916	26'351
<b>F. Coûts moyens d'une journée MMT</b>	Fr. 98.70	Fr. 101.50	Fr. 98.40	Fr. 103.20	Fr. 107.50	Fr. 111.80	Fr. 115.50	

**Remarques**

Jour contrôlé de participation à la MMT : jours contrôlés par l'assurance-chômage auxquels les assurés ont pris part dans le cadre des mesures de marché du travail, ou dont les assurés ont bénéficié dans le cadre des mesures encourageant la réinsertion professionnelle. Source : seco, Direction du travail, service des mesures relatives au marché du travail (TCAM).  
Ligne E. Une «place-année» dans le cadre d'une mesure de marché du travail correspond à 220 jours contrôlés de participation. Ligne F. Dépenses de l'assurance-chômage pour les mesures de marché du travail (cf. tableau 2) divisées par le total des jours de participation (ligne D). Les dépenses de l'année 1998 ont été arithmétiquement augmentées de 1/11, du fait qu'elles ne comptent que onze mois.

**Tableau 4**  
Evolution des offices régionaux de placement (ORP), 1997-2005

	Deman- deurs d'emploi	Nombre d'ORP	Effectifs ORP/ LMMT/ ACT	dont conseil- lers ORP	Nombre de demandeurs d'emploi par conseiller ORP	Nombre de conseil- lers par ORP	Coûts totaux ORP/ LMMT/ ACT		
							en mio. de Fr.	en % du montant plafonné	en % de l'ensemble des dépenses de l'AC
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1997	244'695	150	2'802	1'605	152	10,7	270		3,4 %
1998	217'518	152	2'889	1'648	132	10,8	304		4,9 %
1999	170'909	155	3'169	1'626	105	10,5	339		6,7 %
2000	142'920	151	2'706	1'460	99	9,7	346		9,3 %
2001	125'133	139	2'273	1'210	103	11,5	281		8,2 %
2002	149'611	124	2'418	1'266	118	11,5	293	76,6 %	5,9 %
2003	206'493	127	2'928	1'568	132	10,2	361	75,4 %	5,3 %
2004	220'912	132	3'275	1'769	125	12,3	393	79,2 %	5,5 %
2005	217'154	134	3'426	1'889	115	13,4	433	87,3 %	6,1 %
<b>Explications</b>									
<p><u>Colonne (1)</u> Nombre moyen de demandeurs d'emploi inscrits auprès d'un ORP. <u>Colonne (3)</u> Poste à 100%. La répartition des tâches entre ORP, services LMMT et autorités cantonales (ACT) varie d'un canton à l'autre. Ces trois services sont ainsi présentés de manière groupée. La part des tâches incombant aux ORP devrait se situer en 80 et 90%. <u>Colonne (4)</u> Postes à 100%. <u>Colonne (5)</u> (4) divisé par (1). <u>Colonne (6)</u> (4) divisé par (2). <u>Colonne (7)</u> Cf. colonne (4) du tableau 2. <u>Colonne (8)</u> Depuis le 1er janvier 2001, les coûts d'exploitation des ORP, LMMT et ACT sont soumis à des montants plafonnés, qui dépendent du nombre moyen et du taux de demandeurs d'emploi. Les coûts de gestion sont entièrement assumés par l'assurance-chômage jusqu'à concurrence du montant plafonné. <u>Colonne (9)</u> (7) divisé par la colonne (7) du tableau 2.</p>									