

---

# Evaluation de la mise en oeuvre des mesures du marché du travail

*Rapport final*

## Table des matières

<b>1</b>	<b>Résumé .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Mandat et organisation du projet .....</b>	<b>7</b>
2.1	Situation.....	7
2.2	Objectif du mandat .....	8
2.3	Organisation et durée du projet.....	8
<b>3</b>	<b>Modèle d'évaluation et déroulement.....</b>	<b>9</b>
3.1	Aperçu de l'objet d'étude .....	9
3.2	Aperçu du déroulement .....	10
3.3	Phase 1: Préparation du projet .....	11
3.4	Phase 2: Analyses économétriques .....	11
3.5	Phase 3: Analyses de gestion.....	11
3.6	Phase 4: Propositions d'améliorations et estimation du potentiel ....	13
<b>4</b>	<b>Recours aux MMT.....</b>	<b>15</b>
4.1	Objectif du recours aux MMT.....	15
4.2	Organes participant à la mise en oeuvre des MMT.....	16
4.3	Etendue du recours aux différentes MMT .....	18
<b>5</b>	<b>Relations entre recours aux MMT et résultats des ORP .....</b>	<b>27</b>
5.1	Aperçu de l'analyse économétrique .....	27
5.2	Objet d'étude .....	28
5.3	Variables mesurant les résultats et les facteurs d'influence .....	29
5.4	Influence globale du recours aux MMT sur les résultats des ORP ...	31
5.5	Influence des différentes dimensions du recours aux MMT sur les résultats des ORP .....	35
<b>6</b>	<b>Facteurs de succès relatifs à la gestion des MMT.....</b>	<b>40</b>
6.1	Fonctionnement d'un recours efficace aux MMT.....	40
6.2	Métaprocessus dans le cadre de l'emploi des MMT .....	41
6.3	Conditions-cadre structurelles comme facteur de succès central ....	42
6.4	Processus 1.1: Clarification des besoins du demandeur d'emploi....	43
6.5	Processus 1.2: Choix d'une mesure de marché du travail adaptée ...	53
6.6	Processus 1.3: Evaluation du succès de la mesure .....	66
6.7	Processus 2.1: Planification de l'approvisionnement .....	66
6.8	Processus 2.2: Réalisation de l'approvisionnement .....	70
6.9	Processus 2.3: Management de la qualité .....	78

6 .10	Processus 3.1: Prise en charge des demandeurs d'emploi durant la participation aux mesures .....	82
6 .11	Processus 3.2: Optimisation des mesures par les organisateurs .....	88
6 .12	Constellation des incitations des acteurs-clef .....	88
<b>7</b>	<b>Recommandations d'action.....</b>	<b>96</b>
7 .1	Facteurs de succès stratégiques de la mise en oeuvre des MMT.....	96
7 .2	Recommandations d'action pour les organes d'exécution cantonaux .....	96
7 .3	Centralisation des LMMT.....	99
7 .4	Optimisation des données .....	100
7 .5	Développement d'un système apprenant .....	100
7 .6	Amélioration des bases de décision pour la clarification des besoins et le choix de la mesure .....	101
7 .7	Examen des conditions-cadre (légales) de niveau supérieur .....	101
7 .8	Révisions en cours en Suisse .....	104
<b>8</b>	<b>Evaluation de potentiel.....</b>	<b>105</b>
8 .1	Importance croissante des MMT .....	105
8 .2	Limites de l'évaluation de potentiel .....	105
8 .3	Estimation de potentiel en ce qui concerne l'accélération de la réinsertion .....	106

**Toutes les descriptions de personnes et de fonctions utilisées dans ce rapport sont valables également pour les deux sexes.**

## 1 Résumé

- 1.1** La Loi fédérale sur l'assurance chômage (LACI) a été soumise en 1995 à une révision fondamentale. Deux éléments centraux de cette révision sont la mise en place d'offices régionaux de placement (ORP) et l'intensification du recours aux *mesures de marché du travail* (MMT) pour combattre le chômage.
- 1.2** Depuis 1998, sous la coordination du Secrétariat d'Etat à l'économie (**seco**), l'exécution de la LACI fait l'objet d'une évaluation et optimisation systématiques. Le **seco** a dans ce cadre confié à Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) le mandat d'étudier les facteurs relatifs à la gestion des MMT qui assurent le succès de celles-ci, et de mettre en évidence des possibilités pour leur amélioration.
- 1.3** La présente évaluation est le résultat de ce mandat. Elle a été conduite sur une période qui s'étend d'octobre 1999 à août 2000. Les questions les plus importantes sur lesquelles porte l'étude sont les suivantes:
- Quels acteurs influencent la mise en oeuvre des mesures de manière décisive? Quels facteurs de succès sont dans ce cadre déterminants pour que les MMT atteignent les résultats désirés?
  - Comment les instances d'exécution cantonales et le **seco** comme organe de compensation peuvent-ils assurer, par la mise en place de conditions-cadre adaptées, que les MMT sont mises en oeuvre de manière efficace par les institutions et personnes concernées?
  - Quelles possibilités d'amélioration existent dans ce cadre, et quelle est la dimension du potentiel d'amélioration correspondant?
  - Quelles sont les recommandations d'action qui en découlent?
- 1.4** Les MMT visent à atteindre les résultats suivants pour le demandeur d'emploi:
1. Amélioration de la qualification
  2. Acquisition d'expérience professionnelle
  3. Encouragement de la motivation
  4. Etablissement et maintien d'une structure journalière
  5. Reconnaissance et validation d'acquis
  6. Contrôle de la plaçabilité

**1.5** Les MMT sont utilisées de manière contrastée par les instances d'exécution des divers cantons. Les différences concernent tant la part des demandeurs d'emploi participant aux mesures, la durée de celles-ci et le moment de leur mise en oeuvre, que des dimensions de direction, d'organisation et de processus.

Il apparaît que la combinaison adéquate de ces éléments a une influence décisive sur les résultats des cantons, respectivement des ORP, pour ce qui touche à la réinsertion des demandeurs d'emploi. Sur la base d'analyses statistiques, environ 20 à 30 pour-cent des différences de performance des cantons en matière de rapidité et de durabilité de la réinsertion peuvent être mises au compte de différences dans l'usage des MMT. Ces calculs ne tiennent pas compte des facteurs qualitatifs de l'emploi des mesures (qualité des mesures, précision dans la clarification des besoins, etc).

**1.6** L'efficacité de la mise en oeuvre des MMT est influencée de manière décisive par le canton, ou plus précisément la direction de l'OCIAMT. Sa tâche consiste à établir des conditions-cadre telles que les personnes-clé de la mise en oeuvre des MMT...

- ... d'une part soient en mesure d'assurer une mise en oeuvre des mesures de marché du travail adaptée aux besoins
- ... d'autre part aient la volonté de le faire, bénéficiant d'incitations adaptées.

Le canton peut influencer ces conditions-cadre essentiellement au niveau de la *structure organisationnelle*, des *processus* et de la *direction*.

La *philosophie fondamentale* des cantons et des ORP, est dès lors une des dimensions déterminantes pour l'efficacité de la mise en oeuvre des mesures. Il apparaît que ni la stratégie normative d'un recours massif aux mesures, ni la stratégie inverse, ne sont couronnées de succès. La première augmente tendanciellement la durée de la recherche d'emploi, tandis que la seconde a un effet négatif sur la durabilité de la réinsertion. Il est à recommander dès lors de ne pas s'appuyer sur l'une ou l'autre de ces stratégies normatives mais de juger, au cas par cas et selon le besoin du demandeur d'emploi concerné, quelles mesures doivent être appliquées et avec quelle intensité.

Outre la philosophie fondamentale en matière de MMT, les aspects suivants ont en résumé une influence centrale pour un recours efficient aux MMT:

- La répartition des tâches et le règlement des compétences entre ORP et LMMT jouent un rôle particulièrement important.
- En matière de processus, il apparaît que la clarification du besoin du demandeur d'emploi et l'évaluation d'une mesure appropriée sont *les* processus-clef. Différentes possibilités d'amélioration ont été ici mis en évidence.
- Il est primordial de créer les incitations adéquates pour les personnes concernées - les collaborateurs ORP et LMMT, les organisateurs de MMT et les demandeurs d'emploi -, permettant d'assurer une mise en oeuvre efficace des MMT. Différentes possibilités d'amélioration ont ici aussi été localisées.
- Une tâche importante des cantons concerne par ailleurs le management du personnel. Il est nécessaire d'assurer le maintien du savoir-faire actuel détenu par les collaborateurs compétents et expérimentés chargés l'exécution de la LACI.

**1.7** Un potentiel d'optimisation central et de dimension nationale concerne le maintien et la diffusion du savoir-faire à disposition. Les expériences acquises par les collaborateurs des ORP et de la LMMT, et par les organisateurs de MMT, ne font en l'état actuel pas l'objet de récoltes de données, analyses et évaluations systématiques. Nous recommandons d'introduire un système qui rassemble les expériences individuelles et en tire les enseignements, et dont les conclusions soient mises à disposition des collaborateurs ORP, des collaborateurs LMMT et des organisateurs. A cette fin, des aides à la décision structurées pour le choix de MMT (instruments de diagnostic, base de données de profiling) devraient être développées.

**1.8** Au niveau législatif, plusieurs modifications sont à examiner. Elles concernent des optimisations possibles dans les conditions d'octroi de certaines MMT, ainsi que diverses règles de financement. Par ailleurs, il est à étudier si les MMT devraient à l'avenir être mises en oeuvre également de manière préventive.

**1.9** La réalisation des possibilités d'amélioration identifiées aurait pour conséquence que la durée moyenne de la recherche d'emploi pourrait être diminuée d'environ 10 % et qu'en même temps la durabilité des réinsertions pourrait être améliorée de manière substantielle.

## 2 Mandat et organisation du projet

### 2.1 Situation

Dès le début des années 90, différentes mesures ont été prises pour lutter efficacement contre le chômage. La révision de la loi sur l'assurance chômage (LACI) de 1995 représente un élément central des efforts déployés dans ce domaine. Cette révision a engendré un remaniement de l'assurance chômage (AC). A partir du 1er janvier 1996, les cantons ont été tenus de gérer des offices régionaux de placement (ORP). Les *mesures de marché du travail* (MMT) ont depuis été mises en oeuvre de manière clairement plus intensive dans toute la Suisse pour lutter contre le chômage. Les MMT mises en oeuvre par demandeur d'emploi ont été multipliées par plus de dix entre 1993 et 1997.

En 1998 et 1999, l'exécution de la loi révisée sur l'assurance chômage a, sous la coordination du Secrétariat d'Etat à l'économie (**seco**) comme organe de compensation de l'assurance chômage, fait l'objet d'une évaluation systématique. Divers potentiels d'amélioration ont pu être mis en évidence dans ce cadre. Ces potentiels font l'objet d'une concrétisation et d'une mise en oeuvre progressive depuis 1999. Les nouveaux Accords orientés vers les résultats pour les offices régionaux de placement (ORP), les logistiques des mesures de marché du travail (LMMT) et orientés vers les prestations pour les caisses de chômage, sont un élément central de ce processus d'optimisation. Une autre mesure d'optimisation importante est le processus de développement organisationnel initié par le **seco** en collaboration avec les cantons où les potentiels d'amélioration individuels dans les ORP et LMMT sont localisés et mis en oeuvre avec les collaborateurs concernés sur le terrain.

Un élément central pour le succès de l'exécution de la LACI, qui n'a jusqu'ici pas été étudié dans tous ses détails, concerne la mise en oeuvre adaptée aux besoins des MMT. Dans le cadre des améliorations en cours, le **seco** a dès lors confié à Cap Gemini Ernst & Young (CGEY) le mandat d'étudier les facteurs relatifs à la gestion des MMT qui assurent le succès de celles-ci.

Le présent rapport décrit les résultats des analyses et les conclusions de cette évaluation.

## 2.2 Objectif du mandat

La présente étude - désignée ci-après sous le nom d'étude MMT - est une évaluation, sous l'angle économétrique et de gestion d'entreprise, de l'allocation et de la mise en oeuvre actuelles des MMT en Suisse.

L'objectif premier était de déterminer si et comment les résultats du recours aux MMT peuvent être améliorés par des optimisations en matière de gestion. A cette fin, les résultats suivants de la mise en oeuvre des MMT, correspondant aux objectifs déterminés par la LACI (prévention et lutte contre le chômage), ont été analysés:

- Prévention du chômage;
- Encouragement d'une réinsertion rapide et durable des assurés;
- Réduction du risque de chômage de longue durée et de fin de droits;
- Encouragement de qualifications professionnelles correspondant aux besoins du marché du travail;
- Exécution efficiente de la LACI.

## 2.3 Organisation et durée du projet

Le projet a été réalisé du côté de Cap Gemini Ernst & Young par Dr. Marcel Egger (direction de projet), Dr. Urs Birchler, Thomas Dreher, Dr. Carlos Lenz (consultant externe), Véronique Merckx et Thomas Studer.

Du côté du mandant, le projet a été supervisé par Messieurs Olivier Nussbaum (direction de projet interne) et Hugo Brügger (suppléant direction de projet interne).

Le projet s'est déroulé d'octobre 1999 à août 2000.

### 3 Modèle d'évaluation et déroulement

#### 3.1 Aperçu de l'objet d'étude

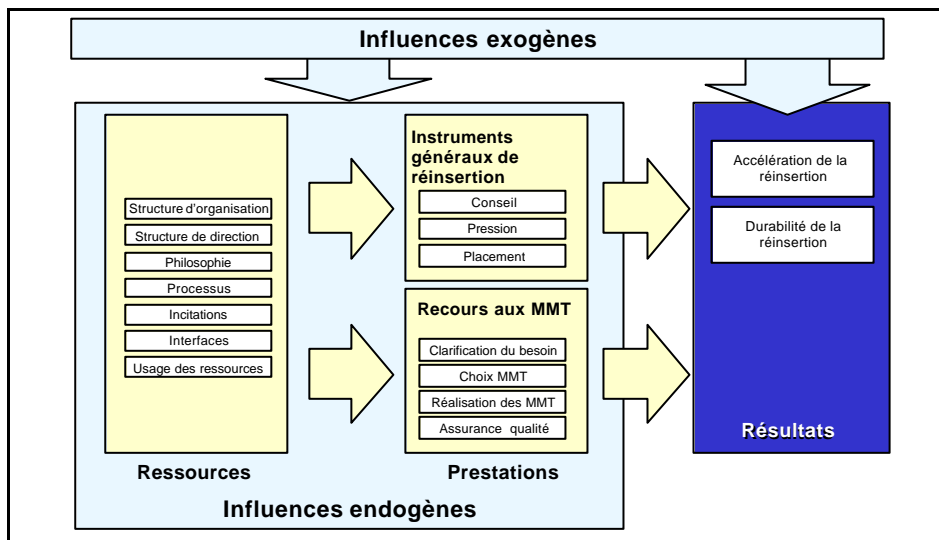
La présente étude MMT a pour objectif de mettre en évidence l'influence des organes impliqués dans l'exécution de la LACI sur l'efficacité de l'emploi des MMT, et les possibilités d'améliorer les résultats par une optimisation de la gestion des MMT.

L'efficacité du recours aux MMT a été dans ce cadre jugée à la lumière des indicateurs suivants:

- Effets du recours aux MMT sur la rapidité de réinsertion.
- Effets du recours aux MMT sur la durabilité de la réinsertion.
- Réduction des fins de droits et des entrées au chômage de longue durée par le recours ciblé aux MMT.

Les organes d'exécution de la LACI (OCIAMT, ORP et LMMT) atteignent des résultats différenciés en matière de rapidité et durabilité de la réinsertion des demandeurs d'emploi. Ces performances inégales ont été mises en évidence dans le cadre de deux études menées par Cap Gemini Ernst & Young (auparavant ATAG Ernst & Young Consulting) sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie.

Ces différences de résultat sont à mettre au compte de facteurs d'influence tant *exogènes* qu'*endogènes* (voir graphique 3-1).



Graphique 3-1: Cadre de référence de l'analyse

Les *facteurs exogènes* sont à comprendre comme des conditions-cadre que les organes d'exécution ne peuvent influencer directement, et qui ont néanmoins un effet positif ou négatif sur leurs résultats. Parmi ces facteurs, on peut citer entre autres la structure du marché du travail de la région considérée (structure du chômage, etc.), la structure économique et de la population (structure par branche, structure de résidence, structure par âges, etc.).

Il faut considérer au contraire comme *facteurs endogènes* les facteurs qui peuvent directement être influencés par les organes d'exécution (voir à ce propos l'étude d'évaluation des ORP réalisée par CGEY sur mandat du **seco**). Un des facteurs endogènes les plus importants est le *recours aux MMT*: les organes d'exécution de la LACI peuvent, par une gestion ciblée du recours aux mesures - en termes de ressources investies et prestations réalisées en matière de MMT-, influencer considérablement les résultats.

Dans le cadre de la présente étude ont été localisés, analysés et évalués les facteurs d'influence endogènes du recours aux MMT sur les résultats de l'exécution de la LACI.

### 3.2 Aperçu du déroulement

L'étude MMT s'est déroulée en cinq phases résumées ci-après:

Dans une **première phase**, le projet a été préparé et concrétisé en collaboration avec des représentants du **seco** et des cantons.

Dans une **deuxième phase**, il a été procédé à l'aide de méthodes économétriques à l'analyse des relations entre les résultats des ORP et leur recours aux MMT.

Dans une **troisième phase**, il a été procédé dans des cantons sélectionnés à une analyse de gestion de la mise en oeuvre des MMT.

Dans une **quatrième phase**, les résultats de l'analyse ont été évalués et ont fait l'objet d'une évaluation globale. Sur cette base ont été préparées les recommandations d'action.

Dans une **cinquième phase**, le présent rapport final présentant l'ensemble des résultats a été rédigé.

Les chapitres ci-après décrivent les travaux menés durant chacune des phases du projet.

### 3.3 Phase 1: Préparation du projet

Dans la première phase, les hypothèses de travail concernant les facteurs critiques de succès et d'échec de l'utilisation des MMT ont été préparées par CGEY. Pour cela, on a d'une part eu recours aux évaluations existantes, à une documentation secondaire ainsi qu'aux résultats d'études réalisées précédemment par CGEY. D'autre part, des représentants du **seco** et des cantons ont participé dans le cadre de workshops et de réunions à l'élaboration des hypothèses.

### 3.4 Phase 2: Analyses économétriques

Il a été mesuré à l'aide d'analyses économétriques dans quelle mesure les résultats différenciés des ORP sont à mettre au compte d'une utilisation différente des MMT.

L'utilisation des MMT par les ORP a été analysée sous les angles suivants (voir chapitre 5.3.3)

1. Etendue de l'utilisation des mesures
2. Intensité de l'utilisation des mesures
3. Moment de l'utilisation des mesures
4. Réinsertion à la suite de la participation à la mesure
5. Soutien et conseil au demandeur d'emploi durant la participation à la mesure

Les analyses économétriques ont été réalisées selon la même méthode (analyse de régression multiple) que celle utilisée dans le cadre de l'étude "Résultats des ORP compte tenu des facteurs exogènes" réalisée par CGEY sur mandat du seco.

### 3.5 Phase 3: Analyses de gestion

Les analyses de gestion poursuivaient l'objectif de localiser et d'analyser les facteurs de succès et d'échec pour une utilisation efficace des MMT.

Le choix des cantons à examiner a été effectué sur la base des critères suivants:

1. Les cantons choisis diffèrent quant à l'intensité avec laquelle ils utilisent les mesures. Ont été soumis à l'analyse des cantons qui ont un recours intensif comme des cantons qui ont un recours modéré aux MMT.
2. Les cantons sont de dimensions diverses. Ont été inclus dans l'échantillon tant des cantons de grande taille que de taille moyenne. Il a été renoncé à l'inclusion de cantons de très petite dimension.

3. Parmi les cantons retenus sont représentées de grandes agglomérations comme des petites villes et des régions rurales.
4. Les cantons retenus comptent tant des cantons de Suisse allemande que de la Suisse latine.

Il n'a pas été possible de procéder à une différenciation entre cantons au succès particulièrement élevé et particulièrement faible en matière de recours aux MMT. Par contre, dans les cantons retenus, on a analysé les ORP qui présentaient des résultats supérieurs à la moyenne en matière de recours aux MMT. Le choix de ces ORP a été réalisé sur la base des résultats des analyses économétriques.

L'analyse de gestion comprenait l'examen des dimensions suivantes:

1. *Analyse statistique: tous les cantons*

L'efficacité du recours aux mesures dans tous les cantons de Suisse a été analysée statistiquement. Pour ce faire ont été considérés, outre les résultats des analyses économétriques, d'autres données concernant l'utilisation des mesures:

- Structure de l'offre de MMT
- Taux de réinsertion de chaque mesure (taux de désinscription des différentes mesures)
- Taux de réinsertion de différents organisateurs de MMT, etc.
- Coût des mesures
- Taux de refus des demandes de MMT

1. *Analyse des structures*

Dans les cantons de Bâle-campagne, Bâle-ville, Fribourg, Lucerne et des Grisons, les facteurs de succès structurels (en particulier les structures organisationnelles, interfaces, mécanismes de pilotage, incitations, structures de direction des différents organes impliqués dans l'exécution de la LACI) ont été analysés en détail pour toute la chaîne de processus allant de la clarification du besoin à la réalisation de la MMT.

Pour ce faire, la documentation secondaire (études, projets pilote, instruments de travail, etc.) a d'abord été analysée. Par ailleurs, des collaborateurs d'ORP présentant de bons résultats, des collaborateurs LMMT, des collaborateurs des organes de coordination et de la direction de l'OCIAMT ont été intégrés dans l'analyse. Des collaborateurs choisis du **seco** ont également été interrogés. Enfin, on a inclus dans l'analyse les appréciations de quelques organisateurs de MMT.

## *2. Analyse des processus des LMMT*

Les processus des LMMT des cantons de Bâle-campagne, Bâle-ville, Fribourg et Lucerne ont été examinés en détail. Pour cela, les processus ont d'abord été structurés et quantifiés. Par ailleurs, les facteurs de succès et d'insuccès comme les facteurs perturbateurs dans les processus ont été localisés.

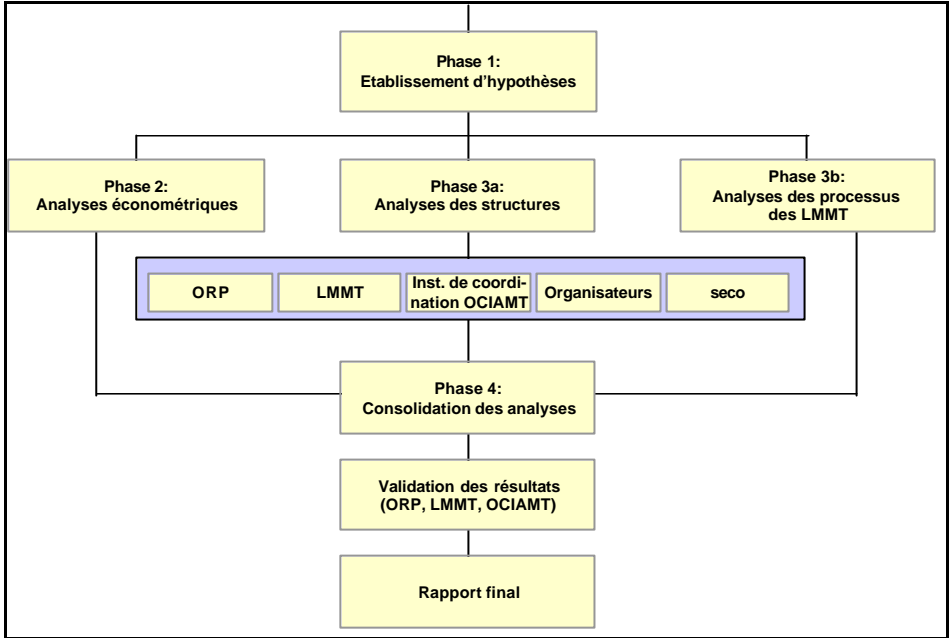
## *3. Résultats de réorganisations en cours dans divers cantons*

Parallèlement à l'étude MMT, CGEY a accompagné des projets d'optimisation dans les cantons de Berne et des Grisons, auprès de l'office du travail de la ville de Zurich et auprès des cantons de Suisse centrale. Les conclusions rassemblées dans le cadre de ces projets en ce qui concerne le recours aux MMT ont été intégrées dans la présente étude.

### **3.6 Phase 4: Propositions d'améliorations et estimation du potentiel**

Dans la phase 4, une évaluation globale consolidée a été réalisée sur la base des résultats des analyses de gestion et économétrique, et le potentiel d'amélioration correspondant a été établi. Sur cette base, des propositions d'amélioration ont ensuite été préparées.

Le graphique 3-2 donne un aperçu de l'ensemble des relations des phases 1 à 4 du projet:



Graphique 3-2: Relations globales des phases 1 à 4

## **4 Recours aux MMT**

### **4.1 Objectif du recours aux MMT**

Le recours aux MMT a pour objectif d'augmenter la plaçabilité des demandeurs d'emploi et de permettre ainsi leur réinsertion rapide et durable.

Selon l'art. 59 LACI, l'assurance encourage par des prestations financières la reconversion, le perfectionnement et l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est impossible ou très difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi.

Le recours aux MMT poursuit les objectifs suivants, selon les déficits identifiés chez le demandeur d'emploi:

#### ***Amélioration de la qualification***

La rapidité du changement technologique, un manque de connaissances spécifiques ou des déficits personnels peuvent entre autres avoir pour conséquence que les chances du demandeur d'emploi sur le marché du travail sont réduites. Des MMT adéquates, qui transmettent des qualifications de base d'ordre scolaire, professionnel ou social, peuvent remédier à ces déficits.

#### ***Acquisition d'expérience professionnelle***

Les demandeurs d'emploi qui bénéficient des qualifications nécessaires, mais qui n'ont cependant pu acquérir d'expérience professionnelle, sont désavantagés sur le marché de l'emploi. Par la participation à une mesure de marché du travail, le demandeur d'emploi a la possibilité d'acquérir ses premières expériences professionnelles et ainsi d'augmenter ses chances de réinsertion.

#### ***Encouragement de la motivation***

Les MMT peuvent poursuivre l'objectif d'améliorer la motivation du demandeur d'emploi pour ce qui touche à ses recherches d'emploi personnelles. En particulier, le demandeur d'emploi peut apprendre par le biais de MMT à mieux évaluer et vendre ses capacités.

Les MMT sont également mises en oeuvre de manière diverse comme moyen de pression ("menace") afin d'encourager le demandeur d'emploi à rechercher activement un poste de travail.

#### ***Création et maintien d'une structure journalière***

Il est à l'occasion fait recours aux MMT avec l'objectif de créer ou

maintenir une structure journalière pour le demandeur d'emploi concerné. Les qualifications du demandeur d'emploi en sont à plusieurs égards améliorées.

### ***Reconnaissance et validation d'acquis***

L'estimation des compétences d'un demandeur d'emploi est particulièrement difficile pour l'employeur en l'absence de diplômes ou de certificats de travail.

Pour cette raison, le canton du Valais par exemple recourt aux MMT entre autres pour établir et valider les acquis des demandeurs d'emploi. A cette fin, les demandeurs d'emploi concernés se voient offrir la possibilité de faire valider leurs compétences dans le cadre d'un travail dans une entreprise. Un programme adapté est préparé avec l'entreprise et le conseil professionnel, et est déterminant pour la validation. Lorsque la mesure s'achève avec succès, le demandeur d'emploi reçoit un certificat cantonal reconnu.

L'instrument du "passeport de formation" du canton de Bâle-campagne est un autre exemple de la validation d'acquis par les MMT: chaque demandeur d'emploi reçoit ici un passeport de formation continue où sont consignées toutes les MMT, leur objectif et leur durée ou le nombre d'heures de cours suivies. Les demandeurs d'emploi peuvent ainsi présenter à l'employeur potentiel un document officiel de leurs activités de perfectionnement.

### ***Examen de la plaçabilité***

Les MMT sont mises en oeuvre dans certains cantons pour vérifier la plaçabilité des demandeurs d'emploi selon la LACI Art. 15, paragraphe 1. L'assignation dans une mesure permet de clarifier si le demandeur d'emploi est vraiment en mesure d'accepter un emploi convenable.

## **4.2 Organes participant à la mise en oeuvre des MMT**

### **4.2.1 Secrétariat d'Etat à l'économie**

Le Secrétariat d'Etat à l'économie (**seco**) établit les conditions-cadre pour la mise en oeuvre des MMT. Il règle en particulier le financement des institutions d'exécution cantonales et des demandeurs d'emploi ainsi que le dédommagement des organisateurs de mesures. Par ailleurs, le **seco** détermine les objectifs stratégiques des diverses mesures et coordonne l'échange d'expériences entre les cantons. En ce qui concerne ce dernier point, il s'agit en particulier de mettre à disposition des cantons des informations et instruments d'aide utiles à la mise en oeuvre des MMT. Le

**seco** organise lui-même des MMT nationales qui peuvent être utilisées par tous les cantons.

#### **4.2.2 Cantons**

Dans le cadre de la mise en oeuvre des MMT, les cantons sont responsables de la gestion des offices régionaux de placement et de la LMMT. Selon la loi, il est de la tâche du canton de créer les conditions pour une mise en oeuvre efficiente des MMT et de constituer un système d'incitations assurant que les organismes concernés poursuivent les mêmes objectifs. L'organisation et la répartition des tâches entre organes cantonaux, ainsi que leur coordination, sont réglés différemment selon le canton.

#### **4.2.3 Offices régionaux de placement**

Les offices régionaux de placement (ORP) ont la tâche légale d'intégrer les demandeurs d'emploi aussi rapidement et durablement que possible sur le marché du travail. Pour ce faire, les ORP essaient de fournir leurs prestations de manière à atteindre les meilleurs résultats possibles. Les résultats peuvent être obtenus par le placement, le conseil et la pression (c.à.d. accords d'objectifs avec le demandeur d'emploi, avec des conséquences négatives lorsque les directives ne sont pas suivies) comme par le recours aux MMT (voir l'étude d'évaluation des ORP).

#### **4.2.4 Logistiques des mesures de marché du travail**

Les cantons peuvent exploiter un poste de logistique des mesures de marché du travail (LMMT) pour la mise à disposition des MMT. La tâche de la LMMT dans la plupart des cantons est fondamentalement de mettre à disposition des mesures adéquates du niveau de qualité exigé, dans les quantités appropriées et en temps voulu.

#### **4.2.5 Organismes de MMT**

Les MMT sont réalisées par divers organismes publics et privés. Selon le type de mesure il leur est interdit de réaliser des profits.

La plupart des organismes de mesures des divers cantons se trouvent en concurrence avec d'autres organismes de MMT.

#### **4.2.6 Institutions tierces**

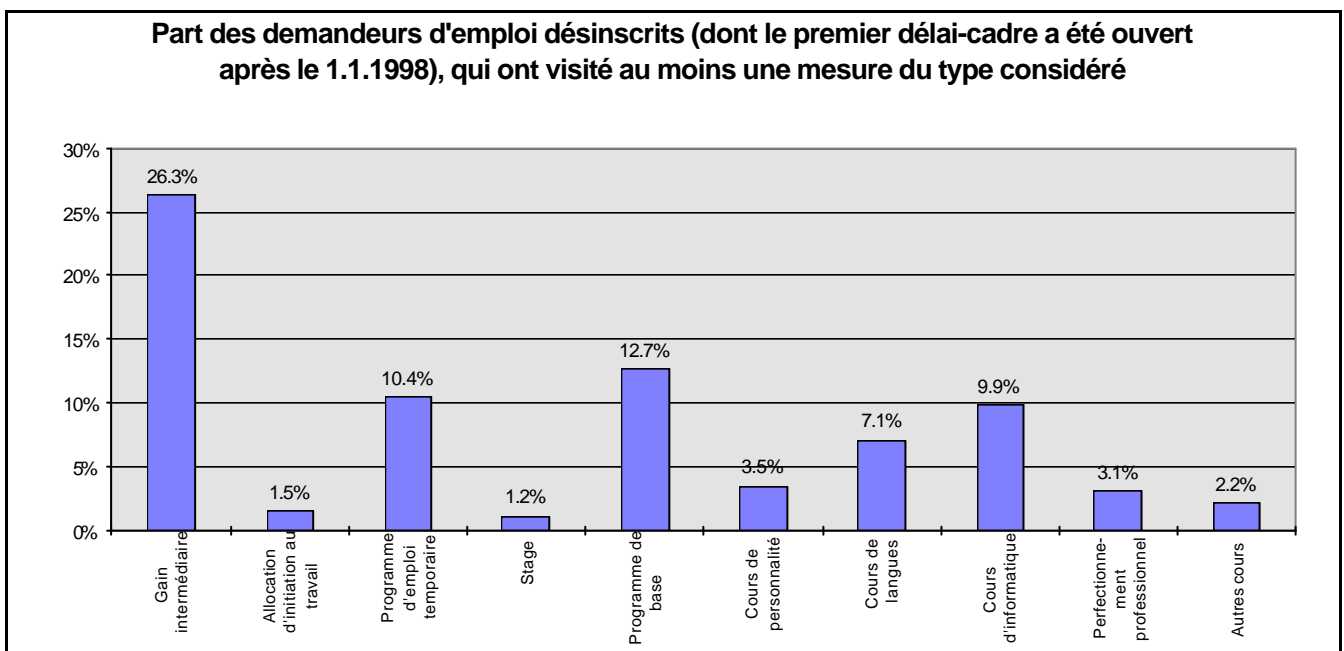
Diverses institutions tierces jouent un rôle important en lien avec les MMT. Ainsi, les LMMT et les conseillers en personnel font régulièrement appel p.ex. aux conseillers en orientation professionnelle, bureaux d'assistance

sociale et de prévention drogue ou associations professionnelles comme experts externes.

### 4.3 Etendue du recours aux différentes MMT

#### 4.3.1 Aperçu

Plus de 40 pour-cent des bénéficiaires de prestations (dont le délai-cadre a été ouvert après le 1er janvier 1998) désinscrits entre janvier 1999 et décembre 1999 ont pris part à une mesure de marché du travail (gain intermédiaire exclu).



Graphique 4-1: Part des bénéficiaires de prestations ayant participé aux mesures des différents types

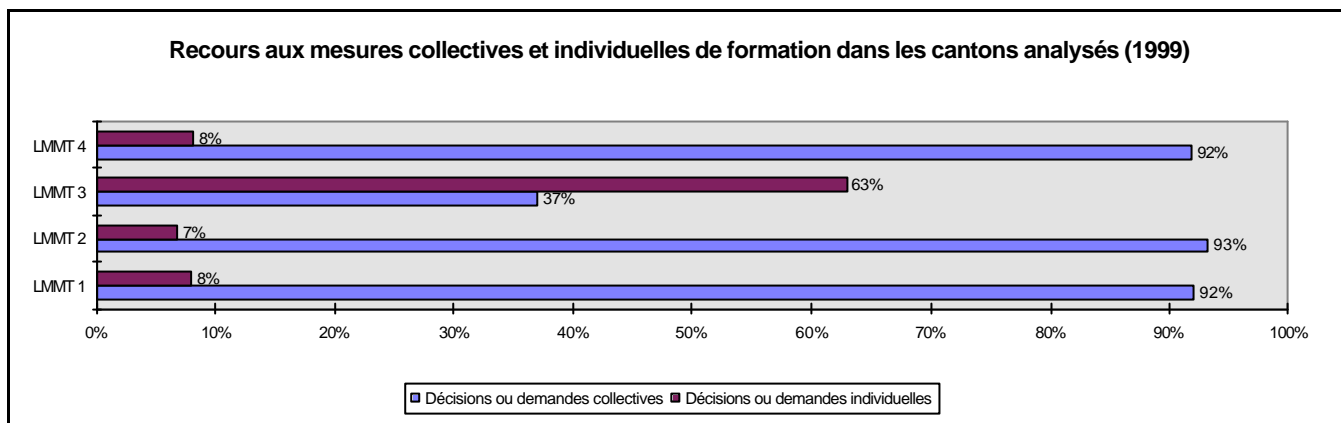
Un demandeur d'emploi sur quatre a réalisé un gain intermédiaire (voir graphique 4-1). 10 % des personnes ont participé aux programmes d'emploi temporaire. Parmi les cours, les programmes de base, les cours de langue et d'informatique sont ceux qui ont été le plus souvent utilisés.

#### 4.3.2 Cours

Dans les cantons étudiés, les cours sont employés dans trois buts:

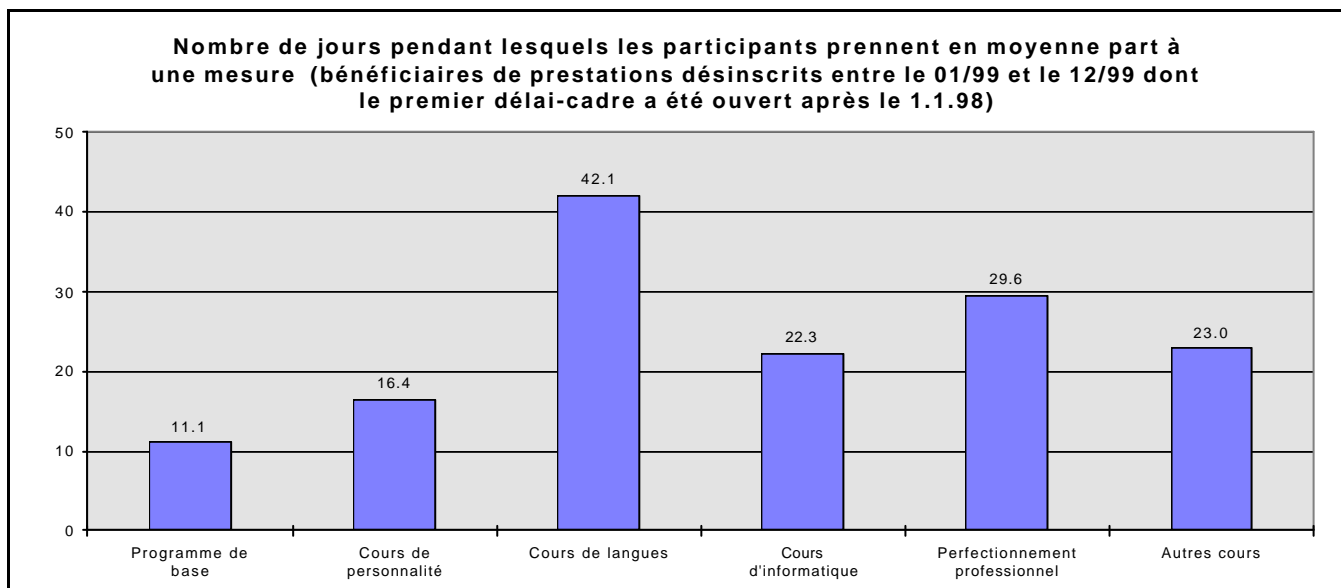
1. Encouragement de la motivation du demandeur d'emploi
2. Amélioration de la qualification du demandeur d'emploi
3. Validation de connaissances existantes

Les cours sont subdivisés en cours individuels et cours collectifs. *Les cours individuels* sont offerts sur le marché libre et peuvent aussi être suivis par des personnes qui ne sont pas au chômage. On désigne par *cours collectifs* des mesures de reconversion ou de formation organisées spécialement pour les assurés.



Graphique 4-2: Recours aux cours collectifs et individuels dans les 4 cantons analysés

Dans la plupart des cantons, les demandeurs d'emploi suivent nettement plus souvent des cours collectifs que des cours individuels (voir graphique 4-2 ci-dessus).



Graphique 4-3: Nombre de jours pendant lesquels les participants aux cours des différents types ont participé à la MMT considérée

Les cours (individuels et collectifs) des différents types sont appliqués avec une intensité différente auprès des demandeurs d'emploi. Les bénéficiaires

de prestations qui ont suivi des programmes de base se sont trouvés en moyenne environ 11 jours c'est-à-dire environ deux semaines dans ces mesures. Les cours mis en oeuvre de la manière la plus intensive sont les cours de perfectionnement professionnel et les cours de langue, avec une durée moyenne de respectivement 30 et 42 jours par participant (voir graphique 4-3).

### **4.3.3 Programmes d'emploi temporaire**

Les programmes d'emploi temporaire (PET) peuvent être offerts par des organisateurs de MMT à but non lucratif publics comme privés. Ils doivent assurer que leurs activités ne concurrencent pas l'économie privée.

La participation à un programme offre la possibilité aux demandeurs d'emploi d'exercer une activité correspondant à leur formation et à leurs capacités et en même temps se perfectionner. En règle générale, les programmes durent maximum six mois.

Environ 10 % des bénéficiaires de prestations désinscrits ont participé à un programme d'emploi temporaire durant leur dernier délai-cadre. La durée de la mesure s'est élevée en moyenne à 82 jours, soit environ 4 mois. Ceci vaut tant pour les PET privés (80 jours de mesure) que publics (84 jours).

Dans la pratique, les PET sont employés principalement dans les buts suivants:

1. Moyen de pression pour les demandeurs d'emploi qui ne recherchent pas suffisamment activement un emploi, et motivation des demandeurs d'emploi
2. Qualification des demandeurs d'emploi
3. Maintien ou création d'une structure journalière pour le demandeur d'emploi
4. Vérification de la plaçabilité
5. Examen des compétences du demandeur d'emploi

### **4.3.4 Stages professionnels**

Le stage professionnel est avant tout employé pour des personnes qui ne trouvent pas d'emploi du fait de leur manque d'expérience professionnelle. Il s'agit d'un programme d'emploi temporaire auprès de l'administration publique ou d'une entreprise privée. Le demandeur d'emploi peut ainsi acquérir de l'expérience professionnelle et en même temps améliorer ses qualifications. Le participant reçoit des indemnités journalières spéciales pour son activité. L'employeur participe à hauteur de 25 %, au minimum toutefois CHF 500.-, à l'indemnité brute de l'assuré.

Les stages sont utilisés dans une faible mesure. Seuls 1,2 pour-cent des bénéficiaires de prestations désinscrits durant l'année 1999 ont participé à un stage.

#### **4.3.5 Entreprises d'entraînement**

Cette mesure de marché du travail est désignée pour les personnes qualifiées qui ne trouvent pas d'emploi du fait d'un manque d'expérience professionnelle. Les entreprises d'entraînement sont des entreprises fictives qui se sont spécialisées dans des thèmes d'orientation soit commerciale soit technique/artisanale. L'objectif est de reproduire de manière aussi réaliste que possible le quotidien professionnel, afin d'offrir au demandeur d'emploi l'opportunité d'acquérir des expériences pratiques. La durée des cours dans une entreprise d'entraînement est limitée à 6 mois.

#### **4.3.6 Semestres de motivation**

Les semestres de motivation sont conçus pour de jeunes chômeurs au bénéfice d'une formation scolaire achevée et qui ont une représentation peu claire de leur futur professionnel. Les participants reçoivent durant leur participation un salaire qui s'élève au maximum à CHF 450.- par mois. Un semestre de motivation dure en règle générale maximum six mois.

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

Les allocations d'initiation au travail (AIT) sont de manière générale utilisées dans le but de faciliter la réinsertion d'assurés difficilement plaçables. Pour cela, une allocation peut être versée à un employeur qui engage des personnes difficilement plaçables et qui améliore leur aptitude au placement dans le cadre d'une période de formation initiale systématique.

Les allocations s'élèvent au début à maximum 60 pour-cent du salaire mensuel normal et sont réduites avec le temps. Les AIT sont accordées pour une durée de trois à douze mois.

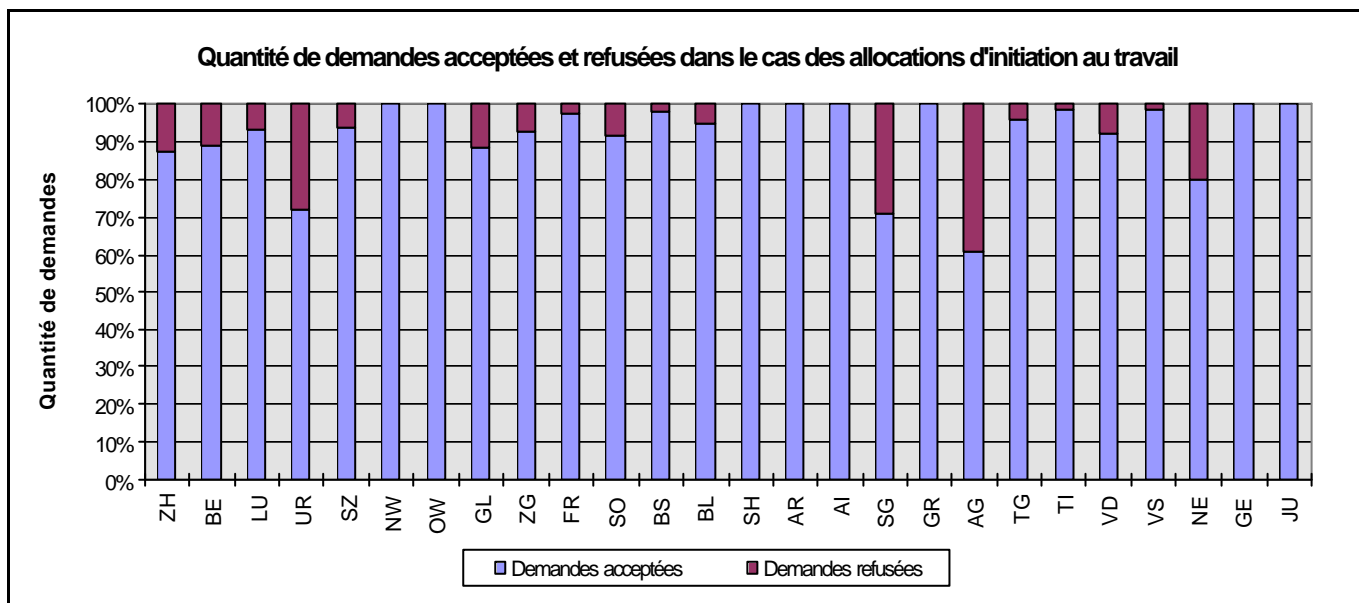
L'assuré peut selon l'art. 65 LACI prétendre aux allocations d'initiation au travail dans la mesure où :

- il est difficilement plaçable;
- le salaire réduit versé durant la période d'initiation au travail correspond au moins au travail fourni;
- au terme de la période d'initiation au travail, il peut escompter un engagement aux conditions usuelles dans la branche et la région, compte tenu, le cas échéant, d'une capacité de travail durablement restreinte.

Selon l'art. 90 OACI, un assuré est réputé difficilement plaçable lorsque, compte tenu de la situation du marché du travail, il a de grandes difficultés à trouver un emploi en raison :

- a. d'un âge avancé;
- b. d'un handicap physique, psychique ou mental;
- c. de mauvais antécédents; ou
- d. du fait qu'il a déjà touché 150 indemnités journalières.

Les allocations d'initiation au travail sont mises en oeuvre de manière comparativement restrictive. Parmi les bénéficiaires de prestations désinscrits durant l'année 1999 (dont le délai-cadre a été ouvert après le 1er janvier 1998), 1,5 pour-cent ont bénéficié d'allocations d'initiation au travail. En 1999, environ 3'700 demandes d'AIT ont été déposées. A l'exception de 4 cantons, ces demandes ont été acceptées dans plus de 80 pour-cent des cas.



Graphique 4-4: Demandes d'allocations d'initiation au travail accordées et refusées en 1999 dans les différents cantons

Le recours limité aux allocations d'initiation au travail est principalement à mettre au compte des facteurs explicatifs suivants:

1. L'instrument des allocations d'initiation au travail est parfois trop peu connu par les employeurs. La plupart des cantons étudiés ont pour cette raison entrepris de confier la tâche de l'administration et de la promotion des AIT aux institutions de l'OCIAMT qui entretiennent des contacts étroits avec les employeurs (par exemple, responsables de l'acquisition). Du fait d'un manque de contacts avec les employeurs, les LMMT ne sont

de manière générale pas l'institution adaptée pour cela.

2. Les allocations d'initiation au travail sont mises en oeuvre de manière consciemment retenue par divers conseillers en personnel, car elles sont jugées comme un instrument à double tranchant. D'une part, l'AIT est jugée un instrument efficace, qui peut faciliter la réinsertion, par la plupart des personnes interrogées. D'autre part, il est craint qu'un recours intensif aux allocations d'initiation au travail amène avec le temps les employeurs à ne plus engager de demandeurs d'emploi sans le recours à cet instrument.
3. Divers conseillers en personnel ont exprimé la crainte que l'instrument des allocations d'initiation au travail ne favorise pas la durabilité: les demandeurs d'emploi seraient souvent licenciés juste après la fin de la période d'initiation au travail.

Cette crainte ne se confirme toutefois pas dans la pratique, comme le montre une étude menée pour le compte du canton d'Argovie:

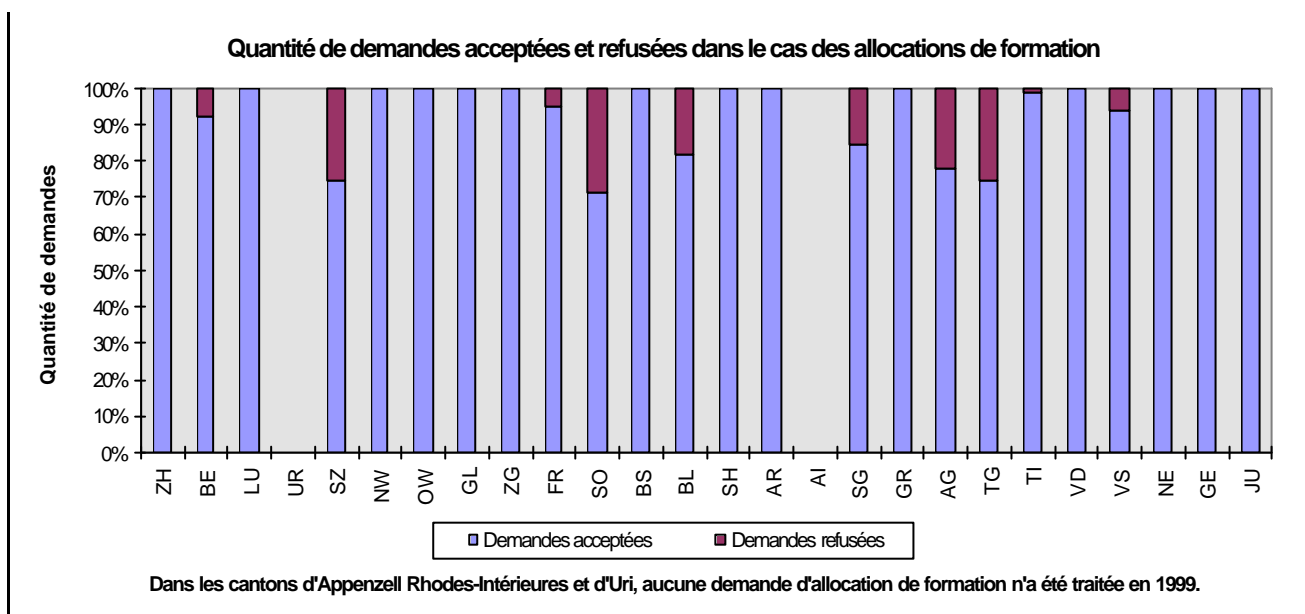
- Parmi les allocations d'initiation au travail accordées entre 1994 et 1998, un licenciement après la fin de la période d'initiation a de fait eu lieu dans 22,6 pour-cent des cas. La durée d'engagement dans ce cas a été cependant d'environ 395,5 jours.
  - Le salaire d'un tiers des demandeurs d'emploi a été augmenté à la fin de la période d'AIT, tandis que dans 2,7 pour-cent des cas seulement des diminutions de salaire ont été introduites à la fin de la période d'allocations.
4. Les dispositions légales quant aux assurés qui peuvent avoir droit à une allocation d'initiation au travail laissent des marges d'interprétation (voir art. 90 OACI). Ces latitudes d'interprétation ou incertitudes ont pour effet parmi les conseillers en personnel (présentant une aversion au risque) qu'en cas de doute il est renoncé à l'emploi d'une AIT.

#### **4.3.8 Allocations de formation**

Les allocations de formation doivent permettre au chômeur ou à la personne menacée de chômage d'acquérir une formation de base ou d'adapter la formation déjà accomplie aux exigences du marché du travail. En ce cas, l'employeur paie à la personne un salaire d'apprentissage réglé par contrat. La différence entre le salaire et les besoins minimaux est couverte par les allocations de formation. Les allocations sont payées au maximum pour trois ans, et atteignent au maximum une somme de CHF 3500.- déduction faite du salaire d'apprentissage.

Le recours aux allocations de formation a eu jusqu'ici une importance marginale. En 1999, seules 424 demandes en tout ont été déposées. Même les allocations d'initiation au travail, pourtant également peu utilisées, sont employées 9 fois plus souvent.

En règle générale, les demandes d'allocations de formation ont été acceptées (18 refus). Le taux de refus est faible à l'exception de quelques cantons.



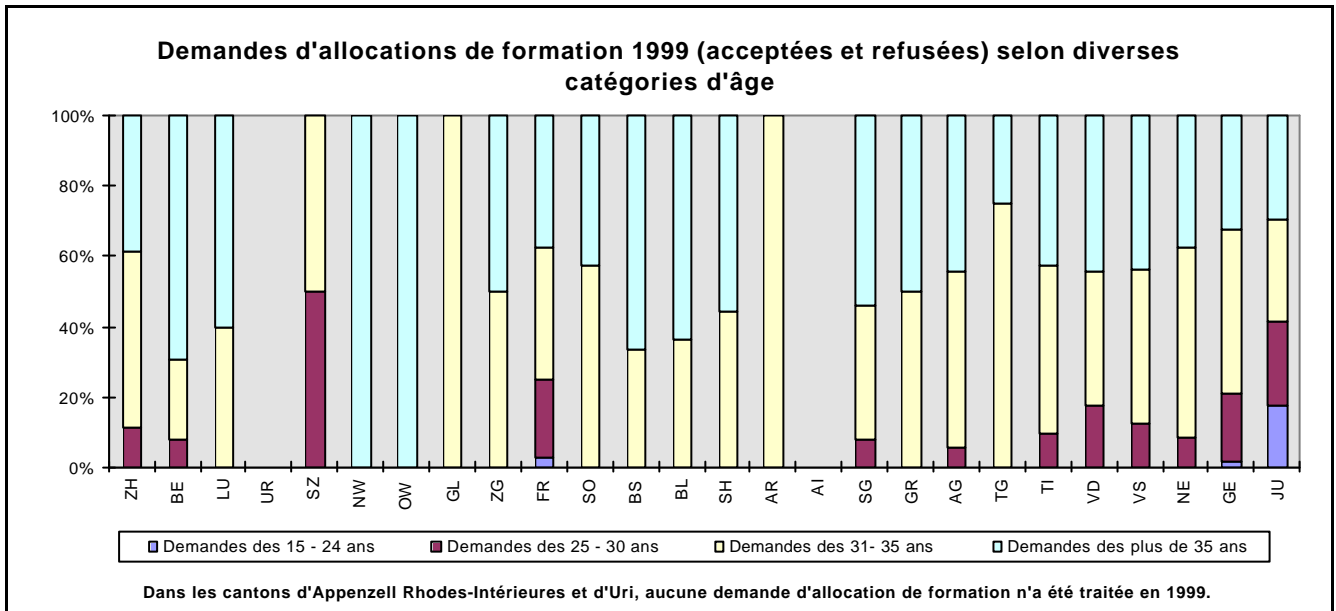
Graphique 4-5: Demandes d'allocations de formation acceptées et refusées en 1999 dans les différents cantons

Le recours restreint aux allocations de formation est en règle générale expliqué par des conditions d'octroi trop restrictives. Les allocations de formation sont fondamentalement destinées à des assurés de plus de trente ans, ce qui exige de la part de ces personnes de consentir à un effort exceptionnel.

Douze cantons font usage de la règle d'exception prévue à l'art. 66 a al. 2 LACI, selon laquelle l'autorité cantonale peut le cas échéant accorder des allocations de formation à des demandeurs d'emploi de moins de trente ans (voir graphique 4-6). Il s'agit avant tout de cantons qui font un usage comparativement intensif des allocations de formation.

Les allocations de formation sont considérées généralement, malgré leur importance marginale, comme une mesure capable de soutenir de manière essentielle la réinsertion durable. On ne peut néanmoins attendre, sur la base des résultats d'analyse, que la signification des allocations de formation augmente dans les conditions légales actuelles. Les allocations de formation

devraient pour cela avoir une attractivité plus élevée pour les demandeurs d'emploi. Il faudrait examiner en vue d'atteindre cette fin si la limite d'âge fixée à 30 ans, en particulier, devrait être éliminée.



Graphique 4-6: Demandes d'allocations de formation par catégorie d'âge dans les différents cantons en 1999

#### 4.3.9 Encouragement de l'activité indépendante

Par cette MMT, les demandeurs d'emploi sont encouragés à se lancer dans une activité indépendante. Pour cela, soit l'assurance chômage paie 60 jours d'indemnités spéciales durant la phase de planification du projet, soit elle prend à sa charge 20 pour-cent du risque de perte après l'examen de la demande. D'après l'art. 95 d OACI, le demandeur d'emploi peut également déposer une demande de prise en charge du risque de perte par des indemnités spéciales auprès de l'autorité cantonale.

Les bénéficiaires ou assurés menacés de chômage peuvent selon l'art. 71 LACI prétendre à des prestations d'encouragement à l'activité indépendante lorsque:

- ils présentent une esquisse de projet d'activité indépendante durable et économiquement viable;
- ils déposent auprès de la coopérative de cautionnement un projet bien préparé d'activité indépendante durable et économiquement viable dans un délai de six mois à compter de leur inscription au chômage.

Une enquête réalisée dans le cadre du projet national "Prima" du **seco** montre un bilan remarquable et réjouissant des mesures d'encouragement de l'activité indépendante. Environ 85 pour-cent des personnes qui ont bénéficié en 1997 et 1998 de mesures pour l'encouragement de l'activité indépendante étaient toujours indépendantes au début de l'année 2000.

Une étude menée récemment par l'office du travail du canton de Lucerne parvient à des résultats analogues: environ 90 pour-cent des 77 demandeurs d'emploi lucernois qui ont fait le pas de l'activité indépendante en 1997 avec l'aide des MMT étaient toujours indépendants fin 1999.

Ces résultats font écho aux appréciations majoritaires des personnes interrogées dans le cadre de la présente étude.

#### **4.3.10 Projets pilote**

Les projets pilote selon l'art. 110 a LACI permettent de faire l'essai de nouveaux instruments de MMT qui ne sont pas prévus par les dispositions légales en vigueur.

Cette règle permet de mettre en oeuvre et évaluer systématiquement les effets et coûts de nouveaux instruments dans un environnement pilote avant - s'ils s'avèrent adaptés - d'établir les bases légales pour une mise en oeuvre au niveau national.

Actuellement, 6 projets pilote sont en cours en Suisse. Deux ont été achevés jusqu'ici.

Pour l'instant, aucun nouvel instrument de MMT (de durée limitée ou illimitée) qui aurait été testé dans le cadre d'un projet pilote n'a été introduit. Indépendamment de ceci, il est utile de mettre à l'épreuve de nouveaux modèles dans le cadre d'essais pilotes avant de les introduire sur l'ensemble du territoire national.

## 5 Relations entre recours aux MMT et résultats des ORP

### 5.1 Aperçu de l'analyse économétrique

Les instances d'exécution de la LACI (OCIAMT, ORP et LMMT) obtiennent des résultats plus ou moins bons en ce qui concerne la rapidité et la durabilité de la réinsertion des demandeurs d'emploi. Ces différences de résultats sont à mettre au compte d'une part de facteurs exogènes, d'autre part de facteurs endogènes (voir chapitre 3.1).

Les influences exogènes et endogènes ont été mesurées et analysées de manière isolée dans le cadre des analyses économétriques. L'objectif ultime de ces analyses était d'identifier les différences de résultat entre instances d'exécution qui découlent d'une pratique différente en matière de MMT, et en même temps de mettre en évidence quelles pratiques MMT ont fait leurs preuves.

Pour ce faire, on a procédé selon les étapes suivantes:

- *Etape 1: Détermination des résultats des ORP*  
Dans une première étape ont été déterminées les différences de résultat entre les ORP de Suisse (au nombre de 150 environ).
- *Etape 2: Elimination des influences exogènes sur les résultats des ORP*  
Dans un deuxième temps, il a été calculé dans quelle mesure les différences de résultats entre ORP sont dues à l'effet de facteurs exogènes.
- *Etape 3: Elimination des influences endogènes qui ne sont pas liées à l'emploi des MMT*  
Dans une troisième étape, on a procédé à la quantification de l'influence sur les résultats de facteurs endogènes qui n'est pas liée à l'emploi des MMT.
- *Etape 4: Mesure et analyse de l'influence de l'emploi des MMT sur les résultats des ORP*  
Dans une quatrième étape, les différences de résultats entre les ORP qui sont l'effet d'un recours différencié aux MMT ont été isolées. Pour ceci, on a récolté environ 2'500 variables touchant à l'emploi des MMT. Parmi elles, environ 160 variables ont finalement été utilisées dans les calculs économétriques.
- *Etape 5: Identification des ORP au succès élevé et moindre en matière d'emploi de MMT*  
Dans une cinquième étape, il a été déterminé pour chaque ORP, en comparaison avec les autres ORP, si les MMT étaient mises en oeuvre de manière supérieurement efficace ou au contraire de manière moins

efficace que la moyenne. Les conditions permettant de procéder aux analyses de gestion sur les causes d'un recours plus ou moins couronné de succès des MMT étaient ainsi remplies (voir chapitre 6).

- *Etape 6: Détermination de modèles de comportement comparables entre les différents ORP d'un canton*

Finalement, on a étudié sur la base des données à disposition dans quelle mesure les ORP au sein d'un canton donné suivent des modèles de comportement approchants. De là ont pu être tirées des conclusions quant aux philosophies et stratégies des cantons en matière de MMT.

La mesure de l'influence des facteurs exogènes et endogènes sur les résultats des ORP (étapes 2 à 4) a eu lieu dans le cadre d'analyses de régression linéaires. Les trois variables (dépendantes) de résultat ont chaque fois été régressées sur un groupe de variables (indépendantes) qui mesurent les influences exogènes et l'influence de l'emploi des MMT. Les différentes variables sont décrites au chapitre 5.3.

Une description détaillée du déroulement choisi et des méthodes utilisées se trouve dans le volume séparé comprenant les annexes.

## **5.2 Objet d'étude**

La période d'analyse s'étend de janvier 1999 à décembre 1999.

L'analyse des liens entre le recours aux MMT par les ORP et leurs résultats a été effectuée uniquement pour les bénéficiaires de prestations dont le délai-cadre a été ouvert après le 1er janvier 1998. Ceci pour la raison suivante: le recours aux mesures pour les demandeurs d'emploi n'est saisi systématiquement que depuis 1998. De ce fait, une représentation complète de leur participation aux MMT n'est possible que pour les bénéficiaires de prestations qui sont devenus chômeurs pour la première fois après le 1er janvier 1998.

L'ensemble des ORP présentant des sets de données complets pour la période d'enquête ont été inclus tel quel dans les analyses. Quelques ORP particuliers de certains cantons ont été agrégés en un ORP chaque fois. L'analyse a finalement compris 148 ORP.

### 5.3 Variables mesurant les résultats et les facteurs d'influence

#### 5.3.1 Variables de résultat (variables dépendantes des régressions)

Dans le cadre des calculs économétriques, trois variables de résultats ont été considérées dans les analyses de régression (variables "main gauche" des régressions). Il s'agit de trois des quatre objectifs de résultats qui sont prévus dans l'Accord ORP / LMMT / autorité cantonale (décrit ci-après comme *Accord 2000*).

Les variables, plus précisément indicateurs de résultats utilisés sont définis comme suit:

1. *Rapidité de la réinsertion:*

Cet indicateur mesure le nombre moyen de jours pendant lesquels les bénéficiaires dont le dossier a été annulé ont perçu des indemnités dans le délai-cadre en cours. Dans la somme des journées d'indemnisation sont compris les indemnités journalières spécifiques liées à l'âge, indemnités spécifiques, indemnités spécifiques compensatoires, indemnités compensatoires et le cas échéant jours de suspension selon leur définition actuelle.

2. *Entrées au chômage de longue durée*

Cet indicateur mesure le nombre d'entrées mensuelles au chômage de longue durée rapporté au total des bénéficiaires de prestations. Sont pris en compte les demandeurs d'emploi pour lesquels la durée de recherche d'emploi, dans le mois de référence, est supérieure à 365 jours.

3. *Taux de réinscription*

Cet indicateur mesure le nombre de réinscriptions de bénéficiaires de prestations rapporté au total des bénéficiaires de prestations. A la différence de l'Accord 2000, sont considérées comme réinscriptions les inscriptions pour lesquelles la personne considérée a été désinscrite de PLASTA dans les *12 mois* précédents (au lieu des 4 mois prévus dans l'Accord 2000).

L'effet du recours aux MMT pour *éviter les arrivées en fins de droits* n'a pas pu être étudié dans le cadre de la présente recherche pour la raison suivante: comme décrit au chapitre 5.2, seuls les bénéficiaires de prestations dont le premier délai-cadre n'a pas été ouvert avant le 1er janvier 1998 ont pu être inclus dans l'analyse. Structurellement, la plupart de ces bénéficiaires n'arriveront pas en fin de droits avant l'an 2000. Sur la base des données de la période étudiée (01/99 - 12/99), il ne pouvait de ce fait être déterminé dans quelle mesure le recours aux MMT a influencé la probabilité d'arriver en fin de droits.

### 5.3.2 Variables exogènes (variables indépendantes des régressions)

Les 11 facteurs potentiels suivants d'influence exogène sur les résultats des ORP ont été utilisés (comme variables indépendantes) dans les analyses de régression. Ils ont été déterminés dans le cadre d'analyses de facteurs et de corrélations:

1. Structure de résidence
2. Situation du marché du travail
3. Part des branches saisonnières
4. Part des femmes parmi les demandeurs d'emploi
5. Part des frontaliers du canton
6. Disparités structurelles
7. Nationalité des demandeurs d'emploi
8. Fonction ou qualification des demandeurs d'emploi
9. Structure par âge des demandeurs d'emploi
10. Part des demandeurs d'emploi dans les branches de services
11. Part des réfugiés ou demandeurs d'asile parmi les demandeurs d'emploi

Les facteurs d'influence individuels sont chaque fois représentés par différentes variables exogènes. Ainsi, le facteur d'influence "Situation du marché du travail" est reflété par quatre variables distinctes - le "taux de chômage", le "taux de demandeurs d'emploi", le "taux de bénéficiaires" et la "tension du marché cantonal" (voir à ce propos l'étude menée en 1999 par CGEY sur mandat du **seco** "Calcul des résultats des ORP compte-tenu des facteurs d'influence exogènes").

### 5.3.3 Variables de l'emploi des MMT (variables indépendantes des régressions)

Les analyses de régression se sont basées sur 160 variables touchant à l'emploi des MMT (parmi initialement environ 2'500 variables). Elles contiennent des informations sur les aspects suivants:

#### 1. *Etendue du recours aux mesures*

Quel est la part de bénéficiaires de prestations qui, dans chacun des ORP, suit des MMT des différents types ? Les différents profils de demandeurs d'emploi (sexe, nationalité, âge, etc.) ont été considérés séparément.

#### 2. *Intensité du recours aux mesures*

Dans chacun des ORP, combien de temps (jours contrôlés) les participants à des MMT des différents types se trouvent-ils en moyenne dans la mesure du type considéré? Ici aussi, les différents profils de bénéficiaires sont considérés séparément.

3. *Moment de l'emploi de la mesure*

Combien de temps, pour chaque ORP, les participants à des mesures ont-ils été en recherche d'emploi avant qu'ils suivent la première mesure de longue durée (> 5 jours) du type considéré?

4. *Succès de la réinsertion à la suite de la participation à la mesure*

Avec quelle rapidité en moyenne les participants à une mesure sont-ils désinscrits suite à leur participation à la mesure?

5. *Soutien et conseil au demandeur d'emploi durant la participation à la mesure*

Avec quelle intensité les demandeurs d'emploi sont-ils suivis par l'ORP durant leur participation à une mesure (pression, conseil, assignation et placement)?

Une description détaillée des variables utilisées se trouve dans le volume séparé comprenant les annexes.

#### **5.4 Influence globale du recours aux MMT sur les résultats des ORP**

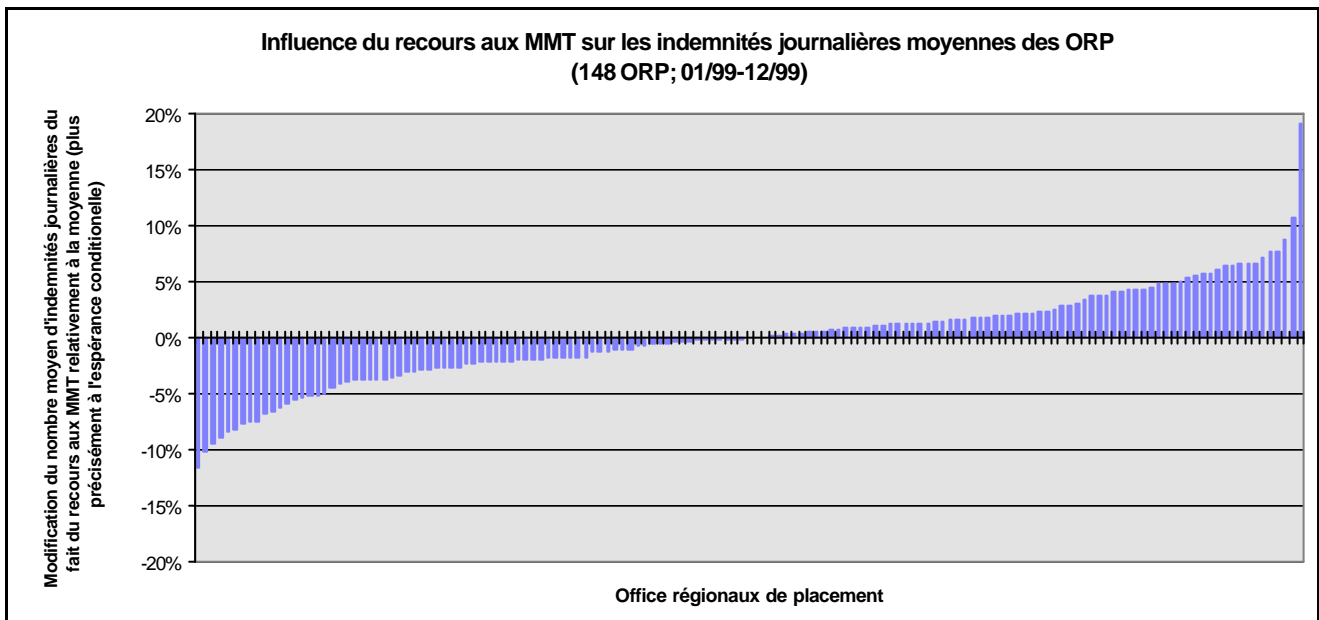
Les analyses de régression permettent d'établir que les résultats des ORP sont influencés de manière déterminante par la manière dont les MMT sont utilisées. L'étendue, l'intensité de l'emploi des mesures, le moment du recours à la mesure comme le soutien de l'ORP durant la mesure jouent dans ce cadre un rôle significatif.

Les influences du recours aux MMT sur chacune des dimensions de résultat sont décrites ci-après. Les statistiques de régression détaillées se trouvent dans le volume séparé comprenant les annexes.

### ***Rapidité de la réinsertion***

Les différences de résultat entre ORP après correction des influences exogènes en ce qui concerne la rapidité de réinsertion sont pour environ 30 pour-cent à mettre au compte d'un recours différencié aux MMT dans les ORP.

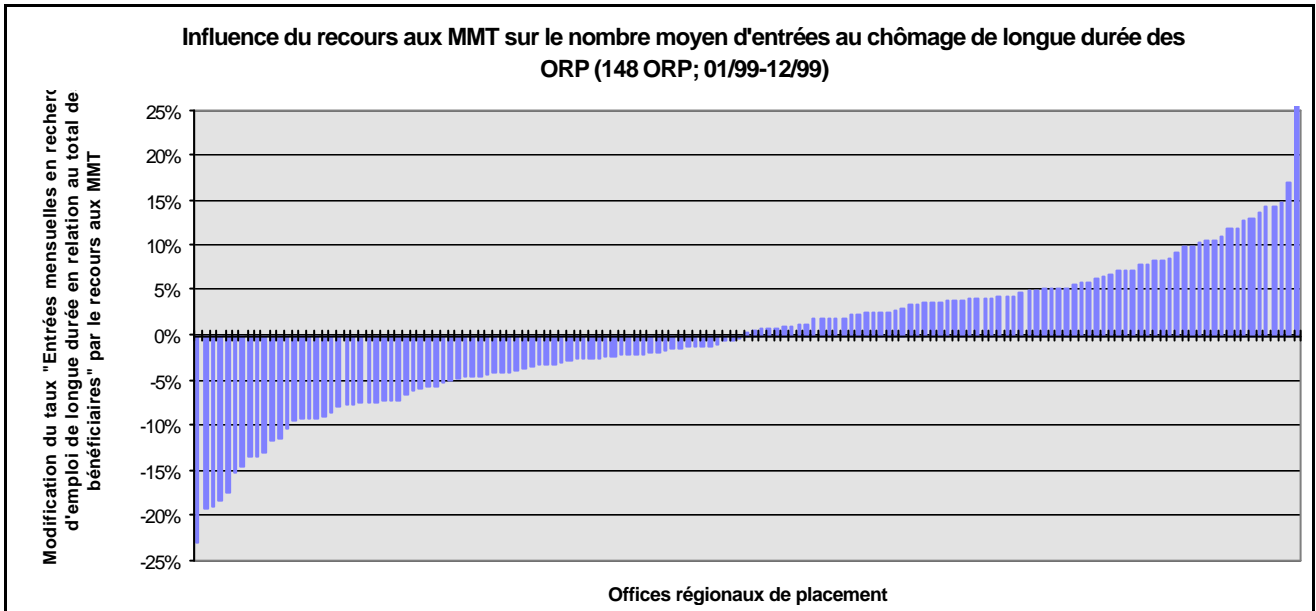
Le graphique 5-1 montre l'influence du recours aux MMT sur les indemnités journalières des ORP. (Ceci a été calculé comme suit: pour chaque ORP on a procédé à la subtraction des déviations à l'espérance conditionnelle déterminées dans le cadre des régression a) sous contrôle des variables exogènes et b) sous contrôle simultané des variables exogènes et des variables MMT.)



Graphique 5-1: Influence du recours aux MMT sur le nombre moyen de journées d'indemnisation par ORP

### *Entrées au chômage de longue durée*

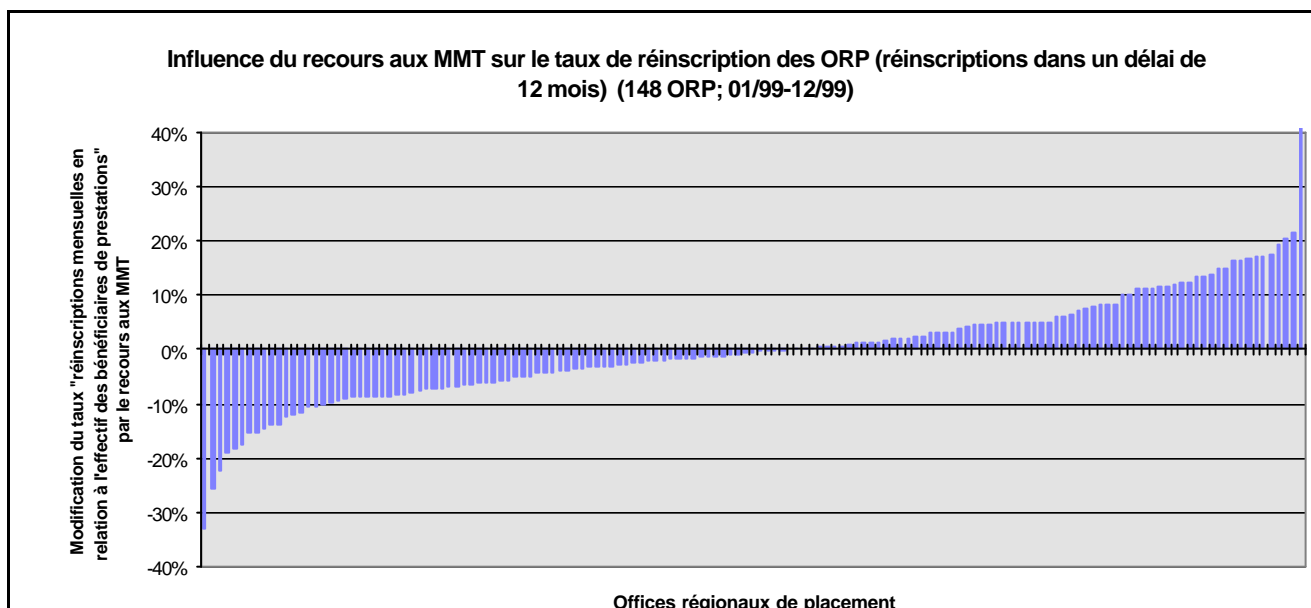
Les différences de résultat entre ORP après correction des influences exogènes en ce qui concerne les entrées au chômage de longue durée sont également pour environ 30 pour-cent à mettre au compte d'un emploi différencié des MMT dans les ORP considérés.



Graphique 5-2: Influence du recours aux MMT sur les entrées au chômage de longue durée par ORP

### *Taux de réinscription*

En ce qui concerne les réinscriptions (dans un intervalle de 12 mois), les différences de résultat entre ORP après correction des facteurs exogènes sont pour environ 20 pour-cent à mettre au compte d'un emploi différencié des MMT par les ORP. Compte tenu des différences très élevées entre ORP en matière de taux de réinscription, l'emploi des MMT a ainsi une influence très importante sur le nombre de réinscriptions des ORP. Ceci est visible sur le graphique 5-3.



Graphique 5-3: Influence du recours aux MMT sur le taux de réinscription des ORP

### *Remarques concernant l'interprétation des résultats*

Lors de l'interprétation des résultats présentés ci-dessus, il est à retenir qu'ont pu être mesurées uniquement les influences des MMT sur les résultats des ORP pour lesquelles existaient les données correspondantes. Ainsi qu'il en est fait mention au chapitre 5.3.3, il s'agit principalement d'informations quant au volume et au moment de l'emploi des mesures par les ORP, ainsi que certains indices concernant le soutien aux demandeurs d'emploi durant la mesure.

Tous les autres aspects qualitatifs de l'emploi des mesures, tel un choix de MMT adapté aux besoins, l'établissement d'une structure d'incitations adéquate ou l'efficacité de la LMMT, ne sont pas contenus dans les calculs ci-dessus.

Il peut en être conclu que la manière de mettre en oeuvre les MMT a une influence essentielle sur les résultats de l'exécution de la LACI. Les

facteurs de succès et recommandations d'action à ce sujet sont décrits aux chapitres 6 et 7.

## **5.5 Influence des différentes dimensions du recours aux MMT sur les résultats des ORP**

Après la description au chapitre précédent de l'influence globale du recours aux MMT, le présent chapitre examine les influences individuelles de chaque dimension de l'emploi des MMT sur les résultats.

Pour cela, il est procédé avant tout à la description des relations qui ont pu être établies avec une probabilité d'erreur maximum de 5 %, c'est-à-dire qui sont significatives au niveau 5 %. Les constatations significatives uniquement au niveau 10 % sont explicitement identifiées par une étoile (\*).

Les statistiques de régression détaillées se trouvent dans le volume séparé comprenant les annexes.

### **5.5.1 Influences sur la rapidité de réinsertion**

Il existe une multiplicité de relations significatives entre les indemnités journalières moyennes des ORP (après correction des facteurs exogènes) et les différentes dimensions du recours aux MMT:

#### *1. Etendue du recours aux mesures*

En 1999, les ORP enregistrant un succès élevé en matière de rapidité de réinsertion ont, en regard des ORP qui obtiennent moins de succès sur cet indicateur, mis en oeuvre les *programmes d'emploi temporaire, cours de langue* et *cours d'informatique* comme les *cours de perfectionnement professionnel* auprès d'un nombre comparativement moindre de bénéficiaires de prestations. Pour ce qui est des *cours de personnalité* et des *programmes de base*, aucune différence significative entre les ORP n'a pu être mise en évidence.

Le recours au gain intermédiaire dans les ORP à succès se caractérise par une utilisation plus fréquente de cet instrument pour les bénéficiaires de prestations à haut revenu (revenu assuré > CHF 5'000.-) (\*), et tendanciellement moins fréquente pour les bénéficiaires de prestations à bas revenus (revenu assuré < CHF 2'000.-).

#### *2. Intensité du recours aux mesures*

Nous ne constatons pas de relations statistiques significatives entre le nombre de jours de mesures par participant et la rapidité de réinsertion des ORP.

3. *Moment de l'emploi de la mesure (voir chapitre 6.5.7)*

Entre le moment de l'emploi de la mesure et la rapidité de réinsertion apparaissent les relations statistiques suivantes:

Les ORP à succès...

- recourent comparativement souvent aux PET après 1,5 à 4 mois de recherche d'emploi et rarement après plus de 7 mois;
- recourent rapidement au gain intermédiaire.

Le moment optimal pour l'emploi des cours dépend du cas particulier et du type de mesure concernés.

4. *Succès de la réinsertion à la suite de la participation à la mesure*

Parmi les ORP à succès, on constate que les participants à un gain intermédiaire se désinscrivent comparativement plus souvent dans le mois qui suit la conclusion du gain intermédiaire.

En ce qui concerne les programmes d'emploi temporaire, il n'apparaît aucune relation statistique significative.

5. *Soutien et conseil au demandeur d'emploi durant la participation à la mesure (voir chapitre 6.10)*

Les ORP à succès assignent plus souvent les participants aux MMT à des places vacantes que les ORP ayant moins de succès.

En ce qui concerne les sanctions et les entretiens de conseil auprès des participants à des mesures, il n'existe pas de relation statistique significative, pour les raisons décrites au chapitre 6.10.

### **5.5.2 Influences sur les entrées mensuelles au chômage de longue durée**

Les relations statistiques significatives suivantes apparaissent entre les entrées mensuelles au chômage de longue durée (après correction des facteurs exogènes) et les différentes dimensions du recours aux MMT:

1. *Etendue du recours aux mesures*

En 1999, les ORP évitant avec le plus de succès le chômage de longue durée ont comparativement recouru plus souvent au gain intermédiaire, tandis qu'ils ont utilisé les programmes d'emploi temporaire avec plus de retenue. Il n'apparaît pas de relations statistiques significatives concernant les cours.

## 2. *Intensité du recours aux mesures*

Nous ne constatons pas de relations statistiques significatives entre le nombre de jours de mesures par participant et les entrées mensuelles au chômage de longue durée.

## 3. *Moment de l'emploi de la mesure (voir aussi chapitre 6.5.7)*

En ce qui concerne le moment du recours à la mesure, les mêmes facteurs de succès sont valables concernant les entrées au chômage de longue durée que ceux identifiés pour la rapidité de réinsertion (voir chapitre précédent).

## 4. *Succès de la réinsertion à la suite de la participation à la mesure*

Les ORP évitant avec le plus de succès le chômage de longue durée...

- ont comparativement plus de désinscriptions dans les 6 semaines qui suivent le début des programmes d'emploi temporaire;
- se distinguent des autres ORP par une part comparativement élevée de participants à un gain intermédiaire qui se désinscrivent dans le mois qui suit la fin du gain intermédiaire.

## 5. *Soutien et conseil au demandeur d'emploi durant la participation à la mesure (voir aussi chapitre 6.10)*

En ce qui concerne le soutien et conseil au demandeur d'emploi, les mêmes facteurs de succès sont valables pour l'évitement du chômage de longue durée que ceux identifiés pour la rapidité de réinsertion (voir chapitre précédent).

### **5.5.3 Influences sur le taux de réinscription**

Les relations statistiques significatives suivantes apparaissent entre le taux de réinscription de l'ORP (après correction des facteurs exogènes) et les différentes dimensions du recours aux MMT:

#### 1. *Etendue du recours aux mesures*

Les ORP évitant avec succès les réinscriptions se distinguent par...

- un recours aux programmes d'emploi temporaire et aux cours pour un nombre comparativement plus élevé de bénéficiaires de prestations
- une utilisation du gain intermédiaire comparativement moins importante.

2. *Intensité du recours aux mesures*

Les ORP à faible taux de réinscription ont comparativement plutôt plus de jours de mesure par participant à une MMT (\*).

3. *Moment de l'emploi de la mesure*

Nous ne constatons pas de relations statistiques significatives entre le moment du recours aux MMT et le taux de réinscription des ORP.

4. *Succès de la réinsertion à la suite de la participation à la mesure*

En 1999, les ORP évitant avec succès les réinscriptions se distinguaient par le fait que beaucoup de participants à des programmes d'emploi temporaire n'étaient pas désinscrits durant le programme (plus précisément étaient désinscrits seulement 7 mois et plus après le début du programme d'emploi temporaire).

5. *Soutien et conseil au demandeur d'emploi durant la participation à la mesure (voir aussi chapitre 6.10)*

Les ORP à succès en matière de réinscriptions utilisent les assignations de manière moins intensive pour les participants aux MMT que pour les non participants.

#### **5.5.4 Interprétation des résultats des régressions**

Ainsi qu'il apparaît dans les résultats des régressions présentés précédemment, le recours aux MMT comporte des différences selon les ORP.

Il apparaît en particulier que les ORP meilleurs en matière de réinsertion durable ont poursuivi par le passé une autre stratégie MMT que les ORP meilleurs en matière de réinsertion rapide.

##### ***Stratégie MMT des ORP orientés vers la réinsertion durable***

Les ORP à faible taux de réinscription (après élimination des facteurs exogènes) montrent en résumé les particularités suivantes en matière de recours aux MMT:

1. Le gain intermédiaire est employé de manière réservée
2. Les cours et programmes d'emploi temporaire sont largement utilisés
3. Les participants aux MMT sont dans une certaine mesure déchargés de la nécessité d'effectuer des recherches d'emploi.

### ***Stratégie MMT des ORP orientés vers la réinsertion rapide***

A contrario, les ORP à réinsertion rapide (après élimination des facteurs exogènes) se distinguent par les caractéristiques suivantes en matière de recours aux MMT:

1. Le gain intermédiaire est employé rapidement et de manière intensive.
2. Les cours et programmes d'emploi temporaire sont employés comparativement moins souvent que dans les autres ORP.
3. Les participants aux MMT sont tenus également durant les mesures d'effectuer intensivement leurs recherches d'emploi.

### ***Stratégie combinée comme facteur de succès***

Les stratégies décrites ci-dessus ne sont ni l'une ni l'autre adaptées comme stratégies fondamentales de recours aux MMT. Une stratégie combinée devrait être poursuivie.

La première stratégie est de notre point de vue particulièrement adaptée pour les assurés difficilement plaçables, qui ne peuvent trouver d'engagement durable sans recours intensif aux MMT. La seconde stratégie est au contraire à recommander pour les bénéficiaires de prestations facilement plaçables.

Ces deux stratégies fondamentales peuvent toutefois uniquement servir de schéma grossier. Il est clair que, pour chaque demandeur d'emploi, les mesures à employer sont en définitive celles qui correspondent à ses besoins individuels. Le diagnostic adéquat des déficits de marché du travail du demandeur d'emploi, et le choix subséquent d'une mesure adaptée, sont pour ces raisons d'une importance fondamentale. Les facteurs de succès centraux dans ce cadre sont décrits au chapitre 6.

## 6 Facteurs de succès relatifs à la gestion des MMT

### 6.1 Fonctionnement d'un recours efficient aux MMT

Les MMT devraient selon la LACI améliorer les chances d'une réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail (voir à ce sujet chapitre 2.2).

Ainsi qu'il en a déjà été fait mention dans le cadre de l'étude d'évaluation des ORP, les chances d'un demandeur d'emploi sur le marché du travail sont élevées lorsque le demandeur d'emploi...

1. ... bénéficie de capacités (physiques, professionnelles et psychiques) correspondant au profil d'exigences de postes vacants (*capacité*)
2. ... a connaissance de postes vacants adaptés (*information*),
3. ... est motivé à occuper ces postes (*motivation*).

Tant que ces trois conditions - capacité, information, motivation - ne sont pas réalisées, il est difficile de réintégrer le demandeur d'emploi concerné sur le marché du travail: qui n'a pas les qualifications nécessaires pour un emploi, est difficilement intégrable; qui a les qualifications, mais ne connaît pas les postes vacants, ne pourra pas non plus occuper un nouvel emploi. Enfin, les demandeurs d'emploi les mieux qualifiés et les mieux informés ne sont réintégrant sur le marché de l'emploi qu'à la condition d'être prêts à occuper les emplois convenables à disposition.

De ce fait, l'objectif des institutions responsables de l'exécution de la LACI - en particulier les ORP - doit être une réalisation aussi rapide que possible des trois conditions précitées pour chaque demandeur d'emploi. Parallèlement à d'autres instruments (placement, conseil, etc.), les MMT peuvent apporter une contribution essentielle à la réalisation de cet objectif.

Le succès des MMT est largement dépendant dans ce cadre de deux facteurs élémentaires:

#### 1. *Emploi des MMT adapté aux besoins*

Les MMT doivent être employées de manière *adaptée aux besoins*. Il faut comprendre par emploi des MMT adapté aux besoins que le demandeur d'emploi participe au moment adéquat à une mesure de qualité élevée et qui correspond au mieux à ses besoins.

#### 2. *Emploi des MMT en combinaison avec d'autres instruments*

Les MMT doivent être employées *en combinaison* avec d'autres instruments de réinsertion (placement, pression, conseil, etc.). Dans la pratique, un comportement inadapté est très répandu. Les autres instruments de réinsertion sont souvent employés de manière moins intensive durant la participation à une MMT (les données disponibles - voir chapitre 6.10

- comme les analyses sur place le montrent). Un comportement de ce type peut avoir pour effet que le succès de la réinsertion se dégrade globalement quand bien même la mesure en elle-même aurait un effet positif.

## **6.2 Méta-processus dans le cadre de l'emploi des MMT**

La mise en oeuvre des MMT se joue au sein de trois méta-processus parallèles. L'organisation de ces trois méta-processus ainsi que les interfaces entre méta-processus sont décisifs pour assurer un recours aux MMT adapté aux besoins.

### ***Méta-processus 1: Diagnostic du besoin en MMT du demandeur d'emploi et choix d'une mesure appropriée***

Dans le cadre de ce méta-processus, le besoin en MMT d'un demandeur d'emploi particulier est tout d'abord diagnostiqué. Sur cette base, une mesure appropriée parmi les MMT disponibles est ensuite choisie. Après la fin de la mesure, le besoin en MMT du demandeur d'emploi fait à nouveau l'objet d'une estimation, et de nouvelles MMT sont le cas échéant mises en oeuvre.

Dans la plupart des cantons, ce sont principalement les conseillers en personnel qui sont impliqués dans ce processus.

### ***Méta-processus 2: Approvisionnement en MMT***

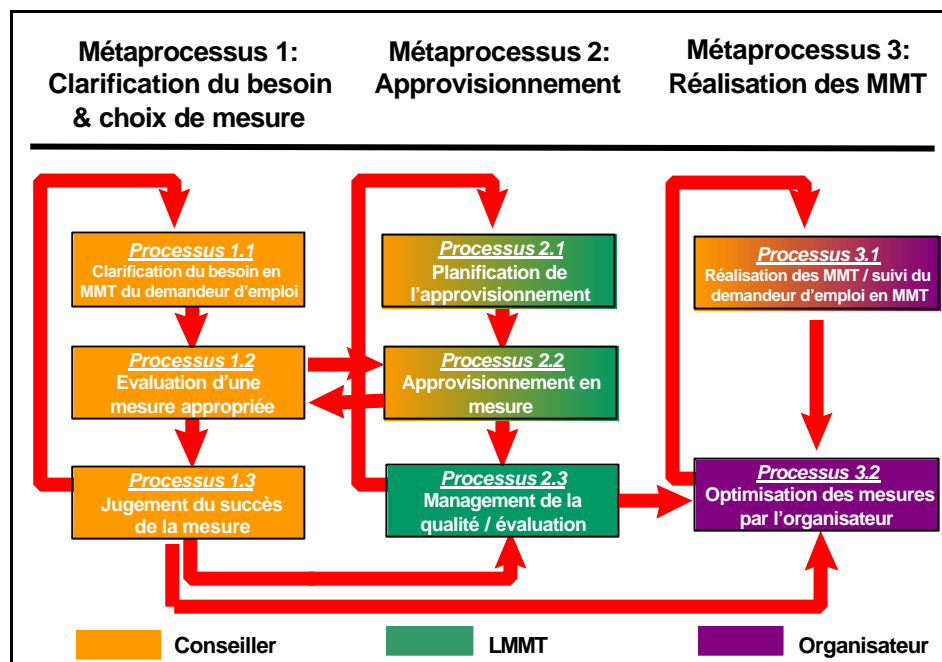
Le processus d'approvisionnement comprend la planification à long terme et l'approvisionnement en mesures collectives, l'approvisionnement à court terme en mesures individuelles et le règlement des allocations en collaboration avec l'employeur concerné. Une tâche essentielle de l'approvisionnement consiste à localiser des organisateurs adéquats de MMT, à évaluer la qualité de leurs services et, le cas échéant, à mettre au point des améliorations en collaboration avec l'organisateur. Selon le type de MMT, diverses institutions participent au processus d'approvisionnement. Les pratiques des cantons sont ici diverses.

### ***Méta-processus 3: Réalisation des mesures***

Le troisième méta-processus concerne la réalisation des MMT, c'est-à-dire la participation à la mesure par le demandeur d'emploi et le suivi du demandeur d'emploi durant la mesure. Il est ici particulièrement important que l'organisateur offre une prestation de qualité élevée qui favorise au mieux la réinsertion du demandeur d'emploi. Il est également décisif que

les demandeurs d'emploi s'efforcent eux-mêmes durant la mesure de tirer une utilité aussi élevée que possible de la MMT.

Le graphique suivant présente un aperçu des trois métaprocessus et des interfaces essentiels.



Graphique 6-1: Les trois métaprocessus du recours aux MMT

Il existe des interdépendances importantes tant de contenu que temporelles entre les trois métaprocessus, qu'il convient de coordonner. Ainsi, le processus d'approvisionnement et le processus de choix de mesure sont à accorder étroitement pour assurer que les MMT nécessaires sont à la fois disponibles au moment adéquat, d'un contenu adapté et d'une qualité adéquate.

### 6.3 Conditions-cadre structurelles comme facteur de succès central

La définition de conditions-cadre structurelles adéquates (structure organisationnelle et règlement des compétences, structure de direction et philosophie de direction, mécanismes d'incitation, etc.) s'avère dans la pratique une tâche très complexe: différentes personnes et instances aux intérêts divers ont des rôles-clé au sein des trois métaprocessus décrits précédemment (voir chapitre précédent). La complexité consiste à délimiter de manière sensée les tâches des différents acteurs, coordonner leur collaboration et assurer que l'ensemble des acteurs-clé poursuivent les mêmes objectifs.

Les résultats de l'analyse montrent une multiplicité de facteurs critiques de succès en relation avec les conditions-cadre structurelles:

1. *Incitations et philosophies*

Il doit être assuré par des philosophies de direction et mécanismes d'incitation adéquats que *tous* les acteurs-clef - les demandeurs d'emploi, les ORP, les LMMT et les organisateurs de mesures - veuillent pour des motifs *individuels* que les MMT atteignent les résultats attendus par la LACI. Les MMT sont dans ce cas seulement un instrument efficace pour l'encouragement de la réinsertion. Dans le cadre de la présente étude, diverses incitations inadaptées ont pu être mises en évidence de ce point de vue.

2. *Organisation et règlement des compétences*

La délimitation des tâches entre acteurs et la coordination efficace des processus dans les interfaces se sont avérées une composante critique du succès. La définition soignée de points de détail également est de grande importance. Le choix de la mesure par le conseiller en personnel ou par la LMMT a ainsi un effet significatif sur l'efficacité de l'ensemble du système. Ces aspects sont étudiés plus en détail dans les chapitres qui suivent.

3. *Savoir-faire*

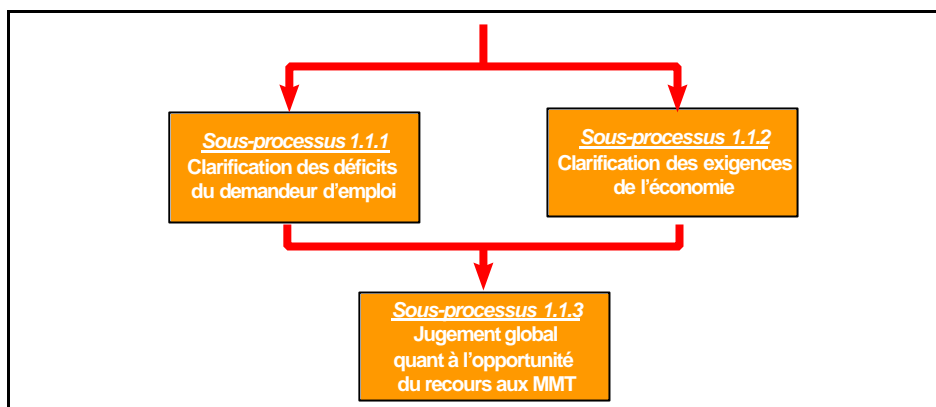
La qualité de l'emploi de MMT dépend de manière déterminante du degré de compétence avec lequel les activités au sein des processus sont effectuées et avec lequel les décisions sont prises. Ceci dépend d'une part d'une répartition adaptée des tâches au sein des processus, de manière que le savoir-faire des différents acteurs soit utilisé au mieux. D'autre part, le savoir-faire des personnes impliquées est en soi décisif.

Les chapitres suivants considèrent en détail chacun des processus au sein des trois métaprocessus. Ils décrivent en même temps les facteurs de succès touchant aux conditions-cadre structurelles tout au long de ces processus.

## **6.4 Processus 1.1: Clarification des besoins du demandeur d'emploi**

### **6.4.1 Objet de la clarification des besoins**

Avant chaque recours aux MMT, il faut examiner dans un premier temps si le demandeur d'emploi a des déficits relatifs au marché du travail qui peuvent être couverts par le recours aux MMT. Cet examen a lieu dans le cadre de la clarification des besoins. Il comprend trois sous-processus.



Graphique 6-2: Les trois sous-processus de la clarification du besoin

Les personnes responsables de l'évaluation du besoin en MMT du demandeur d'emploi sont désignées ci-après sous le terme d'*analystes du besoin*. Ce sont dans tous les cantons analysés les conseillers en personnel.

#### 6.4.2 Sous-processus 1.1.1: Clarification des déficits

En vue d'une réinsertion réussie, il est nécessaire d'établir pour chaque demandeur d'emploi ses déficits et potentiels relatifs au marché du travail. Ainsi qu'on l'a décrit au chapitre 6.1, ces déficits peuvent toucher à la motivation, à l'information ou aux capacités du demandeur d'emploi.

Les *entretiens personnels* entre l'analyste du besoin et le demandeur d'emploi forment la base principale et incontournable d'une évaluation précise des déficits et potentiels. Les entretiens donnent à la personne chargée de l'évaluation la possibilité de se faire une idée globale du demandeur d'emploi et de ses déficits. Ils permettent de recueillir des informations centrales quant à la situation personnelle, aux capacités, expériences, désirs et potentiels du demandeur d'emploi.

Les *organiseurs de mesures* qui ont pris en charge le demandeur d'emploi dans le cadre d'une mesure (longue) constituent une autre source d'information importante pour les analystes du besoin. Ils connaissent globalement très bien les déficits et capacités des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, les *documents secondaires* concernant le demandeur d'emploi forment une base intéressante pour l'établissement des déficits relatifs au marché du travail: dossier de candidature (curriculum vitae, compétences, etc.), dossier de formation (diplômes, certificats, etc.), expérience professionnelle (certificats de travail, domaines d'activité, etc.), causes de perte d'emploi, etc. Ces documents secondaires ne peuvent toutefois remplacer les entretiens personnels. Ils servent au premier chef à assurer leur préparation.

#### **6.4.3 Sous-processus 1.1.2: Clarification des profils d'exigence de l'économie**

Après l'analyse des déficits et potentiels du demandeur d'emploi, il est nécessaire d'établir si les déficits constatés sont un obstacle à une réinsertion rapide et durable. A cette fin, il convient d'établir quelles exigences obligatoires les employeurs ou branches envisageables posent aux demandeurs d'emploi.

Pour cette évaluation, les sources d'information suivantes se sont révélées jouer un rôle important:

- Contacts directs des analystes du besoin auprès d'employeurs de la branche concernée
- Contacts directs des analystes du besoin auprès d'experts internes en matière de marché du travail et échange d'expériences avec leurs collègues (responsables de branche, spécialistes de l'acquisition, etc.)
- Contacts avec les conseillers en orientation professionnelle ou centres d'information professionnelle

Les sources secondaires suivantes sont de plus utilisées à l'occasion:

- Analyse des profils d'exigence d'offres d'emploi
- Recours à des instruments d'aide électroniques: information sur CD-Rom concernant les professions, intranet, données PLASTA.

#### **6.4.4 Sous-processus 1.1.3: Jugement global quant à l'opportunité du recours aux MMT**

Dans la mesure où, sur la base de l'analyse des déficits du demandeur d'emploi et des exigences du marché du travail, la nécessité d'agir est établie, il est nécessaire de déterminer ensuite quel type de MMT couvre le besoin considéré et si le recours à une mesure de ce type facilite la réinsertion dans le cas particulier.

Pour ces clarifications, les analystes du besoin c'est-à-dire les conseillers en personnel interrogés dans les ORP à succès élevé se basent principalement sur trois sources:

1. Expériences personnelles et quotidiennes en matière de recours aux mesures auprès des demandeurs d'emploi (voir chapitre 6.5.).
2. Echange d'expériences permanent, formel et informel, entre analystes du besoin.
3. Contact auprès des employeurs et associations professionnelles de la branche considérée.

Les expériences personnelles jouent dans ce cadre le rôle le plus important.

#### **6.4.5 Délimitation des tâches et compétences dans le cadre de la clarification du besoin**

##### *Evaluation globale par une personne*

Pour juger du besoin en MMT d'un demandeur d'emploi, ses déficits relatifs au marché du travail, les exigences de la branche, et les effets des MMT à disposition doivent être soumis en parallèle à une analyse globale.

*Une* personne doit en définitive mener cette analyse globale. Pour cela, il faut assurer, compte tenu des relations décrites précédemment, que cette personne...

1. ... mène des entretiens personnels avec le demandeur d'emploi,
2. ... possède ou soit en mesure de se procurer les connaissances ... nécessaires touchant aux exigences du marché du travail,
3. ... puisse juger des résultats des différentes mesures,
4. ... ait les meilleures incitations possibles à mettre en oeuvre les mesures de marché du travail en fonction des résultats.

##### *Etablissement du besoin par le conseiller en personnel*

Les conseillers en personnel sont comparativement les personnes impliquées dans l'exécution de la LACI qui remplissent le mieux les quatre conditions précitées. La clarification du besoin devrait leur être confiée. Ils ont de manière générale le contact le plus étroit avec les demandeurs d'emploi et les meilleures connaissances du marché du travail. En raison du benchmarking des résultats des ORP mené régulièrement depuis le 1er janvier 2000 et des incitations financières qui l'accompagnent, ils ont de plus d'excellentes incitations à poursuivre les objectifs de la LACI.

Sur la base de ces éléments, il est à recommander de confier chaque fois la responsabilité du jugement quant au besoin en MMT du demandeur d'emploi au conseiller en personnel responsable de son dossier.

Dans la mesure où cette tâche est confiée à une autre instance que l'ORP ou le conseiller en personnel, il est nécessaire d'assurer en tout cas que cette instance - en parallèle à la prise en charge par le conseiller en personnel - ait un contact personnel avec le demandeur d'emploi considéré. La charge de travail liée à la prise en charge du demandeur d'emploi en est toutefois accrue.

##### *Orientation par branches dans l'ORP*

Il est à recommander d'introduire une spécialisation des conseillers en personnel de l'ORP par branches. Le savoir-faire nécessaire au conseiller en

personnel pour juger du besoin en MMT en est amélioré de manière décisive: les conseillers en personnel ne sont pas en mesure d'évaluer si les MMT sont indiquées d'un point de vue du marché du travail s'ils ne connaissent pas de manière suffisamment détaillée les professions de leurs demandeurs d'emploi et les exigences de la branche. Cette conclusion découle de divers entretiens menés auprès de conseillers en personnel.

### ***Recours à des experts externes***

Il n'est pas judicieux (et est difficilement possible) de former les conseillers en personnel comme assesseurs spécialisés qui soient en mesure de juger sans aide extérieure du besoin en MMT de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Le champ d'activité des conseillers en personnel est trop large pour une spécialisation de ce type. Pour cette raison, les conseillers en personnel devraient en cas de besoin pouvoir s'appuyer sur les connaissances spécialisées d'experts internes ou externes. Il faut assurer dans ce cas que les experts externes fournissent au conseiller les bases de décision en matière de MMT, et non qu'ils prennent la décision elle-même.

Dans la pratique, les institutions d'expertise suivantes ont fait leur preuves:

- *Assesseurs externes*  
Dans certains cantons les conseillers en personnel font appel à des assesseurs externes pour une clarification approfondie de déficits de marché du travail donnés de leurs demandeurs d'emploi (par exemple dans le cas d'un besoin en cours de langue et d'informatique).
- *Cours de clarification*  
Les conclusions tirées dans le cadre de cours de base (cours de clarification, bilan, et analogues) servent diversement de source d'information supplémentaire aux conseillers en personnel. Ils se basent pour cela sur les rapports intermédiaires et finaux établis par les organisateurs de cours pour chaque demandeur d'emploi.
- *Conseillers en orientation professionnelle et centres d'information et d'orientation professionnelle*  
Il est fait appel à l'occasion à des conseillers en orientation professionnelle ou centres d'information et d'orientation professionnelle pour une clarification approfondie des déficits du demandeur d'emploi et des exigences du marché du travail.
- *Employeurs et associations patronales*  
Les informations fournies par les employeurs et associations professionnelles servent principalement à l'évaluation des profils d'exigences spécifiques à la branche et de l'efficacité et nécessité de MMT données.

- *Collaboration interinstitutionnelle: services sociaux, prévention de la toxicomanie, offices AI, etc.*

La collaboration interinstitutionnelle est jugée importante dans le cas de problèmes spécifiques des demandeurs d'emploi.

Sur la base des analyses menées sur le terrain, l'importance de la LMMT comme centre d'expertise pour des questions en relation avec le diagnostic des demandeurs d'emploi peut être jugée marginale actuellement.

Nombre des conseillers en personnel interrogés ont construit un réseau de contact personnel auprès d'experts internes et externes. Ce réseau de relations est généralement considéré très important pour une définition précise du besoin.

#### ***Feedback des organisateurs de mesures***

Les organisateurs de mesures disposent souvent - en particulier lors de mesures de long terme - de connaissances étendues quant aux potentiels et capacités des demandeurs d'emploi qu'ils prennent en charge. Ce savoir devrait être mis à profit par les conseillers en personnel pour la prise en charge subséquente des demandeurs d'emploi, et en particulier pour l'évaluation du besoin en mesures supplémentaires.

A cette fin, un contact étroit entre les conseillers en personnel et les organisateurs de mesures est nécessaire.

#### **6.4.6 Clarification des besoins orientée vers les résultats**

Un facteur de succès important pour une mise en oeuvre des MMT adaptée aux besoins est d'établir le diagnostic du besoin en MMT exclusivement en fonction des objectifs de résultat de la LACI (réinsertion accélérée et augmentation de la durabilité de la réinsertion).

De ce point de vue, des déficits considérables apparaissent toujours chez certains conseillers en personnel, qui sont en partie à mettre au compte de la philosophie du canton.

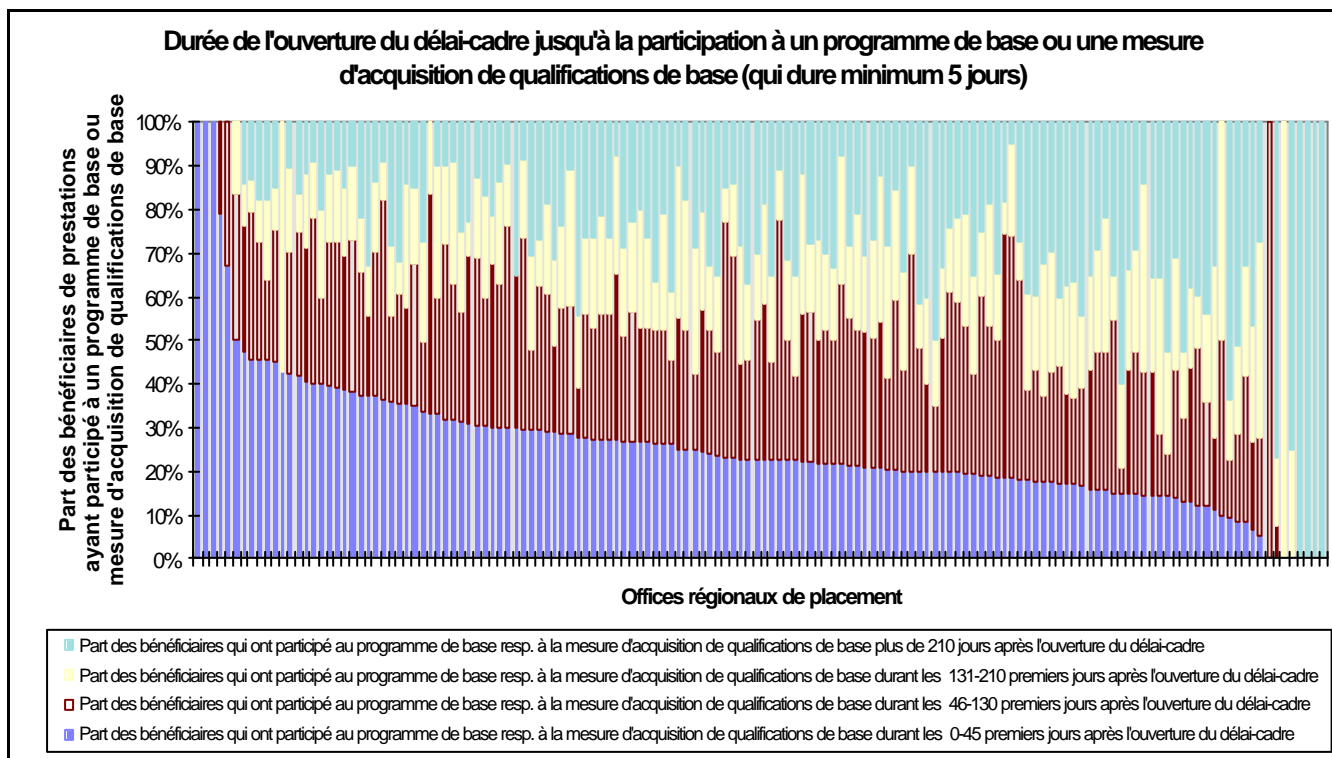
#### **6.4.7 Moment de la clarification du besoin**

Certains demandeurs d'emploi doivent avant toute chose être rendus aptes à occuper un emploi, entre autres à l'aide de MMT. D'un point de vue économique, les mesures nécessaires doivent dans ce cas être mises en oeuvre aussi rapidement que possible. La durée du chômage peut ainsi être minimisée.

Sur la base de cette réflexion, le besoin en MMT doit fondamentalement être établi aussi rapidement que possible pour tous les demandeurs d'emploi afin de pouvoir, en cas de besoin, recourir rapidement à des mesures adaptées. Les analyses sur le terrain confirment cette hypothèse: aucun argument plausible ne plaide en faveur d'une clarification différée du besoin.

Il est à recommander d'établir un premier diagnostic déjà lors du premier entretien à l'ORP. De plus, les clarifications supplémentaires menées le cas échéant dans le cadre de cours de bilan ou autres cours de base devraient être mises en oeuvre le plus rapidement possible. Cette appréciation est confirmée par les données disponibles: les ORP ayant un recours précoce aux programmes de base ont de manière générale une durée de réinsertion plus courte.

Etonnamment, les programmes de base sont néanmoins souvent employés seulement après plusieurs mois (voir graphique 6-3). Dans la moitié des ORP, les programmes de base sont mis en oeuvre seulement après 45 jours dans 75 % des cas, et dans plus de 45 % des cas seulement après 130 jours. Sont compris uniquement dans ces calculs les programmes d'une durée de 5 jours minimum.



Graphique 6-3: Temps écoulé jusqu'à la participation à un programme de base ou une mesure pour l'acquisition de qualifications de base

Le recours tardif aux programmes de base a diverses causes:

- *Clarification tardive du besoin*  
La clarification du besoin n'est pas toujours suffisamment avancée lors du premier entretien pour qu'il soit possible de décider si le recours à un programme de base est nécessaire.
- *Ouverture retardée du délai-cadre*  
Diverses caisses de chômage des cantons étudiés ouvrent les délais-cadre très tardivement dans nombre de cas (après achèvement de toutes les clarifications). Le délai atteint souvent jusqu'à deux mois, selon les affirmations de diverses personnes interrogées.  
  
Nombre de collaborateurs ORP supposent qu'aucune mesure de marché du travail ne peut être mise en oeuvre avant qu'un délai-cadre valable ne soit ouvert. Il s'agit d'après les déclarations de représentants du **seco** d'une appréciation erronée. Les incertitudes et perceptions faussées du terrain à cet égard devraient être levées par une information adéquate du **seco**.
- *Disponibilité insuffisante des programmes*  
Du fait d'une demande trop restreinte, tous les programmes de base ne sont pas ouverts avec une fréquence suffisante par les cantons (voir chapitre 6.5.6.).

#### **6.4.8 Plan d'action**

A la suite de la clarification des besoins, la plupart des personnes interrogées établissent un plan d'action avec le demandeur d'emploi. Ce plan d'action est adapté régulièrement.

L'application du plan d'action est menée de manière diverse selon les conseillers en personnel. Dans la plupart des cantons étudiés, un plan d'action unifié n'a pas jusqu'ici pu s'imposer sur le terrain.

#### **6.4.9 Recours à des aides à la décision structurées**

La clarification des besoins par les conseillers en personnel se base fréquemment, selon notre examen, sur une collecte d'information non standardisée suivie d'une appréciation globale de type intuitif. Dans aucun des cantons considérés ne sont à disposition des instruments maniables qui permettent un jugement standardisé et structuré quant au besoin en MMT.

#### **6.4.10 Maintien du savoir-faire sur le terrain**

Actuellement, les conseillers en personnel jugent des résultats, de l'adéquation et de la nécessité de MMT en premier lieu sur la base de leur expérience, de leur intuition.

La qualité de la clarification du besoin par les conseillers est en ce sens fondamentalement dépendante de leur expérience ainsi que de l'échange avec leurs collègues de travail. Ceci nécessite, selon une estimation généralement partagée, une pratique professionnelle de plusieurs années.

Dans les périodes de chômage faible, il est à recommander pour cette raison d'assurer le maintien de spécialistes pour l'ensemble des branches dans chaque marché du travail régional en Suisse, qui puissent en cas de besoin transmettre successivement leur savoir à des collègues.

#### **6.4.11 Peu de connaissances formalisées en matière de meilleures pratiques**

Les enquêtes sur place montrent que les conseillers en personnel poursuivent les stratégies les plus diverses en matière de recours aux MMT. Quand bien même ces stratégies s'opposent parfois diamétralement, la plupart des conseillers interrogés sont persuadés que leur stratégie est la stratégie adéquate. Ils s'appuient pour cela sur leurs expériences et sur des considérations théoriques.

Cette multiplicité de philosophies en matière de MMT est entre autres à expliquer par le fait qu'il existe peu de connaissances formalisées et résultats quant aux expériences passées qui pourraient servir de base de décision aux analystes du besoin concernant les relations de cause à effet du recours aux MMT.

#### **6.4.12 Facteurs de succès et éléments d'amélioration**

Les facteurs de succès et recommandations suivants peuvent être tirés en résumé des résultats d'analyse décrits ci-dessus:

1. *Coordination de la clarification du besoin par le conseiller en personnel et recours à des experts externes*

Le besoin du demandeur d'emploi en MMT est à évaluer et finalement à trancher par les conseillers en personnel. Ils devraient dans cette configuration pouvoir aussi faire appel au besoin à des experts externes ou internes.

## 2. *Organisation des ORP par groupes de métiers*

Les conseillers en personnel de l'ORP devraient se spécialiser dans des branches données, et l'organisation dans l'ORP devrait être conçue par branches.

## 3. *Philosophie du recours aux MMT*

Il est nécessaire d'assurer que les conseillers en personnel jugent du besoin en MMT en considérant uniquement les objectifs de la LACI.

## 4. *Conception de meilleures pratiques*

Le jugement des conseillers en personnel quant à l'utilité d'une MMT pour un demandeur d'emploi donné se base surtout sur des expériences individuelles, des réflexions théoriques et des évaluations intuitives. Les pratiques diverses des conseillers laissent supposer que tous ne tirent pas les conclusions adéquates de ces éléments.

Dès lors, il est recommandé d'établir davantage de conclusions empiriques quant aux liens de cause à effet des MMT, de localiser les meilleures pratiques et déterminer ainsi, parmi les diverses stratégies de réinsertion des conseillers ORP, celles qui ont fait leurs preuves. Ici se trouve un potentiel d'amélioration fondamental !

## 5. *Aides à la décision structurées*

Nous recommandons d'établir des aides à la décision structurées et adaptées à la clarification du besoin en MMT (instruments de diagnostic électroniques, banques de données de 'profilage', manuels sous forme écrite, etc.) et de les mettre à disposition des cantons.

## 6. *Maintien du capital humain*

Le maintien du savoir-faire à disposition est à assurer également dans des périodes de chômage faible.

## 7. *Clarification rapide et préventive des besoins*

La clarification du besoin en MMT devrait être réalisée aussi rapidement que possible. Ceci demande que les premiers entretiens avec les demandeurs d'emploi soient menés de manière suffisamment approfondie et que des clarifications supplémentaires soient mises en oeuvre rapidement. Une clarification préventive du besoin en MMT avant l'entrée au chômage est de ce point de vue à accueillir positivement.

Dans la pratique, la clarification du besoin n'est pas toujours réalisée suffisamment tôt, et souvent pas non plus avec l'intensité nécessaire. De plus, la disponibilité de cours de clarification n'est pas suffisante dans

tous les cantons. Ces potentiels d'amélioration sont comparativement faciles à réaliser.

## **6.5 Processus 1.2: Choix d'une mesure de marché du travail adaptée**

### **6.5.1 Objet du choix de la MMT**

Lorsqu'un besoin en MMT est localisé chez un demandeur d'emploi (voir chapitre 6.4), il faut déterminer ensuite à quelle mesure il doit participer et à quel moment. Cette décision a une importance-clef. L'efficacité d'une mesure dépend en définitive principalement de la manière dont elle correspond au besoin individuel du demandeur d'emploi.

La personne désignée ci-après comme *planificateur de mesure*, qui évalue et choisit la mesure adaptée en fonction du besoin identifié en MMT, doit avoir des connaissances détaillées du besoin en mesures du demandeur d'emploi et disposer des informations suivantes:

1. *Connaissance de l'offre en MMT*  
Connaissance du contenu et de la durée des MMT disponibles.
2. *Connaissance de la qualité des MMT*  
Evaluation de la qualité des mesures, de leur degré de notoriété et de reconnaissance auprès des employeurs.

Les chapitres qui suivent se penchent dans un premier temps sur la connaissance de l'offre en MMT des planificateurs de mesures et sur la qualité des mesures, pour discuter ensuite les conditions-cadres structurelles en relation avec le choix de mesures.

### **6.5.2 Récolte des informations quant à l'offre MMT**

Dans les six cantons examinés, les planificateurs de mesures - ce sont de manière générale les conseillers en personnel - se procurent les informations concernant les mesures à disposition et leur contenu de manière variée.

Pour les cours collectifs et les programmes d'emploi temporaire, les sources d'information suivantes sont à disposition:

- *Informations imprimées et électroniques de la LMMT*  
Dans tous les cantons analysés, la LMMT prépare sous forme écrite les informations adéquates concernant l'offre en mesures collectives. Dans certains cantons, ces informations sont de plus disponibles sous forme électronique via intranet. Les planificateurs de mesures jugent généralement bonne la qualité de ces informations.

Par ailleurs, certaines LMMT orientent périodiquement leurs planificateurs de mesures par email en ce qui concerne les places disponibles dans les programmes et les cours collectifs sur le point de commencer.

- *Informations électroniques du seco*

Le **seco** met à disposition par l'intranet des informations quant aux programmes d'emploi temporaire nationaux. Cette source est toutefois peu utilisée. Une observation réalisée pour la présente étude montre que les pages intranet concernées n'ont été visitées que 109 fois sur une période de 2 mois.

- *Contacts directs avec les organisateurs de MMT*

Dans certains cantons, divers organisateurs de mesures se rendent occasionnellement dans les ORP pour les informer de leur offre en MMT. Les collaborateurs ORP visitent aussi sporadiquement les organisateurs pour mieux connaître leur offre et lier des contacts professionnels. De l'avis des conseillers en personnel concernés, ces échanges d'information sont utiles.

Dans le cas des cours individuels, les sources d'information suivantes sont à disposition des planificateurs de mesures resp. conseillers en personnel:

- *Evaluation des MMT de la part du demandeur d'emploi*

Il est de pratique courante dans les ORP que les demandeurs d'emploi soient invités à émettre des propositions au conseiller en personnel quant au cours individuel auquel ils veulent participer. De nombreux conseillers sont en ce sens rarement actifs eux-mêmes dans l'évaluation de cours individuels adaptés.

- *Informations imprimées et électroniques de la LMMT*

Dans certains cantons, peu nombreux, des informations concernant l'offre individuelle de cours dans la région sont récoltées, préparées et mises à disposition des ORP sous forme de documentation imprimée ou via intranet. Dans la plupart des cantons examinés, les LMMT ne jouent pas de rôle actif dans ce domaine.

- *Bourse des offres de perfectionnement (BOP)*

Les conseillers en personnel et demandeurs d'emploi ont accès via intranet, internet, et les terminaux SSI des ORP, à une vaste banque de données d'offres de perfectionnement (BOP) comptant plus de 20'000 offres de formation en Suisse. Les informations sont mises à jour régulièrement. La banque de données est selon notre estimation une aide essentielle permettant d'avoir une vue globale de l'offre de formation existante.

Etonnamment, la banque de données BOP est peu utilisée par les conseillers en personnel. Nombre de conseillers interrogés utilisent peu voire jamais ce software ou n'ont pas connaissance de son existence. Une minorité y recourt régulièrement. Un sondage du **seco** a montré que seul le canton de Schaffhouse utilise régulièrement la banque de données BOP.

- *Informations de collègues de travail*  
Dans un des cantons analysés, des personnes choisies de l'ORP préparent régulièrement l'offre régionale en formation, par branche. Au besoin, ces personnes sont à disposition des autres planificateurs de mesures, soit les conseillers en personnel, en tant qu'experts.
- *Employeurs et associations professionnelles*  
Au besoin, les conseillers en personnel font appel aux conseillers en orientation professionnelle, aux employeurs et aux associations professionnelles pour des informations et évaluations quant à des offres choisies de formation.

Dans la plupart des cantons, les conseillers en personnel dans leur majorité connaissent considérablement mieux l'offre de cours collectifs que l'offre de cours individuels.

### **6.5.3 Récolte des informations quant à la qualité des MMT**

Les planificateurs de mesures, soit les conseillers en personnel, jugent de la qualité des MMT et des organisateurs de mesures sur la base des critères et sources d'informations suivants:

- *Feedback des demandeurs d'emploi*  
La plupart des conseillers en personnel interrogés dans les ORP à succès jugent au premier chef la qualité des mesures en fonction du retour des demandeurs d'emploi. Ce feedback a une influence essentielle sur le recours subséquent à la mesure considérée.
- *Information quant au degré de connaissance et de reconnaissance des MMT auprès des employeurs et des associations professionnelles*  
Un critère de qualité important, du point de vue de nombreux conseillers en personnel, est la connaissance et la reconnaissance d'une mesure ou d'un organisateur par les employeurs. Les informations sont obtenues principalement par des contacts directs auprès d'employeurs et associations professionnelles.

- *Contrôles de qualité de la LMMT*

Dans tous les cantons, les mesures collectives sont soumises à des contrôles de qualité (plus ou moins) systématiques. Souvent, la LMMT ne met toutefois pas les résultats de ces contrôles à disposition des conseillers en personnel sur le terrain. Ils seraient un instrument d'aide pour les conseillers lorsqu'ils effectuent le choix d'une MMT adéquate.

#### **6.5.4 Organisation et délimitation des tâches et compétences dans le cadre du choix de MMT**

Sur la base des relations décrites précédemment, il convient d'assurer que la personne qui, en fonction du besoin établi en MMT, évalue et décide de la mesure adaptée ....

1. ... connaisse précisément le besoin individuel en MMT du demandeur d'emploi,
2. ... possède les connaissances nécessaires en ce qui concerne l'offre en MMT,
3. ... puisse juger de la qualité des MMT et des organisateurs de mesures,
4. ... possède les meilleures incitations possibles à mettre en oeuvre les MMT en fonction des résultats.

#### ***Evaluation des MMT par les conseillers en personnel***

Pour les raisons décrites ci-dessous, les conseillers en personnel sont les personnes impliquées dans l'exécution de la LACI qui remplissent comparativement le mieux les quatre conditions précitées. De ce fait, la compétence d'évaluer la mesure la mieux adaptée devrait leur être transférée:

- Les conseillers en personnel ont les connaissances les plus approfondies du besoin en MMT du demandeur d'emploi (dans la mesure où la compétence de juger du besoin en MMT leur est attribuée pour les raisons décrites au chapitre 6.4.5).
- Les conseillers en personnel possèdent des informations complémentaires importantes quant à la qualité de l'offre en MMT grâce au feedback des demandeurs d'emploi et à leurs contacts directs.
- Les conseillers en personnel ont, de manière générale et comparative, les meilleures incitations à poursuivre les objectifs de la LACI (voir chapitre 6.4.5).

***Expertise par une deuxième instance de l'évaluation de la mesure effectuée par le conseiller en personnel***

Dans certains cantons, les planificateurs de mesure décident de façon totalement autonome à quelle MMT le demandeur d'emploi dont ils ont la charge doit participer. Dans d'autres cantons, les mesures proposées par les conseillers en personnel sont évaluées par une deuxième instance. Pour ce cas de figure, trois approches se sont établies dans la pratique. Elles sont décrites brièvement ci-dessous.

*Procédure 1: Examen de la forme et du contenu de la demande MMT par le chef ORP; reconnaissance de l'organisateur de mesures par la LMMT*

Dans divers cantons, les demandes en MMT individuelles et collectives sont traitées directement dans l'ORP pour autant que la mesure correspondante, ou l'organisateur de mesures, soit reconnu par la LMMT. Cette reconnaissance des organisateurs s'effectue par exemple dans le cas du projet-pilote *eduQua* dans le cadre d'une procédure de certification standardisée.

De plus, les LMMT vérifient chaque fois le respect des conditions-cadres formelles (respect des plafonds de financement, etc.).

*Procédure 2: Examen de la forme et du contenu de la demande MMT par la LMMT*

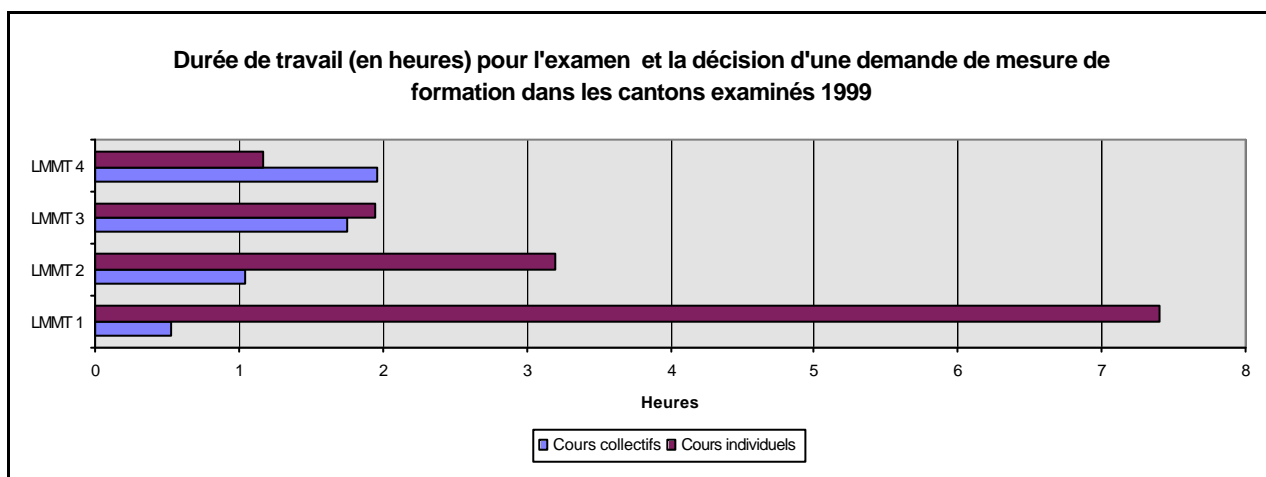
Dans deux des cantons examinés, il est fait recours à la procédure 2. Dans cette approche, le conseiller en personnel évalue tout d'abord le besoin en MMT. Sur la base de ces clarifications, il établit une demande en MMT correspondante et la fait suivre à la LMMT. La LMMT examine la demande du point de vue du respect des directives formelles du **seco** et du canton. De plus, la LMMT juge si la mesure demandée est indiquée du point de vue du marché du travail, c'est-à-dire si elle favorise la réinsertion rapide et durable.

Les LMMT de ces deux cantons possèdent la compétence d'apposer leur veto à la clarification du besoin telle qu'établie par le conseiller en personnel. Les deux LMMT font, en particulier dans le cas des cours individuels, un usage intensif de cette compétence: les demandes de cours individuels sont fréquemment refusées (avec des taux de refus s'élevant jusqu'à 40 pour-cent). La plupart du temps, la cause du refus est une indication insuffisante du cours relativement au marché du travail ou une amélioration insuffisante de la plaçabilité du demandeur d'emploi.

Les taux de refus élevés des LMMT donne à réfléchir pour les raisons suivantes: soit la clarification des besoins d'un grand nombre de conseillers en personnel est si mauvaise que la LMMT peut déterminer l'inadaptation des

mesures en l'absence de toute connaissance du demandeur d'emploi considéré; soit la LMMT fait usage de son droit de veto quoiqu'elle ne soit pas en possession des informations, ou bases de jugement, nécessaires à un examen attentif du demandeur d'emploi. Sur la base du résultat des analyses, on peut s'attendre qu'en réalité les deux facteurs soient largement présents.

Une constatation intéressante dans ce cadre est le fait que les deux LMMT au taux de refus élevé pour les mesures individuelles se distinguent en ce que, premièrement elles mettent à disposition une offre en mesures collectives comparativement très étendue (voir chapitre 4.3.2), deuxièmement elles examinent de manière très intensive les demandes de cours individuels des conseillers en personnel (voir LMMT 1 et 2 dans le graphique 6-4). Il est possible que le traitement restrictif de demandes de cours individuels de ces LMMT fonctionne aussi en partie comme "protection" de leur offre propre en mesures collectives.



Graphique 6-4: Durée de travail des LMMT pour l'examen et la décision d'une demande de cours

### Procédure 3: Choix de mesure par la LMMT

Dans le cadre de cette procédure, les conseillers en personnel soumettent à la LMMT une demande pour faire participer un demandeur d'emploi donné à une MMT d'un type déterminé. Sur la base de cette demande, la LMMT décide chez quel organisateur le demandeur d'emploi concerné accomplit la mesure.

L'avantage de cette procédure est que la LMMT peut mieux coordonner l'occupation des mesures disponibles. A ceci s'oppose toutefois un désavantage important, soit le fait que le collaborateur LMMT dispose de connaissances insuffisantes du besoin individuel en MMT du demandeur

d'emploi concerné. Le danger existe de ce fait que le choix de la mesure ne soit pas adapté aux besoins. Ceci est confirmé par les organisateurs.

Nous constatons, après pesée des avantages et désavantages de la procédure 3, que cette procédure est inadaptée en regard des deux procédures décrites précédemment. L'ensemble des conseillers en personnel interrogés partage cet avis.

La procédure 3 est très rarement utilisée dans la pratique.

### **6.5.5 Cours collectifs contre cours individuels**

#### *Pratique dans les cantons*

Dans la plupart des cantons, il est fait un recours nettement plus intensif aux cours collectifs qu'aux cours individuels (voir chapitre 3.3.3). Dans trois des quatre cantons étudiés, la part des cours collectifs s'élève à plus de 90 pour-cent de l'ensemble des cours attribués.

Il existe plusieurs éléments d'explications à cet état de fait:

- *Philosophie du canton considéré*  
La mise en oeuvre de mesures collectives entraîne en général des coûts inférieurs aux coûts des mesures individuelles. L'optique de base dans de nombreux cantons est de ce fait de couvrir si possible le besoin en cours au moyen de cours collectifs.
- *Préférence des planificateurs de mesures*  
Les planificateurs de mesures, soit les conseillers en personnel connaissent mieux l'offre en cours collectifs que l'offre individuelle (voir chapitre 6.5.2). Ils sont de ce fait en mesure de juger de l'utilité de MMT collectives avec une charge de travail comparativement moins importante. Ceci amène en partie une préférence des conseillers en personnel pour les cours collectifs.
- *Pratique d'autorisation restrictive de la LMMT*  
Diverses LMMT, parmi celles qui ont la compétence de procéder à un examen de contenu et formel des demandes MMT émanant du conseiller en personnel ou du demandeur d'emploi, poursuivent une pratique d'autorisation restrictive en matière de cours individuels (voir chapitre 6.5.4).

### *Avantages et désavantages des cours collectifs*

Les cours collectifs présentent un avantage sur les cours individuels dans le cas où...

- le cours doit traiter de problèmes spécifiques en relation avec la recherche d'emploi,
- il n'existe pas d'offre adaptée en cours individuels (par exemple, cours de technique de candidature, etc.),
- le cours doit être réalisé sous forme de cours intensif durant toute la journée (l'offre en cours individuels intensifs est comparativement restreinte),
- les cours collectifs rencontrent une demande suffisante pour pouvoir être menés avec une fréquence suffisante.

D'un autre côté, les cours individuels offrent les avantages suivants:

- le recours aux cours individuels permet le cas échéant de répondre de manière plus spécifique aux besoins individuels en formation des demandeurs d'emploi;
- la disponibilité en cours individuels est fréquemment meilleure que celle en cours collectifs;
- les cours individuels ont cet avantage que, dans le cadre du cours, les demandeurs d'emploi sont en contact avec des participants actifs professionnellement. De l'avis des conseillers en personnel, ces contacts permettent de manière diverse l'accès à des postes de travail.

### *Evolution future du besoin en cours individuels*

Les cours collectifs ne peuvent être réalisés que lorsqu'ils sont utiles à un nombre suffisamment important de demandeurs d'emplois. Ceci a naturellement pour conséquence que seuls les besoins en formation largement répandus des demandeurs d'emploi peuvent être couverts par les cours collectifs. En pratique, de ce fait, ce sont particulièrement les programmes de base, cours d'informatique et cours de langue qui sont offerts sous forme collective.

La majorité des collaborateurs ORP et LMMT interrogés est d'avis que le besoin en cours individuels va augmenter par rapport au besoin en cours collectifs: premièrement, la part des demandeurs d'emploi ayant un besoin important et individuel en formation devrait augmenter en raison de l'amélioration de la conjoncture; deuxièmement, en conséquence de la diminution de manière générale du besoin en cours, divers cours collectifs ne

rencontreront plus une demande suffisante, et il faudra les remplacer par des cours individuels (voir chapitre 6.5.6).

### 6.5.6 Disponibilité des MMT

Une condition centrale pour un recours aux MMT adapté aux besoins est la disponibilité de la mesure considérée au moment voulu.

Dans le cas des allocations d'initiation au travail, allocations de formation et allocations d'encouragement à l'activité indépendante, ce problème ne se pose pas dans la mesure où il est en principe possible à tout moment de mettre en oeuvre ces instruments.

En ce qui concerne la disponibilité des cours collectifs, des problèmes particuliers ont pu être mis en évidence: dans certains cantons, des cours collectifs donnés ne sont réalisés que 2 à 3 fois par an. Ceci a pour conséquence que les demandeurs d'emploi peuvent, selon les circonstances, participer à la mesure collective seulement plusieurs mois après que le besoin particulier en MMT a été identifié. Le tableau ci-dessous montre un extrait de la disponibilité en cours collectifs dans un des cantons analysés.

	Jan.	Fév.	Mars	Avril	Mai	Juin	Juil.	Août	Sept.	Oct.	Nov.	Déc.
Bilan pour chômeurs à temps complet		★	★		★				★	★		
Bilan pour cadres		★			★					★		
Bilan pour demandeurs d'emploi plus âgés			★							★		
Cours AutoCAD	★				★						★	
Conducteur de palettes					★	★				★		

★ Début de la mesure de marché du travail

Tableau 6-1: Calendrier 1999 des dates de début d'un choix de cours collectifs pour un canton

Cette mauvaise disponibilité en cours collectifs est problématique de deux points de vue:

1. Le réinsertion des demandeurs d'emplois est tendanciellement retardée, parce que souvent les demandeurs d'emploi ne peuvent participer à la MMT collective nécessaire qu'après une longue période d'attente. Cette problématique est de plus aggravée du fait que les cours collectifs concernés doivent souvent être déplacés voire annulés du fait d'une participation insuffisante.
2. La plupart des cantons a pour principe de renoncer à l'emploi de cours individuels lorsque des cours collectifs adaptés existent. Cette philoso-

phie a pour conséquence que l'existence de cours collectifs rarement disponibles empêche de recourir aux cours individuels à disposition.

### **6.5.7 Moment du recours aux MMT**

Le moment du recours aux MMT doit s'orienter au besoin individuel du demandeur d'emploi. Il ne peut de ce fait être déterminé de règle universellement valable quant au moment où les mesures doivent être mises en oeuvre: d'une part, les MMT de clarification et les MMT qualifiantes nécessaires pour que le demandeur d'emploi concerné soit plaçable sur le marché du travail devraient fondamentalement être mises en oeuvre aussi rapidement que possible; d'autre part, et selon les circonstances, le recours à des MMT permettant d'améliorer la motivation ou la situation psychique du demandeur d'emploi peut n'être efficace qu'après une période de recherche d'emploi sans succès.

Sur la base des résultats des analyses de régressions (voir chapitre 5.5), il est néanmoins possible de déterminer certaines règles de base (statistiquement significatives), qui sont décrites ci-dessous.

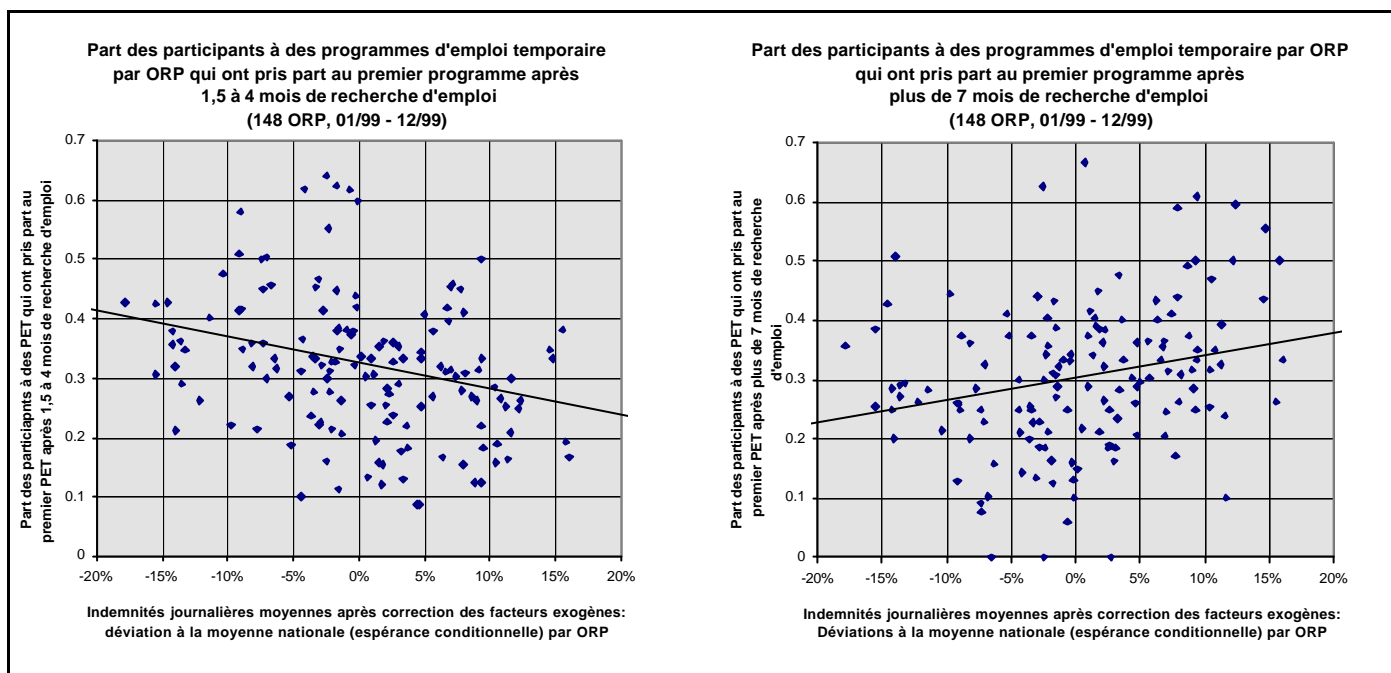
#### ***Le recours tardif aux MMT n'est pas une stratégie à succès***

Nous constatons pour divers types de mesures (programmes d'emploi temporaire, gain intermédiaire, cours informatique, entre autres) que les ORP qui appliquent plus souvent les mesures considérées seulement après plus de 7 mois de recherche d'emploi (ceci correspond de manière générale à environ 150 jours d'indemnités) ont des durées de réinsertion plus élevées que la moyenne (voir graphiques 6-5 et 6-6).

Dès lors, la stratégie de divers ORP consistant à soutenir d'abord le demandeur d'emploi uniquement avec les instruments "classiques" (conseil, placement, etc.), et à mettre en oeuvre seulement dans une deuxième phase des MMT, ne semble pas faire ses preuves.

#### ***Moment optimal du recours aux programmes d'emploi temporaire***

En ce qui concerne les PET, on peut constater que les ORP aux plus courtes durées de réinsertion et plus faibles taux d'entrée au chômage de longue durée recourent dans de nombreux cas aux programmes d'emploi temporaire après 1.5 à 4 mois de recherche d'emploi, et rarement après plus de 7 mois. Les PET ne devraient en ce sens être mis en oeuvre ni très tôt ni très tardivement.



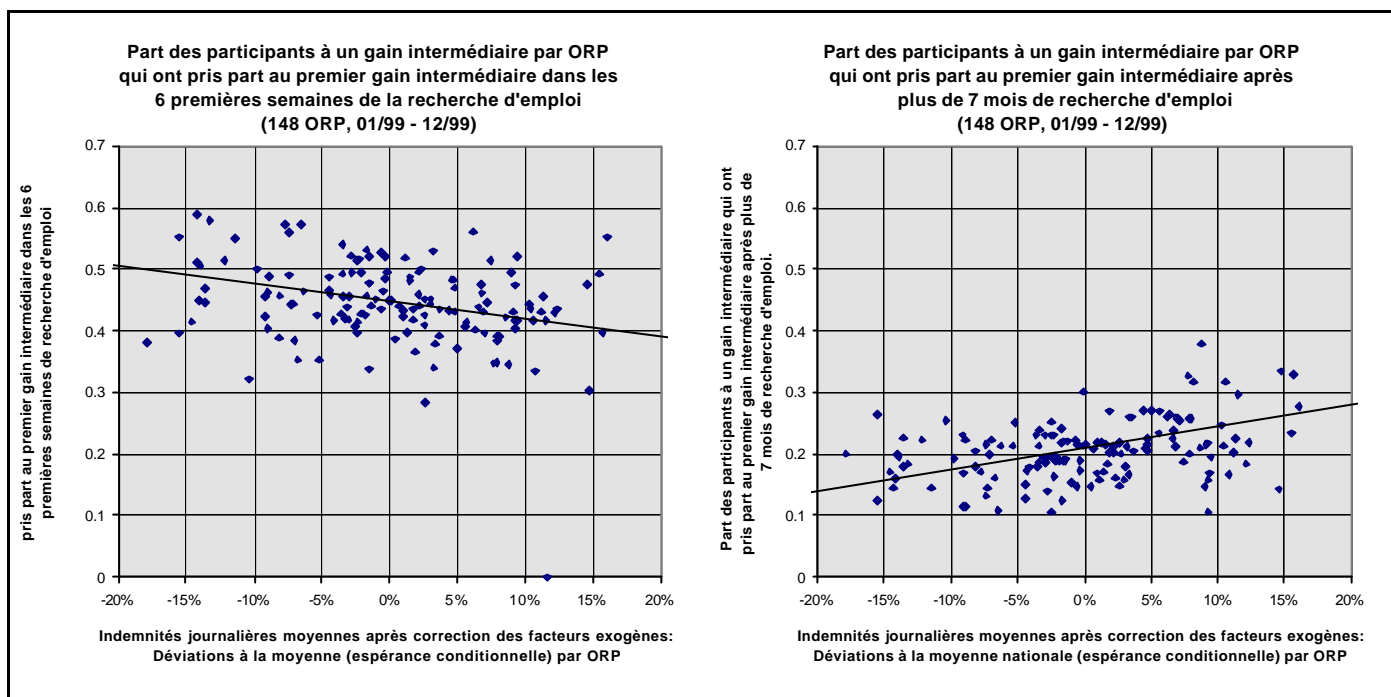
Graphique 6-5: Moment du recours aux programmes d'emploi temporaire dans les ORP

### *Moment optimal du recours au gain intermédiaire*

Les ORP aux courtes durées de réinsertion mettent en oeuvre le gain intermédiaire pour une grande part dans les 6 premières semaines de la recherche d'emploi et rarement très tardivement.

En ce qui concerne le moment optimal de recours à la MMT, les recommandations générales suivantes peuvent être faites en résumé:

1. Les mesures devraient être mises en oeuvre seulement au moment où le besoin en MMT a été clarifié de manière suffisante et un besoin en MMT correspondant a été constaté.
2. Lorsque le besoin correspondant existe, les mesures devraient déjà être mises en oeuvre très tôt.
3. Les gains intermédiaires devraient autant que possible être mis en oeuvre précocement.
4. La stratégie (observable dans la pratique) de ne mettre en oeuvre les MMT que lorsque les autres instruments de réinsertion (conseil, placement, etc.) ont échoué, ne devrait pas être poursuivie.



Graphique 6-6: Moment du recours au gain intermédiaire dans les ORP

### 6.5.8 Facteurs de succès et possibilités d'amélioration

Sur la base des résultats d'analyse, les recommandations générales suivantes peuvent être faites en ce qui concerne le choix des mesures:

#### 1. Evaluation et décision quant à la mesure par le conseiller en personnel

Sur la base des résultats des recherches effectuées, le choix de la mesure adaptée devrait chaque fois être confiée au conseiller en personnel responsable du dossier (voir chapitre 6.5.4).

Nous considérons que l'examen de décisions ou de demandes MMT émanant des conseillers en personnel (et à l'occasion refus des demandes) par des instances qui n'ont pas de contact direct avec le demandeur d'emploi, est inadapté. Il existe sans aucun doute des conseillers en personnel qui, en raison de connaissances insuffisantes ou d'incitations insuffisamment orientées vers les résultats, proposent des mesures inadéquates. Ceci ne justifie toutefois pas de transférer la compétence de décision à une instance qui n'a pas à sa disposition les bases nécessaires à la décision. Dans ce cas, il est préférable de s'attacher à améliorer les connaissances ou les incitations des conseillers concernés.

Parmi les systèmes alternatifs décrits au chapitre 6.3.3, nous considérons la procédure 1 comme le système le plus adapté. Il faudrait de notre point de vue renoncer en tous les cas à la procédure 3.

## *2. Amélioration de la base d'information pour la planification du recours aux cours individuels*

L'importance des cours individuels augmentera à l'avenir. Ceci exige que beaucoup de conseillers en personnel améliorent de manière considérable leur connaissance (jusqu'ici faible) quant à l'offre existante en cours individuels.

A cette fin, les sources électroniques à disposition (intranet, BOP, etc.), en particulier, devraient être mieux utilisées qu'elles ne le sont aujourd'hui par les planificateurs de besoins, soit les conseillers en personnel, et par les demandeurs d'emploi. Pour cela, le contenu (davantage d'informations sur la qualité des mesures, le public-cible, la disponibilité, etc.) et la maniabilité de ces sources d'information devraient être améliorées.

De plus, les conseillers en personnel devraient davantage soutenir les demandeurs d'emploi dans l'évaluation des mesures individuelles adaptées. La pratique courante jusqu'ici est que le conseiller en personnel transfère au demandeur d'emploi la compétence de récolte d'informations et de proposition quant aux cours individuels envisageables. Nombre des demandeurs d'emploi, en particulier les demandeurs difficilement plaçables, ne sont toutefois pas en mesure d'établir un plan de MMT de ce type sans soutien adapté du conseiller en personnel.

## *3. Amélioration de la diffusion d'informations relatives aux mesures collectives nationales*

Le flux d'information entre le **seco**, comme instance responsable pour les programmes d'emploi temporaire nationaux, et les planificateurs de mesures sur le terrain doit être amélioré. Un premier pas consiste ici à assurer que les informations disponibles électroniquement soient mieux utilisées.

## *4. Amélioration de la disponibilité en mesures par approvisionnement intercantonal*

Nous recommandons de ne pas offrir de cours collectifs qui ne peuvent être mis en oeuvre que rarement du fait d'une demande insuffisante.

De plus, la disponibilité dans le temps des cours collectifs devrait être améliorée par le recours accru à un approvisionnement intercantonal en mesures collectives.

### 5. *Choix du moment de recours à la mesure adapté au besoin*

En relation avec le moment de recours à la mesure, il existe un potentiel d'amélioration important dans certains ORP et parmi certains conseillers: une stratégie répandue, qui consiste à mettre en oeuvre des MMT seulement lorsque les autres instruments de réinsertion (placement et conseil) ont été sans succès, ne devrait plus être poursuivie à l'avenir.

Dans les cas où la plaçabilité du demandeur d'emploi ne peut être atteinte que par le recours à des MMT, il est au contraire recommandable de mettre en oeuvre les mesures si possible déjà avant le début de la période de chômage.

## **6.6 Processus 1.3: Evaluation du succès de la mesure**

Après la participation à une MMT - dans le cas d'une mesure longue, également durant cette participation -, les conseillers en personnel évaluent si la MMT a amené les résultats désirés. Cette évaluation sert en particulier à estimer le besoin en mesures supplémentaires du demandeur d'emploi.

Pour analyser le succès de la mesure, la plupart des conseillers en personnel s'appuient principalement sur les entretiens de conseil effectués avec le demandeur d'emploi à la suite de la participation à la MMT.

Sont utilisés en outre comme base de jugement complémentaire les rapports intermédiaires et finaux, établis par participant, des organisateurs de mesures.

Dans aucun des cantons analysés il n'est recouru après la participation à la mesure à des assessments systématiques pour vérifier le succès d'apprentissage du demandeur d'emploi.

### **6.6.1 Facteurs de succès et possibilités d'amélioration**

Le jugement quant au succès des mesures mises en oeuvre est d'importance centrale pour l'estimation du besoin supplémentaire en MMT du demandeur d'emploi concerné (voir chapitre 6.4). Il peut en être tiré la recommandation générale qu'après chaque mesure, les conseillers en personnel devraient déterminer, à l'aide des instruments décrits dans le chapitre précédent, si les objectifs attendus ont de fait été atteints.

## **6.7 Processus 2.1: Planification de l'approvisionnement**

### **6.7.1 Objet de l'approvisionnement**

Une véritable planification à moyen et long terme de l'approvisionnement n'est obligatoire que dans le cas des mesures collectives. Dans le cas des

mesures individuelles, des allocations et de l'encouragement à l'activité indépendante, aucune planification de l'approvisionnement au sens strict n'est nécessaire.

Les facteurs de succès touchant à la planification des mesures collectives sont décrits ci-dessous.

### **6.7.2 Base d'information pour la planification du besoin en mesures collectives**

L'analyse des besoins par la LMMT forme la base de la planification de l'approvisionnement en mesures collectives. Dans le cadre de l'analyse des besoins, il est pronostiqué aussi précisément que possible quelles mesures collectives et contenus sont nécessaires dans quelles quantités et à quels moments de l'année à venir. Les appels d'offres aux organisateurs de MMT sont établis sur cette base et les mesures adaptées finalement commandées.

Dans les cantons examinés, les pronostics quant aux besoins sont établis sur la base de diverses sources d'information. En règle générale, plusieurs approches sont poursuivies en parallèle:

- *Données empiriques*  
Souvent, le besoin est principalement évalué par la LMMT, quant à son contenu comme aux quantités, sur la base de valeurs tirées d'expériences passées et compte-tenu des développements attendus du besoin. Pour cela, il est fait recours entre autres aux estimations statistiques du besoin réalisées les années précédentes.
- *Pronostics quant aux facteurs d'influence principaux sur le besoin*  
Les pronostics quant à l'évolution de facteurs d'influence macro-économiques centraux (évolution de la conjoncture, évolution du taux de demandeurs d'emploi, etc.) forment une base d'estimation supplémentaire adéquate pour l'évaluation du besoin.
- *Pronostics quant aux besoins des collaborateurs sur le terrain*  
Si divers cantons utilisent cet instrument, le sondage des conseillers en personnel est pour des raisons structurelles une base inadaptée pour estimer le besoin *quantitatif* en mesures collectives: les conseillers en personnel ne peuvent par nature évaluer de manière suffisamment précise leur besoin en MMT car la structure des demandeurs d'emploi dont ils s'occupent se modifie de manière trop importante (et aléatoire) dans le temps.

Cette estimation est confirmée par l'appréciation de collaborateurs LMMT exprimée dans le cadre de l'analyse de processus de la LMMT, appréciation selon laquelle la qualité des pronostics des conseillers en

personnel est insuffisante en ce qui concerne les quantités de mesures nécessaires. La qualité du pronostic des conseillers en personnel en ce qui concerne leurs besoins n'est toutefois pas - comme souvent supposé - à mettre au compte d'un problème de communication dans l'interface entre ORP et LMMT mais est, comme décrit précédemment, de nature structurelle.

Dès lors, la planification du besoin quantitatif en mesures collectives ne devrait pas se baser sur les déclarations des conseillers en personnel. Les conseillers devraient par contre être intégrés de manière étroite dans la planification du *contenu des mesures*.

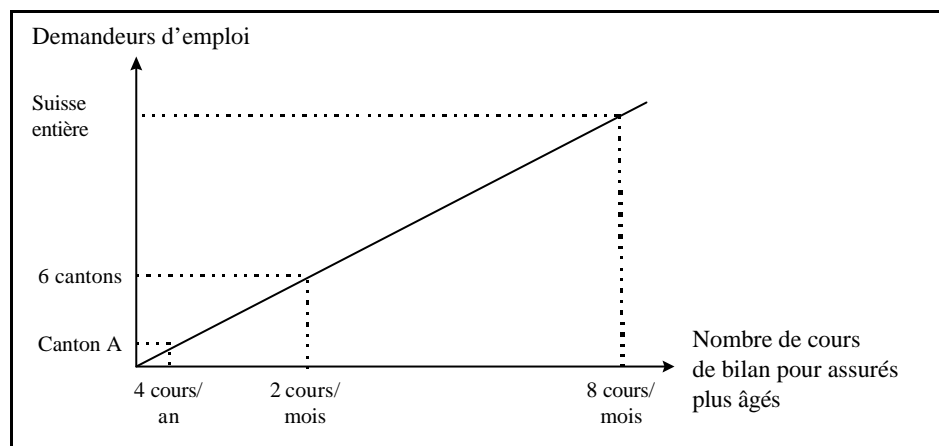
- *Jugement de représentants patronaux*  
Divers cantons basent leur planification du besoin sur des informations des employeurs, associations professionnelles et commissions tripartites.

### **6.7.3 Taille critique pour la planification des mesures collectives**

Selon les résultats d'analyse, nombre de planifications inadaptées trouvent leur origine principale dans le fait que la quantité de places en mesures à organiser est trop peu importante, et qu'en même temps la volatilité du besoin est trop élevée pour permettre une planification suffisamment précise du nombre de places en mesures nécessaire.

Pour cette raison, la précision dans la planification de l'approvisionnement peut principalement être améliorée par une diminution de la variance du besoin à planifier. Ceci peut être assuré au mieux par un approvisionnement commun des cantons.

L'avantage principal d'une collaboration intercantonale de ce type est dans le cas des *programmes d'emploi temporaire* une réduction de la variance du besoin. Dans le cas des *cours collectifs*, l'avantage principal réside dans la possibilité de réaliser le cours plus fréquemment et ainsi de diminuer l'effet sur les participants d'éventuelles annulations ou déplacements du cours.



Graphique 6-7: Flexibilité accrue de l'offre collective par la collaboration entre cantons

#### 6.7.4 Facteurs de succès et possibilités d'amélioration

Les recommandations suivantes peuvent être tirées des analyses quant à la planification de l'approvisionnement:

1. *Planification du besoin quantitatif sur des bases statistiques*  
 Les discussions d'experts avec les conseillers ORP ne constituent pas une source précise pour la planification des quantités requises. Les valeurs tirées de l'expérience, le cas échéant en combinaison avec des pronostics macro-économiques, offrent ici une base plus adéquate.
2. *Intégration des conseillers en personnel et employeurs à la planification du contenu des mesures*  
 Les conseillers en personnel devraient être intégrés de manière étroite dans la planification du contenu et le jugement quant à la qualité et à l'adéquation des organisateurs de mesures. Ils connaissent la qualité des mesures prises et des organisateurs concernés selon une autre optique que la LMMT: les conseillers en personnel reçoivent régulièrement un feedback des participants aux mesures. Ces informations supplémentaires devraient être intégrées dans la planification de l'approvisionnement et les négociations avec les organisateurs.
3. *Approvisionnement intercantonal en mesures collectives*  
 Une minorité de cantons en Suisse atteint la taille critique nécessaire à une planification efficiente de l'approvisionnement en cours collectifs. En ce qui concerne certains cours à faible besoin, aucun canton n'atteint cette taille critique. Il est dès lors recommandé de manière urgente que plusieurs cantons chaque fois s'associent pour l'approvisionnement et l'utilisation de mesures collectives. Il existe aujourd'hui déjà une

collaboration intercantonale entre certains cantons pour l'approvisionnement et la gestion de mesures collectives.

Sont décisifs, pour le succès d'une telle collaboration, une règle de financement claire et une compréhension commune en ce qui concerne le recours aux MMT.

La collaboration suprarégionale entre cantons a toutefois certaines limites, car nombre de demandeurs d'emploi ne sont pas prêts à accepter des trajets importants jusqu'au lieu du cours. Les demandeurs d'emploi peuvent de fait être contraints de participer aux mesures. Ceci est toutefois peu efficace en général, dans la mesure où le succès de la MMT dépend essentiellement de l'engagement avec lequel le demandeur d'emploi y participe (voir chapitre 6.12.4).

## **6.8 Processus 2.2: Réalisation de l'approvisionnement**

### **6.8.1 Objet de l'approvisionnement**

L'approvisionnement en MMT s'effectue de manière différente selon le type de mesure concerné. L'approvisionnement en mesures individuelles (cours et programmes d'emploi temporaire) se limite à examiner et trancher la demande de cours ou de programme. Il en est de même pour les demandes d'allocations ainsi que les demandes de stages et contributions pour l'encouragement de l'activité indépendante. En regard des MMT précédentes, l'approvisionnement en mesures collectives est nettement plus intensif en travail.

La charge administrative des LMMT pour les décisions de MMT des diverses catégories est représentée ci-après:

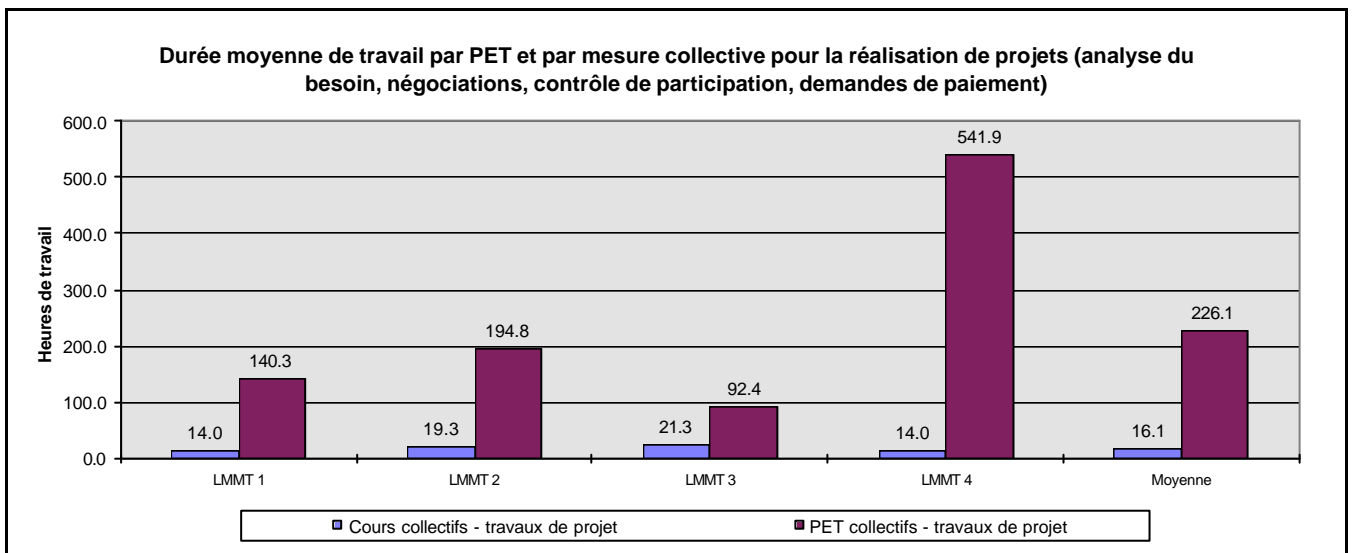
#### ***Charge administrative pour l'approvisionnement en mesures collectives***

Dans le cadre de l'approvisionnement en cours collectifs et programmes d'emploi temporaire, les étapes processuelles suivantes doivent en général être réalisées:

1. Procéder à l'analyse des besoins
2. Préparer une proposition de planification et la soumettre pour accord à l'ORP
3. Mener des négociations avec les institutions dans le cadre de soumissions ou d'appels d'offres
4. Etablir un projet-cadre des MMT à l'intention de l'organe de compensation (à faire parvenir à l'organe de compensation 8 semaines avant le début de l'année concernée)

5. Saisir dans PLASTA les demandes de subvention par mesure
6. Attendre la décision d'octroi du **seco**
7. Conclure le contrat (pour les cours) ou l'accord de prestations (pour les PET) avec les organisateurs de mesures
8. Surveillance des inscriptions et contrôle des annulations et résiliation de places de programmes d'emploi temporaire (exploitation)
9. Traiter les demandes de paiement (révision avec rapport à l'organe de compensation)

Le graphique 6-8 montre une vue d'ensemble de la charge de travail qu'engendre ce processus par projet dans les quatre LMMT analysées.



Graphique 6-8: Durée de travail moyenne par projet pour les mesures collectives

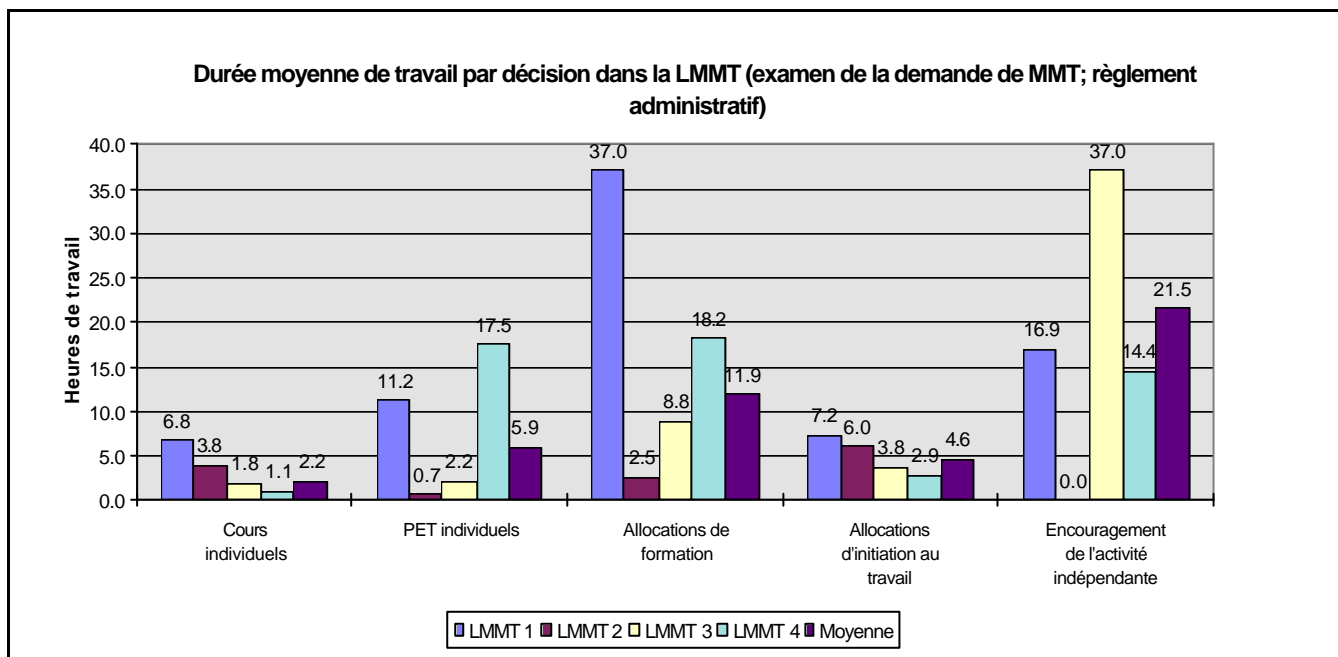
La charge de travail élevée de la LMMT 4 en regard des autres LMMT a entre autres la cause suivante: cette LMMT utilise des capacités en personnel clairement supérieures à la moyenne pour le traitement de demandes de paiements (cinq fois plus que les capacités en personnel utilisées pour l'analyse du besoin), en particulier parce qu'elle doit traiter un nombre comparativement élevé de demandes de paiement pendantes depuis plusieurs années (voir à ce propos le chapitre 6.8.5).

#### ***Charge administrative pour l'approvisionnement en mesures individuelles et l'examen de demandes***

Le graphique 6-9 montre la charge de travail administratif engendrée par la traitement de mesures individuelles dans les quatre LMMT analysées.

Les durées de travail différentes dans le traitement des *cours individuels* sont - abstraction faite de différences de productivité - à expliquer principalement par le fait que l'examen des demandes est réalisé avec une intensité variable (voir chapitre 6.5.4). Les temps de travail différents en ce qui concerne les *programmes d'emploi temporaire individuels* sont également liés à des activités de vérification d'une intensité variable selon les LMMT.

Les différences très importantes dans le traitement *d'allocations de formation* est selon notre appréciation à expliquer par le fait que la masse critique manque aux LMMT. Ainsi, les LMMT 1, 2 et 4 ne traitent chacune que 4 à 7 demandes par an (l'origine du temps de traitement comparativement réduit de la LMMT 2 se trouve dans le fait que la LMMT ne procède pas à un véritable examen de la demande). La LMMT 3, comparativement efficiente, traite annuellement plus de 40 allocations de formation.



Graphique 6-9: Durée de travail moyenne par décision

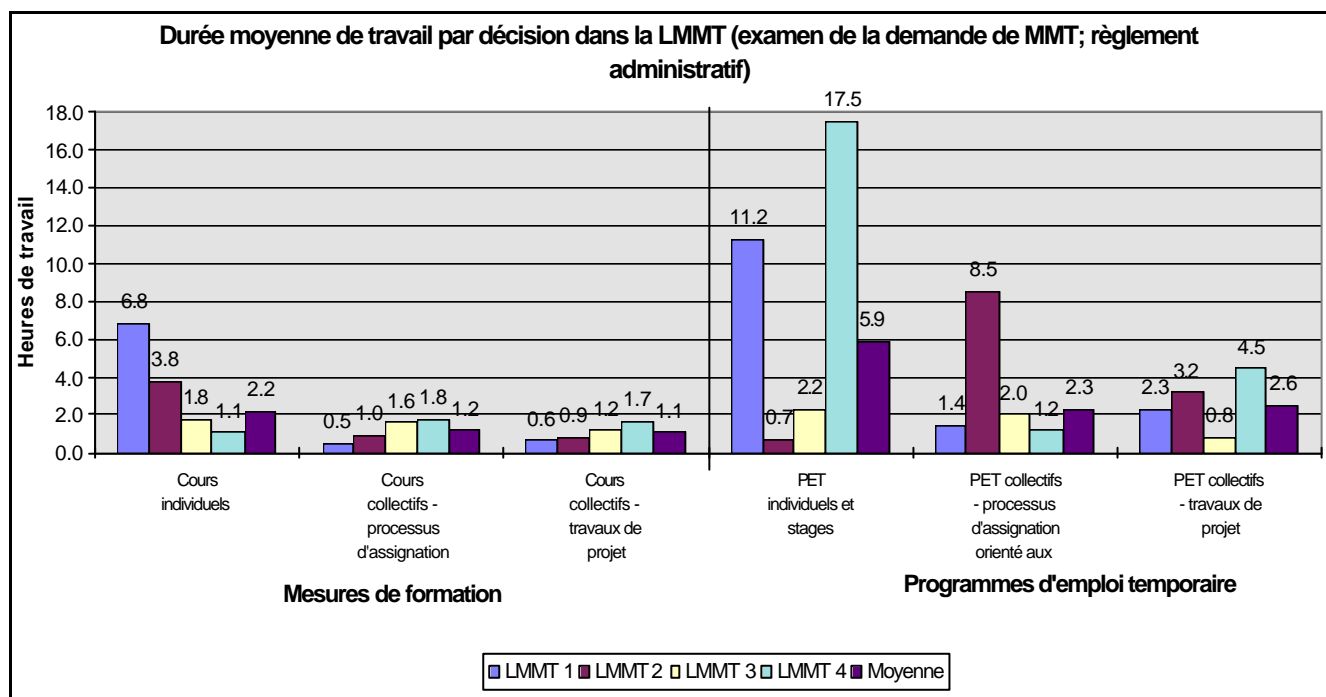
Sur la base de cette constatation, il est à recommander pour deux raisons de coordonner ou fusionner le traitement des allocations de formation au niveau intercantonal:

1. L'efficacité du traitement des allocations s'accroît.
2. Le danger, présent de manière latente, que les conseillers en personnel recourent de manière défensive aux allocations de formation parce qu'ils n'ont pas de centrale de renseignements compétente à disposition en est diminué.

### Capacités des collaborateurs liées aux décisions de mesures collectives

Le graphique 6-10 montre, pour chaque LMMT et par décision, la charge de travail administratif qui est investie dans l’approvisionnement et le règlement des mesures collectives. Il montre en parallèle la charge administrative par décision qu’impliquent les MMT individuelles.

Les *mesures individuelles* amènent de manière générale une charge de travail plus élevée pour les LMMT. La seule exception est ici la LMMT 2 en ce qui concerne les programmes d’emploi temporaire collectifs. Ceci parce que dans le cas des PET collectifs - et au contraire des mesures individuelles - , la LMMT 2 est également responsable de choisir l’organisateur de MMT le plus approprié pour le demandeur d’emploi (voir la description de la procédure 3 au chapitre 6.5.4).



Graphique 6-10: Durée de travail moyenne par décision pour les mesures collectives et individuelles

En ce qui concerne les *travaux liés au projet* (voir le volume séparé comprenant les annexes), la charge de travail par décision des 4 LMMT diffère extrêmement. Selon les constatations tirées de l’analyse de processus, ceci est à mettre au compte des facteurs explicatifs suivants:

1. Le choix des organisateurs de mesures et les négociations de contrat sont menées selon des procédures plus ou moins intensives en travail suivant les LMMT (voir chapitre 6.8.3).

2. Les LMMT entretiennent des contacts sur le terrain d'intensité variable avec les organisateurs de cours. La LMMT 4, en particulier, investit un temps élevé dans cette activité.
3. Le règlement des demandes de paiement et le controlling financier des LMMT sont diversement efficaces.

Les différences considérables en ce qui concerne les *processus d'assignation des participants* dans le cas des mesures collectives (voir le volume séparé comprenant les annexes) sont à mettre sur le compte pour une part essentielle d'une efficacité variable des quatre LMMT.

### **6.8.2 Le volume de commandes comme valeur déterminante du pouvoir de négociation**

Le pouvoir de négociation des cantons face aux organisateurs augmente avec l'accroissement des volumes de MMT commandés. Ceci pour les raisons suivantes:

1. Pour l'organisateur de mesure (en particulier, l'organisateur de cours), le volume potentiel du contrat est plus important.
2. Dans le cas des cours, le danger d'annulation de cours diminue avec l'accroissement du volume de commande. Ceci améliore la position de négociation des LMMT face aux organisateurs.

Un pouvoir de négociation accru offre à la LMMT les avantages essentiels suivants:

1. Les coûts d'approvisionnement peuvent de manière générale être réduits.
2. Les LMMT sont mieux en position de négocier des conditions flexibles avec les organisateurs (par exemple en ce qui concerne l'annulation de cours à court terme sans conséquences financières, etc).
3. Dans le cas de volumes de commande importants s'offre la possibilité de conclure des contrats avec plusieurs organisateurs. La situation de concurrence ainsi créée améliore typiquement les incitations des organisateurs à mettre à disposition une offre de haute qualité.

Ces constatations amènent à recommander - de manière analogue aux conclusions quant à la planification de l'approvisionnement (voir chapitre 6.7.3) - un approvisionnement intercantonal en mesures collectives.

### 6.8.3 Négociations avec les organisateurs de mesures collectives

Dans les cantons se sont établies des pratiques différentes quant à la manière de mener les négociations avec les organisateurs de mesures:

- Certains des cantons analysés adjugent chaque année l'ensemble des mesures qui dépassent un certain volume de contrat dans le cadre d'une *procédure de soumission*. Le choix va à l'organisateur qui remplit le mieux les exigences. Les critères de jugement sont déterminés d'avance - la cas échéant avec la participation de représentants des ORP. Font partie de ces critères, par exemple, le degré de notoriété et l'image de l'organisateur auprès des employeurs, l'expérience des responsables de cours dans les relations avec des demandeurs d'emploi, la flexibilité (concernant les délais d'annulation, nombre de participants par cours, etc), les contenus des cours et le prix.
- D'autres cantons renoncent à des appels d'offres annuels. Ils donnent plus de poids aux avantages de *relations de long terme* avec les organisateurs qu'à ceux de la soumission. L'organisateur doit néanmoins remplir certains critères définis pour pouvoir continuer d'exécuter le contrat.

Ces deux approches ont les avantages et désavantages suivants:

#### *Choix des organisateurs dans le cadre de soumissions (périodiques)*

La soumission est fondamentalement une procédure adaptée pour exercer une pression concurrentielle sur les organisateurs. L'organisateur doit chaque année faire ses preuves face à la concurrence. Il le peut en offrant une meilleure qualité (entre autres, l'expérience dans la relation avec des demandeurs d'emploi) ou en offrant la même prestation à un prix inférieur. Du fait qu'il ne sait pas (dans la mesure où une entente avec d'autres organisateurs ne peut être conclue) quelle prestation sera offerte à quel prix par la concurrence, il est encouragé à offrir la meilleure prestation au prix le plus bas possible. Dans ce cas, la pression de la concurrence pousse à un accroissement de la qualité et à une diminution des coûts.

Dans le cas de réalisations répétées, toutefois, les procédures de soumission ont souvent le désavantage que les organisateurs établis jouissent d'avantages concurrentiels en regard des autres offerants. De plus, ces procédures sont sujettes à des risques de collusion entre organisateurs. L'intensité de la concurrence est relativisée par ces phénomènes. Par ailleurs, il peut être globalement désavantageux du point de vue de l'efficacité que des organisateurs expérimentés soient remplacés par des organisateurs inexpérimentés du fait d'offres marginalement inférieures.

### ***Relations de long terme avec les organisateurs***

L'autre procédure mise en oeuvre dans les cantons, qui renonce à une procédure de soumission, offre l'avantage que les expériences des organisateurs existants sont maintenues et exploitées à long terme. Elle contient cependant par essence le danger que le manque de pression concurrentielle ait un effet clairement désavantageux sur la qualité et les coûts des organisateurs établis.

#### **6.8.4 Surveillance des inscriptions**

Les inscriptions en PET collectifs sont surveillées en permanence par les LMMT étudiées, afin de pouvoir le cas échéant résilier les mesures suffisamment tôt si l'occupation est insuffisante. Dans le cas des cours collectifs, il est nécessaire d'examiner quelques semaines avant le début du cours si un nombre suffisant de participants est inscrit dans la mesure. Si ce n'est pas le cas, le cours doit être annulé avant l'échéance du délai d'annulation convenu.

Dans les années 1998 et 1999, nombre de LMMT ont exercé avec succès une pression sur leurs ORP dans les cas où des programmes et cours n'étaient pas remplis, si bien qu'à l'occasion des demandeurs d'emploi qui n'en avaient pas le besoin ont été assignés dans des places en MMT disponibles.

Cette erreur de pilotage a été largement éliminée dans la plupart des cantons examinés. L'amélioration de l'utilisation des MMT trouve sa raison principalement dans l'Accord 2000, orienté vers les résultats, qui est en vigueur depuis le 1er janvier 2000.

#### **6.8.5 Mécanisme de financement**

Le mécanisme d'autorisation des MMT comporte plusieurs étapes:

##### ***1. Première étape: Projet-cadre (budget)***

Le projet-cadre annuel doit parvenir à l'organe de compensation huit semaines avant le début de l'année nouvelle, et est transmis pour autorisation à la commission de surveillance par l'organe de compensation (OACI art. 89, al.1 et 3).

##### ***2. Deuxième étape: Demandes de subvention***

Sur la base de l'art. 64 LACI, les demandes de subvention pour les mesures collectives de chaque type (reconversion, perfectionnement, intégration) sont approuvées par l'organe de compensation ou par la commission de surveillance dans le cas de projets d'une certaine importance.

### 3. *Troisième étape: Paiements partiels et paiements finaux*

Les organisateurs de cours collectifs peuvent au commencement du projet demander un paiement partiel de 40 pour-cent de la somme totale prévue. A la moitié du projet, une nouvelle tranche de paiement de 40 pour-cent peut être facturée. Le paiement final a lieu après l'achèvement du cours. Dans le cas des programmes collectifs, la facturation suit une procédure analogue: au début de l'année et en automne, des demandes de paiement partiel peuvent être présentées à l'intention de l'organe de compensation. Après la fin de l'année, la demande de paiement final est déposée auprès de l'autorité cantonale. L'autorité cantonale révisé la demande selon les directives et la fait suivre à l'organe de compensation.

Globalement, cette procédure d'autorisation par des instances fédérales (organe de compensation / commission de surveillance), plutôt que par des instances cantonales, est considérée lourde par les représentants cantonaux interrogés. Elle devrait cependant avoir pour effet désirable que la pratique d'autorisation en est plus homogène - également en ce qui concerne le respect de l'interdiction de concurrence à l'économie privée.

Les critiques essentielles à la procédure d'autorisation concernent des aspects touchant à la mise en oeuvre concrète de la procédure et aux instruments d'aide à disposition. En particulier, le manque de flexibilité de PLASTA fait l'objet de nombreuses critiques.

De plus, les retards parfois importants de l'organe de compensation dans le règlement des paiements finaux aux organisateurs ont été évoqués par de nombreuses LMMT.

## 6.8.6 Facteurs de succès et possibilités d'amélioration

Sur la base des analyses, les recommandations générales suivantes peuvent être faites en ce qui concerne l'approvisionnement:

### 1. *Approvisionnement intercantonal en mesures collectives*

Outre les arguments plaidant pour l'approvisionnement intercantonal dans le cadre de la planification (voir chapitre 6.7.4), la coordination ou l'intégration intercantonale est également indiquée dans le but d'accroître le pouvoir de négociation des cantons face aux organisateurs.

### 2. *Adjudication concurrentielle des contrats aux organisateurs*

Les organisateurs de mesures collectives devraient être choisis par des procédures concurrentielles. S'il est renoncé à un appel d'offres, des règles qui exercent sur les organisateurs existants une pression à l'amélioration permanente de leur offre devraient être établies.

### 3. Règles de financement

Il faudrait examiner si la deuxième étape de la procédure d'autorisation (approbation des demandes de subvention pour chaque cours) pourrait être de la compétence de l'autorité cantonale dans la mesure où le projet-cadre et le budget ont été acceptés et où, par le passé, les décomptes cantonaux n'ont pas posé de problèmes fondamentaux.

Il vaut la peine d'examiner, dans ce cadre, si les cantons devraient se voir attribuer un budget global pour les MMT. Dans ce cas, la révision des cantons dans le domaine des MMT effectuée par le **seco** devrait le cas échéant être intensifiée, afin d'assurer une exécution conforme au droit et aux principes d'égalité de traitement.

### 4. Traitement plus rapide des demandes de paiements finales

A l'avenir, les demandes de paiement finales devraient être traitées plus rapidement. La charge de travail des LMMT pourrait ainsi être réduite. De plus, la qualité des relations entre les cantons (LMMT) et les organisateurs en serait améliorée.

## 6.9 Processus 2.3: Management de la qualité

### 6.9.1 Objet du management de la qualité

Une qualité élevée des mesures offertes est la condition fondamentale d'un recours efficace aux MMT.

Pour pouvoir assurer une qualité élevée, il est nécessaire que trois conditions soient remplies:

1. Les organisateurs doivent avoir des directives claires quant à l'objectif que doit remplir la mesure et à la qualité minimale à atteindre.
2. Des incitations adaptées à atteindre ces objectifs doivent être offertes aux organisateurs.
3. Les planificateurs de mesures doivent connaître la qualité des organisateurs qui s'offrent à leur choix.

La manière dont la qualité des mesures peut être évaluée fait l'objet du présent chapitre.

### 6.9.2 Accords d'objectifs clairs avec les organisateurs de mesures

Un accord de prestation obligatoire entre la LMMT et l'organisateur, qui contienne des objectifs clairs et vérifiables, forme la base d'un contrôle de qualité efficace. Il faut de plus établir clairement avec l'organisateur quels objectifs individuels doivent être poursuivis pour chaque participant à une MMT. Ceci concerne spécialement les mesures de long terme.

Tous les organisateurs interrogés sont d'avis que les directives d'objectifs générales et individuelles sont de manière générale définies de façon insuffisamment précise. Il est de ce fait plus difficile d'assurer une orientation ciblée de la MMT, et du soutien durant la mesure, aux besoins de marché du travail du demandeur d'emploi considéré.

Dans le cas des cours individuels, les possibilités de conclure des accords de prestations efficaces avec les organisateurs sont souvent plus réduites que dans le cas des mesures collectives. Ceci est lié au pouvoir de négociation comparativement limité face aux organisateurs (voir à ce propos le chapitre 6.5.4).

### 6.9.3 Vérification de l'atteinte des objectifs

L'atteinte des objectifs par les organisateurs de mesures, soit la qualité des mesures peut, selon le type de mesures, être examiné et assuré par différentes approches:

- *Indicateurs de prestations et de résultats*

Il est indiqué de mesurer la performance des organisateurs à l'aide d'indicateurs de prestations ou de résultats, si des indicateurs adéquats qui mesurent le résultat attendu de la MMT considérée peuvent être déterminés. Certaines catégories d'objectifs de résultat des MMT peuvent, selon notre estimation, être vérifiées à l'aide d'indicateurs mesurables. Ainsi, les taux de réinsertion des participants à des types de mesures déterminés (en particulier, les PET) peuvent livrer des bases d'estimation pour déterminer dans quelle mesure la MMT considérée favorise la réinsertion.

L'ensemble des indicateurs de prestations et de résultats devrait cependant être examiné du point de vue de ses effets incitatifs (en particulier, erreurs de pilotage) auprès de l'organisateur. Ainsi, l'indicateur mentionné précédemment "taux de réinsertion" porte en soi le danger que, du point de vue de l'organisateur, l'objectif poursuivi soit avant tout d'intégrer beaucoup de demandeurs d'emploi rapidement sur le marché du travail, et que l'objectif de réintégration durable n'obtienne qu'une importance marginale. Dans ce cas particulier, cette incitation indésirable

devrait par exemple être éliminée en jugeant le taux de réinsertion des organisateurs uniquement sur la base des demandeurs d'emploi pour lesquels la mesure a pour objectif une accélération de la réinsertion.

Dans la pratique, il est rarement fait recours à des indicateurs de prestations et de résultats pour mesurer la performance des organisateurs.

- *Interrogation écrite du demandeur d'emploi*  
Les participants aux mesures sont une autre source d'information importante pour juger de la qualité. Ils connaissent par leur expérience les forces et faiblesses des mesures. Pour cette raison, nombre de LMMT procèdent à la fin des cours et PET à une enquête écrite auprès des participants aux MMT quant à la qualité des mesures. Il est apparu toutefois que prennent part à ces sondages en majorité les participants satisfaits et que les insatisfaits ne remplissent souvent pas le questionnaire. Ce type de distorsion systématique de l'échantillon limite l'impact des sondages.
- *Feedback oral des demandeurs d'emploi aux conseillers en personnel*  
L'entretien de conseil offre une meilleure occasion, en comparaison avec l'interrogation écrite, de connaître l'évaluation des participants aux mesures. Les affirmations et appréciations des conseillers en personnel en ce qui concerne la qualité des différentes mesures devraient de ce fait faire partie intégrante de l'assurance de la qualité.
- *Examen de la qualité par des experts externes*  
Dans un canton, des experts ont été intégrés dans un cas isolé à l'examen de la qualité des mesures. Les éléments supplémentaires amenées par cet examen ont toutefois été jugés insatisfaisants, si bien que le canton renonce aujourd'hui à ce type d'expertise.
- *Contrôles non annoncés*  
Diverses LMMT mènent à l'occasion des participations à la MMT ou contrôles sur place non annoncés auprès d'organismes de programmes d'emploi temporaire et de cours collectifs. De l'avis des LMMT concernées, ce type d'échantillonnage offre une base utile pour vérifier le respect de l'accord de prestation et juger la manière dont un cours est mené.

Selon la plupart des personnes interrogées dans les ORP et LMMT de différents cantons, l'offre en cours collectifs et PET s'est beaucoup améliorée.

#### **6.9.4 Mesures des LMMT en cas de qualité insatisfaisante**

Dans tous les cantons analysés, lorsque la qualité est insatisfaisante, les organisateurs sont d'abord conviés à remédier aux insuffisances. Selon les affirmations des LMMT, lorsque ceci ne mène pas à l'amélioration attendue de la prestation, l'organisateur perd tôt ou tard le mandat (voir chapitre 6.5.5.). Compte tenu du fait que les LMMT examinées ont eu peu recours à cette extrémité dans le passé, il est permis de supposer que l'assurance qualité des LMMT peut seulement empêcher de gros manquements, et non assurer une qualité supérieure.

#### **6.9.5 Mesures des planificateurs de MMT en cas de qualité insatisfaisante**

Dans le cas d'une constellation adaptée des incitations dans l'ORP, les conseillers en personnel qui ont la compétence (ou devraient l'avoir) du choix de la mesure prennent fondamentalement en considération les organisateurs dont ils estiment la qualité élevée.

Ceci crée des incitations pour l'organisateur d'offrir la meilleure qualité possible, en accord avec les attentes des conseillers en personnel.

#### **6.9.6 Facteurs de succès et recommandations**

Sur la base des analyses, les recommandations générales suivantes peuvent être tirées en ce qui concerne le management de la qualité:

##### *1. Accords d'objectifs clairs avec les organisateurs*

En plus des accords de prestations généraux, des accords de prestations individuels devraient davantage être conclus entre le conseiller en personnel et l'organisateur de MMT, dans lesquels les objectifs à atteindre pour le participant à la mesure sont déterminés de manière claire et vérifiable.

##### *2. Vérification systématique de l'atteinte des objectifs*

L'atteinte des objectifs par l'organisateur de mesures devrait être déterminée et évaluée plus systématiquement (sur des bases adéquates). Dans ce cadre, outre l'évaluation générale de la qualité, l'atteinte des objectifs pour les participants individuels devrait se trouver au premier plan.

De plus, les organisateurs devraient davantage être jugés (et dédommagés) sur la base d'indicateurs objectifs et orientés vers les résultats désirés. A cette fin, des indicateurs incitatifs (sans erreurs de pilotage comme sous-produit) sont à développer.

### 3. *Dédommagement des organisateurs orienté vers les résultats*

Il est décisif également que l'atteinte d'une qualité élevée soit payante pour les organisateurs. Dans ce sens, un dédommagement davantage orienté vers les résultats est à prendre en considération.

### 4. *Choix de la mesure par les conseillers en personnel; assurance de la qualité par la LMMT*

Comme proposé déjà dans un autre contexte (voir chapitre 6.9.4), il faudrait donner au conseiller en personnel la compétence du choix de la mesure, également pour des raisons tenant à l'assurance de la qualité. En même temps, les organisateurs devraient être amenés à rechercher le jugement favorable non seulement des conseillers en personnel mais aussi de la LMMT. Les méthodes de jugement des conseillers en personnel et de la LMMT sont complémentaires (voir chapitre 6.6.). Il est dès lors fondamentalement avantageux pour la qualité de l'offre que les organisateurs soient encouragés à satisfaire tant les conseillers que la LMMT.

### 5. *Transparence des résultats des contrôles de qualité*

Les résultats (détaillés) des contrôles de qualité devraient se trouver à disposition des planificateurs de mesures (conseillers en personnel), en tant que base d'information. Ceci n'est pas fait actuellement par toutes les LMMT.

## **6.10 Processus 3.1: Prise en charge des demandeurs d'emploi durant la participation aux mesures**

### **6.10.1 Objet de la prise en charge des demandeurs d'emploi durant la participation aux mesures**

Les MMT sont un des instruments à disposition, parmi d'autres, par lequel le conseiller en personnel peut encourager la réinsertion du demandeur d'emploi.

Il est dans ce cadre d'une importance fondamentale que, compte-tenu des déficits du demandeur d'emploi, les autres instruments de réinsertion de l'ORP (conseil, placement, pression) continuent d'être mis en oeuvre durant la fréquentation de la MMT (voir chapitre 6.1).

### 6.10.2 Délégation de la prise en charge aux organisateurs

Le conseiller en personnel doit assurer que le conseil et le soutien nécessaires au demandeur d'emploi aient lieu durant la MMT. Dans le cas de mesures de longue durée, il peut fondamentalement déléguer le conseil et le soutien à l'organisateur, ce qui en pratique est souvent le cas pour les PET.

Il est nécessaire alors d'offrir à l'organisateur des incitations adaptées à favoriser la réinsertion du demandeur d'emploi (voir chapitre 6.12.3), afin de garantir qu'il soutienne le demandeur d'emploi en vue des résultats et qu'il encourage activement sa réinsertion.

Pour cela, il est nécessaire de manière générale qu'existe un contact étroit entre le conseiller en personnel et l'organisateur. Les conseillers interrogés dans les ORP à succès confirment ce point. L'établissement d'un accord clair quant à la manière dont le demandeur d'emploi doit être soutenu a également fait ses preuves (voir chapitre 6.9.2).

#### *Le réseau des organisateurs de MMT comme facteur de succès*

Les organisateurs de mesures peuvent favoriser de manière déterminante la réinsertion du demandeur d'emploi par un soutien adapté aux besoins. La qualité du soutien dépend essentiellement, de l'avis des organisateurs, du réseau de contact des organisateurs concernés auprès d'employeurs et d'autres institutions (p.ex. services sociaux).

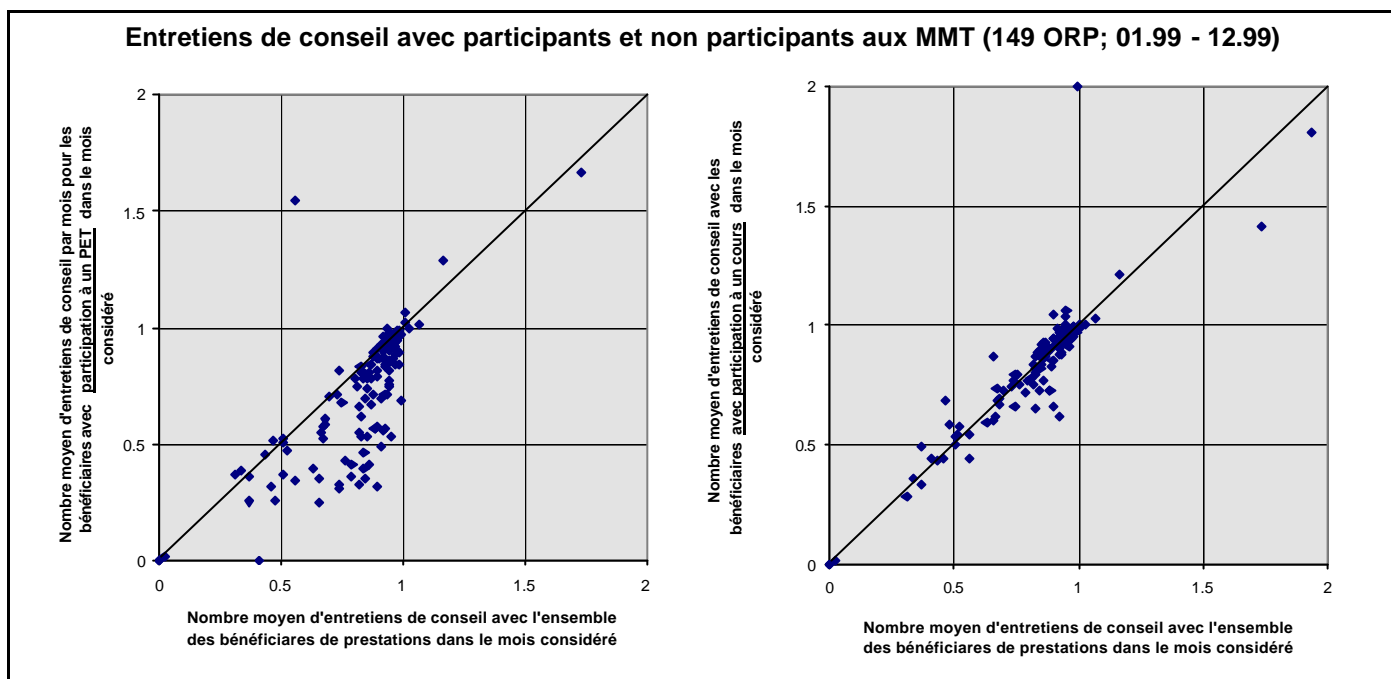
#### *Intensité du conseil par les conseillers en personnel durant la participation à la mesure*

La plupart des ORP mène autant d'entretiens de conseil avec les bénéficiaires de prestations qui se trouvent en cours durant le mois de contrôle considéré qu'avec les autres bénéficiaires de prestations. Dans de nombreux ORP, ceci est aussi vrai dans le cas des programmes d'emploi temporaire.

Comme on l'a déjà constaté dans le cadre de l'étude d'évaluation des ORP, il apparaît ici également qu'il n'existe pas de lien statistique entre la quantité d'entretiens de conseil et les résultats des ORP. Est décisive, pour les participants aux MMT comme pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, l'adaptation de la fréquence et du contenu des entretiens de conseil aux besoins individuels.

Il faut noter qu'environ 25 à 30 ORP réduisent systématiquement les entretiens de conseil pour les participants à des programmes d'emploi temporaire (ceci est vrai pour tous les ORP qui se situent clairement sous la ligne à 45° inscrite dans le schéma de gauche du graphique 6-11). Parmi

eux, on trouve à la fois des ORP aux résultats clairement supérieurs à la moyenne et des ORP ayant de mauvais résultats.



Graphique 6-11: Intensité du conseil aux bénéficiaires de MMT dans les ORP

Parmi les ORP dont le succès est élevé et qui réduisent le nombre d'entretiens pour les participants à des MMT, ceux que nous connaissons nous ont confirmé la thèse décrite précédemment d'une réduction possible et sans dommage de l'intensité du conseil pour autant que cette tâche soit confiée à l'organisateur, avec lequel le conseiller collabore étroitement.

Parmi les ORP au succès inférieur et qui réduisent le nombre d'entretiens pour les participants à des MMT, on peut soupçonner - sur la base de nos connaissances de quelques-uns des ORP concernés - que dans certains d'entre eux les demandeurs d'emploi sont "parqués" en programme d'emploi temporaire afin de décharger les conseillers en personnel. Cette stratégie est à éviter absolument à l'avenir.

La stratégie d'un des cantons analysés, qui consiste à ne pas inviter les demandeurs d'emploi en entretien durant les quatre premiers mois d'un programme d'emploi temporaire, est également inadaptée.

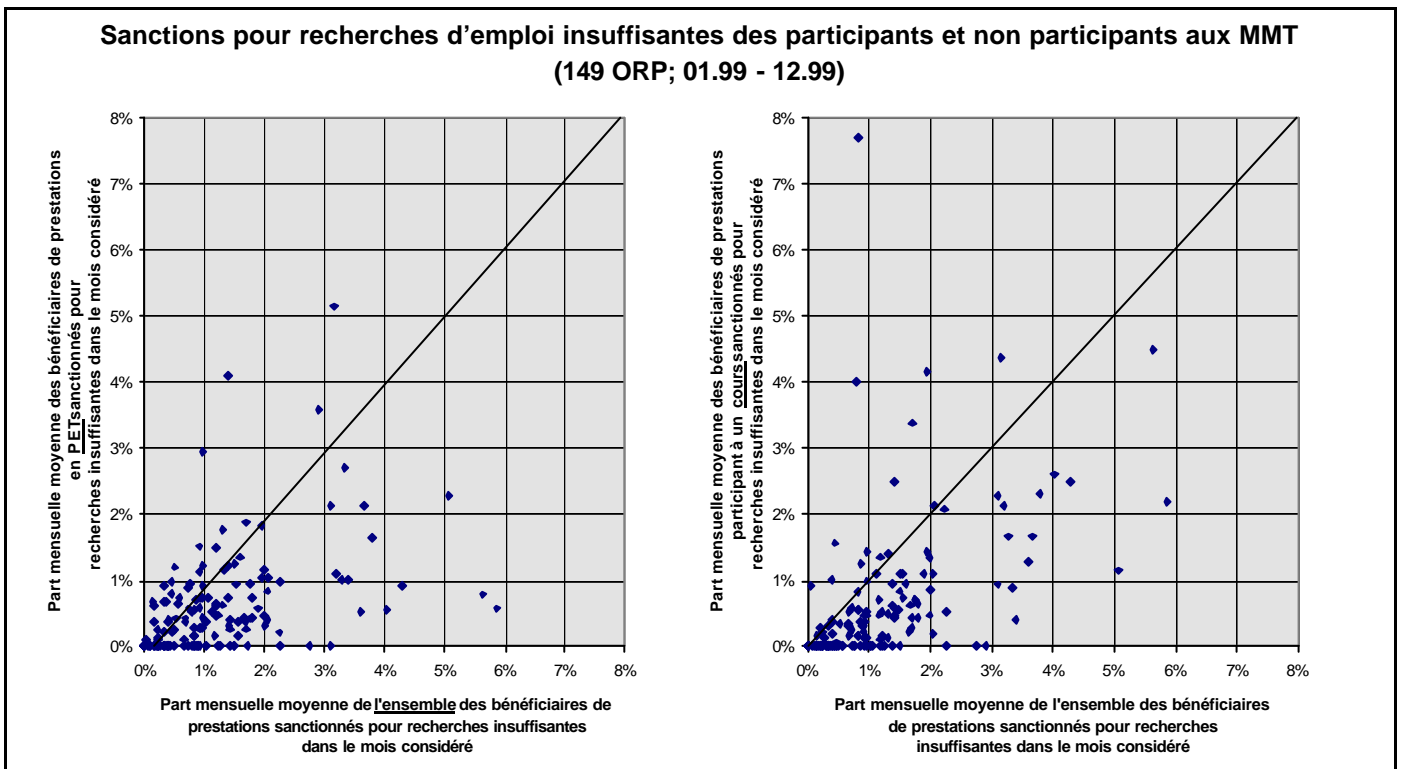
### 6.10.3 Encouragement de la recherche d'emploi durant la participation aux mesures

Compte tenu des données à disposition, nous pouvons estimer de manière générale que beaucoup d'ORP exigent des bénéficiaires de prestations en mesure qu'ils consentent de manière moins intensive à des efforts de recherche d'emploi que les autres bénéficiaires de prestations.

Ceci apparaît du fait que tant le nombre de sanctions pour recherches d'emploi insuffisantes que le nombre d'assignations à des places vacantes était, dans la période analysée, comparativement inférieur pour les participants à des mesures que pour les autres bénéficiaires de prestations.

#### *Sanctions pour recherches d'emploi insuffisantes*

Il apparaît sur le graphique 6-12 qu'en 1999 les ORP ont prononcé de manière générale moins de sanctions pour recherches d'emploi insuffisantes pour les bénéficiaires de prestations participant à un programme d'emploi temporaire (graphique de gauche) ou un cours (graphique de droite) que pour les autres bénéficiaires de prestations.



Graphique 6-12: Sanctions des bénéficiaires de MMT

Selon l'estimation de divers conseillers en personnel, cette constatation est à mettre au compte en autres des facteurs suivants:

1. Un nombre moindre de recherches d'emploi est diversement exigé des participants à des mesures, car ceux-ci ont moins de temps pour effectuer leurs recherches d'emploi que les autres bénéficiaires de prestations en raison des contraintes de temps parfois élevées qu'implique la mesure.
2. Il n'était pas permis jusqu'à fin 1999 de sanctionner un bénéficiaire de prestations participant à un programme d'emploi temporaire à 100 pour-cent par la suspension d'indemnités, dans la mesure où le dédommagement de ces bénéficiaires n'était pas défini comme indemnité mais comme salaire, et que seules les indemnités peuvent faire l'objet d'une suspension. Dans ces cas, une sanction n'était autorisée que si le programme d'emploi temporaire concerné était interrompu. On a souvent renoncé à une telle mesure.

Le problème a été réglé entre-temps: depuis le 1er janvier 2000, les prestations perçues dans le cadre de programmes d'emploi temporaire sont également définies comme indemnités.

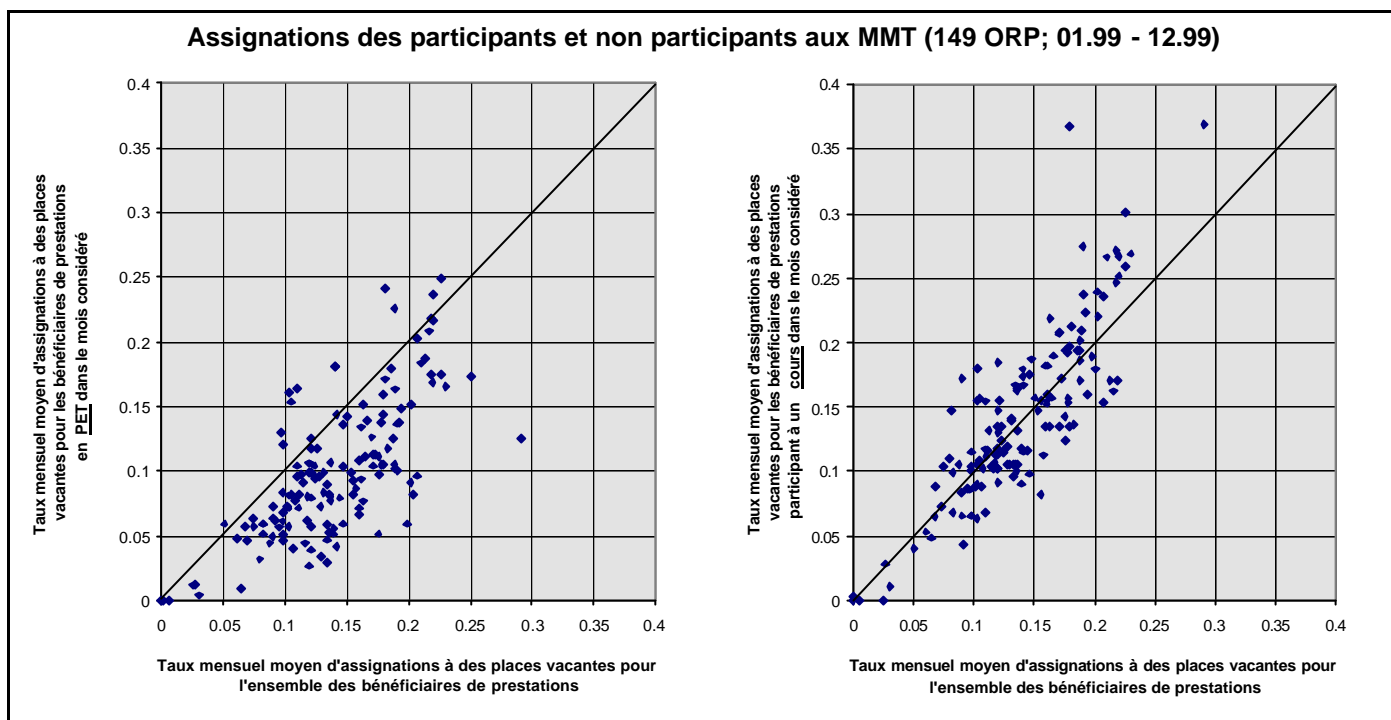
3. Les programmes d'emploi temporaire ont souvent déjà la fonction d'une sanction pour recherches d'emploi insuffisantes.
4. Dans le cas de cours qualifiants, les conseillers en personnel mettent souvent un accent moindre sur les recherches d'emploi.

Les calculs économétriques montrent que les ORP ayant un nombre de jours de suspension inférieur à la moyenne pour les participants à des MMT atteignent *tendanciellement* des résultats inférieurs. Cette relation n'est toutefois pas significative statistiquement.

### ***Assignations à des places vacantes***

L'image qu'offrent les calculs économétriques dans le cas des assignations à des places vacantes durant les MMT est plus nette que la précédente: les ORP qui poursuivent une pratique plus intensive d'assignation pour les participants à des mesures ont, de manière significative, une durée de réinsertion plus courte et un nombre moins élevé d'entrées au chômage de longue durée (voir chapitre 5.5). Il est naturellement décisif dans ce cadre d'éviter les erreurs d'assignation (voir étude d'évaluation ORP).

Sur la base du graphique 6-13, il est possible d'établir un net potentiel d'amélioration. Le graphique de gauche montre que dans le cas de programmes d'emploi temporaire, en particulier, nombre d'ORP ont réduit de manière considérable l'intensité d'assignation pour les participants aux mesures.



Graphique 6-13: Pratique d'assignation pour les participants à des MMT

#### 6.10.4 Facteurs de succès et possibilités d'amélioration

Lalivé d'Épinay et Zweimüller (1999) comme Lechner et Gerfin (1999) ont montré dans leurs études "Mesures du marché du travail, droit à l'indemnité de chômage et durée du chômage" et "Évaluation économétrique des mesures du marché du travail en Suisse" que la probabilité de réinsertion des participants à des MMT diminue durant la mesure (en particulier au début de la MMT).

Sur la base de nos résultats, on peut estimer que ce phénomène est pour une part essentielle à mettre sur le compte d'un manque de soutien et d'activation des participants aux mesures par les ORP.

Nous attendons ici un potentiel d'optimisation important. Il est nécessaire d'assurer que les demandeurs d'emploi (plaçables) s'efforcent de trouver du travail de manière intensive également durant la participation à une mesure de marché du travail. La constatation de l'étude d'évaluation ORP, selon laquelle l'initiative propre du demandeur d'emploi accélère considérablement la réinsertion, vaut également pour les participants aux MMT.

### **6.11 Processus 3.2: Optimisation des mesures par les organisateurs**

Les organisateurs de mesures doivent s'efforcer d'offrir le meilleur service possible à leurs clients. Les organisateurs interrogés considèrent ce point comme le facteur de succès le plus important pour assurer, à l'avenir également, l'obtention de mandats de l'assurance chômage.

Pour cette raison, les organisateurs contrôlent régulièrement (implicitement ou explicitement) la satisfaction de leurs clients, et ils adaptent leur offre en fonction. Du point de vue de l'organisateur, la question qui se pose alors en définitive est celle de l'identité du client à contenter et de ses critères de satisfaction.

En fonction des règles de choix des mesures (voir processus 1.2) en vigueur dans le canton, les organisateurs considèrent le demandeur d'emploi, le conseiller en personnel, la LMMT, ou l'ensemble de ces acteurs comme leurs clients principaux. En ce sens, selon le règlement des compétences du canton, les critères de qualité à remplir diffèrent pour l'organisateur: ce sont ceux du demandeur d'emploi, ceux du conseiller en personnel et / ou ceux de la LMMT.

Selon les affirmations des organisateurs, la baisse de la demande en MMT consécutive à la diminution du taux de chômage a augmenté la pression à offrir un service de la meilleure qualité possible. Selon la philosophie et le règlement de compétences des cantons, les possibilités de se profiler sont ici diverses.

### **6.12 Constellation des incitations des acteurs-clef**

Dans les chapitres précédents, on a mis en évidence les facteurs de succès en termes de processus et facteurs de succès structurels pour les processus-clef de mise en oeuvre des MMT.

Le présent chapitre présente les facteurs de succès touchant aux mécanismes d'incitation. Les constellations d'incitations de chacun des acteurs-clef sont décrites:

- Incitations des conseillers en personnel dans la fonction d'analyste du besoin et planificateur de mesure (voir chapitres 6.4 à 6.5)
- Incitations des collaborateurs LMMT comme responsables de l'approvisionnement en mesures et source d'information des conseillers en personnel (voir chapitres 6.7 à 6.9)
- Incitations des organisateurs de mesures (voir chapitres 6.9 à 6.11)
- Incitations des participants aux mesures.

### 6.12.1 Incitations des conseillers en personnel

Les conseillers en personnel jouent un rôle significatif en matière de recours aux MMT adapté aux besoins, et dès lors efficace: dans la plupart des cantons, ils sont responsables de la clarification du besoin en MMT des demandeurs d'emploi et du choix de mesures appropriées.

La performance des conseillers en personnel et donc des ORP, est exclusivement jugée, sous les conditions-cadre actuelles (Accord 2000), par rapport à la rapidité et la durabilité avec laquelle les demandeurs d'emploi sont réintégrés sur le marché du travail. Les conseillers en personnel ont ainsi d'excellentes incitations à n'utiliser que des MMT qui accélèrent la réinsertion des participants ou améliorent la durabilité de leur réinsertion.

Selon l'appréciation de collaborateurs LMMT et de cadres des OCIAMT analysés, il existe néanmoins des indices selon lesquels divers conseillers en personnel recourent à l'occasion consciemment à des MMT qui ne sont pas indiquées du point de vue du marché du travail. La raison en est souvent une complaisance à l'égard des demandeurs d'emploi (qui désirent participer à la mesure considérée).

### 6.12.2 Constellation des incitations des LMMT

Les LMMT ont, dans la plupart des cantons analysés, la responsabilité de l'approvisionnement en mesures collectives. En vue d'un recours efficace aux MMT, des incitations devraient être créées qui amènent les LMMT à réaliser un approvisionnement en mesures autant que possible orienté vers les résultats, donc adapté aux besoins.

Le comportement des LMMT est aujourd'hui influencé par les incitations suivantes:

1. *Perception de son rôle par la LMMT comme responsable d'un approvisionnement et d'une utilisation des mesures commandées, adaptés aux besoins*

La LMMT s'efforce d'assurer un approvisionnement correspondant aux besoins. Ceci est une préoccupation naturelle de tout service d'achats.

2. *Aversion au risque dans l'approvisionnement en mesures collectives*

La LMMT devrait de plus éviter en tous les cas que des places en mesures soient commandées à des organisateurs et ne puissent en définitive être occupées. Selon les circonstances, les coûts des organisateurs ne peuvent alors pas entièrement être dédommagés. Les organisateurs supportent de ce fait le risque d'erreurs de planification éventuelles des LMMT (voir chapitre 6.12.3). Ceci a pour conséquence pour la LMMT

qu'en cas d'annulations fréquentes de cours, ou de PET non remplis, sa réputation auprès des organisateurs de MMT se dégrade, et avec le temps la collaboration entre LMMT et organisateurs en pâtit sensiblement.

Jusqu'ici les LMMT ont tenté, lorsque des places en mesures étaient libres, d'amener les planificateurs de mesures c'est-à-dire les conseillers en personnel à occuper les places. Compte tenu de la nouvelle constellation des incitations des planificateurs de mesures, une telle approche sera difficilement possible dans le futur. On peut de ce fait craindre que les LMMT montrent à l'avenir un comportement d'approvisionnement plutôt défensif en matière de mesures collectives.

### 3. *Respect de conditions-cadre formelles*

Les LMMT ont un net intérêt à respecter les conditions-cadre formelles de l'instance de surveillance, conditions dont le non-respect entraîne des désavantages pour elles et leur canton. Sont à compter parmi ces conditions, par exemple, le respect des plafonds de coût des mesures.

### 4. *Maximisation de l'offre de MMT*

Selon la règle de dédommagement des coûts administratifs en vigueur, le nombre de collaborateurs de la LMMT financés par l'assurance chômage dépend du nombre de places en mesures réalisées par le canton considéré. Les LMMT ont ainsi un intérêt vital à encourager le recours aux MMT dans le canton.

Au contraire des ORP, il n'a pas pu être jusqu'ici trouvé d'indicateurs en matière de prestations à partir desquels quantifier les résultats des LMMT. Les LMMT n'ont ainsi aucune incitation directe (hors leur conscience professionnelle) à atteindre autant que possible de bons résultats, et donc à mettre à disposition une offre en MMT de haute qualité.

Elles ont cependant une incitation indirecte à assurer une offre adéquate, dans la mesure où elles peuvent assurer (uniquement) par ce moyen que les mesures soient finalement utilisées. Une condition importante pour cela est que la LMMT ne soit pas en charge de décider dans quelle mesure le demandeur d'emploi est envoyé. En ce sens, la LMMT n'est pas l'institution adaptée pour le rôle d'analyste du besoin ou de planificateur de mesures (également) du point de vue de ses incitations théoriques.

### 6.12.3 Constellation des incitations des organisateurs

#### *Objectifs économiques des organisateurs de MMT*

L'évaluation des objectifs économiques des organisateurs de MMT demande que soit procédé à une différenciation par type de mesure:

##### 1. *Cours*

Les organisateurs à but lucratif s'efforcent fondamentalement de réaliser un gain économique. Les organisateurs à but non-lucratif cherchent quant à eux, de manière générale, à ne pas enregistrer de pertes financières. Ils poursuivent de plus, le cas échéant, des motifs idéaux.

##### 2. *Programmes d'emploi temporaire, entreprises d'entraînement et semestres de motivation*

Les mêmes réflexions valent pour les organisateurs de ce type de MMT que pour les organisateurs de cours à but non-lucratif. Divers organisateurs retirent une utilité supplémentaire du fait que les participants à la mesure fournissent des prestations utilisables économiquement.

##### 3. *Allocations*

Dans le cas des allocations d'initiation au travail, des allocations de formation et des stages, les organisateurs de la mesure, c'est-à-dire les employeurs concernés, sont intéressés uniquement à des participants qui peuvent grâce à l'allocation être intégrés de manière profitable dans le processus de production. Dans la mesure où en fin de mesure la valeur productive du demandeur d'emploi (sans allocation) est toujours inférieure à son salaire, il peut être avantageux pour l'employeur de licencier cette personne après la période de subventionnement par l'assurance chômage. Il est nécessaire de tenir compte de cet état de fait, et de n'allouer des allocations que lorsque la valeur de production du demandeur d'emploi peut être amenée durablement à un niveau compatible avec le marché du travail.

#### *Comportement attendu des organisateurs de cours, programmes d'emploi temporaire, semestres de motivation et entreprises d'entraînement*

Le dédommagement des organisateurs de programmes d'emploi temporaire, de semestres de motivation et de cours se base sur le nombre de participants à la mesure. Les organisateurs poursuivent de ce fait typiquement l'objectif d'acquérir autant que possible de nombreux participants à leurs mesures.

Ils peuvent atteindre cet objectif au mieux en persuadant de la qualité et de l'utilité de la mesure les personnes de l'administration cantonale qui...

- ... planifient l'utilisation de la mesure pour les demandeurs d'emploi
- ... et qui sont responsables du choix de l'organisateur adéquat

Dans les chapitres précédents il a été recommandé, pour d'autres raisons, que les conseillers en personnel décident de l'utilisation de la mesure, et que tant la LMMT que les conseillers en personnel soient intégrés dans le choix des organisateurs. Cette participation parallèle de la LMMT et des conseillers est à saluer aussi du point de vue de la constellation des incitations de l'organisateur. Les critères d'appréciation des conseillers et de la LMMT se complètent (voir chapitre 6-6), si bien qu'il est fondamentalement avantageux du point de vue de la qualité de l'offre que les organisateurs s'efforcent de satisfaire tant les conseillers en personnel que la LMMT.

***Incitations particulières des organisateurs de programmes d'emploi temporaire et de semestres de motivation du fait des règles de financement en vigueur***

Pour les organisateurs, dans les conditions légales actuelles, la réalisation de programmes d'emploi temporaire est inintéressante d'un point de vue économique. Ce, pour les raisons décrites ci-après.

Selon l'art.72 et l'art. 75 LACI, aucun gain ne peut résulter pour les organisateurs de la réalisation de programmes d'emploi temporaire. Seuls les coûts facturables démontrés leur sont remboursés. Les organisateurs de programmes d'emploi temporaire n'ont ainsi aucune possibilité de constituer des réserves.

Les coûts facturables pour la réalisation de PET ne peuvent dépasser, selon la "Circulaire relative aux MMT", une somme donnée, plafonnée par participant et par jour (chapitre 4.5 de la circulaire). Les organisateurs de mesures souscrivent ainsi à un risque de perte pour le cas où le nombre de participants est inférieur aux attentes.

Cette combinaison de risque de perte et d'absence de réserves signifie pour les organisateurs de programmes d'emploi temporaire une situation problématique d'un point de vue économique. Elle sera à l'avenir rendue plus aiguë du fait de l'Accord 2000 et de la révision technique de la LACI: jusqu'à fin 1999, les organisateurs pouvaient partir du principe, du fait de l'accord de prestation en vigueur pour les ORP comme des directives d'offre minimum en MMT, que les places en mesures planifiées seraient en définitive occupées. Le risque de perte était ainsi faible. A l'avenir, le nombre de participants est appelé à varier encore davantage du fait de la

modification de la base légale (révision technique de la LACI) et de l'Accord 2000, accroissant d'autant le risque de perte.

Le risque de perte accru pour les organisateurs de programmes d'emploi temporaire a deux effets potentiels sur l'offre de places en programmes:

1. D'une part, le risque existe qu'une grande partie des organisateurs ne soient pas prêts à maintenir leur offre sous ces conditions. Ceci devrait spécialement être le cas pour les PET qui n'amènent pas d'utilité économique à leurs organisateurs, typiquement les programmes qui - ainsi qu'il est prévu par la loi - ne concurrencient pas l'économie privée.
2. D'autre part, les organisateurs de PET demeurant sur le marché mettront tout en oeuvre pour remplir leurs mesures et pour garder les participants jusqu'à la fin de leur programme, d'une durée maximale de 6 mois. Les organisateurs de mesures n'auront en aucune manière d'incitations à activer les assurés pour qu'ils trouvent et intègrent un nouvel emploi pendant la durée de la MMT (ils auront même des incitations inverses). Les planificateurs de mesures du canton éviteront pour leur part les programmes d'emploi temporaire qui n'incitent pas les demandeurs d'emploi à trouver et occuper rapidement un emploi. Ces PET devraient ainsi être poussés hors du marché.

En raison de ces relations, on peut s'attendre qu'en l'absence de modifications adéquates des directives de financement, la plupart des organisateurs de programmes d'emploi temporaire se retirent du marché.

Des conditions-cadres doivent dès lors être créées, qui assurent aux organisateurs une incitation à fournir une offre adaptée. Il a été en partie tenu compte de cette problématique dans le cadre de la nouvelle circulaire. Le risque de perte des organisateurs de programmes d'emploi temporaire a été en partie amorti, dans la mesure où des dépassements de budget de 10 pour-cent maximum sont désormais possibles (chiffre A22).

#### **6.12.4 Constellation des incitations des participants aux mesures**

Il est déterminant pour le succès des MMT - en particulier dans le cas de mesures qualifiantes - que le demandeur d'emploi concerné participe aux mesures volontairement et avec engagement. L'entretien personnel avec le demandeur d'emploi a de ce point de vue une grande importance. Il donne la possibilité de réduire le scepticisme éventuel du demandeur d'emploi vis-à-vis de la MMT, respectivement de favoriser sa motivation pour la mesure.

Il est par ailleurs décisif que le conseiller en personnel responsable puisse assurer également durant la participation à la mesure que le demandeur d'emploi soit activement amené à acquérir les compétences de marché ou à

obtenir rapidement un emploi durable. Les facteurs de succès et recommandations d'action à ce sujet sont présentées au chapitre 6.10.

La motivation des participants est, de l'avis des organisateurs de mesures également, un des facteurs principaux pour le succès de la mesure.

### **6.12.5 Facteurs de succès et possibilités d'amélioration**

Les recommandations suivantes concernant les mécanismes d'incitation peuvent être tirées des analyses:

1. *Conseillers en personnel et LMMT comme clients des organisateurs*  
Des structures devraient être mises en place dans lesquelles les organisateurs doivent s'efforcer de convaincre tant les conseillers en personnel que la LMMT de la qualité de leurs services.
2. *Développement de valeurs de controlling orientées vers les résultats pour la LMMT*  
Il est à examiner si les LMMT peuvent être jugées davantage par rapport à leurs résultats que jusqu'à maintenant.
3. *Garanties de déficit pour les erreurs de planification de la LMMT*  
Il est à examiner si les LMMT devraient se voir mettre un budget (minimal) à disposition, avec lesquels elles puissent couvrir les déficits éventuels d'organisateur dans le cas d'une non occupation de places en mesures. Ceci permettrait d'éviter que les LMMT choisissent à l'avenir une stratégie d'approvisionnement par trop défensive.
4. *Dédommagement des organisateurs de MMT lié aux résultats*  
Dans la mesure du possible, il serait bon de lier à l'avenir le dédommagement des organisateurs aux résultats obtenus. En particulier dans le cas de mesures longues (cours de longue durée, programmes d'emploi temporaire), les organisateurs se verraient ainsi offrir de meilleures incitations à soutenir activement la réinsertion rapide et durable des participants aux MMT. De l'avis de conseillers en personnel, ceci était jusqu'ici un déficit essentiel de nombreux organisateurs.
5. *Réserves appropriées pour les organisateurs de programmes d'emploi temporaire et de semestres de motivation*  
Nous recommandons d'examiner si les organisateurs de programmes d'emploi temporaire et de semestres de motivation devraient être autorisés à constituer des réserves de dimensions limitées; on pourrait également examiner si l'affectation des réserves devrait être déterminée de telle manière que celles-ci ne puissent être utilisées que pour la couverture de risques liés aux mesures et doivent sinon être remboursées. La règle ne devrait pas être formulée de telle manière qu'elle soit

équivalente à une garantie de déficit pour l'organisateur. Il en résulte sinon un maintien de structure indésirable, qui empêche la réalisation d'une pression sur les offres de MMT qui rencontrent une demande faible pour des raisons touchant à leur orientation ou à leur qualité.

## 7 Recommandations d'action

### 7.1 Facteurs de succès stratégiques de la mise en oeuvre des MMT

Les MMT mènent au résultat désiré lorsqu'elles sont mises en oeuvre *selon le besoin*. Les demandeurs d'emploi devraient fréquenter uniquement les mesures qui accroissent leurs chances d'une réinsertion rapide et durable.

Sur la base des résultats de la présente étude, deux facteurs de succès stratégiques, avant tout, sont décisifs:

- *Facteur critique de succès: Clarification des besoins et choix de mesure*  
Il est nécessaire de déterminer pour chaque demandeur d'emploi si le recours à des MMT spécifiques permet d'accélérer la rapidité de réinsertion et d'améliorer sa durabilité. Lorsque les déficits du demandeur d'emploi ou l'effet de la mesure concernée sont évalués de manière inadéquate, la mesure ne peut atteindre le résultat désiré.
- *Facteur critique de succès: Approvisionnement en mesures adéquates*  
Il est nécessaire d'assurer que les mesures sont disponibles au niveau de qualité nécessaire et au moment adéquat. Si les mesures ne couvrent pas les besoins des demandeurs d'emploi concernés, le résultat désiré ne peut être atteint.

Dans le cadre de la présente étude ont pu être localisés des potentiels d'amélioration essentiels touchant à ces deux facteurs stratégiques de succès. Ils sont à réaliser pour partie au niveau de l'exécution par les cantons (voir chapitre 7.2), pour partie ils concernent un échelon supérieur à l'exécution cantonale (voir chapitres 7.3 et suivants).

### 7.2 Recommandations d'action pour les organes d'exécution cantonaux

La tâche des cantons consiste à établir des conditions-cadre telles que les personnes-clef dans la mise en oeuvre des MMT...

- ... d'une part soient en mesure d'assurer un recours aux MMT adapté aux besoins
- ... d'autre part aient la volonté de le faire et bénéficient des incitations adéquates

Les cantons peuvent influencer ces conditions-cadre essentiellement à l'échelon de la *structure organisationnelle*, des *processus* et de la *direction*.

Les améliorations et recommandations concernant ces points sont résumés ci-dessous. Des explications détaillées sont à trouver au chapitre 6.

### *Structure organisationnelle*

Sur la base des résultats de la présente évaluation, les recommandations suivantes sont à faire concernant la structure organisationnelle:

- La décision quant au besoin en MMT du demandeur d'emploi devrait être de la compétence du conseiller en personnel responsable de son dossier.
- Le choix de la mesure adéquate pour le demandeur d'emploi devrait également être de la compétence du conseiller en personnel.
- Les conseillers en personnel devraient en cas de nécessité pouvoir faire appel aux compétences d'experts externes.
- Les conseillers en personnel devraient se spécialiser par branches (ce qui est implique une orientation par branches au sein de l'ORP).
- La planification des besoins et l'approvisionnement en mesures collectives, ainsi que le management de la qualité, devraient être de la compétence de la LMMT.
- La LMMT ne devrait pas avoir la compétence de juger la clarification des besoins et le choix de la mesure par le conseiller en personnel sur son contenu, ni de rejeter sa décision le cas échéant.
- Une décentralisation accrue des LMMT, leur intégration accrue avec les ORP, n'est pas à recommander.

### *Processus*

Concernant l'organisation des processus, les potentiels d'optimisation suivants ont été mis en évidence (voir chapitre 6):

- La clarification du besoin par le conseiller en personnel devrait s'effectuer plus rapidement.
- Les conseillers en personnel devraient avoir à disposition plus d'informations concernant les effets des MMT pour des déficits de marché de l'emploi donnés (voir chapitre 7.4 ci-dessous).
- Les conseillers en personnel devraient avoir à disposition plus d'aides à la décision structurées pour la clarification du besoin et le choix de mesures (voir chapitre 7.5 ci-dessous).
- La base d'information des conseillers en personnel pour la planification de cours individuels devrait de manière générale être améliorée.
- Concernant le moment adapté pour la mesure, un potentiel d'amélioration est présent en de nombreux lieux.

- Pendant la participation à la mesure, les conseillers en personnel ne devraient déléguer le soutien du demandeur d'emploi à l'organisateur que lorsqu'existe un contact étroit avec l'organisateur. Le soutien et l'activation des demandeurs d'emploi en mesures est à intensifier.
- Les LMMT ne devraient pas s'appuyer sur les déclarations des conseillers en personnel pour la planification quantitative des besoins. Ils le devraient par contre pour la planification du contenu des mesures.
- L'organe de compensation devrait traiter plus rapidement les décomptes de paiement finaux des organisateurs de mesure.
- Les mandats aux organisateurs de mesures devraient être davantage attribués sur la base d'appels d'offre concurrentiels.
- Il devrait être passé davantage d'accords d'objectifs individuels par demandeur d'emploi avec les organisateurs de mesures.
- Le degré d'atteinte des objectifs par les organisateurs de mesures devrait être examiné systématiquement.
- Le dédommagement des organisateurs de mesures devrait être lié davantage aux résultats obtenus.
- Les MMT devraient davantage être mises en oeuvre en combinaison avec d'autres mesures.

### *Direction*

Les potentiels d'optimisation principaux consistent dans une amélioration de la constellation d'incitations des acteurs-clef. Les recommandations suivantes sont à faire ici (voir chapitre 6):

- *Direction OCIAMT: Assurer une philosophie orientée vers les résultats*

Les cantons devraient poursuivre la philosophie de mettre en oeuvre les MMT uniquement dans le sens de l'exécution de la LACI et des besoins correspondants du demandeur d'emploi (voir chapitre 7.1). Actuellement, les philosophies de certains cantons s'éloignent partiellement de ceci. Ce devrait être évité à l'avenir.

- *Conseillers en personnel de l'ORP*

Les conseillers en personnel ont, dans les conditions-cadre actuelles, de bonnes incitations à une mise en oeuvre des MMT adaptée aux besoins. Dans la pratique, des philosophies différentes sont néanmoins observables chez certains conseillers. Pour éviter ce phénomène, la culture orientée vers les résultats dans l'ORP doit être renforcée. Ceci est une

tâche de direction centrale du chef ORP (voir l'étude d'évaluation des ORP).

- *Collaborateurs des LMMT*

Les LMMT (étudiées) ne sont actuellement pas soumises à des directives d'objectifs de résultats mesurables. Nous recommandons de concevoir autant que possible des indicateurs qui permettent de tirer des conclusions quant aux résultats atteints par les LMMT.

Les LMMT ont dans les conditions-cadre actuelles une incitation à planifier les mesures collectives de manière défensive. Nous recommandons de modifier en conséquence les règles de financement (voir chapitre 6.12.5)

- *Organisateurs de MMT*

Les organisateurs de mesures devraient être davantage soumis à une situation de concurrence. Pour ce faire, il est à recommander de choisir les organisateurs davantage dans le cadre de soumissions, de recourir plus intensivement à un approvisionnement intercantonal en mesures (mettant ainsi les organisateurs des différents cantons en concurrence) et de dédommager les organisateurs davantage en fonction des résultats atteints.

Les organisateurs de programmes d'emploi temporaire devraient être autorisés à constituer des provisions de dimension limitée.

Une autre tâche de direction importante est le choix et la formation des collaborateurs des ORP et LMMT. Cet aspect prend une dimension critique dans le succès des MMT, si l'on considère les exigences élevées qu'elles posent à ces collaborateurs. Il est nécessaire que les directions s'assurent par un management du personnel adéquat de conserver des collaborateurs compétents et expérimentés.

### **7.3 Centralisation des LMMT**

Les LMMT cantonales n'atteignent pas la taille critique nécessaire à une gestion efficace et efficiente.

Pour cette raison, les LMMT devraient travailler davantage à un échelon intercantonal. Les deux variantes de base possibles d'une telle collaboration - coopération de LMMT indépendantes ou intégration organisationnelle de LMMT -, ainsi que les possibilités de leur réalisation, devraient être examinées.

## 7.4 Optimisation des données

Les conseillers en personnel poursuivent les stratégies les plus diverses en ce qui concerne le recours aux MMT pour des déficits de marché du travail donnés (voir chapitre 6.4.11). Quoique ces stratégies soient parfois diamétralement opposées, la plupart des conseillers en personnel sont convaincus que leur stratégie est la stratégie correcte. Ils s'appuient pour cela tant sur leur expérience que sur des réflexions théoriques.

Cette multiplicité de stratégies MMT (contradictoires) provient du fait que les conseillers en personnel ne peuvent s'appuyer, dans leur travail quotidien, sur des résultats et conclusions quant aux effets des MMT pour des déficits de marché du travail donnés. Les études disponibles jusqu'à présent livraient des conclusions quant à l'utilité des MMT en général et quant aux stratégies de base adéquates (voir chapitre 5.5).

Il est à recommander de procéder à l'avenir à une analyse plus approfondie des liens entre recours aux MMT pour des déficits donnés et résultats atteints. Pour cela, il est toutefois nécessaire d'adapter la structure actuelle de données PLASTA et SIPAC récoltées.

1. En plus des caractéristiques socio-démographiques d'emploi, des informations quant aux potentiels et déficits relatifs au marché du travail des demandeurs d'emploi devraient être récoltées.
2. Pour chaque participant à une mesure, il faudrait de plus saisir des informations quant à l'objectif que poursuivait la mesure considérée.

## 7.5 Développement d'un système apprenant

Les collaborateurs des ORP et LMMT comme les organisateurs de mesures améliorent leurs compétences par une expérience professionnelle croissante. Les expériences des acteurs individuels du système ne sont toutefois pas systématiquement rassemblées, analysées et exploitées.

Nous recommandons de concevoir un système qui rassemble les expériences individuelles des personnes concernées, en tire des enseignements, et mette ses conclusions à disposition des collaborateurs ORP et LMMT ainsi que des organisateurs de mesures.

Un système de ce type aurait les avantages suivants:

1. L'efficacité de l'ensemble du système s'accroît dans la mesure où les conclusions basées sur les succès et échecs individuels sont consolidées.
2. Le temps de formation de nouveaux collaborateurs diminue.
3. La qualité des connaissances augmente.

Le dernier avantage décrit est particulièrement important. Les expériences individuelles des conseillers sont en soi peu fiables: en moyenne, chaque conseiller met en oeuvre chaque année environ 60 mesures de différents types pour des déficits de marché du travail les plus divers (considérant un nombre de 100 demandeurs d'emploi par conseiller en personnel, une durée moyenne de la recherche d'emploi de 240 jours et un taux de participants aux mesures par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de prestations de 40 pour-cent). Des conclusions fiables ne peuvent être tirées sur cette base. Si toutefois les expériences de tous les conseillers sont analysées ensemble, la qualité des conclusions augmente.

## **7.6 Amélioration des bases de décision pour la clarification des besoins et le choix de la mesure**

Les clarifications du besoin et les choix de mesure effectués par les conseillers en personnel se basent souvent sur une récolte d'information non standardisée et un jugement global subséquent de nature intuitive (voir chapitre 6.4.9).

Nous recommandons de mettre à disposition des conseillers en personnel des aides à la décision structurées (instruments de diagnostic, bases de données de profiling, manuels, etc.) pour le jugement du besoin en MMT des demandeurs d'emploi. Ceci correspond à un besoin largement répandu chez les conseillers en personnel.

Ces instruments d'aide à la décision devraient être développés en combinaison avec les recommandations d'action décrites aux chapitres 7.4 et 7.5.

## **7.7 Examen des conditions-cadre (légal) de niveau supérieur**

Les potentiels d'amélioration touchant aux conditions-cadre de niveau supérieur (loi, ordonnances, circulaires) sont décrits ci-dessous de manière résumée. Leur description détaillée se trouve dans le volume séparé comprenant les annexes.

### **7.7.1 Participation des cantons aux coûts de mise à disposition des MMT**

Les cantons doivent selon la LACI participer dans une certaine mesure aux coûts de mise à disposition des MMT. Ceci mène à des erreurs de pilotage fondamentales (voir à ce propos l'étude menée par CGEY sur mandat du **seco** "Mandat de prestation et mécanismes d'incitation pour les ORP").

Ces faiblesses devraient être éliminées dans le cadre de la révision de la LACI, en ne faisant plus dépendre la participation financière des cantons de la réalisation d'un nombre donné de MMT.

### 7.7.2 Financement des programmes d'emploi temporaire

Pour les organisateurs, sous les conditions-cadre légales actuelles, la réalisation de programmes d'emploi temporaire est inintéressante d'un point de vue économique (voir chapitre 6.12.3). Ils doivent d'une part supporter le risque financier, sans que d'autre part la possibilité leur soit donnée de constituer pour ceci des réserves ou de réaliser des profits.

Nous recommandons d'examiner s'il devrait être permis aux organisateurs de programmes d'emploi temporaire et de semestres de motivation de constituer des réserves de dimension limitée. Cette règle ne doit toutefois pas correspondre à une garantie de déficit pour les organisateurs de mesures, sans quoi il en résulte un maintien de structure indésirable empêchant que les offres en MMT inadaptées soient exclues du marché.

### 7.7.3 Simplification de la procédure d'autorisation

La procédure d'autorisation pour les MMT est considérée lourde. Nous recommandons d'étudier des possibilités de simplification. Il vaudrait la peine en particulier d'examiner si un budget global pour les MMT devrait être octroyé aux cantons (voir chapitres 6.8.5 et 6.8.6).

### 7.7.4 MMT comme instrument de prévention

#### *MMT déjà lors de risque potentiel de chômage*

L'effet des MMT qualifiantes sur les chances d'insertion des demandeurs d'emploi est par nature déplacé dans le temps. Dans ce sens, et selon l'indication de marché du travail, il est fondamentalement recommandé de mettre en oeuvre les mesures adéquates aussitôt que possible.

Pour cette raison, il peut être utile de mettre en oeuvre de manière préventive des mesures de formation pour des personnes potentiellement menacées de chômage.

De manière analogue aux mesures de formation, il peut être indiqué en cas de besoin de recourir aussi à d'autres mesures préventives lorsque les personnes potentiellement menacées de chômage peuvent ainsi être soutenues efficacement à trouver un emploi durable avant la réalisation du risque de chômage.

Selon les dispositions légales actuelles, la mise en oeuvre préventive de cours se limite aux personnes menacées de chômage *imminent*, c'est-à-dire de personnes en délai de congé. Compte tenu de la durée des mesures de formation ou de reconversion, parfois très longue suivant les déficits du demandeur d'emploi, nous recommandons d'examiner si les MMT peuvent

en cas de besoin être mises en oeuvre déjà lors de menace de chômage latente ou indirecte.

### ***Partage des coûts entre employeur et assurance chômage***

Selon l'article 59 LACI, l'assurance encourage par des prestations financières la reconversion, le perfectionnement et l'intégration d'assurés dont le placement est impossible ou très difficile pour des raisons inhérentes au marché du travail. Au surplus, la lutte contre le risque de chômage par le recours aux MMT est encouragée.

La LACI assure par ces dispositions que les mesures mises en oeuvre soient judicieuses d'un point de vue économique. De ce point de vue, il est des constellations possibles où les mesures ne sont pas appliquées quand bien même elles seraient économiquement efficaces.

Ceci est en particulier le cas lorsqu'un employé menacé de chômage veut participer à un cours qui, d'une part, n'offre pas une utilité suffisante pour justifier le prix du cours ni du point de vue de l'assurance ni du point de vue de l'employeur, mais pour lequel, d'autre part, la somme des utilités globales de l'assurance et de l'employeur est plus élevée que le coût du cours considéré. Dans ce cas, l'employé ne participe pas au cours, quand bien même ceci cela serait judicieux d'un point de vue économique. Il est à examiner dans ce cadre si l'assurance devrait participer aux coûts de formation de firmes ou de personnes privées, ce dans la mesure où l'employé considéré appartient à un groupe à risque sur le marché du travail. L'évaluation du risque pour le demandeur d'emploi peut se baser sur différents critères (âge, région, formation, branche, ....).

Une base pour l'établissement d'une règle de financement correspondante serait la suivante:

$$ContributionFinancière_j = f(GroupeRisque_j, C_{MMT}^j)$$

$$GroupeRisque_j = f(P_U^j, E_T^j)$$

Où,

$GroupeRisque_j$  = Groupe à risque auquel appartient la personne j

$C_{MMT}^j$  = Coûts de la MMT nécessaire

$P_U^j$  = Probabilité de chômage de la personne j

$E_T^j$  = Durée attendue du chômage

La difficulté principale de toute règle de financement de ce type peut se trouver dans le fait que les employeurs cherchent dès lors à obtenir le

financement de l'assurance chômage pour toutes leurs mesures de perfectionnement - également les mesures non indiquées du point de vue du marché du travail. Ceci doit être évité par des règles strictes.

## 7.8 Révisions en cours en Suisse

Ces dernières années, la loi sur l'assurance chômage révisée en 1995 a été évaluée systématiquement, sous la direction du secrétariat d'Etat à l'économie (**seco**). Les potentiels d'optimisation évalués sont depuis mis en oeuvre progressivement.

Les mesures suivantes ont en particulier déjà apporté des améliorations essentielles, également dans le domaine des MMT:

### 1. *Accord 2000*

L'Accord ORP / LMMT / autorité cantonale 2000 a amélioré durablement les constellations d'incitations de ces acteurs-clef dans le domaine des MMT.

### 2. *Processus de développement organisationnel dans les cantons*

En collaboration avec le **seco**, et avec le soutien d'externes, divers cantons mènent à bien des projets de développement organisationnel de leurs instances d'exécution. Dans le cadre de ces processus de développement organisationnel, les potentiels d'amélioration individuels dans les ORP et la LMMT sont localisés, puis mis en oeuvre avec les collaborateurs sur le terrain.

### 3. *Révision technique de la LACI et révision 2003 de la LACI*

Dans le cadre de la révision technique de la LACI, des erreurs de pilotage importantes dans le domaine du financement ont été éliminées. La prochaine révision LACI 2003 a pour objectif d'optimiser plus avant les bases légales.

## 8 Evaluation de potentiel

### 8.1 Importance croissante des MMT

Pour une grande partie des demandeurs d'emploi s'offrent aujourd'hui de nouvelles perspectives de réinsertion, grâce à l'amélioration de la conjoncture et à la capacité accrue d'absorption du marché du travail qui s'ensuit. La demande en employés qualifiés est dans de nombreuses branches plus importante que l'offre. On peut de ce fait s'attendre qu'à l'avenir le marché du travail intègre davantage les demandeurs d'emploi quand bien même ils ne disposent pas d'un profil idéal. Ceci ouvre de plus en plus la possibilité, par des MMT ciblées, de rendre des demandeurs d'emploi difficilement plaçables attractifs pour le marché du travail. Par le recours aux MMT, le socle des demandeurs d'emplois dont la réintégration n'était pas possible jusqu'ici devrait ainsi pouvoir être encore réduit dans les années à venir.

### 8.2 Limites de l'évaluation de potentiel

L'utilité économique globale des MMT ne peut actuellement être déterminée de manière conclusive. Les données disponibles ne permettent pas de tirer des conclusions définitives quant à l'utilité économique des MMT, en particulier pour les raisons suivantes:

#### 1. *Importance croissante des MMT*

Le rôle que jouent les MMT dans la probabilité de réinsertion des demandeurs d'emploi devrait augmenter dans la période à venir, pour les raisons décrites précédemment.

#### 2. *L'amélioration à long terme de la durabilité de réinsertion et de l'évitement des fins de droits ne peut actuellement être estimée*

Du fait de la période limitée pour laquelle des données concernant le recours aux MMT sont disponibles, il n'est pas possible actuellement d'analyser de manière exacte dans quelle mesure les MMT améliorent la durabilité de la réinsertion et contribuent à éviter les arrivées en fin de droits (voir chapitre 5.3.1).

#### 3. *Effets des MMT au-delà du marché du travail*

Les MMT n'ont pas seulement des effets centrés sur le marché du travail. Diverses MMT amènent une série de résultats supplémentaires difficilement quantifiables: on peut compter parmi ceux-ci la stabilisation psychique de demandeurs d'emploi ou l'amélioration de l'intégration des étrangers comme effet des mesures.

### 8.3 Estimation de potentiel en ce qui concerne l'accélération de la réinsertion

Le potentiel qui se serait dégagé durant la période d'analyse en matière de rapidité et durabilité de réinsertion si tous les ORP s'étaient comportés comme les 5 meilleurs ORP de Suisse est estimé ci-après.

Selon les analyses économétriques, les cinq meilleurs ORP ont pu, grâce à un recours adapté aux MMT, réduire les indemnités journalières de 8 à 12 pour-cent en comparaison à la moyenne des autres ORP. Ceci correspond, pour une durée moyenne des indemnités journalières de 185 jours, à environ 18 jours ou à une réduction de l'effectif des demandeurs d'emploi de 8 à 12 pour-cent.

Un potentiel d'optimisation considérable apparaît aussi s'agissant d'éviter les fins de droits potentielles ou de favoriser la durabilité de la réinsertion: en comparaison avec les autres ORP et grâce à un recours aux MMT adapté aux besoins, les 5 meilleurs ORP par catégorie de résultat ont pu réduire les entrées au chômage de longue durée d'environ 17 à 23 pour-cent et les taux de réinscription de 18 à 30 pour-cent.

Les remarques suivantes doivent être faites à propos de cette estimation:

1. L'estimation ne mesure pas le potentiel en soi des MMT existantes: elle mesure le potentiel réalisable par *un recours amélioré* aux MMT.
2. L'estimation prend en compte uniquement les différences mesurables de la mise en oeuvre des MMT. Les différences d'un point de vue qualitatif (qualité des mesures, précision de la clarification des besoins, etc.) ne sont pour une part essentielle pas comprises dans les calculs.