



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

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

L'essentiel en bref

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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