

## Programmes d'emploi temporaire

# Des mesures d'emploi plus efficaces sont possibles

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a évalué les programmes d'emploi temporaire et de stages professionnels. Des améliorations sont possibles tant dans leur conception et leur mise en œuvre que dans leur proximité avec le marché du travail et leur contrôle. Le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) et les cantons veulent donner suite aux recommandations du CDF.

Par Martin Baumann, évaluateur au sein du centre de compétences Audit de rentabilité et évaluation du CDF

En 2013, les programmes d'emploi temporaire (PET) et de stages professionnels ont coûté 190 millions de francs. Sur l'ensemble du pays, 33 000 personnes ont suivi un PET et 1800 un stage professionnel. Cela correspond respectivement à 20% et à 1% du nombre de demandeurs d'emploi en 2013. Dans le cadre de notre étude, nous avons non seulement analysé les mesures instaurées au plan national, mais aussi la mise en œuvre, les effets et le contrôle des PET dans huit cantons (Argovie, Berne, Genève, Lucerne, Saint-Gall, Schwytz, Tessin et Valais).

## Deux personnes sur trois ont trouvé un emploi

Les PET agissent à différents niveaux (voir encadré). Les objectifs individuels ne sont pas répertoriés sur la base de données PLASTA. C'est pourquoi le CDF a sondé un échantillon aléatoire de participants du programme. Contactés par téléphone, ces derniers ont donné des informations sur leur situation actuelle et sur le PET qu'ils ont achevé en moyenne un an plus tôt.

Quelque 64% des interviewés ont trouvé un emploi au terme du programme. Parmi eux, 34% disposaient, au moment de l'enquête, d'un contrat à durée indéterminée et 18% d'un contrat à durée déterminée; 12% n'avaient plus d'emploi. Inversement, 35% des personnes contactées n'avaient toujours pas trouvé d'emploi suite à leur PET. Il n'est pas pertinent de comparer les taux d'insertion des divers cantons, car les types de programmes, les effets recherchés et les publics cibles sont très différents. Il est plus intéressant de comparer les appréciations des participants (cf. graphique). Dans les cantons de Berne, de Genève et d'Argovie (cantons A à C) ainsi que dans les PET nationaux, les deux

tiers des participants jugent le programme utile. Dans les cinq autres cantons, seules 30 à 50% des appréciations sont positives.

Parallèlement à l'analyse de la «satisfaction des clients», le CDF a questionné les objectifs d'efficacité. Les réponses forment un ensemble cohérent dans chaque canton. La plupart des programmes ont pour objectifs de qualifier, de motiver et de créer de nouvelles références et relations. Lorsque l'objectif est atteint, l'appréciation des participants devrait être positive. C'est moins le cas lorsque les objectifs consistent à «évaluer» ou à «mettre sous pression». Ces deux objectifs n'expliquent que partiellement les grands écarts observés dans l'enquête. Nos

entretiens et l'enquête auprès des prestataires ont en effet montré que, selon les cantons, les PET ne sont utilisés que rarement ou occasionnellement pour évaluer et, de façon limitée, pour mettre sous pression.

Il faut dire que l'usage des PET pour exercer une pression sur les demandeurs d'emploi n'est pas l'intention première du législateur. Avec un coût compris entre 3700 et 7400 francs, ils seraient trop chers pour cela. L'objectif d'évaluation est légitime, mais seulement sur une courte durée, car l'utilité marginale diminue avec le temps. A partir d'une certaine durée du programme, il est important que l'utilité de la mesure fasse effet auprès du demandeur d'emploi.

## Effets nombreux et formes variées

Les PET poursuivent des objectifs très variés. Ils servent premièrement à *qualifier*, afin d'entretenir ou d'améliorer les compétences professionnelles, sociales et relationnelles. Les PET doivent deuxièmement *motiver* en permettant de développer la confiance en soi ainsi que le sentiment d'utilité, d'efficacité et d'appartenance. Troisièmement, les programmes servent à *valider* un savoir-faire professionnel, par l'octroi d'une attestation écrite. Finalement, les programmes doivent permettre de *créer un réseau professionnel*: les participants tissent ou élargissent un réseau de relations professionnelles. Certains programmes sont destinés en priorité à *évaluer* l'aptitude au travail. Enfin, il est possible d'*exercer une pression* par une assignation, dans l'objectif de faire accepter plus rapidement un poste, avant ou pendant le programme. Il est possible de distinguer les PET

externes et internes; les formes mixtes sont quasiment inexistantes. Dans un PET *externe*, l'engagement se fait dans une institution d'accueil dans le marché primaire de l'emploi. Le prestataire joue un rôle d'intermédiaire en plaçant les personnes dans des entreprises externes. Il s'agit ici avant tout d'améliorer des compétences professionnelles. Les références et les contacts professionnels sont eux aussi précieux. Les PET *internes* sont des postes localisés à l'intérieur d'organismes spécialisés, visant prioritairement à développer les compétences sociales. Un PET interne sera privilégié en cas de problèmes psychiques, d'addiction aux drogues ou à des fins d'évaluation. Cette typologie s'appuie sur des entretiens avec les acteurs chargés de l'exécution ainsi que sur des données issues d'enquêtes provenant des prestataires et des entreprises d'entraînement.

### Les facteurs de succès des PET

Un facteur important expliquant les différences entre cantons est la proximité des PET avec le marché du travail. Les participants évaluent les PET externes de façon bien meilleure que les PET internes (pour la typologie, voir l'encadré). Plus un canton propose de PET externes et meilleurs sont les feedbacks. Mais tous les cantons ne proposent pas de PET externes. En outre, l'évaluation est plus favorable lorsque des objectifs détaillés et adéquats de mesures sont convenus avec le conseiller ou la conseillère. Un tiers des personnes interviewées déclarent cependant qu'il n'existait pas de tels objectifs. Quant aux prestataires, ils sont 80% à considérer les objectifs comme adéquats, alors que 20% identifient des potentiels d'amélioration.

L'importance des PET dans l'arsenal cantonal des mesures du marché du travail est variable: dans cinq cantons, 23 à 46% des demandeurs d'emploi ont participé à des PET. Ceux-ci sont moins utilisés en Argovie, à Berne et à Genève (8 à 13%). Dans ces trois cantons, les demandeurs d'emploi ont été bien ciblés (analyses faites sur la base de leur aptitude au placement, du moment de leur activation et de leur période de chômage). Pour ces personnes, le risque de chômage de longue durée était effectivement plus élevé.

### Stages professionnels rares

Pour 80% des stagiaires, l'appréciation a été positive. Quelque 90% ont trouvé un emploi et 55% bénéficient aujourd'hui d'un contrat à durée indéterminée. Dans l'ensemble, les entreprises accueillant des stagiaires se montrent elles aussi satisfaites des profils des candidats. Cela s'explique par le fait qu'en général, les stagiaires cherchent eux-mêmes leur lieu de travail.

Les stages professionnels sont très rares et ne concernent que 1 à 3% des demandeurs d'emploi. Leurs effets ressemblent à ceux des PET externes. Généralement, les stagiaires sont jeunes, bien formés et sans grande expérience professionnelle. Inversement, les participants aux PET sont plus âgés, moins bien formés mais plus expérimentés. Le cadre institutionnel est également différent: les

PET externes sont souvent soutenus par des mesures d'accompagnement et de formation.

Selon l'enquête, un cinquième des stagiaires avaient plus de 40 ans et se montraient très positifs au sujet de leur stage. La loi n'autorise pas de PET en entreprise, mais les stages y sont possibles. A priori, il est difficile de comprendre pourquoi ce segment de marché serait réservé aux jeunes sans expérience. Du point de vue des effets, un stage pourrait intervenir à la place d'un PET externe. Question clé: il s'agirait de savoir dans quel environnement (organisation à but non lucratif, entreprise, administration) les chances de réinsertion sont les meilleures, pour telle ou telle branche. Un stage pourrait également faire l'objet d'un accompagnement ou d'une formation complémentaires.

### Améliorations possibles

Il n'existe pas de règle pour choisir adéquatement une mesure, car les effets dépendent de chaque personne. Il est toutefois possible de formuler certaines recommandations.

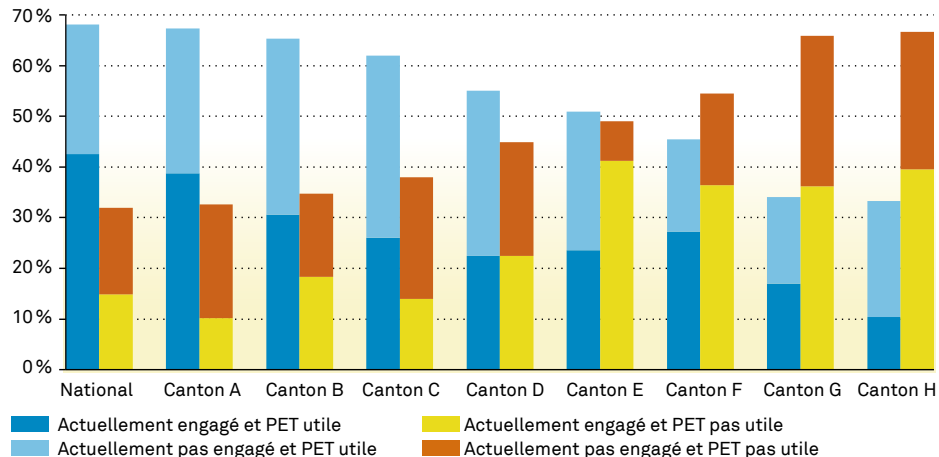
- En collaboration avec les cantons, le SECO devrait travailler à améliorer la cible des PET. A cet effet, une harmonisation des moyens permettant de déterminer l'employabilité des personnes concernées (placement aisé, moyennement aisé ou difficile) est nécessaire. Le chômage saisonnier est aussi à prendre en compte.
- Le nombre de placements dans le premier marché du travail devrait être augmenté

grâce à des PET externes et à des stages. Les PET internes sont tout à fait légitimes, mais on devrait les utiliser avec davantage de retenue en raison des coûts élevés.

- La mesure est rarement modifiée, alors que, dans plusieurs cantons, le feedback des participants était majoritairement négatif. Il est recommandé d'effectuer un contrôle régulier lors des entretiens de conseil. En outre, il faut élaborer des objectifs concrets qui soient connus et jugés judicieux par tous les acteurs. Enfin, dans certains cantons, beaucoup trop de participants ont relevé n'avoir reçu aucun certificat au terme du programme (4 à 35%). Il devrait être obligatoire de leur remettre un document de référence adéquat.
- Dans tous les cantons, l'exécution des mesures vise en principe la réinsertion. Il existe des lacunes dans la surveillance des PET externes. Les éventuels effets négatifs sur le marché du travail devraient faire l'objet d'observations proactives et systématiques.

Le SECO et l'Association des offices suisses du travail ont globalement salué ces recommandations. Elles devraient être mises en œuvre ces cinq prochaines années, et ce dans un esprit de partenariat. Si le nombre de placements dans le premier marché du travail devait s'accroître, les acteurs chargés de l'exécution chercheront à examiner les effets exercés sur l'interdiction de concurrence avec l'économie privée.

### A quel point le programme a-t-il été utile pour obtenir le poste actuel ou pour trouver un emploi futur? (appréciation des participants)



Source: CDF, sondage PET