



Efficacité et efficience du service public de l'emploi

Rapport en réponse au postulat 13.3361 de la Commission de l'économie et des redevances CN du 22 avril 2013

Table des matières

Résumé.....	4
1 Situation initiale.....	8
1.1 Mandat parlementaire.....	8
1.2 Objet d'étude.....	8
1.3 Structure du rapport.....	10
2 Le service public de l'emploi.....	11
2.1 Objectifs, tâches, organisation et financement.....	11
2.1.1 Introduction.....	11
2.1.2 Objectifs et tâches.....	11
2.1.3 Organisation.....	11
2.1.4 Financement.....	12
2.2 Pilotage.....	14
2.2.1 Point de départ et développement.....	14
2.2.2 Mécanisme de pilotage.....	15
2.2.3 Application au travers d'accords axés sur les résultats.....	17
3 Analyse des différences cantonales.....	21
3.1 Bilan de la mesure des résultats.....	21
3.2 Problématique et fondement de l'analyse.....	22
3.3 Conditions-cadre et directives.....	23
3.3.1 Fonctionnement des organes d'exécution.....	23
3.3.2 Objectifs et stratégies.....	25
3.3.3 Engagement de moyens.....	26
3.3.4 Conduite et culture d'entreprise appliquée par les organes d'exécution.....	29
3.4 Pratiques en matière d'exécution.....	32
3.4.1 Conseils.....	32
3.4.2 Placement.....	33
3.4.3 Contrôle.....	35
3.4.4 Mesures de marché de travail (MMT).....	37
4 Conclusions.....	42
5 Annexe.....	46
5.1 Postulat.....	46
5.2 Résultats obtenus par les cantons.....	47
5.3 Calcul du plafond pour les coûts d'exécution et les mesures de marché du travail.....	48
5.4 Bibliographie.....	49
5.5 Liste des abréviations.....	50

Liste des illustrations

Illustration 1 : représentation schématique « enchâssée » des prestations du service public de l'emploi	9
Illustration 2 : représentation schématique de l'organisation du service public de l'emploi ...	12
Illustration 3 : nombre de demandeurs d'emploi et nombre de collaborateurs ORP pour les années 2001-2014	13
Illustration 4 : résultats 2009-2014 par canton ⁹	21
Illustration 5 : taille des ORP en équivalents plein temps et nombre de demandeurs d'emploi ; N = 87 ORP	24
Illustration 6 : Coûts d'exploitation et du personnel par demandeur d'emploi/mois, par canton, 2013	27
Illustration 7 : Coûts des MMT par demandeur d'emploi/mois, par canton, 2013.....	28
Illustration 8 : Coûts d'exploitation par demandeur d'emploi/mois par rapport à l'indice de résultats, 2013	28
Illustration 9 : Convention d'objectifs avec les chefs ORP / indice de résultats en tant qu'objectif pour l'évaluation des chefs ORP et indice de résultats effectif de chaque ORP ..	31
Illustration 10 : Nombre d'entretiens de conseil par mois selon la région linguistique, 2014 ; N = 110 ORP	33
Illustration 11 : Nombre de désinscriptions avec prise d'emploi et raison de la désinscription, 2005-2014	34
Illustration 12 : Nombre d'assignments mensuelles pour 100 demandeurs d'emploi, 2014 ; N = 110 ORP	35
Illustration 13 : Fréquence des sanctions (nombre moyen de sanctions par 1 000 demandeurs d'emploi par mois) et sévérité des sanctions (nombre moyen de jours de suspension par sanction faisant l'objet d'une décision) ; N = 110 ORP	36
Illustration 14 : Rapport entre la sévérité des sanctions et l'indice de résultats ; N = 110 ORP	37
Illustration 15 : Part des demandeurs d'emploi avec mesures de marché du travail ; N = 110 ORP	38
Illustration 16 : Evaluation des MMT par les chefs ORP ; N = 95 ORP.....	39
Illustration 17 : Evaluation des MMT par les chefs ORP et indice de résultats ; N = 95 ORP	40

Liste des tableaux

Tableau 1 : frais d'exploitation, frais de personnel et nombre de collaborateurs (2008-2014)	14
Tableau 2 : dépenses relatives aux indemnités de chômage, aux MMT et aux coûts administratifs (en millions de francs suisses)	15
Tableau 3 : indicateurs de résultats ORP/LMMT/ACt.....	18
Tableau 4 : nombre de questionnaires envoyés et remplis	22
Tableau 5 : Indice global corrigé, par canton, 2005-2014.....	47

Résumé

Le postulat 13.3361 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), « Mise en œuvre de la LACI par les cantons », charge le Conseil fédéral d'établir un rapport qui analyse les différences d'efficacité, d'un canton à l'autre, dans l'application de l'assurance-chômage (AC). L'analyse ne doit pas seulement porter sur les offices régionaux de placement (ORP), mais également, et surtout, sur les conditions-cadre propres à chaque canton et sur les particularités qui distinguent ces derniers dans le domaine de l'exécution de la loi. Ce faisant, l'étude devra tenir compte des facteurs exogènes et endogènes.

L'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) fournit le point de départ du postulat. L'assurance régie par cette loi – l'AC – comprend divers types d'indemnités : l'indemnité de chômage, l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, l'indemnité en cas d'intempéries et l'indemnité en cas d'insolvabilité de l'employeur. La majeure partie des coûts de l'AC relèvent de l'indemnité de chômage. Puisque la problématique soulevée par le postulat concerne les ORP, le présent rapport se concentre sur les organes cantonaux du service public de l'emploi. Les autres types d'indemnités de l'AC ainsi que les organes d'exécution qui y sont liés ne seront donc plus abordés à partir d'ici.

Depuis 2000, l'exécution du service public de l'emploi est régie par un accord de prestations « axé sur les résultats » conclu entre la Confédération et les cantons. La mesure et le benchmark des résultats obtenus par les organes d'exécution cantonaux constituent les éléments centraux de cet accord. L'évaluation se fait au moyen d'un indice de résultats. Par ce biais, et conformément aux objectifs de la LACI, la Confédération incite les cantons à cibler par leurs activités une réinsertion aussi rapide et durable que possible des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Un montant maximum, fixé en fonction du nombre de demandeurs d'emploi pris en charge, est mis à disposition de chaque canton pour couvrir les frais liés à l'exécution de la loi. Grâce au pilotage par les résultats des organes d'exécution, les cantons bénéficient d'une grande marge de manœuvre dans l'organisation concrète de la mise en œuvre de la LACI. On s'assure ainsi que les prestations du service public de l'emploi s'accordent aussi bien que possible aux conditions-cadre régionales.

Ce modèle de pilotage, qui met l'accent sur la concurrence, a pour objectif d'augmenter l'efficacité globale du service public de l'emploi au travers d'une amélioration continue de l'efficacité. D'une part, cette approche engendre de l'efficacité sur le plan économique : le service public de l'emploi est invité à créer et maintenir un marché du travail aussi équilibré que possible, ce qui rejoint le mandat fixé par la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE). D'autre part, l'orientation sur les résultats améliore l'efficacité de l'assurance elle-même : comme l'indemnité de chômage représente la majeure partie des dépenses liées à l'AC, une intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail contribue de façon optimale à une réduction des dépenses globales de l'assurance tout en générant des recettes issues des cotisations salariales.

De par la loi, le service public de l'emploi est tenu de viser la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi. Bien que la grande majorité des organes d'exécution respectent consciencieusement cette orientation, on constate des différences de taille entre les cantons dans la réalisation des objectifs, respectivement dans leur efficacité. Le présent rapport examine les raisons de ces différences de résultats. Il analyse en particulier les spécificités liées aux conditions-cadre et aux directives propres des cantons ainsi que les différentes pratiques cantonales en matière d'exécution.

Des différences cantonales dans la manière d'appliquer la loi sont prévisibles dans un système fédéraliste ; elles ne reflètent pas en soi un manque d'efficacité ni d'efficacité. Les organes d'exécution des services publics de l'emploi, organisés de manière décentralisée, réagissent de manière flexible aux conditions de l'environnement local. Il en découle que chaque exécution cantonale se différencie des autres, aussi bien en ce qui concerne les conditions-cadre et les directives (organisation, objectifs, stratégies, moyens déployés, conduite et culture) que du

point de vue des pratiques opérationnelles en matière d'exécution (conseil, placement, contrôle et recours aux mesures relatives au marché du travail). Le pilotage par les résultats met les organes d'exécution cantonaux en concurrence en ce qui concerne l'efficacité, tandis que l'institutionnalisation de l'échange d'expériences promeut la diffusion de pratiques couronnées de succès et novatrices en matière d'exécution. A l'avenir aussi, ces mécanismes serviront à améliorer l'efficacité et l'efficience du système ainsi qu'à diffuser les informations présentées ici.

L'analyse qui sous-tend ce rapport établit un inventaire des différences cantonales en matière d'exécution du service public de l'emploi : Pour une large majorité des cantons, on observe globalement un niveau de professionnalisme très élevé de la part du service public de l'emploi. Voici un résumé des résultats de l'analyse :

Les différences d'organisation des structures d'exécution sont moins liées aux objectifs cantonaux mais bien plus à la taille de chaque canton et à l'histoire de ses institutions. On remarque ainsi que ni la taille, ni l'organisation des services publics de l'emploi cantonaux ne constituent des éléments cruciaux par rapport aux résultats.

De manière implicite ou explicite, les organes d'exécution cantonaux accordent une place importante aux objectifs liés à la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi. Bien que les directives-cadres cantonales varient beaucoup, elles correspondent dans une large mesure aux directives de la Confédération.

Deux éléments constituent le cœur des stratégies et des objectifs cantonaux : les efforts en vue d'habiliter les demandeurs d'emploi à trouver eux-mêmes une place de travail ainsi que leur réinsertion rapide. Cette dernière représente une mission clé dans le cadre de l'exécution fédérale. Une série d'objectifs moins centraux, qui se traduisent par des directives plus concrètes édictées par chaque canton, viennent en revanche compléter cette tâche capitale. Près de 70 % des cantons possèdent une stratégie explicite visant à la réinsertion des demandeurs d'emploi. Il est à noter que, de leur côté, les trois cantons qui affichent les indices de résultats les plus bas n'en possèdent pas.

Les moyens financiers mis en œuvre pour l'application des directives liées aux résultats – directives somme toute assez homogènes – varient nettement d'un canton à l'autre. Toutefois, en comparaison cantonale, rien ne semble clairement indiquer qu'un plus gros volume de moyens alloués à l'activité du service public de l'emploi augmente automatiquement son efficacité. Le même phénomène est observable en ce qui concerne les dépenses liées aux mesures relatives au marché du travail (MMT) : un investissement plus conséquent ne s'accompagne pas forcément de meilleurs résultats.

En termes d'objectifs à atteindre, l'indice de résultats constitue l'aspect le plus important de la conduite des collaborateurs. Il existe un lien évident entre l'importance accordée à l'indice de résultats lors des évaluations personnelles et la valeur effective dudit indice, aussi bien pour les chefs ORP que pour les chefs de groupe ORP. En effet, dans les offices régionaux de placement où l'indice de résultats ne joue aucun rôle dans les évaluations, les résultats obtenus sont clairement inférieurs à la moyenne.

Dans les faits, le conseil aux demandeurs d'emploi se trouve au cœur de la mission des ORP. On observe que les offices régionaux de placement qui investissent globalement plus de ressources que la moyenne dans ce domaine ont également tendance à obtenir de bons résultats. Il en découle alors que la grande, voire même la majeure partie des résultats s'obtient – pendant les entretiens personnels avec le demandeur d'emploi. La capacité d'un conseiller à activer et conseiller au mieux le demandeur d'emploi lors des entretiens de conseil constitue probablement l'élément clé pour parvenir à de bons résultats.

On ne peut établir aucun rapport entre le nombre de placements effectués et l'indice de résultats. Cela ne signifie pas pour autant – loin s'en faut – que les placements sont inefficaces. En revanche, il est crucial de se poser la question suivante : dans quelle mesure le placement actif de l'assuré s'est-il effectué de manière ciblée ? En outre, il est intéressant de remarquer

que les ORP obtenant de meilleurs résultats que la moyenne investissent moyennement de ressources dans l'activité de placement et en revanche consacrent davantage de temps au processus de conseil.

En ce qui concerne l'activité de contrôle et de sanction des ORP, on constate de grandes différences cantonales. Ces variations marquées sont visibles aussi bien dans le domaine de l'attribution des compétences liées aux sanctions que sur le plan du régime d'application qui en découle. La fréquence de ces dernières ainsi que leur sévérité moyenne divergent nettement d'un canton à l'autre. A l'évidence, ces deux éléments (fréquence et sévérité des sanctions) influencent favorablement l'indice des résultats. Notons que ce sont surtout deux cantons, obtenant de très mauvais résultats, qui présentent des pratiques particulièrement indulgentes en matière de sanctions. On ne peut néanmoins pas en conclure qu'une exécution favorisant les sanctions indifférenciées, régulières et sévères engendre dans l'ensemble de meilleurs résultats. Mais un fait semble certain : toute démarche visant à activer les demandeurs d'emploi de manière rapide et cohérente, et favorisant un recours approprié à tous les moyens mis à disposition (notamment les sanctions), a de bonnes chances d'entraîner des effets positifs.

L'importance accordée à l'utilisation des MMT diffère elle aussi selon les cantons. Bien que les objectifs soient en grande partie identiques, le recours aux mesures relatives du marché du travail n'est de loin pas le même partout. Ces dernières sont davantage exploitées en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique. Toutefois, on n'observe aucun lien entre la fréquence de leur mise en œuvre et l'indice de résultats. En revanche, plus les chefs ORP sont satisfaits de l'offre de MMT, tant de leur nombre que de leur type, plus l'indice de résultats est élevé. On voit donc que des mesures adaptées aux besoins des ORP augmentent les chances de réinsertion.

Sur la base des différences d'exécution présentées ci-dessus, on peut définir plusieurs champs d'action susceptibles d'améliorer l'efficacité du service public de l'emploi :

- **Développement d'une culture de gestion axée sur les résultats à tous les niveaux hiérarchiques**

Le caractère obligatoire des objectifs à atteindre semble constituer un facteur de succès important : les cantons qui possèdent des conventions d'objectifs relatives aux chefs ORP et aux chefs de groupe ORP réalisent clairement de meilleurs résultats. Il semblerait aussi que, dans le domaine de l'exécution cantonale, la prise en compte des indicateurs de résultats pour l'évaluation des collaborateurs investis de tâches de gestion soit une stratégie prometteuse.

- **Mise sur pied de stratégies claires pour la réinsertion et l'intervention précoce**

L'analyse des objectifs et des stratégies des organes d'exécution révèle qu'il est important d'établir une stratégie précise concernant la réinsertion et l'intervention précoce. De toute évidence, la question de savoir si les stratégies sont davantage axées sur la coopération ou sur la direction joue un moindre rôle. En revanche, une stratégie claire augmente les chances de réussite.

- **Activation précoce et cohérente des demandeurs d'emploi**

Si l'orientation de la stratégie de réinsertion revêt peu d'importance, une pratique appropriée en termes de sanctions semble au contraire constituer un facteur de réussite. En particulier, les cantons qui font preuve d'un certain relâchement dans l'application des sanctions présentent un indice de résultats plutôt bas, alors qu'une pratique appropriée dans ce domaine a tendance à entraîner des résultats plus élevés.

- **Encouragement à l'utilisation ciblée des MMT**

Plusieurs études démontrent que les MMT ne sont pas toutes mises en œuvre de manière ciblée. Il semblerait en outre qu'on ne contrôle pas toujours suffisamment l'efficacité des différentes mesures à l'aune de l'objectif poursuivi. Cela laisse supposer que, dans plusieurs cantons, l'impact des MMT pourrait clairement être optimisé, d'une part si on y recourait de manière ciblée et cohérente, d'autre part en se limitant à des mesures ayant

déjà fait leurs preuves. Tous les cantons augmenteraient donc leurs chances de succès en faisant régulièrement évaluer leurs MMT sur la base de leur efficacité.

- **Bonne collaboration entre les ORP et les services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT)**

Ce ne sont pas les compétences propres à chaque ORP et à chaque service LMMT qui, lors de la préparation et de la mise à disposition des mesures, influent sur l'indice de résultats. C'est plutôt la qualité de la collaboration LMMT/ORP en vue d'offrir des MMT qui semble constituer un facteur favorisant une réinsertion plus rapide et durable des demandeurs d'emploi.

Pour ces champs d'action, l'uniformisation des procédés cantonaux au travers d'une diffusion appropriée des meilleures pratiques, pourrait favoriser de meilleurs résultats. Partant, elle pourrait également permettre une baisse des coûts liés à l'AC. Par conséquent, c'est en particulier dans les cantons affichant des résultats inférieurs à la moyenne que le SECO introduira des mesures ciblées puis accompagnera et contrôlera leur application. Il est inutile de créer un nouveau cadre de régulation, puisque ces mesures figurent dans l'accord de prestations axé sur les résultats. Le SECO a déjà commencé à les appliquer.

1 Situation initiale

1.1 Mandat parlementaire

Le 22 avril 2013, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national a déposé le postulat 13.3361, « Mise en œuvre de la LACI par les cantons » (cf. annexe, section 5.1). Ce dernier a été adopté par le Conseil national le 10 juin 2013. Le texte demande un rapport qui analyse les différences d'efficacité existant entre les cantons quant à l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (AC). Cette analyse ne doit pas seulement porter sur les offices régionaux de placement (ORP), mais également sur les conditions-cadre en vigueur dans les cantons et sur leurs différentes façons d'exécuter la loi sur l'assurance-chômage. Il s'agit de faire tenir compte des facteurs à la fois exogènes et endogènes.

1.2 Objet d'étude

Pour permettre de mieux saisir l'objet sur lequel porte ce rapport – et afin d'en délimiter le champ par rapport à un contexte thématique sous-jacent plus vaste –, nous en esquissons ci-après les contours.

L'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) constitue le point de départ du postulat. L'assurance-chômage (AC) régie par cette loi englobe plusieurs types d'indemnités : l'indemnité de chômage (IC), l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail, l'indemnité en cas d'intempéries et l'indemnité en cas d'insolvabilité de l'employeur. La majeure partie des coûts de l'AC relèvent de l'indemnité de chômage. Pour l'exécution de la LACI, on confie différentes tâches à deux organes : les autorités cantonales du marché du travail et les caisses de chômage publiques et privées. Comme la problématique formulée dans le postulat se rapporte aux ORP, le présent rapport se concentre sur les organes cantonaux du service public de l'emploi.

Le domaine d'application de ce service est réglementé par deux lois : la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) régit à la fois le placement public et privé ainsi que la location de services ; la LACI, de son côté, détermine les prestations et l'organisation du service public de l'emploi sous l'angle de l'assurance-chômage. La LACI prévoit trois types d'indemnités en plus de l'IC : l'indemnité en cas d'intempéries (qui assure le revenu des travailleurs en cas d'une perte d'emploi liée aux conditions météorologiques dans des branches d'activité données), l'indemnité en cas d'insolvabilité de l'employeur (qui assure le revenu des travailleurs dans les cas où l'employeur se trouve dans l'incapacité – « insolvabilité » – de les payer) et l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (qui assure le revenu des travailleurs en cas d'une réduction autorisée du temps de travail ou d'un arrêt de travail dans l'entreprise, offrant ainsi une alternative au licenciement). En comparaison des coûts de l'IC, les dépenses liées à ces trois types d'indemnités sont extrêmement réduites. Pour l'année 2014, elles se montent au total à seulement quelque 2 % des indemnités de chômage. En accord avec les questions soulevées par le postulat, le présent rapport n'abordera donc plus ces trois types d'indemnités à partir d'ici.

En outre, dans le cadre de l'application de la LACI, la détermination du droit à l'IC ainsi que le versement des prestations occupent une place centrale. Alors que l'OCDE considère ces activités au nombre de celles qui incombent au service public de l'emploi (Egger et al., 2001), en Suisse, l'administration de l'indemnité de chômage a été volontairement mise à part, puisqu'on l'a confiée de manière institutionnelle aux caisses de chômage (CCh) privées et publiques. Une fois encore, conformément à la problématique abordée dans le postulat, les CCh – à l'exception d'un alinéa consacré à l'activité de contrôle des ORP – ne sont pas abordées dans ce rapport.

L'illustration 1 présente de manière schématique les prestations du service public de l'emploi (en couleur) ainsi que leur délimitation d'avec les autres types de prestations selon la LSE et la LACI.

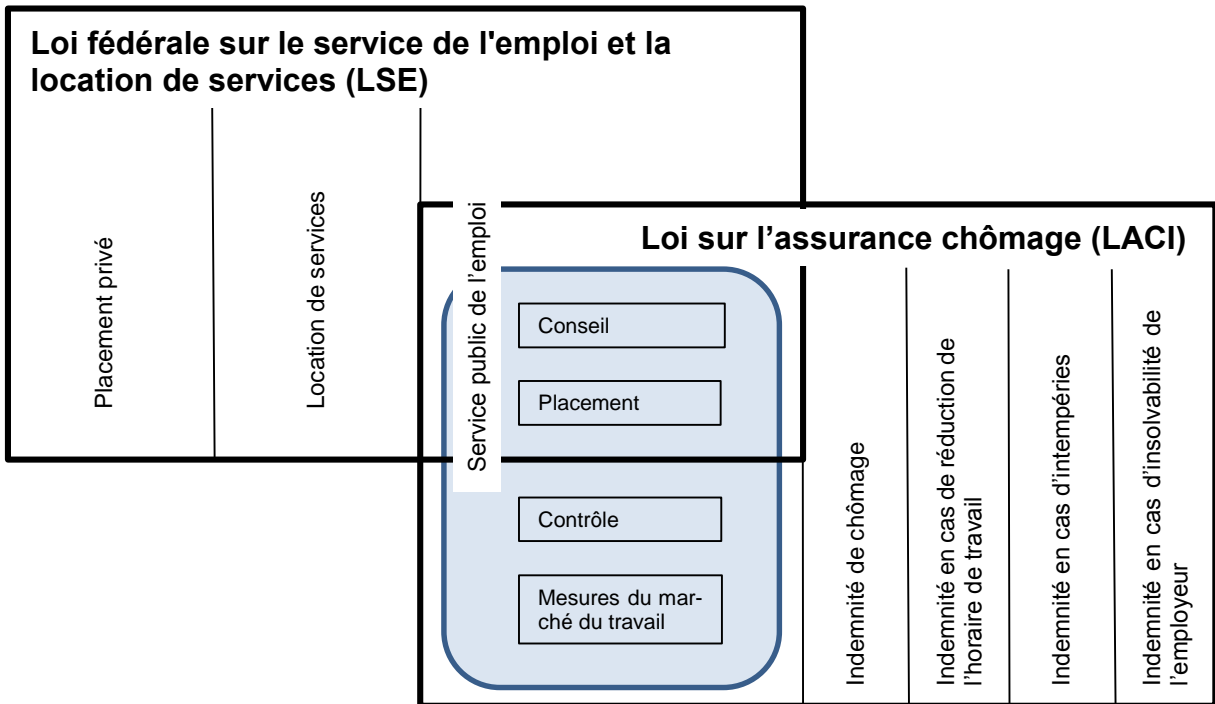


Illustration 1 : représentation schématique « enchâssée » des prestations du service public de l'emploi

Depuis 2000, la mise en œuvre du service public de l'emploi est réglementée par un accord de prestations « axé sur les résultats » passé entre la Confédération et les cantons (art. 92, al. 7 LACI et art. 122c OACI). Les éléments centraux de cet accord sont la mesure et le benchmark des résultats obtenus par les organes d'exécution cantonaux. Par là même, la Confédération incite les cantons, conformément aux objectifs fixés par la LACI, à concentrer leurs efforts sur une réinsertion aussi rapide que durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Un montant maximum, fixé en fonction du nombre de demandeurs d'emploi pris en charge, est mis à disposition de chaque canton pour couvrir les coûts liés à l'application de la loi. Grâce au pilotage axé sur les résultats, les cantons bénéficient d'une grande marge de manœuvre pour l'organisation concrète de leurs activités d'exécution. Cette façon de procéder garantit que les prestations du service public de l'emploi s'accordent au mieux avec les conditions-cadre régionales.

Le modèle de pilotage misant sur la concurrence vise à augmenter l'efficacité globale du service public de l'emploi au travers d'une amélioration continue de l'efficacité. D'une part, cette orientation permet une efficacité économique : le service public de l'emploi est appelé à créer et maintenir un marché du travail aussi équilibré que possible, ce qui répond au mandat fixé par la LSE. D'autre part, ce type de pilotage assure l'efficacité de l'assurance elle-même : comme l'IC représente la majeure partie des dépenses liées à l'AC, l'intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail contribue de façon optimale à la réduction des dépenses totales. Par ailleurs, elle génère des recettes sous la forme de cotisations salariales.

Comme expliqué dans le développement du postulat, la mesure annuelle des résultats démontre que l'efficacité des cantons est très variable. Le présent rapport analyse ces divergences et tente de répondre aux questions suivantes :

- Peut-on identifier les raisons pour lesquelles l'efficacité varie d'un canton à l'autre ?

- Quel rôle les différences cantonales observables au niveau des conditions-cadre, des directives spécifiques et des pratiques en matière d'exécution jouent-elles dans ce phénomène ?

L'analyse des résultats devra permettre d'établir divers champs d'action possibles susceptibles d'augmenter l'efficacité de l'exécution cantonale.

1.3 Structure du rapport

Ce rapport est structuré de la manière suivante : Premièrement, la section 2 revient sur les objectifs, l'organisation, les tâches et le financement du service public de l'emploi. Deuxièmement, elle expose en détail le fonctionnement du pilotage axé sur les résultats et présente les résultats atteints par les organes cantonaux d'exécution. La section 3 analyse ensuite de près les raisons possibles pour lesquelles les résultats varient d'un canton à l'autre. On y aborde non seulement les conditions-cadre d'organisation et d'exploitation, mais également les pratiques en matière d'exécution. Enfin, la section 4 tire des conclusions à partir des résultats obtenus.

2 Le service public de l'emploi

2.1 Objectifs, tâches, organisation et financement

2.1.1 Introduction

Le système actuel du service public de l'emploi trouve son origine dans la révision de la LACI de 1995. Le déclencheur de cette révision est l'augmentation drastique du chômage en Suisse, où le nombre de chômeurs enregistrés décuple entre 1990 et 1997 (Robert, 2000).

A la lumière de ces faits, on comprend rapidement que les structures d'exécution en vigueur à l'époque ne sont plus à même d'affronter le flux accru de personnes sans emploi ni les nouveaux défis qui en découlent. En outre, l'augmentation du chômage conduit à un endettement de l'AC. Pour cette raison, la révision de la LACI survenue en 1995 consolide l'intégration du service public de l'emploi dans la stratégie globale de la politique active du marché du travail. Deux éléments de la révision sont particulièrement significatifs : la création des ORP et l'introduction des mesures relatives au marché du travail (MMT) pour lutter contre le chômage structurel. Ces nouveautés marquent un tournant décisif dans la politique du marché du travail : l'administration du chômage, qui relevait jusqu'ici de la compétence des communes et d'offices cantonaux de l'emploi, est désormais confiée à des institutions professionnelles privilégiant les besoins régionaux et spécialisées dans la réinsertion active (Egger et al., 2001 ; Robert, 2000).

2.1.2 Objectifs et tâches

Les visées principales du service public de l'emploi découlent des articles relatifs aux objectifs de la LACI et de la LSE : selon l'art. 1 a, al. 2, LACI, le service public de l'emploi cherche à « prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail » ; selon l'art. 1, let. b, LSE, il « contribue à créer et à maintenir un marché du travail équilibré ». Ainsi, le service public de l'emploi doit non seulement être utile aux demandeurs d'emploi et aux employés, mais aussi tenir compte de la situation financière de l'AC ainsi que des autres frais liés au chômage (Egger et al., 2001).

Le service public de l'emploi offre quatre types de prestations : conseil, contrôle, placement et attribution de MMT. Ces prestations poursuivent toutes le but majeur de la politique active du marché du travail : une réintégration professionnelle des assurés aussi rapide que durable. Le conseil aux demandeurs d'emploi vise à activer et motiver ces derniers, mais il s'agit en parallèle de contrôler en permanence que les demandeurs d'emploi respectent leurs devoirs et, le cas échéant, d'appliquer des sanctions. Au nombre de ces obligations, notons celle qui, pour chaque demandeur d'emploi inscrit, consiste à entreprendre son possible pour trouver du travail de manière autonome. En complément de ces efforts, le service public de l'emploi peut néanmoins entreprendre des placements, c'est-à-dire établir un lien entre les demandeurs d'emploi et des postes de travail appropriés. Enfin, les MMT concernent spécifiquement les demandeurs d'emploi dont le placement est difficile et dont l'employabilité peut être améliorée via des mesures appropriées.

2.1.3 Organisation

L'organe de compensation de l'AC, dirigé par le SECO, est responsable entre autres de la surveillance et du pilotage du service public de l'emploi. Les cantons sont compétents pour l'exécution de la LACI et de la LSE tout comme, par conséquent, pour la conduite opérationnelle du service public de l'emploi. Différentes unités organisationnelles sont impliquées dans ces deux missions. L'illustration 2 propose une représentation schématique de l'organisation

du service public de l'emploi. Celui-ci s'agence autour d'un noyau central : les 119 ORP répartis sur l'ensemble du territoire suisse. Ces offices sont en contact direct avec les demandeurs d'emploi, dont ils assurent le conseil, le placement, le contrôle et l'accès aux MMT. Ils sont soutenus par les services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT). Chaque canton possède son service de logistique¹ en charge de l'approvisionnement et de l'évaluation des MMT. De plus, tous les cantons sont tenus d'avoir une autorité cantonale (ACt) qui, d'un cas à l'autre, assume différentes tâches relatives au service public de l'emploi (art. 85 LACI). Les trois organes dudit service sont regroupés sous l'abréviation « ORP/LMMT/ACt ».

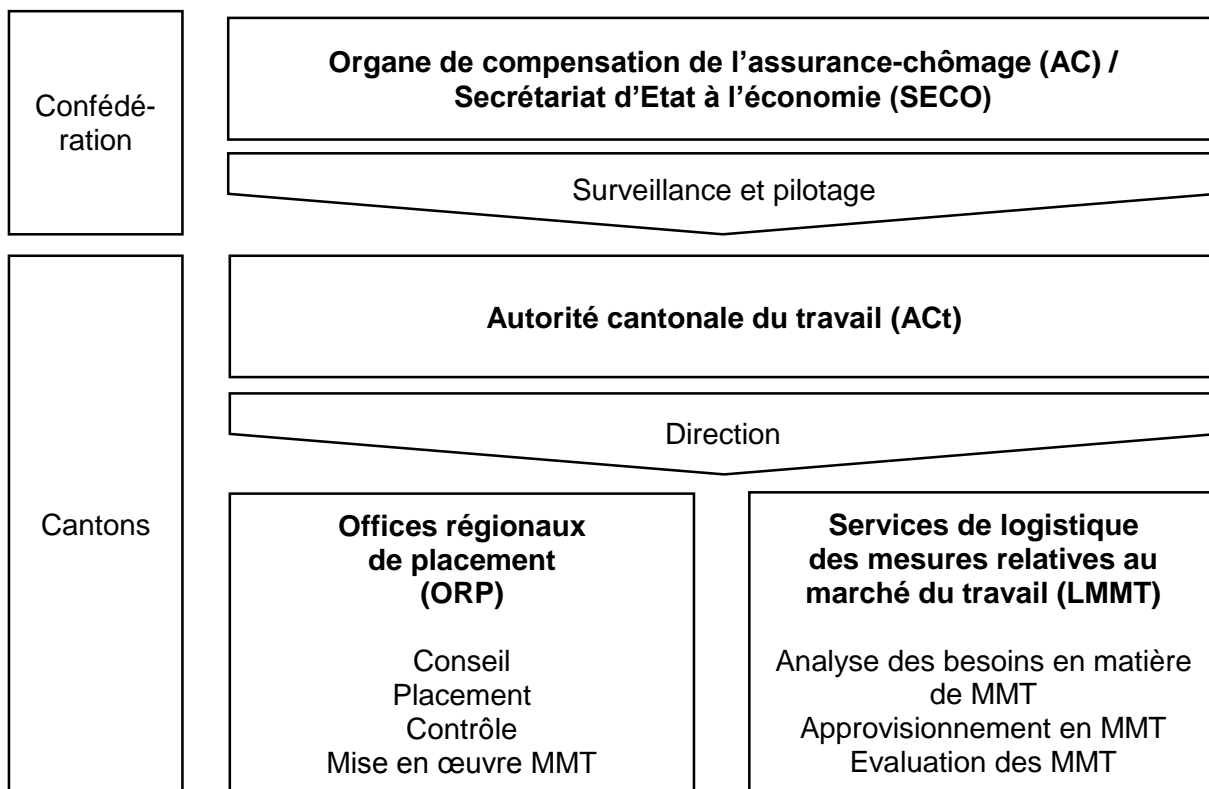


Illustration 2 : représentation schématique de l'organisation du service public de l'emploi

2.1.4 Financement

L'AC est principalement financée par les cotisations salariales, qui correspondent actuellement à 2,2 % du salaire assuré. Les cotisations sont à parts égales à la charge du travailleur et de l'employeur, qui versent 1,1 % chacun (art. 3 LACI). Le salaire assuré maximal est de 126 000 CHF bruts par an². En plus de cette participation, et jusqu'à ce que la situation financière du fonds de compensation de l'assurance-chômage se soit rétablie, une cotisation de solidarité de 1 % supplémentaire sera perçue sur les salaires, là aussi à parts égales. Le risque de chômage est donc fondamentalement assumé en commun par tous les travailleurs et tous les employeurs de Suisse.

Viennent s'ajouter aux cotisations salariales les contributions directes versées par la Confédération et les cantons au fonds de compensation de l'assurance-chômage (art. 90a et art. 92, al. 7^{bis}, LACI). Cet apport se fait en vertu de la participation aux coûts des MMT et du service public de l'emploi qui, comme mentionné plus haut, est également soumis à la LSE et ne se limite donc pas aux bénéficiaires de l'indemnité de chômage. La loi établit que les contributions de la Confédération et des cantons s'élèvent respectivement à 0,159 % et 0,053 % de la somme des salaires soumis à cotisation. En chiffres absolus, cela représente pour l'année

¹ Le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures a rattaché ses services LMMT à ceux du canton de Saint-Gall.

² Le salaire assuré maximal sera de 148 200 CHF à partir du 1.1.2016.

2014 un montant de 605,8 millions de francs suisses (454,4 millions pour la Confédération et 151,4 millions pour les cantons).

Le fonds de compensation de l'AC indemnise les cantons pour l'exécution du service public de l'emploi – c'est-à-dire pour les frais d'exploitation et d'investissement des ORP/LMMT/ACt ainsi que pour les coûts des MMT. Cette procédure est régie par l'ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage ainsi que par l'ordonnance du DEFR sur le financement des mesures relatives au marché du travail. Trois principes directeurs président à l'indemnisation. Premièrement, un plafond détermine pour chaque canton la valeur maximale de l'indemnisation. Cette dernière s'effectue exclusivement sur la base des frais réels d'exploitation pris en compte et dans les limites du montant plafond défini. Deuxièmement, le plafond augmente en fonction du nombre de demandeurs d'emploi. Cela permet d'adapter à la conjoncture le crédit maximum alloué aux frais d'exécution. Troisièmement, l'indemnisation comporte un « effet d'économie d'échelle forcé » : les frais indemnisés par demandeur d'emploi diminuent lors de l'augmentation du taux de demandeurs d'emploi (cf. annexe, section 5.3). La subordination du montant maximum alloué au nombre de demandeurs d'emploi offre un avantage : les effectifs du service public de l'emploi ainsi que le volume des MMT sont adaptables à la situation du marché du travail. Cette flexibilité empêche que l'administration se retrouve en sureffectif ou en sous-effectif et, comme le montre l'illustration 3, les cantons y recourent effectivement.

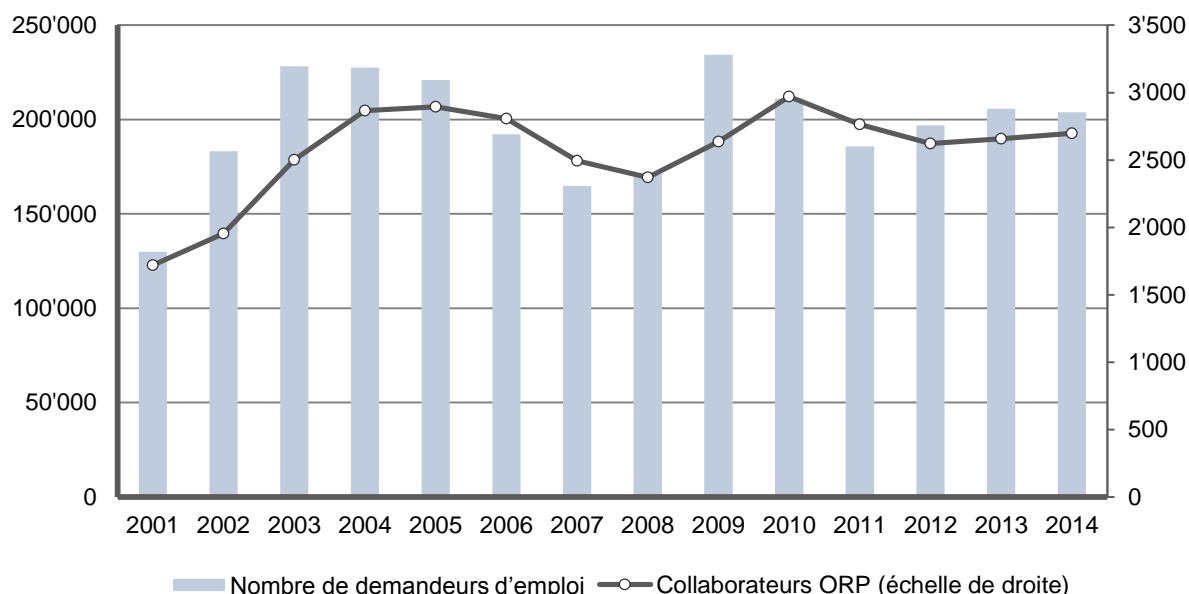


Illustration 3 : nombre de demandeurs d'emploi et nombre de collaborateurs ORP pour les années 2001-2014

Les frais de personnel constituent le poste le plus élevé du budget relatif aux coûts d'exploitation (cf. tableau 1). En Suisse, en moyenne, un bon 85 % de ces derniers équivaut à des frais de personnel. Le taux de collaborateurs ORP par rapport au total des collaborateurs ORP/LMMT/ACt est de quelque 83 % pour l'année 2014. Ainsi, une partie importante des frais d'exécution dépend du volume des effectifs au sein des ORP. Les coûts d'exploitation par demandeur d'emploi sont donc fortement affectés par le nombre de demandeurs d'emploi assignés à un collaborateur (ou « charge de dossiers par conseiller ORP »).

Tableau 1 : frais d'exploitation, frais de personnel et nombre de collaborateurs (2008-2014)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Frais d'exploitation en millions de CHF	371,7	414,7	456,9	442,4	433,0	438,7	447,4
Frais de personnel en millions de CHF	318,2	356,1	396,5	381,9	372,4	377,7	387,4
<i>Proportion des frais de personnel par rapport au total des coûts d'exploitation des ORP/LMMT/ACt</i>	86 %	86 %	87 %	86 %	86 %	86 %	87 %
Nombre total de collaborateurs (en équivalents plein temps)	2829	3120	3511	3302	3160	3200	3254
Collaborateurs ORP (en équivalents plein temps)	2360	2636	2970	2764	2622	2657	2699
<i>Proportion de collaborateurs ORP par rapport au total de collaborateurs ORP/LMMT/ACt</i>	83 %	84 %	85 %	84 %	83 %	83 %	83 %

2.2 Pilotage

2.2.1 Point de départ et développement

Pour ce qui touche à l'organisation, le fonds de compensation de l'assurance-chômage, organe centralisé, et l'exécution cantonale, fonctionnant selon le principe du fédéralisme, sont clairement séparés. Ce modèle opérationnel présente un risque : il se peut que les organes d'exécution n'agissent pas en parfaite conformité avec les besoins de l'AC ou qu'ils n'entreprennent pas tout leur possible pour réduire le dommage encouru par l'assurance. Du point de vue du pilotage, il existe deux manières de remédier à ce problème : soit l'instance centrale édicte des instructions détaillées relatives à la manière concrète dont l'exécution doit se faire (pilotage axé sur les intrants ou les prestations), soit elle fixe aux organes de mise en œuvre des objectifs clairs en termes de résultats, ces organes étant tenus de faire leur maximum pour les atteindre (pilotage axé sur les résultats).

Dans un premier temps (1997-1999), suite à l'introduction des quelque 150 ORP en 1996, les organes d'exécution cantonaux sont pilotés selon un mandat formulé en termes de prestations. Par exemple, des règles sont fixées concernant le volume du personnel responsable de l'exécution et de l'infrastructure. De plus, des objectifs sont établis quant au conseil, aux assignations et au placement ; d'autre part, la loi définit une offre minimum en matière de MMT ou un nombre minimum de conseillers pour un nombre donné de demandeurs d'emploi.

Or, en 1999, une première évaluation du service public de l'emploi démontre d'importantes différences au niveau des résultats obtenus par les ORP. Compte tenu des conditions externes impossibles à influencer (les facteurs dits « exogènes »), la durée moyenne de la recherche d'emploi varie de 149 à 331 jours selon les ORP (Imboden et al., 1999). Le pilotage axé sur les prestations, bien qu'utile pour la mise sur pied des ORP, s'avère donc plutôt inadapté à une exécution efficace à plus long terme, et cela en raison d'une absence de responsabilité par rapport aux résultats ainsi que d'une flexibilité trop réduite.

Parallèlement, l'exécution décentralisée conforme au modèle fédéral offre de gros avantages du point de vue du pilotage. Les cantons peuvent faire preuve de souplesse en adaptant au contexte local leurs structures, leurs processus et leur offre en matière de prestations de services. De plus, la mise en œuvre de type fédéraliste encourage l'innovation et permet d'expérimenter de nouvelles formes d'organisation et de nouveaux instruments. Elle facilite en même temps, dans le cadre de l'échange d'expériences, l'enrichissement mutuel via l'adoption de bonnes pratiques d'exécution (principe des *good practices*). Aux yeux de la Confédération,

cette manière d'exécuter la loi est souhaitable et recèle du potentiel pour une amélioration continue.

Ces conclusions, doublées de la tendance de l'époque à la modernisation des administrations publiques au sens du « New Public Management », ainsi qu'au renforcement de l'orientation sur l'efficacité, débouchent sur une modification profonde du pilotage du service public de l'emploi. Les marques de cette réforme sont multiples : une plus forte orientation marché et concurrence, un pilotage orienté sur les objectifs et les résultats, une autonomie accrue des unités administratives et une stratégie davantage axée sur le client et le citoyen.

C'est dans ce contexte que la Confédération a forgé un principe directeur pour les ORP, l'objectif étant de favoriser une position de principe homogène et conforme au principal but de la LACI : la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail (Imboden et al., 1999). Le pilotage axé sur les résultats est ainsi introduit en 2000 (Egger et al., 2001). Dans ses grandes lignes, il reste en vigueur à ce jour.

2.2.2 Mécanisme de pilotage

Le pilotage axé sur les résultats présente l'avantage d'une exécution décentralisée tout en diminuant le risque que les organes d'exécution n'agissent à l'encontre des intérêts de l'assurance-chômage. Le système prend appui sur un modèle concurrentiel axé sur des principes économiques, modèle proposé en 1985 par Shleifer pour réguler le grand nombre de fournisseurs de services publics régionaux³ (cf. Egger et al., 2001). Selon la formule de la « concurrence par comparaison », le pilotage stratégique mesure l'indemnisation de chaque prestataire de services à partir de la moyenne des frais engendrés par l'ensemble des autres offices. Il s'ensuit que les différents organes entrent en concurrence pour fabriquer leur produit de manière plus efficace. D'une certaine façon, c'est un moyen de simuler un marché dans lequel évolueraient les différents prestataires de services publics. Une adaptation du modèle à la situation des ORP a cependant été nécessaire. Alors que, dans le cas de la « concurrence par comparaison », le pilotage s'effectue par rapport au prix des prestations, c'est leur efficacité qui importe dans l'évaluation du service public de l'emploi.

Tableau 2 : dépenses relatives aux indemnités de chômage, aux MMT et aux coûts administratifs (en millions de francs suisses)

	2012	2013	2014
Indemnité de chômage	4277,1 (73,9 %)	4809,1 (74,3 %)	4907,2 (75,5 %)
MMT	538,8 (9,3 %)	557,7 (8,6 %)	580,3 (8,9 %)
Frais d'exécution	666,0 (11,5 %)	674,1 (10,4 %)	683,9 (10,5 %)
dont frais d'exécution des ORP/LMMT/ACt	439,8 (7,6 %)	441,0 (6,8 %)	451,5 (6,9 %)
Frais totaux de l'AC	5786,3	6469,1	6501,9

Pour faire diminuer les coûts de l'AC, la concurrence que se livrent les ORP doit porter sur une efficacité optimale. Il suffit d'examiner la répartition des dépenses de l'AC (cf. tableau 2) pour s'en apercevoir. Sur l'ensemble des coûts de l'AC, quelque 75 % concernent l'indemnité de chômage, alors que les frais d'exécution des ORP/LMMT/ACt ne constituent qu'environ 7 % de la somme. Une autre comparaison très simple permet de comprendre à quel point l'efficacité du service public de l'emploi est fortement liée à l'efficacité financière de l'AC. En 2014, on a enregistré environ 179 000 désinscriptions du chômage (sans compter les quelque

³ En 1985, Shleifer développe son modèle général du monopole régional garanti par l'Etat. Cette catégorie comprend globalement tous les fournisseurs de services publics actifs sur le plan régional.

36 000 personnes arrivées en fin de droit). Si ces assurés avaient perçu une seule indemnité journalière de plus – en considérant un montant brut moyen de 176 francs suisses par jour –, la dépense supplémentaire pour l'AC se serait chiffrée à 32 millions de CHF. Cette somme correspond à 8,4 % des frais d'exécution des ORP/LMMT/Act pour l'année concernée. En considérant une durée moyenne d'indemnisation de 154,4 jours (valeur enregistrée en 2014), une diminution de l'efficacité d'environ 1 % (mesurée par rapport à la durée moyenne d'indemnisation) équivaut à plus de 10 % des frais d'exécution des cantons. Ainsi, par exemple, une baisse générale des frais d'exécution cantonaux de 5 %, si elle devait s'accompagner d'une diminution de l'efficacité de plus de 0,46 % sur l'ensemble du territoire suisse, engendrerait des frais supplémentaires. Malgré les quelques hypothèses simplificatrices qu'il implique, ce calcul met en lumière le fait suivant : la concurrence entre les ORP en vue d'atteindre une efficacité maximale diminue les coûts totaux de l'AC. Un effet secondaire bienvenu de ce système est qu'il permet une orientation du service public de l'emploi vers un marché du travail efficace sur le plan économique.

Au lieu de faire porter leur concurrence sur la réduction des frais d'exécution, les ORP cherchent ainsi à obtenir un bon classement au niveau des résultats. Chaque office est évalué par rapport à une moyenne établie sur l'ensemble des autres ORP et doit s'améliorer en permanence. Or, dans la mesure où tous les ORP deviennent plus performants, c'est en même temps la valeur étalon d'après laquelle ils sont évalués qui augmente globalement. Une efficacité optimale du service public de l'emploi – soit une intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail – signifie pour l'assurance-chômage qu'elle remplit à moindres coûts son mandat imposé par la loi. La combinaison de la mesure des résultats avec une exécution décentralisée empêche des pertes d'efficacité et offre ainsi un argument de poids aussi bien pour l'exécution décentralisée que pour la mesure des résultats. Une efficacité globalement élevée de l'AC ne peut être atteinte que grâce au pilotage axé sur les résultats. Une conduite des organes d'exécution simultanément axée sur les intrants (frais d'exécution) ou les extrants (prestations) entraverait le pilotage par les résultats et – comme on l'a observé pendant la seconde moitié des années 90 – réduirait globalement l'efficacité de l'AC. Pour que le pilotage basé sur les résultats soit couronné de succès, il faut que les cantons bénéficient d'une marge de manœuvre pour ce qui touche à l'engagement des moyens, aux structures, aux processus et aux pratiques en matière d'application.

Dans l'ensemble, le pilotage par benchmarking a clairement fait ses preuves. En confrontant la situation de la Suisse à celle de sept pays européens, on s'aperçoit qu'aucune formule de pilotage dans le domaine du service public de l'emploi ne serait préférable au système helvétique (Kaltenborn et Kaps, 2013). De plus, le pilotage par les résultats a contribué à la diffusion de processus opérationnels plus efficaces. En 2013, 14 ORP ont fait l'objet d'une analyse détaillée. Celle-ci révèle, au sein de tous les ORP évalués, un haut niveau des éléments clé menant à une exécution efficace (Egger, Dreher & Partner AG, 2013). L'hétérogénéité extrême en matière d'objectifs et de processus observée entre ORP avant l'introduction de la mesure par les résultats, (Imboden et al., 1999) a été en grande partie éliminée par le pilotage axé sur les résultats. L'étude de Sheldon (2008) appuie cette idée de convergence : non seulement les inégalités affichées par les ORP en termes d'efficacité ont-elles diminué entre 1998 et 2007, mais, de plus, l'efficacité du service public de l'emploi a augmenté de 20 %.⁴

Le pilotage par les résultats via une « concurrence par comparaison » en lieu et place d'une stratégie axée sur des objectifs préétablis est, en comparaison européenne, unique en son genre (Kaltenborn et Kaps, 2013). La deuxième particularité du système réside dans la correction des facteurs exogènes, qui rend possible la mise en parallèle des résultats respectifs des ORP tout en tenant compte des conditions existantes et des contextes cantonaux (Shleifer, 1985 ; Egger et al., 2001). Selon le marché du travail et la typologie des demandeurs d'emploi, la réinsertion s'avère plus ou moins facile. Les ORP avec beaucoup de demandeurs

⁴ Un mandat d'étude a été mis au concours à l'automne 2015 dans le but d'évaluer le développement de l'efficacité globale du service public de l'emploi à partir de 2007.

d'emploi issus de la branche de la construction, par exemple, tirent avantage à chaque printemps de la grande quantité de désinscriptions saisonnières, sans même avoir à intervenir. Pour cette raison, les résultats des ORP sont corrigés des facteurs exogènes au moyen d'un modèle de régression. Les facteurs exogènes sont des variables sur lesquelles ni les ORP ni les cantons ne peuvent influencer directement, mais qui exercent cependant une influence positive ou négative sur les résultats des ORP (Imboden et al., 1999). Au contraire, les facteurs endogènes désignent les valeurs que les ORP ou les cantons peuvent influencer directement et qui, potentiellement, peuvent avoir un impact sur les résultats des ORP. Les prestations fournies par les ORP appartiennent à cette catégorie : entretiens de conseil, contrôle des recherches d'emploi, sanctions, assignation à des places vacantes et recours aux MMT. L'organisation interne des ORP, les instruments de conduite utilisés ainsi que la structure des processus font également partie des éléments endogènes (Imboden et al., 1999).

2.2.3 Application au travers d'accords axés sur les résultats

L'application du pilotage par les résultats se fait depuis 2000 dans le cadre d'un accord de prestations passé entre la Confédération et les cantons. Celui-ci est généralement valable pour quatre ans, après quoi il est renouvelé⁵. La mesure des résultats constitue le point essentiel de l'accord. Une commission, dirigée par la Confédération et accueillant une représentation cantonale, se prononce sur l'organisation concrète de ce calcul. L'accord régleme encore d'autres instruments de pilotage :

- appréciations de la situation ;
- évaluations ;
- indicateurs de pilotage ;
- échange d'expériences.

Mesure des résultats

La mesure des résultats, qui découle de l'objectif principal du service public de l'emploi – la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail –, se fait à l'aide de quatre indicateurs de résultats.⁶ Ces derniers président à l'établissement d'un indice général. Le tableau 3 les répertorie et indique leur pondération par rapport à l'indice général. Les quatre indicateurs fournissent les données brutes de la mesure des résultats.

⁵ L'accord peut être résilié par chacune des parties moyennant un préavis de trois mois, pour la fin d'une année. Si un canton ne signe pas l'accord, la Confédération détermine par voie de décision – selon l'art. 122c, al. 5, OACI – dans quelle mesure cet accord doit être appliqué. Vu que, jusqu'ici, tous les cantons ont toujours signé l'accord, cette réglementation n'a jamais été mise en œuvre à ce jour. Par ailleurs, aucune partie n'a jamais eu recours à une résiliation anticipée de l'accord.

⁶ Ces quatre indicateurs, valables pour la mesure des résultats jusqu'en 2014, le sont donc aussi pour la période sur laquelle porte l'analyse du présent rapport. Ils représentent les objectifs majeurs du service public de l'emploi dans l'exécution de la LACI. Dès 2015 – tout d'abord dans le cadre d'une phase pilote –, deux indicateurs supplémentaires seront mesurés, qui reflètent la finalité visée par les autorités cantonales en matière d'exécution de la LSE, c'est-à-dire la réintégration des personnes dépourvues du droit à l'indemnité journalière de l'AC.

Tableau 3 : indicateurs de résultats ORP/LMMT/ACt

Résultat	Indicateur	Pondération
Réinsertion rapide	Indicateur de résultats 1 : quelle est la durée moyenne d'indemnisation des bénéficiaires ?	50 %
Eviter le chômage de longue durée	Indicateur de résultats 2 : quelle proportion de bénéficiaires de l'indemnité journalière entrent en chômage de longue durée ?	20 %
Eviter les arrivées en fin de droits	Indicateur de résultats 3 : quelle proportion de bénéficiaires de l'indemnité journalière arrivent en fin de droits ?	20 %
Eviter les réinscriptions	Indicateur de résultats 4 : quelle proportion de personnes désinscrites se réinscrivent ?	10 %
Réinsertion rapide et durable	Indice général	100 %

Les données brutes, comme mentionné dans la section 2.2.2, sont corrigées des variables non influençables. Les facteurs exogènes utilisés proviennent de différentes sources statistiques du SECO et de l'OFS. Il doit s'agir de critères de haute qualité applicables au contexte des ORP. Le choix des facteurs exogènes s'effectue essentiellement d'un point de vue économétrique. On a ainsi choisi parmi plus de 100 variables, celles qui présentaient un rapport statistique significatif avec les indicateurs de résultats et qui maximisaient la valeur explicative du modèle de régression. Entre 2006 et 2014, on a eu recours aux facteurs exogènes suivants :⁷

- branches saisonnières : part des entrées de bénéficiaires de prestations de branches saisonnières (construction et hôtellerie/restauration) par rapport à tous les nouveaux bénéficiaires de prestations de l'ORP ;
- part de Suisses : part des nouveaux bénéficiaires de prestations de nationalité suisse par rapport à tous les nouveaux bénéficiaires de prestations de l'ORP ;
- conditions sur le marché du travail : part des entrées de nouveaux bénéficiaires de prestations à la population résidente en âge de travailler⁸ (15 à 64 ans) de la région de l'ORP (taux d'inscriptions régional). ;
- part de frontaliers : part de frontaliers par rapport à la population résidente en âge de travailler⁸ (de 15 à 64 ans) dans la région de l'ORP ;
- taille de l'agglomération : taille de l'agglomération dans laquelle se trouve l'ORP.

Chacun des quatre indicateurs de résultats (données brutes) est séparément corrigé de ces cinq facteurs exogènes. L'« indice général » est ensuite calculé à partir des résultats obtenus. Un indice général inférieur à 100 correspond à une valeur située en dessous de la moyenne ; un indice supérieur à 100 équivaut à un résultat situé au-dessus de la moyenne. Ce benchmark est communiqué chaque année aux chefs des départements cantonaux de l'économie.

⁷ Pour la mesure des résultats, dès 2015, le modèle de régression a été optimisé, mais les facteurs exogènes pris en compte varient très peu. On n'utilise plus le facteur lié à la taille de l'agglomération, qui manquait de pertinence. Quant à la saisonnalité du marché du travail régional, elle se divise désormais en deux facteurs exogènes : les entrées en délai-cadre d'ouvriers issus de la construction, d'une part, et celles qui concernent les travailleurs issus du secteur de l'hébergement, d'autre part.

⁸ Jusqu'en 2010, c'est le nombre de personnes actives qui a été utilisé à la place de la population résidente en âge de travailler.

Autres instruments du pilotage axé sur les résultats

Pour tempérer la dimension de concurrence entre les cantons, l'accord comporte depuis 2003 des éléments favorisant l'exécution des tâches quotidiennes opérationnelles et encourageant l'apprentissage mutuel ainsi que l'échange et la transmission de bonnes pratiques d'exécution. On n'a jamais cessé, dans le courant de ces dernières années, d'optimiser et d'adapter ces instruments aux exigences toujours changeantes. Les dispositifs suivants visent à constamment inciter le service public de l'emploi à se développer en tant qu'institution désireuse d'acquérir de nouveaux savoirs.

Appréciation de la situation

Dans les cantons présentant des résultats qui, soit se situent fortement en dessous de la moyenne, soit se détériorent rapidement, le SECO procède à ce qu'on appelle une « appréciation de la situation » en vue d'améliorer durablement leurs résultats. Par ailleurs, les cantons peuvent demander eux-mêmes à l'organe de compensation d'organiser une appréciation de la situation.

Les étapes de cette intervention se basent sur l'idée d'un processus continu d'amélioration. Dans un premier temps, le SECO analyse les indicateurs de résultats et de pilotage (cf. la partie ci-dessous portant sur les indicateurs de pilotage) et procède éventuellement à une analyse des processus (cf. la partie consacrée aux évaluations). Ensuite, des champs d'action possibles sont définis en collaboration avec le canton afin d'améliorer ses résultats. Lors d'une étape ultérieure, le canton tire des conclusions et établit des mesures concrètes pour assurer une amélioration. Le SECO contrôle la mise en œuvre desdites mesures puis, finalement, c'est au tour d'un expert externe de les évaluer à la lumière de leur efficacité.

Jusqu'ici, l'instrument « appréciation de la situation » a été utilisé dans huit cantons, dont trois avaient eux-mêmes sollicité la procédure. Depuis, on a pu observer dans cinq cantons une augmentation conséquente et durable des résultats. Dans un canton, le bilan s'est à nouveau détérioré suite à un progrès initial. Dans deux cantons, aucune amélioration n'a pu être observée à ce jour, c'est pourquoi on est en train d'y effectuer, respectivement, une deuxième et une troisième appréciation de la situation.

Evaluations

Les évaluations régulières doivent mettre en lumière les possibilités qui s'offrent aux organes de compensation pour une amélioration de leur efficacité et de leur efficience. L'idée est également d'augmenter la transparence sur le marché du travail et d'identifier les bonnes pratiques en matière d'exécution. Dans cette logique, conformément aux articles 73 et 73a LACI, l'AC soutient les projets de recherche et mène pour ce faire des évaluations qualitatives et quantitatives en étroite collaboration avec les organes d'exécution. Ces derniers ont accès aux résultats des évaluations présentés sous une forme appropriée.

En même temps, le SECO soutient les organes d'exécution en évaluant des démarches et projets cantonaux. Dès 2013, par exemple, des analyses de processus ont ainsi été effectuées dans 27 ORP, avec la collaboration d'un expert externe. Elles ont permis d'identifier les différents facteurs d'efficacité quant à la structure des processus et de l'organisation, et en ce qui concerne la direction et dotation en ressources d'un ORP. Sur la base des conclusions très positives, il a décidé de continuer à promouvoir à l'avenir ces analyses de processus (cf. les parties « Appréciation de la situation » et « Echange d'expériences »).

Indicateurs de pilotage

En plus des indicateurs de résultats, le SECO met à disposition des organes d'exécution cantonaux une série de données pertinentes destinées à leurs activités de conduite. Ces données opérationnelles proviennent de différentes sources : les applications spécialisées PLASTA et

SIPAC, l'application financière OIFE relative au calcul de l'indemnisation des frais d'administration des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage ainsi que des sondages menés auprès d'employeurs, d'agences privées de placement et de demandeurs d'emploi. Toutes ces données sont collectées de manière standard par l'organe de compensation, puis selon l'indicateur et les besoins des organes d'exécution mises à disposition de manière adéquate. Des groupes de travail comprenant des représentants de ces organes ont été mis sur pied pour le contrôle et le développement aussi bien des indicateurs opérationnels que des enquêtes auprès des clients.

La définition et la représentation des indicateurs opérationnels sont conçues en rapport avec les objectifs du tableau de bord prospectif : des données sont mises à disposition de différents groupes cibles ; elles sont adaptées au niveau de chacun et axées sur le contexte, les processus et les finances des organes. Ainsi, il existe par exemple des « cockpit » respectivement adaptés aux chefs ORP et aux chefs LMMT. En comparaison internationale, ces aides à l'interprétation sont uniques. Deux fois par an, tous les conseillers ORP reçoivent un set de données individuelles à l'aide duquel chacun peut comparer son travail avec celui de ses homologues.

Le SECO utilise les indicateurs opérationnels pour des analyses approfondies (p. ex. pour les appréciations de la situation et l'échange d'expériences). Pour garantir que les données les plus importantes soient comparables, le SECO entreprend une gestion de leur qualité.

Echange d'expériences

En vue d'une amélioration continue des résultats des organes d'exécution, les bonnes pratiques sont identifiées au moyen d'un échange d'expériences institutionnalisé et leur transmission est encouragée.

Pour organiser l'échange de manière aussi efficace que possible, dix *clusters* d'ORP dotés de conditions-cadre similaires et de taille semblable ont été constitués. Différentes étapes sont prévues. Dans un premier temps, le SECO analyse les résultats et les indicateurs de pilotage des ORP et des services LMMT. Au besoin, on peut effectuer une analyse des processus (cf. partie « Evaluations ») des organes d'exécution impliqués. Ensuite, lors d'une séance de lancement, un champ thématique est défini en collaboration avec les directeurs des offices cantonaux du travail sur la base des résultats obtenus. En cas de besoin, le processus est concrétisé conjointement aux coordinateurs ORP cantonaux, aux chefs ORP ou aux chefs LMMT. Enfin, on passe à l'échange d'expériences à proprement parler, puis les résultats et les savoirs acquis sont documentés avant d'être portés à la connaissance de tous les autres organes d'exécution.

En guise de complément, le SECO organise régulièrement des colloques avec les coordinateurs ORP cantonaux et les chefs des services LMMT portant sur des thèmes d'actualité relatifs à l'exécution de la loi.

3 Analyse des différences cantonales

3.1 Bilan de la mesure des résultats

L'illustration 4 représente les résultats corrigés de chaque canton pour les années 2009 à 2014⁹. De plus, le tableau 5 de la section 5.2 de l'annexe répertorie toutes les valeurs des dix dernières années par canton. Pour analyser les liens pouvant être établis entre les différentes conditions-cadre/pratiques d'exécution et l'indice de résultats, le présent rapport se base sur l'indice de résultats moyen pour les années 2009 à 2013 (cf. illustration 4 ci-dessous : colonnes bleu clair et valeurs affichées).

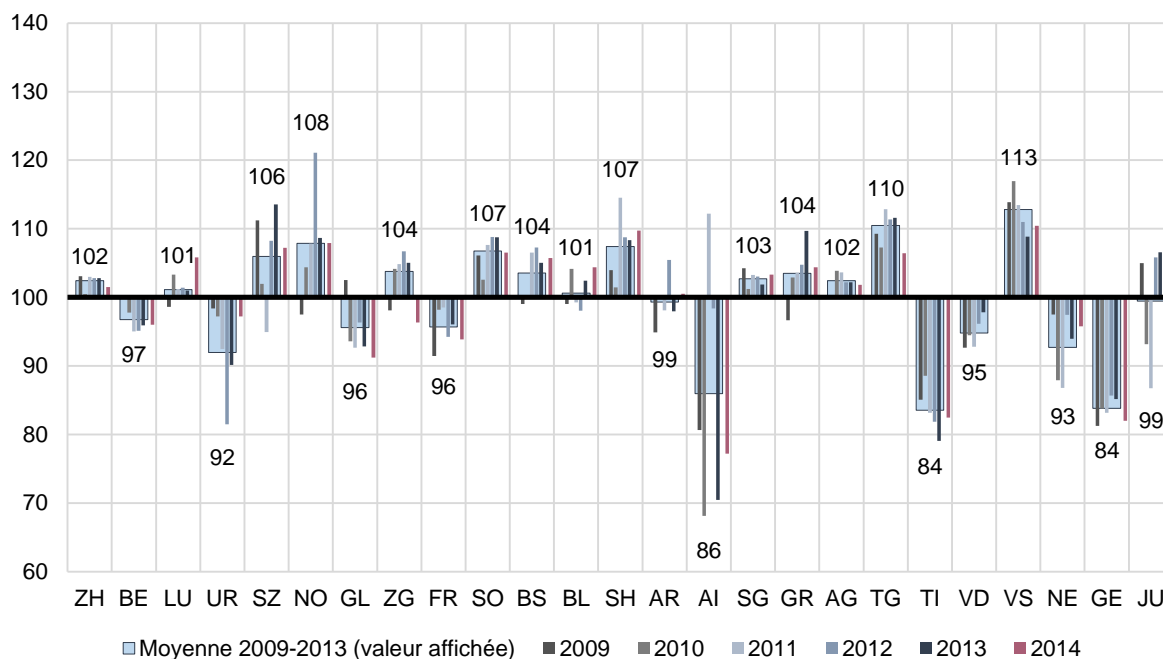


Illustration 4 : résultats 2009-2014 par canton⁹

La moitié des cantons se trouve en général dans la zone médiane allant de 95 à 105 points, tandis qu'un bon quart d'entre eux se situe au-dessus de 105 ou au-dessous de 95 points. On constate que, pour la période observée, ce sont souvent les mêmes cantons qui réalisent des résultats soit au-dessus, soit en dessous de la moyenne. Remarquons en outre que bon nombre de cantons de Suisse latine (Suisse romande et Tessin) se trouvent fréquemment dans la tranche inférieure à la moyenne.

Ces données ont incité les autorités du marché du travail de la Suisse latine – la Conférence romande et tessinoise des ORP (CRT) – à formuler des critiques concernant le modèle économétrique sur lequel se basent les résultats corrigés. En particulier, elles ont déploré qu'on ne tienne pas également compte, dans la régression, des différences de mentalité existant entre la Suisse alémanique et la Suisse latine. La CRT s'est référée à des études¹⁰ qui établissent des disparités au niveau de la durée du chômage de part et d'autre des frontières linguistiques. Ces variations ont été interprétées par la suite¹¹ comme étant dues à des dissemblances culturelles.

⁹ Les cantons de Nidwald et d'Obwald exploitent ensemble un ORP dans le canton de Nidwald, c'est pourquoi on les regroupe, dans les analyses qui suivent, sous l'abréviation « NO ».

¹⁰ Voir les études de Flückiger et al. (2007) ainsi que de Brügger, Lalive et Zweimüller (2007).

¹¹ Voir l'étude de Brügger, Lalive et Zweimüller (2009).

Restait encore à déterminer s'il fallait considérer l'hétérogénéité des performances liée à celle des mentalités comme un facteur avant tout exogène (c.-à-d. non influençable par les autorités du marché du travail) ou endogène (c.-à-d. induit par des différences culturellement connotées dans les stratégies et les pratiques d'exécution). Vu que ces questions restent ouvertes et que la LACI constitue une loi nationale établissant les mêmes critères pour toutes les régions de la Suisse, l'idée de l'introduction d'une variable exogène inhérente aux écarts de mentalité a été abandonnée. Malgré tout, pour essayer d'éclairer la problématique, ce rapport prête une attention particulière aux différences entre régions linguistiques dans le cadre de l'analyse des directives et des pratiques d'exécution.

3.2 Problématique et fondement de l'analyse

Au vu de ces résultats, le postulat pose une question légitime : quelles sont les raisons des fortes variations relevées sur le plan de l'efficacité de l'exécution du service public de l'emploi ? Puisque, comme déjà mentionné, les cantons bénéficient de libertés considérables dans l'organisation de l'exécution, le postulat laisse supposer qu'ils n'organisent pas tous l'exécution en l'axant sur une efficacité optimale. Des pertes d'efficacité dues aux configurations cantonales spécifiques sont envisageables dans deux domaines :

- les **conditions-cadre et les directives** cantonales : organisation, objectifs, stratégies, engagement de moyens, gestion, culture ;
- les **pratiques cantonales relatives à l'exécution** : conseil, placement, contrôle et recours aux MMT.

Nous avons mandaté une étude externe visant à donner une vue d'ensemble des différentes conditions-cadre, stratégies et pratiques cantonales dans le domaine de l'exécution du service public de l'emploi. Les résultats de ce travail constituent le cœur de la présente section.

L'analyse externe comportait un sondage écrit de toutes les institutions impliquées dans l'exécution de la loi : l'autorité cantonale du travail, la coordination ORP, les services LMMT et les ORP. Un questionnaire séparé a été conçu pour les différentes structures, s'adressant chacun à la direction concernée. Le sondage a eu lieu en octobre et novembre 2014 sous la forme d'une enquête en ligne disponible dans les trois langues nationales. Quand les réponses d'une institution laissaient apparaître des ambiguïtés, on a demandé des précisions par écrit ou par téléphone. Le sondage écrit a obtenu un nombre de retours très élevé :

Tableau 4 : nombre de questionnaires envoyés et remplis

	Nombre de questionnaires envoyés	Nombre de questionnaires remplis	Pourcentage de formulaires retournés
Directeurs de l'autorité cantonale	26	22	85 %
Coordinateurs ORP	25	24	96 %
Chefs des services LMMT	24	22	92 %
Chefs ORP	111	97	87 %

Le dépouillement des questionnaires s'est effectué selon deux axes : qualitatif (questions ouvertes) et quantitatif. Ce deuxième volet a d'une part comporté une analyse descriptive des réponses, d'autre part il a permis une mise en lien et une évaluation des retours avec des données issues des systèmes d'information de l'AC (PLASTA/SIPAC). L'analyse s'est particulièrement intéressée au rapport existant entre les résultats du sondage et l'indice de résultats des ORP/LMMT/ACT.

En complément du sondage écrit, des études de cas approfondies ont été menées dans les huit cantons suivants : cantons de Zurich, de Zoug, de Genève, de Vaud, de Soleure, de

Schaffhouse, d'Uri et d'Obwald/Nidwald. On a notamment effectué des interviews fondés sur un guide d'entretien standard auprès des directeurs de l'autorité cantonale, des coordinateurs ORP, des chefs des services LMMT ainsi que des chefs d'un à trois ORP.

Parallèlement à ce travail externe, le présent rapport s'appuie d'une part sur les résultats d'études plus anciennes portant sur le service public de l'emploi, d'autre part sur des analyses internes du SECO, par exemple les analyses de processus menées entre-temps dans 27 ORP.

3.3 Conditions-cadre et directives

3.3.1 Fonctionnement des organes d'exécution

Par le biais des études de cas et du sondage écrit mené auprès de tous les organes d'exécution, l'analyse externe a montré qu'en Suisse, l'organisation de l'exécution de la LACI et de la LSE est marquée par une forte pluralité en raison du système fédéraliste. Les structures cantonales se sont développées de manière organique au fil des décennies et sont, dans leur fonctionnement, toutes uniques en leur genre. Elles dépendent largement de la taille du canton. Plus celui-ci est grand, plus l'organisation structurelle des autorités d'exécution est complexe. On observe en particulier, dans les petits cantons, qu'une seule personne – souvent le chef de l'autorité cantonale – occupe plusieurs fonctions dans le cadre de l'exécution de la LACI et de la LSE. Dans le canton d'Uri, par exemple, le chef de l'office du travail et de la migration œuvre aussi en qualité de coordinateur ORP, de chef des services LMMT et de chef de l'autorité cantonale (ACt). Les cantons d'Obwald et de Nidwald ont, de leur côté, partiellement fusionné leurs organes d'exécution. Dans le canton de Zurich, parallèlement à la fonction de coordinateur ORP, on compte trois chefs de régions qui sont les supérieurs hiérarchiques des seize chefs ORP du canton.

Le rapport qu'entretiennent la coordination LMMT et la coordination ORP est également très varié. Dans la plupart des cantons, la première se trouve sur le même plan hiérarchique que la deuxième ; c'est la règle surtout en Suisse romande. Dans une part non négligeable des cantons, la coordination LMMT est hiérarchiquement placée sous la coordination ORP.

Les ORP varient beaucoup en **taille**. L'ORP le plus petit ayant pris part au sondage possède 3,5 équivalents plein temps (EPT) ; le plus grand, 78 EPT. La plupart des ORP évalués emploient 10 à 40 collaborateurs.

Pour chaque ORP, on remarque un lien net entre le nombre de collaborateurs et celui des demandeurs d'emploi. On ne constate aucun effet d'économie d'échelle : pour chaque collaborateur, on a un nombre semblable de demandeurs d'emploi aussi bien dans les petits que dans les grands ORP.

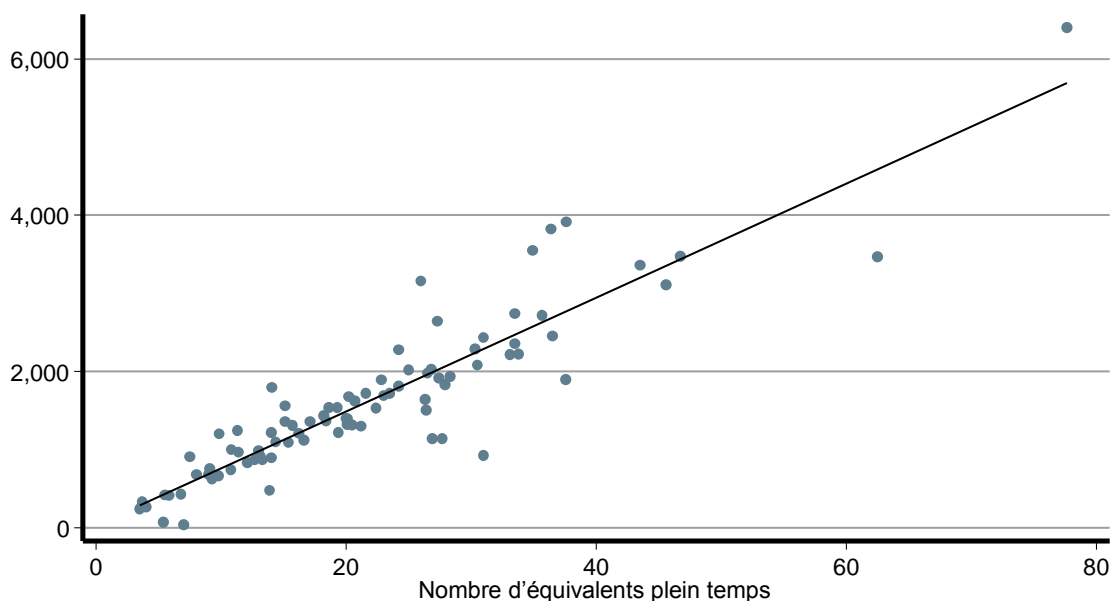


Illustration 5 : taille des ORP en équivalents plein temps et nombre de demandeurs d'emploi ; N = 87 ORP

Plus l'ORP est grand, plus le besoin d'un niveau hiérarchique additionnel entre le chef ORP et les conseillers se fait sentir. Le plus grand ORP dépourvu d'un échelon intermédiaire (organisation par équipes) compte moins de 2000 demandeurs d'emploi. L'existence d'une telle organisation au sein d'un ORP n'influence pas ses performances de manière déterminante : les indices de résultats, que les ORP possèdent ce type d'échelon ou non, présentent des variations minimales¹².

En règle générale, tous les ORP d'un canton s'occupent du **contact avec les employeurs**. Dans certains cas isolés, cela se fait au travers d'un organe central ou d'un ORP spécialisé. Dans les cantons concernés par les études de cas, la gestion du contact avec les employeurs est également variable : alors que certains cantons considèrent ce dernier comme une tâche incombant aux conseillers ORP, d'autres cantons disposent de placeurs spécialisés pour chaque groupe de collaborateurs. D'autres encore ont institutionnalisé ce type d'organisation en prévoyant un organe séparé.

En ce qui concerne **le lieu de l'inscription au service public de l'emploi**, on observe des différences entre les régions linguistiques : en Suisse alémanique, l'inscription a lieu, pour environ la moitié des cantons, dans la commune de résidence ; dans l'autre moitié, cela se passe le plus souvent auprès des ORP, et rarement auprès d'un organe cantonal central. En Suisse romande, l'inscription a lieu à l'ORP compétent dans six cantons sur sept. Au fil du temps, partout en Suisse, on remarque une tendance claire vers l'inscription auprès des ORP.

Globalement, on constate que les dissimilitudes dans l'organisation des structures d'exécution sont moins liées aux objectifs spécifiques des cantons mais beaucoup plus à leur taille et à l'histoire de leurs institutions. On constate que, la taille et la structure des ORP/LMMT/ACT dans les cantons évalués n'exercent pas une influence significative sur les résultats : on ne constate aucune relation de cause à effet entre le volume et la structure des institutions d'une part et l'indice de résultats d'autre part. La présente analyse n'offre donc pas de modèle de réussite : il n'existe pas une organisation unique qui entraînerait systématiquement de très

¹² L'étude de la société Egger, Dreher & Partner AG (2013) considère au contraire l'organisation par équipes comme plutôt négative pour un ORP, parce qu'elle entraîne le risque que les objectifs du chef ORP ne soient pas communiqués aux collaborateurs par les chefs de groupe.

bons résultats concernant la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi. L'organisation structurelle d'une institution reflète beaucoup plus des particularités historiques et des caractéristiques clairement liées à la taille du canton.

3.3.2 Objectifs et stratégies

De manière implicite ou explicite, les organes d'exécution cantonaux accordent une place importante aux objectifs liés à la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi. L'enquête réalisée a en outre révélé que 77 % des cantons connaissent non seulement les indicateurs de résultats, mais également les **objectifs fixés par le canton**. Le contenu de ces objectifs est très hétérogène, même s'ils correspondent dans une large mesure aux objectifs de la LACI et de la LSE. Ceux mentionnés dans l'enquête portent sur une offre de conseils axée selon les besoins du client, la documentation des bilans de compétences, la formulation par écrit de stratégies de réinsertion, le fait d'éviter la responsabilité du fondateur ainsi que les objectifs spécifiques annuels.

La majorité des cantons applique une **stratégie de réinsertion** qui est, en règle générale, documentée par écrit. Toutefois, certains d'entre eux ne disposent d'aucune stratégie explicite en la matière. A cet égard, on constate que les trois cantons présentant l'indice de résultats le plus faible sont également ceux qui n'ont pas de stratégie explicite de réinsertion.

L'objectif premier de tous les cantons examinés qui appliquent une stratégie de réinsertion consiste à réinsérer rapidement les demandeurs d'emploi en recourant à diverses approches stratégiques. Alors qu'un canton poursuit une stratégie qui exerce une pression sur les demandeurs d'emploi, d'autres cantons appliquent des méthodes de réinsertion basées sur la coopération.

A l'opposé, seul un tiers des cantons applique une **stratégie explicite d'intervention précoce**, dont un tiers seulement la documente par écrit, alors qu'elle existe sous forme implicite dans les autres cantons. Dans ce contexte, aucun schéma clair n'a pu être mis en exergue : en effet, la majorité des cantons, qu'ils soient alémaniques, francophones ou italophones, n'appliquent aucune stratégie d'intervention précoce. De manière générale, on constate que ce sont plutôt les grands cantons qui l'appliquent, même s'il existe quelques exceptions notables.

Un bon tiers des cantons dispensent des conseils en fonction des **groupes cibles**. Si la définition des groupes cibles varie sensiblement d'un canton à l'autre, les catégories souvent évoquées sont l'employabilité, les jeunes ou la dernière branche professionnelle occupée. L'absence d'un conseil en fonction des groupes cibles, de même que leurs diverses définitions peuvent surprendre, compte tenu du fait qu'il existe depuis 2012 une directive concernant les conseils dispensés aux clients¹³. Celle-ci contient les définitions des divers groupes cibles, les éventuelles stratégies de réinsertion ainsi que les activités de conseil.

Une **offre spécifique destinée aux demandeurs d'emploi ne percevant pas d'indemnités journalières** existe dans un peu plus de la moitié des cantons. A cet égard, tous les cantons francophones et le Tessin la mettent à disposition. En Suisse alémanique, près de la moitié des cantons proposent une telle offre. A nouveau, et à quelques exceptions près, ce sont plutôt les grands cantons qui y recourent.

La majorité des chefs de service jugent important l'encadrement des demandeurs d'emploi sans indemnités journalières¹⁴. Sur la base des résultats de l'enquête, de nombreux cantons

¹³ Communication ORP/LMMT/ACt 2012/10 : Instruction concernant le conseil orienté client destiné aux demandeurs d'emploi.

¹⁴ Au moment de l'enquête, un projet pilote visant à mesurer les résultats dans le domaine de l'encadrement des demandeurs d'emploi sans indemnités journalières était prévu entre 2015 et 2018. Il est donc possible que les déclarations faites dans le cadre de l'enquête se rapportent déjà à leur importance future et non passée.

essaient d'attribuer aux demandeurs d'emploi sans indemnités journalières la même priorité et le même niveau de services qu'aux bénéficiaires d'indemnités journalières. Toutefois, selon des estimations du SECO, tous les cantons fournissent des conseils nettement plus soutenus aux bénéficiaires de prestations qu'aux personnes qui n'en bénéficient pas. Les différences cantonales sont en outre considérables, les activités de conseil pouvant être entre 25 % et 75 % moins intenses pour ce dernier groupe de personnes. Certains cantons ont mis sur pied des projets pilotes visant à renforcer la collaboration entre les ORP et l'aide sociale. La plupart des cantons offrent aux demandeurs d'emploi sans indemnités journalières des mesures de marché du travail, dont l'ampleur varie fortement. D'autres cantons proposent pour leur part une offre moins étoffée avec un encadrement moins régulier ou, selon leurs propres déclarations, accordent une importance moindre aux demandeurs d'emploi sans indemnités journalières en raison de leur nombre relativement faible.

Une bonne moitié des cantons a également conclu des **conventions d'objectifs** avec les demandeurs d'emploi. En revanche, il existe dans environ un tiers des cantons seulement une directive concernant les **efforts de recherche en vue de trouver un emploi**. Celle-ci porte sur le nombre de candidatures mensuelles, soit entre six et douze, lesquelles dépendent en général des opportunités des demandeurs d'emploi. Les cantons de Suisse romande et le Tessin ne connaissent pas de directives en la matière.

Pour résumer, s'agissant des objectifs cantonaux, à savoir la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi, on constate une homogénéité relativement élevée entre les cantons. Par contre, les moyens permettant la mise en œuvre de cet objectif premier et les stratégies partielles diffèrent sensiblement d'un canton à l'autre. En effet, l'interprétation des organes d'exécution cantonaux quant à la manière d'organiser le processus d'intégration, et notamment la question de la stratégie (pression ou coopération), relève de nettes disparités. Si l'on compare ces stratégies partielles, offres et objectifs avec l'indice de résultats, on ne constate aucun rapport systématique entre eux. Diverses stratégies permettent d'atteindre des bons résultats, mais celles qui préconisent clairement une réinsertion et une intervention précoce portent leurs fruits.

3.3.3 Engagement de moyens

Le plafond des coûts d'exploitation, soit les moyens mis à disposition pour l'exécution cantonale (cf. chapitre 2.1.4), a été épuisé en moyenne à hauteur d'environ 90 % au cours de ces cinq dernières années. Les cantons se montrent en général prudents dans l'établissement de leur budget, car en cas de dépassement du plafond, ce sont eux qui doivent supporter les coûts supplémentaires¹⁵. On constate des différences cantonales dans l'utilisation du taux plafond des coûts d'exploitation : en 2014, la moitié des cantons a épuisé entre 83 % et 92 % de ce plafond, un quart des cantons se situait en deçà et un autre quart au-delà de ces taux. Ce sont notamment les cantons ruraux, dont le taux de demandeurs d'emploi est faible ou dont le taux de chômage présente un caractère saisonnier, qui affichent un taux d'utilisation comparativement faible.

Si l'on observe les coûts d'exploitation et du personnel que chaque canton supporte par mois et par demandeur d'emploi¹⁶ pour l'année 2013 (illustration 6), on constate que les coûts d'exploitation par demandeur d'emploi/mois évoluent dans une fourchette de plus ou moins 20 %

¹⁵ Dans certaines situations spéciales, ces coûts peuvent être également supportés par l'organe de compensation (art. 7 Ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI). Pour faire valoir une telle situation, des formalités rédhitoires doivent être entreprises, ce qui a un effet dissuasif sur les cantons.

¹⁶ Le *nombre de demandeurs d'emploi/mois* calcule séparément chaque mois de recherche d'emploi. Lorsqu'un demandeur d'emploi est inscrit durant quatre mois, cela équivaut à quatre demandeurs d'emploi/mois. Ainsi, les coûts plus élevés par demandeur d'emploi peuvent être pris en compte en cas de chômage de plus longue durée. Toutefois, la complexité variable des cas, par exemple les demandeurs d'emploi avec ou sans MMT, ne peut pas être prise en compte de cette manière.

de la moyenne suisse, qui s'élève à CHF 192 (sans le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures). L'effet de l'« économie d'échelle forcée » mentionnée au chapitre 2.1.4 est ici mis en évidence : les cantons avec un taux de demandeurs d'emploi élevé présentent des coûts qui ont tendance à être inférieurs à la moyenne par demandeur d'emploi/mois.

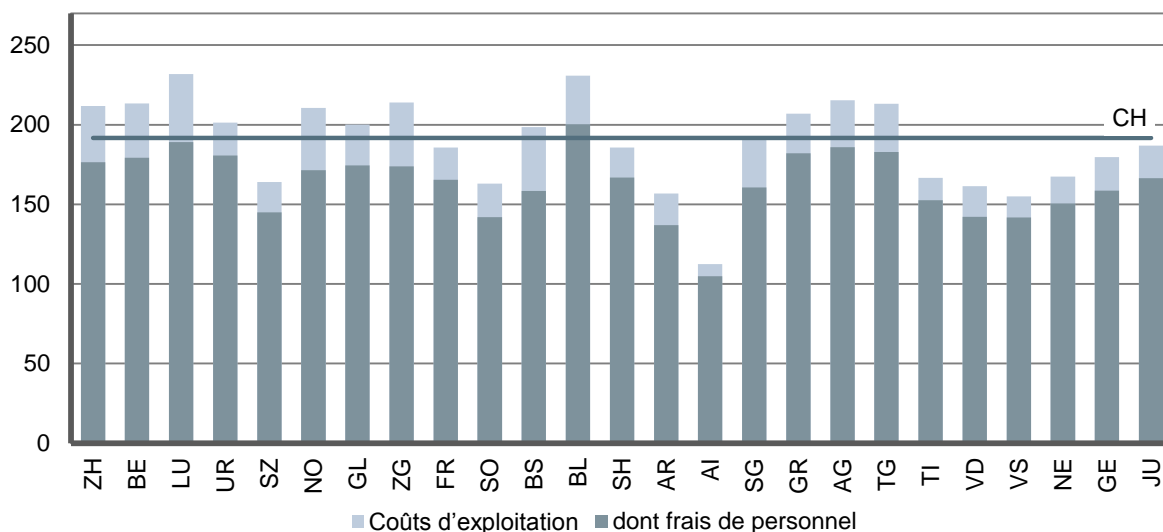


Illustration 6 : Coûts d'exploitation et du personnel par demandeur d'emploi/mois, par canton, 2013

Dans chaque canton, les coûts du personnel constituent l'essentiel des coûts d'exploitation. En 2013, ils s'élevaient entre 80 % et 93 % selon le canton. En 2014, la part des collaborateurs ORP par rapport au total des collaborateurs ORP/LMMT/ACt variait entre 71 % et 91 % en fonction des cantons. Ainsi, dans tous les cantons, une part importante des coûts d'exploitation est dévolue aux collaborateurs ORP, respectivement aux conseillers en personnel¹⁷.

La variation des coûts des MMT par demandeur d'emploi/mois est plus marquée (voir Illustration 7), ce qui reflète le recours plus ou moins fréquent aux MMT comme instruments du service public de l'emploi (cf. chapitre 3.4.4). Les moyens à disposition dans le cadre du plafond des MMT sont, dans l'ensemble, moins sollicités (environ 77 % en 2012 et 2013). On constate ici des différences d'un côté à l'autre de la frontière linguistique : dans tous les cantons de Suisse romande et au Tessin, le taux d'utilisation en 2013 était supérieur à 80 %, voire 90 % pour deux cantons. En Suisse alémanique, l'utilisation moyenne du plafond était sensiblement plus basse, soit inférieure à 70 % dans un tiers des cantons de Suisse alémanique.

¹⁷ Des facteurs pour lesquels les cantons ont une influence limitée, comme le niveau régional des salaires ou les prix de l'immobilier, jouent toutefois un rôle.

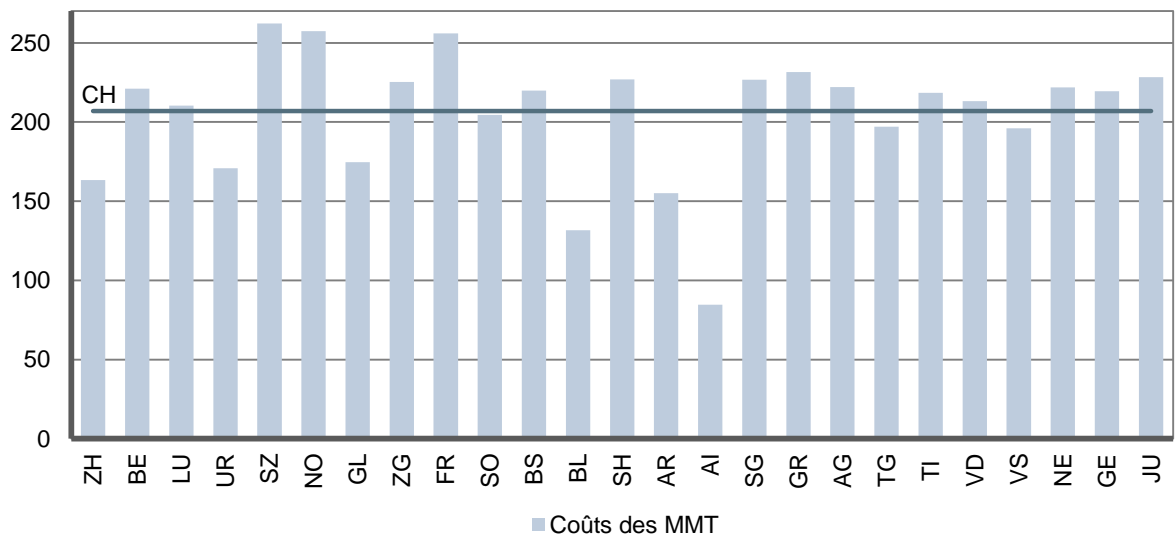


Illustration 7 : Coûts des MMT par demandeur d'emploi/mois, par canton, 2013

En comparaison cantonale, rien ne semble clairement indiquer qu'un plus gros volume de moyens alloués à l'activité du service public de l'emploi augmente automatiquement son efficacité. Certes, l'illustration 8 montre un rapport légèrement positif entre les coûts d'exploitation par demandeur d'emploi/mois et l'indice de résultats, mais il est insignifiant en termes statistiques. Il en va de même pour le rapport entre les moyens financiers dévolus aux MMT et l'indice de résultats (non représenté) : même en augmentant les dépenses pour les MMT, les résultats¹⁸ ne sont pas meilleurs. Ainsi, d'autres facteurs que les moyens financiers jouent un rôle éminemment plus important dans la question de savoir comment l'efficacité du service public de l'emploi peut être améliorée.

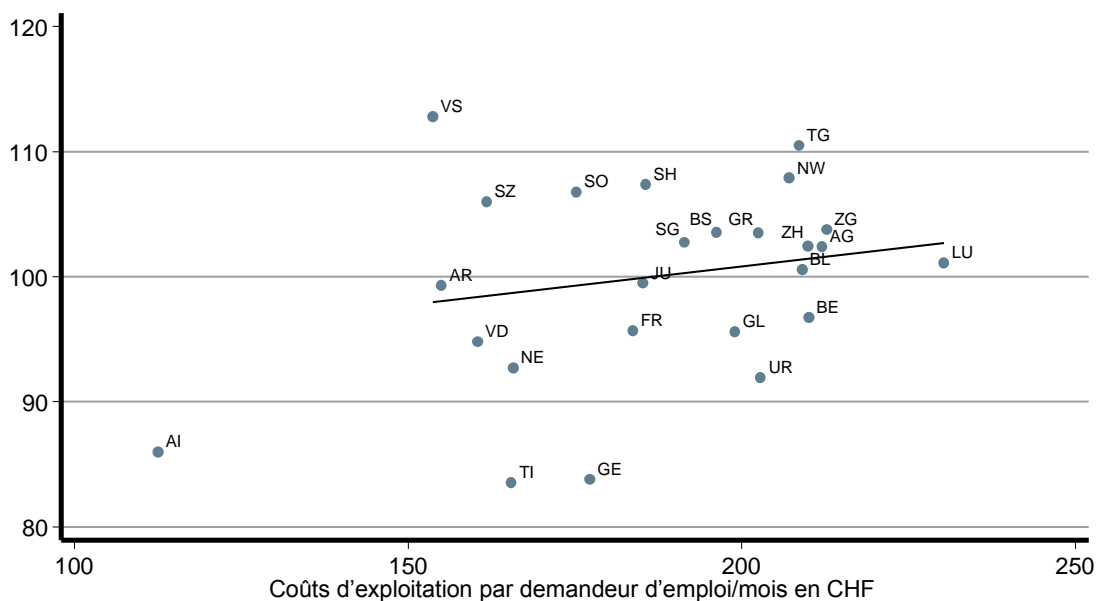


Illustration 8 : Coûts d'exploitation par demandeur d'emploi/mois par rapport à l'indice de résultats, 2013¹⁹

¹⁸ Précisons également que l'indice de résultats pondère bien plus la réinsertion rapide que la réinsertion durable. Certaines MMT sont en revanche davantage orientées sur une intégration durable.

¹⁹ Un canton considéré comme extrême n'a pas été pris en compte dans le calcul de la courbe de tendance.

3.3.4 Conduite et culture d'entreprise appliquée par les organes d'exécution

Volets d'objectifs dans la conduite du personnel

A la question de savoir quels volets d'objectifs jouent un rôle dans la conduite du personnel, on retrouve au premier plan l'indice de résultats. Dans la majorité des cantons, l'indice de résultats a été évalué comme un volet d'objectif essentiel (importance de 5 ou 6 sur une échelle allant de 1 - peu important - à 6 - important) pour l'évaluation des **coordinateurs ORP**²⁰. Dans deux cantons seulement, l'indice de résultats ne joue aucun rôle pour l'évaluation du coordinateur. L'importance des indicateurs de résultats est en moyenne plus élevée en Suisse alémanique.

Les valeurs relatives aux processus sont un peu moins importantes pour l'évaluation des coordinateurs ORP ; une bonne moitié des cantons leur accorde les deux notes les plus élevées. Dans un peu plus de 30 % des cas, ces valeurs ne jouent aucun rôle. On constate à nouveau que l'importance est plus élevée en Suisse alémanique, même si la différence par rapport à la Suisse romande et au Tessin est plus faible que pour l'indice de résultats. Les objectifs cantonaux sont également considérés comme très importants pour l'évaluation des coordinateurs ORP. On constate toutefois que, pour seulement trois cantons de Suisse alémanique, ils ne constituent pas un objectif. Les objectifs les plus souvent mentionnés sont ceux découlant des indicateurs de résultats, ceux portant sur le fonctionnement et le développement des organes d'exécution cantonaux et la mise sur pied de concepts et d'objectifs de qualité (par ex. pour éviter la responsabilité du fondateur).

Les coordinateurs ORP disposent normalement d'une convention d'objectifs formelle relative aux objectifs susmentionnés. Dans les grands cantons, seuls deux de Suisse romande n'en bénéficient pas, contre seulement quatre petits cantons ruraux.

Les **chefs ORP** sont également évalués à l'aide de plusieurs volets d'objectifs. L'indice de résultats et les objectifs cantonaux sont particulièrement pertinents : l'indice de résultats joue un rôle important pour 65 % des chefs ORP lors de leur évaluation par les supérieurs (valeur 5 ou 6). Concernant les objectifs cantonaux, ce pourcentage s'élève à près de 70 %. Dans seulement 10 % des cas, l'indice de résultats ne joue aucun rôle dans l'évaluation des chefs ORP. Ce n'est donc que dans certains cas exceptionnels que son importance est considérée en Suisse alémanique comme nulle, voire secondaire. En Suisse romande et au Tessin, la situation n'est pas homogène : dans trois ORP, l'indice de résultats ne présente aucun intérêt, tandis qu'il joue un rôle mineur dans trois autres ORP (valeur 1 ou 2). En revanche, dans quatre ORP, il est considéré comme très important (valeur 5 ou 6). Quant aux objectifs cantonaux, on ne constate aucune différence systématique entre les différentes régions linguistiques.

Dans l'évaluation par leurs supérieurs, les valeurs relatives aux processus présentent un intérêt pour près de la moitié des chefs ORP, alors que pour un tiers d'entre eux, elles ne revêtent aucune importance. La situation est identique pour les autres objectifs cantonaux, tels que les objectifs liés à l'utilisation des MMT, au soin apporté au maintien des contacts avec les employeurs, au nombre de placements, à la fréquence des entretiens ou aux objectifs découlant des indicateurs de résultats. On constate que cette perception est partagée par les chefs ORP et les coordinateurs ORP : au sein d'un même canton, l'importance des volets d'objectifs est jugée en règle générale de manière identique par les chefs ORP et les coordinateurs ORP.

Dans près de la moitié des ORP, les indicateurs de résultats sont évalués au minimum une fois par mois au niveau des **conseillers en personnel**. Dans moins de 20 % des ORP, cette évaluation a lieu moins de deux fois par an, voire jamais. Les résultats sont, dans la majeure

²⁰ Sans les cantons dans lesquels le chef de service assume également la coordination ORP.

partie des cas, communiqués aux conseillers en personnel et discutés avec eux. Dans moins de la moitié des ORP, les résultats individuels des conseillers en personnel sont connus de toute l'équipe, ceci notamment dans les ORP de Suisse alémanique.

La culture d'entreprise ressort également dans le style de conduite directif et axé sur la participation. Un style de conduite plutôt directif ne s'accompagne pas d'une stratégie de réinsertion ferme dans tous les cantons analysés. Ainsi, tout porte à croire que c'est moins le style de conduite qui joue un rôle déterminant dans l'indice de résultats que les pratiques en matière de sanctions (présentées au chapitre 3.4.1).

Gestion orientée résultats

Pour les chefs ORP comme pour les chefs de groupe, il existe un lien direct entre l'**importance accordée à l'indice de résultats** et la valeur effective de l'indice de résultats : dans les ORP où celui-ci ne présente aucun intérêt dans l'évaluation, il n'est que de 80 points au niveau de la médiane. Or, dès que l'indice de résultats revêt une importance, il atteint alors les 100 points au niveau de la médiane (Illustration 9, graphique à gauche). On constate également des différences entre cantons en matière de communication vis-à-vis des conseillers en personnel. Toutefois, l'évaluation des valeurs relatives aux processus, des objectifs cantonaux et des autres objectifs ne montre aucun rapport avec l'indice de résultats.

La façon de gérer les objectifs cantonaux est également importante. En effet, si ces objectifs sont simplement communiqués sans être inscrits dans une **convention d'objectifs formelle**, l'effet auprès des chefs ORP et des chefs de groupe est plus faible que s'ils sont consignés dans une convention. Dans les ORP sans convention d'objectifs, l'indice de résultats moyen est nettement inférieur à 100 points. Par contre, lorsqu'une convention d'objectifs existe, cet indice de résultats grimpe en moyenne au-dessus des 100 points (Illustration 9, graphique de droite). L'existence d'une convention d'objectifs est ainsi couplée à de meilleurs résultats pour les ORP concernés. On peut ainsi supposer que l'inscription des objectifs fixés par le canton dans une convention permet de définir une orientation stratégique claire et de mieux responsabiliser les collaborateurs, aussi bien les chefs ORP que les chefs de groupe. Il ressort que la Suisse romande et le Tessin notamment ne définissent pas d'objectifs, alors que cela est très souvent la norme en Suisse alémanique. Après dépouillement des réponses des coordinateurs ORP, on constate que tous les cantons sans convention d'objectifs avec leurs chefs ORP présentent un indice de résultats inférieur à 100 points.

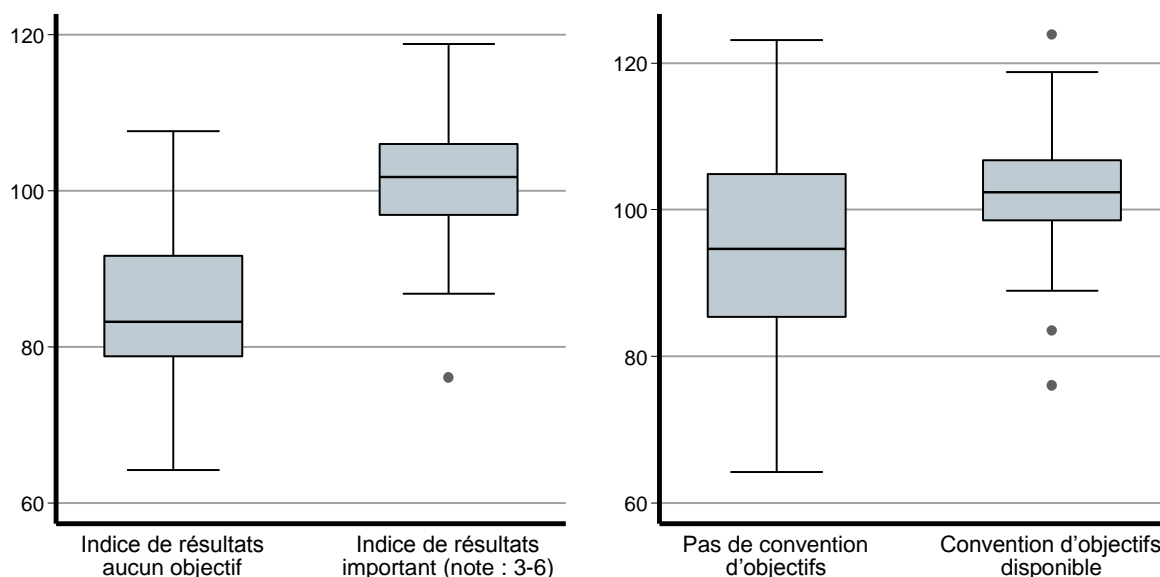


Illustration 9 : Convention d'objectifs avec les chefs ORP / indice de résultats en tant qu'objectif pour l'évaluation des chefs ORP et indice de résultats effectif de chaque ORP²¹

Les résultats de l'enquête viennent confirmer ceux de l'étude menée par Egger, Dreher & Partner (2013) ainsi que ceux des analyses des processus effectuées auprès d'autres ORP (que l'on peut consulter en fin de rapport)²². Une gestion orientée résultats des organes d'exécution à tous les niveaux hiérarchiques constitue un facteur de succès important pour un service public de l'emploi efficace.

Collaboration entre les organes d'exécution

Dans la plupart des cantons, **au sein même des organes d'exécution cantonaux**, il existe un échange intense entre les diverses unités organisationnelles. L'enquête écrite révèle que les chefs de service entretiennent en règle générale un échange institutionnel avec les coordinateurs ORP, les chefs LMMT et les chefs des caisses de chômage publiques. Dans presque tous les cantons, de tels contacts ont lieu au moins une fois par mois, voire plus souvent dans la majorité des cas. Par contre, un échange direct avec les chefs ORP est moins souvent institutionnalisé et a lieu, en règle générale, avec les coordinateurs ORP.

Les contacts avec les **caisses de chômage privées** sont moins courants : ils ne sont institutionnalisés que dans un seul canton et, en général, n'ont lieu au mieux que tous les trimestres, mais souvent plus rarement.

Les chefs de service de nombreux cantons maintiennent un échange institutionnalisé avec **d'autres institutions de la sécurité sociale** : s'agissant des services sociaux cantonaux et des offices AI, cela est le cas dans près de trois quarts des cantons. Dans la moitié des cantons, il existe un échange institutionnalisé avec les services sociaux et les services d'orienta-

²¹ Explications : les diagrammes en boîte (*box-plot*) illustrent la répartition des variables. Le carré bleu représente la fourchette dans laquelle se trouve la moitié médiane de toutes les observations. La ligne horizontale à l'intérieur du carré constitue la médiane. Les lignes inférieure et supérieure représentent la valeur la plus faible, resp. la plus élevée, sans être pour autant considérées comme extrêmes. Entre la partie supérieure du carré et la ligne supérieure, on trouve ainsi 25 % des ORP avec l'indice de résultats le plus élevé. Si des observations se trouvent en dehors de cette limite extrême, elles sont représentées par des points.

²² Jusqu'au milieu de 2015, la société Egger, Dreher & Partner AG, en collaboration avec le SECO, a mené une analyse des processus auprès de 27 ORP au total.

tion professionnelle, alors que dans un tiers des cantons, cet échange n'a lieu que si nécessaire. Dans ce cas de figure, les contacts des coordinateurs ORP et des chefs de service sont de même intensité.

S'agissant des mesures de marché du travail, la **collaboration intercantonale** est soutenue. A l'exception des cantons de Zurich et du Tessin, tous les autres recourent également aux MMT proposées par d'autres cantons. Le fait que ces deux cantons mettent eux-mêmes à disposition les MMT leur étant nécessaires peut s'expliquer en raison de leur taille ou de la barrière linguistique. En outre, les MMT mises à disposition par le service LMMT, peuvent être également utilisées par d'autres institutions de la sécurité sociale dans tous les cantons, sauf celui de Zoug. Près d'un quart des services LMMT seulement propose des offres spécifiques à ces institutions.

Sous l'angle des ORP, la collaboration avec les caisses de chômage (CCh) publiques est, sans exception, mieux évaluée par les cantons observés que la collaboration avec les caisses de chômage privées. Cela s'explique essentiellement par la proximité géographique entre les CCh publiques et les ORP ainsi que par l'échange d'informations facilité entre les organes d'exécution. Il a été mentionné à plusieurs reprises que la qualité des prestations des CCh publiques était meilleure (p. ex. accessibilité téléphonique), ce qui accélère les procédures dans le traitement des dossiers. Tous les cantons déplorent le fait que les ORP et les CCh travaillent avec des systèmes de données différents, donnant lieu à d'importantes inefficiences et à des redondances au niveau des procédures d'exécution. Tous les cantons interrogés estiment qu'une harmonisation des systèmes informatiques serait souhaitable.

L'enquête écrite révèle également que les chefs des CCh publiques évaluent de manière plus favorable la collaboration avec les ORP que les chefs des CCh privées. Il est par ailleurs frappant de constater que la collaboration avec les CCh publiques en Suisse alémanique est sensiblement mieux évaluée qu'en Suisse romande et au Tessin.

3.4 Pratiques en matière d'exécution

3.4.1 Conseils

Les conseils fournis aux demandeurs d'emploi constituent la mission principale des ORP. En effet, les ORP recourent en moyenne à un tiers de leur capacité en personnel pour la seule activité de conseil (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, p. 27). L'OACI prévoit que le premier entretien de conseil doit avoir lieu au plus tard quinze jours après l'inscription du demandeur d'emploi. Des entretiens de suivi sont effectués à intervalles réguliers, mais au moins tous les deux mois.

En moyenne suisse, les ORP mènent 0,6 entretien de conseil par demandeur d'emploi par mois. Autrement dit, un demandeur d'emploi voit son conseiller toutes les six ou sept semaines. Cette valeur varie d'un ORP à l'autre, et se situe majoritairement entre 0,5 et 0,7. La comparaison des régions linguistiques à l'illustration 10 montre en outre que les ORP de Suisse romande et du Tessin mènent globalement plus souvent des entretiens de conseil. La différence demeure toutefois faible.

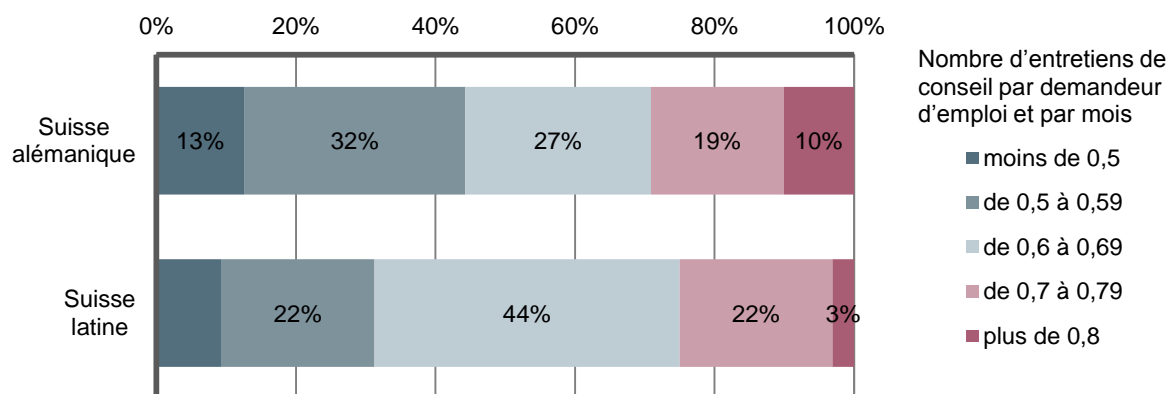


Illustration 10 : Nombre d'entretiens de conseil par mois selon la région linguistique, 2014 ; N = 110 ORP

On ne saurait toutefois établir un lien entre la fréquence des entretiens de conseil et l'indice de résultats. Néanmoins, cela ne signifie pas que les activités de conseil menées par les ORP ne produisent aucun effet. Bien plus, cela présuppose que la simple mesure du nombre d'entretiens de conseil ne permet pas de faire la différence entre des formes de conseil qui se révèlent plus ou moins efficaces. Les analyses de processus des ORP ont montré qu'il existe de profondes disparités quant à la durée, au déroulement et à la substance même des entretiens de conseil. On a pu constater que les ORP qui, globalement, investissent davantage de ressources que la moyenne dans le conseil aux demandeurs d'emploi avaient tendance à obtenir de meilleurs résultats (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, p. 22). Il est évident qu'une partie non négligeable, sinon essentielle, des résultats des ORP est réalisée pendant les entretiens menés avec les demandeurs d'emploi. De bons résultats sont corrélés à la capacité des conseillers en personnel à activer et à conseiller les demandeurs d'emploi lors des entretiens de conseil (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, p. 86). Toutefois, les facteurs les plus divers jouent un rôle, allant de la compétence des conseillers à l'ambiance sur le lieu de travail, en passant par le nombre de dossiers à traiter. A ce jour, ces facteurs n'ont pas encore été suffisamment analysés.

3.4.2 Placement

Outre les activités de conseil, le placement constitue une prestation centrale des ORP. Par placement, il faut comprendre que les demandeurs d'emploi sont non seulement conseillés, mais également soutenus de manière active dans le cadre de leurs recherches d'emploi. Les demandeurs d'emploi placés se désinscrivent du service public de l'emploi parce qu'ils ont trouvé un poste à l'aide de ce dernier, ou éventuellement grâce à la collaboration d'un bureau de recrutement privé.

Toutefois, il n'existe aucune définition officielle qui caractérise qu'un poste de travail ait été trouvé à la suite d'un placement par un ORP. Ainsi, dans la pratique, il se peut que des situations similaires soient consignées, selon les cantons, les ORP et les conseiller en personnel, soit comme le résultat de l'activité du placement de l'ORP soit comme un poste trouvé par le demandeur d'emploi lui-même. En comparant les placements ayant porté leurs fruits entre cantons sur la base des données provenant de PLASTA, on évalue ainsi également les diverses pratiques en matière de saisie des données et les différentes méthodes de placement, si bien que la comparaison est moins pertinente. Il est toutefois important de relever, qu'au niveau suisse, seule une part infime des désinscriptions avec prise d'emploi est le fait d'un placement par un ORP (Illustration 11). Cela correspond dans une large mesure au principe de subsidiarité du service public de l'emploi, qui vise avant tout la propre initiative des demandeurs d'emploi et le placement via les agences de placement privées.

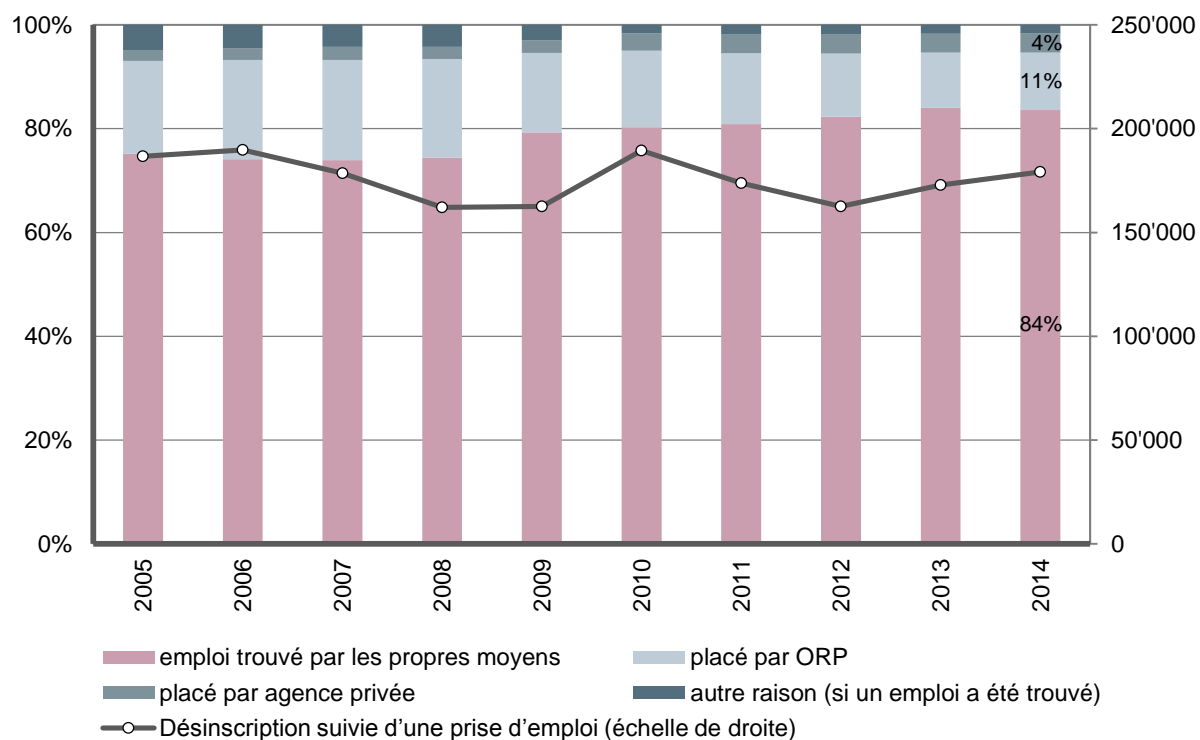


Illustration 11 : Nombre de désinscriptions avec prise d'emploi et raison de la désinscription, 2005-2014

Peu surprenant, aucun lien n'a pu être constaté entre le nombre de placements, respectivement la part des postes de travail pourvus au total des désinscriptions avec prise d'emploi et l'indice de résultats. A l'instar du chapitre précédent, cela ne signifie pas que les activités de placement sont inefficaces. En revanche, ce sont le moment et dans quelle mesure on recourt à un placement actif qui sont déterminants. Les analyses de processus des ORP ont révélé qu'une part nettement plus faible est dévolue aux activités de placement, soit 6 % des capacités en personnel, alors que les activités de conseil par exemple représentent une part de 32 % (Egger, Dreher & Partner AG, 2013, pp. 27 et 32). Encore plus frappant, les ORP ayant des résultats supérieurs à la moyenne investissent généralement moyennement de ressources dans le placement, et en revanche consacrent davantage de temps au processus de conseil.

Les conseillers en personnel ont également la possibilité d'assigner des places vacantes aux demandeurs d'emploi. En d'autres termes, il est exigé (par décision) des demandeurs d'emploi de déposer leur candidature à un poste donné. Comme le montre l'illustration 12, il existe d'importantes disparités entre les ORP et les cantons, selon les régions linguistiques : en Suisse alémanique, cet outil est utilisé avec beaucoup plus de prudence, certains cantons y renonçant totalement. En revanche, en Suisse romande et au Tessin, deux tiers des ORP recourent à plus de douze assignations pour 100 demandeurs d'emploi par mois. On ne constate toutefois aucun lien solide entre ces chiffres et l'indice de résultats. Une étude publiée à l'automne 2015 (Morlok et al., 2015) a montré en revanche que les assignations avaient un effet clairement positif sur les chances d'être invité à un entretien d'embauche. Cela est notamment dû au fait que les candidatures à des postes assignés sont davantage susceptibles de déboucher sur un entretien d'embauche que les autres candidatures.

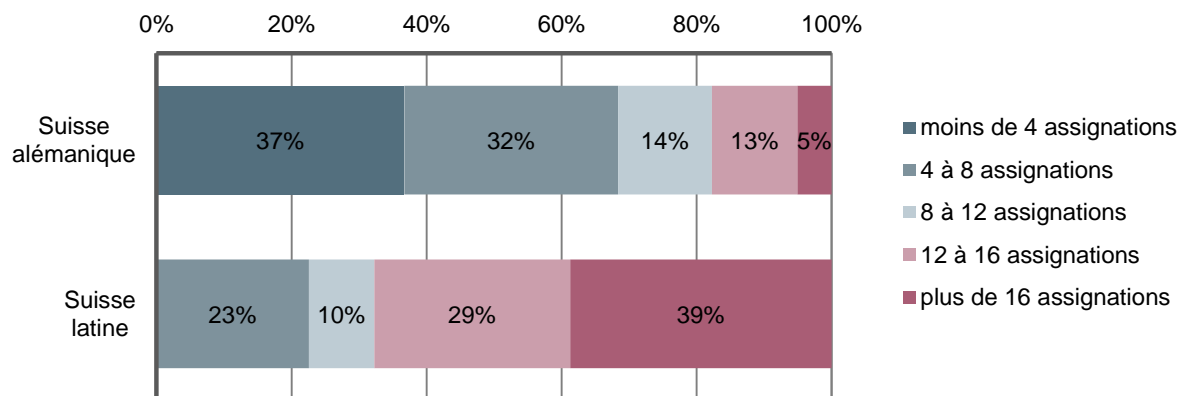


Illustration 12 : Nombre d'assignations mensuelles pour 100 demandeurs d'emploi, 2014 ; N = 110 ORP

3.4.3 Contrôle

La LACI prévoit les conditions selon lesquelles le droit aux indemnités d'un assuré doit être limité par l'ACt ou les CCh et définit des fourchettes correspondantes pour les différentes fautes commises. Les enquêtes menées dans le cadre des études de cas ont montré que la notion de l'ACt était interprétée différemment selon les cantons et que, de fait, la compétence en matière de procédure de sanctions variait sensiblement d'un canton à l'autre. Alors que les conseillers en personnel de deux petits cantons peuvent directement prononcer des jours de suspension (moyennant une signature du chef de service), les compétences dans les plus grands cantons sont réparties entre divers services. Dans un canton, le conseiller en personnel communique à l'ACt ou à la CCh, selon le cas, les motifs de la suspension, et ce sont ces dernières qui décident ou non de la suspension. Dans un autre canton, les conseillers en personnel peuvent décider en partie du niveau des sanctions, mais la décision finale est rendue par le service juridique au sein de l'office. Deux autres cantons bénéficient de leur propre département juridique, lequel décide des sanctions à appliquer. Dans un autre canton encore, le conseiller en personnel communique les raisons de la suspension à l'ACt qui, en tant qu'état-major du chef de service, agit comme « mini-tribunal » et règle toute affaire en lien avec des sanctions.

Ainsi, l'analyse de l'ensemble des ORP suisses montre que les sanctions sont mises en œuvre de manière très différente d'un canton à l'autre, en dépit de l'application de directives. La fréquence et la sévérité des sanctions varient fortement d'une région linguistique à l'autre. En effet, en Suisse alémanique, les sanctions sont nettement plus fréquentes (davantage de sanctions pour 1 000 demandeurs d'emploi) et plus sévères (davantage de jours de suspension par sanction). Près de 45 % des ORP de Suisse romande et du Tessin appliquent moins de 40 sanctions par mois pour 1 000 demandeurs d'emploi (Illustration 13, graphique du haut). Ce taux s'élève à seulement 10 % en Suisse alémanique. En corollaire, 22 % des ORP de cette région ordonnent plus de 70 sanctions par mois pour 1 000 demandeurs d'emploi, contre seulement 10 % en Suisse romande et au Tessin. Dans cette région notamment, la fréquence des sanctions est propre à chaque canton.

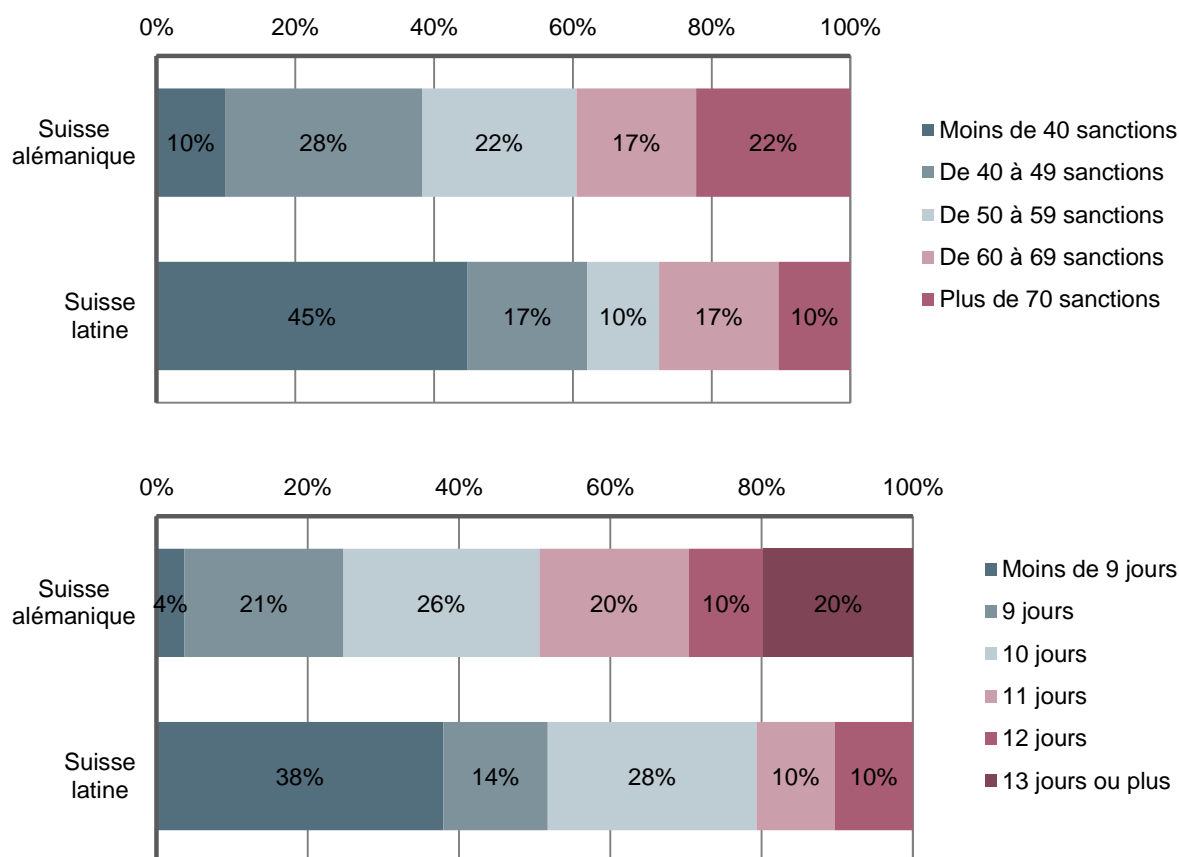


Illustration 13 : Fréquence des sanctions (nombre moyen de sanctions par 1 000 demandeurs d'emploi par mois) et sévérité des sanctions (nombre moyen de jours de suspension par sanction faisant l'objet d'une décision) ; N = 110 ORP

A l'instar de la fréquence des sanctions, la sévérité des sanctions suit un même schéma. En Suisse romande et au Tessin, 38 % des ORP ordonnent un nombre moyen de jours de suspension inférieur à neuf jours par sanction (Illustration 13, graphique du bas). En Suisse alémanique, ils ne sont que 4 %. Par contre, la sévérité des sanctions, avec des jours de suspension d'une durée de 13 jours ou plus, varie fortement entre la Suisse alémanique (20 % des ORP) et la Suisse romande et le Tessin (aucun ORP). A nouveau, un schéma bien net apparaît pour chaque canton.

En outre, il existe un rapport positif avec la valeur de l'indice de résultats, que ce soit pour la sévérité des sanctions (Illustration 14) que pour leur fréquence (non représentée). Plus les sanctions sont fréquentes et sévères, plus l'indice de résultats est élevé.

A l'instar des ORP, la fréquence des sanctions varie également fortement entre les caisses de chômage. S'agissant des CCh publiques, on constate que celles de Suisse alémanique ordonnent plus souvent des sanctions que celles de Suisse romande ou du Tessin. Quant à la sévérité des sanctions, le schéma est identique à celui de la fréquence des sanctions. Une fois de plus, les cantons latins se montrent nettement moins stricts quant à la sévérité des sanctions par rapport aux cantons de Suisse alémanique²³. S'agissant des caisses de chômage publiques, il existe un lien net entre la fréquence des sanctions et l'indice de résultats

²³ Il existe également des différences de pratique à l'égard des sanctions entre les caisses de chômage publiques et privées. En effet, les caisses de chômage privées appliquent des sanctions moins fréquentes et moins sévères que les caisses publiques.

de chaque canton. Plus la part des bénéficiaires d'indemnités journalières sanctionnés par des jours de suspension augmente, plus l'indice de résultats est élevé.

Toutefois, on ne saurait conclure, sur la base des résultats de ce chapitre, qu'une « attitude plus musclée » et sans nuance dans le suivi de tous les demandeurs d'emploi induit globalement une efficacité supérieure. Mais un fait semble certain : toute démarche visant à activer les demandeurs d'emploi de manière rapide et cohérente, et favorisant un recours approprié à tous les moyens mis à disposition (notamment les sanctions), a de bonnes chances d'entraîner des effets positifs. Cette thèse est corroborée par les résultats des analyses des processus des ORP ainsi que par des études antérieures (Frölich et al., 2007), qui parviennent aux mêmes conclusions.

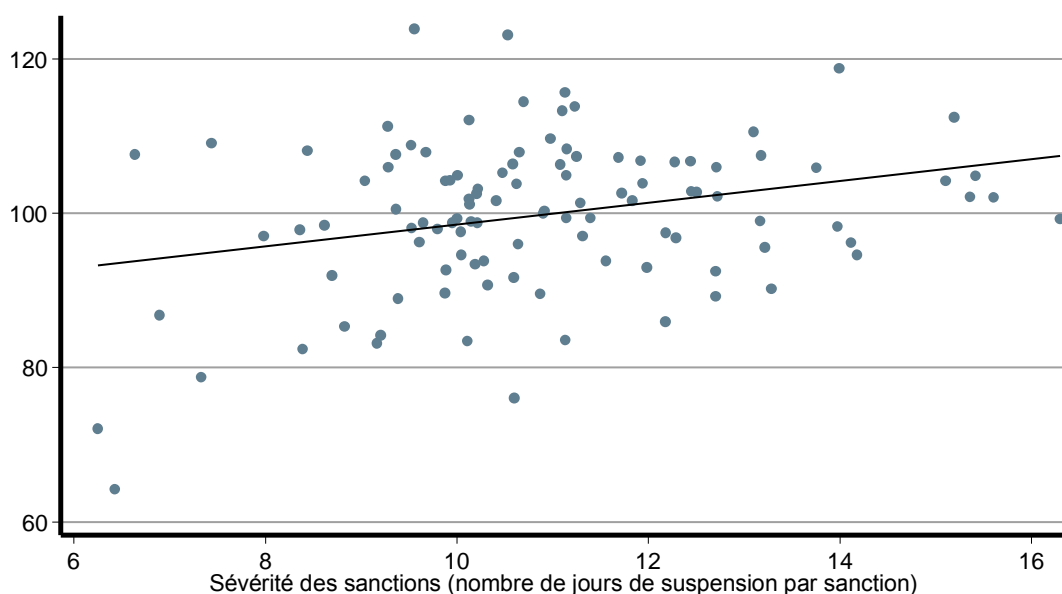


Illustration 14 : Rapport entre la sévérité des sanctions et l'indice de résultats ; N = 110 ORP

3.4.4 Mesures de marché de travail (MMT)

Objectifs des LMMT

Pour définir l'offre de MMT, les services LMMT s'appuient sur divers objectifs. Trois quarts des chefs LMMT mentionnent les indicateurs de résultats comme un volet d'objectifs, et ils sont tout autant à mentionner la satisfaction des conseillers en personnel avec l'offre à disposition. La satisfaction des demandeurs d'emploi constitue dans près de la moitié des cantons un volet d'objectifs et pour 40 % des cantons le taux d'utilisation du plafond fait également partie de ce volet. Il n'existe guère de différences entre les régions linguistiques ainsi qu'entre les cantons de petite et grande taille.

Dans un tiers des cantons, il existe en outre d'autres objectifs cantonaux ou des objectifs supplémentaires. Parmi les objectifs cantonaux, les besoins actuels (également en lien avec les licenciements massifs), la réduction du chômage des jeunes, la possibilité d'une activation au cours des trois premiers mois de chômage et l'orientation sur le marché du travail ont été cités. S'agissant des objectifs supplémentaires, on relèvera la mention de la satisfaction des employeurs avec les offres proposées, du taux de prise d'emploi lié à certaines MMT, du taux d'occupation des MMT et des caractéristiques de qualité des MMT.

En matière d'offre, les cantons mettent largement la priorité sur ces objectifs. Les points clés concernent le pilotage par les résultats, l'amélioration de l'employabilité des demandeurs

d'emploi, l'orientation selon des groupes cibles ainsi que les besoins de l'économie, des ORP et des demandeurs d'emploi. Outre ces éléments, les résultats des évaluations de chaque MMT constituent également un critère pour de nombreux cantons.

Dans la majorité des cantons, ces priorités sont définies par l'office du travail, voire, dans quelques rares cantons, exclusivement par la direction du service LMMT. Mais dans la plupart des cas, c'est un organe décisionnel composé du chef d'office, de responsables ORP et MMT qui en est chargé. Dans les cantons de plus petite taille, ce sont souvent les chefs d'office qui sont amenés à définir les priorités. Dans un canton, c'est le conseil d'Etat qui s'en charge.

Utilisation des mesures de marché du travail

Les mesures de marché du travail sont plus souvent mises en œuvre en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique (voir Illustration 15). Les différences entre les régions linguistiques concernant l'utilisation des mesures individuelles, collectives ou spéciales ne sont toutefois pas notables. Près de 15 % de toutes les mesures sont des MMT individuelles, alors qu'environ 80 % d'entre elles sont collectives et 5 % spéciales. On relève toutefois des différences importantes entre petits et grands cantons en ce qui concerne la proportion des MMT individuelles et collectives : les petits cantons se concentrent essentiellement sur les MMT individuelles, alors que les cantons de plus grande taille recourent plus que la normale aux MMT collectives.

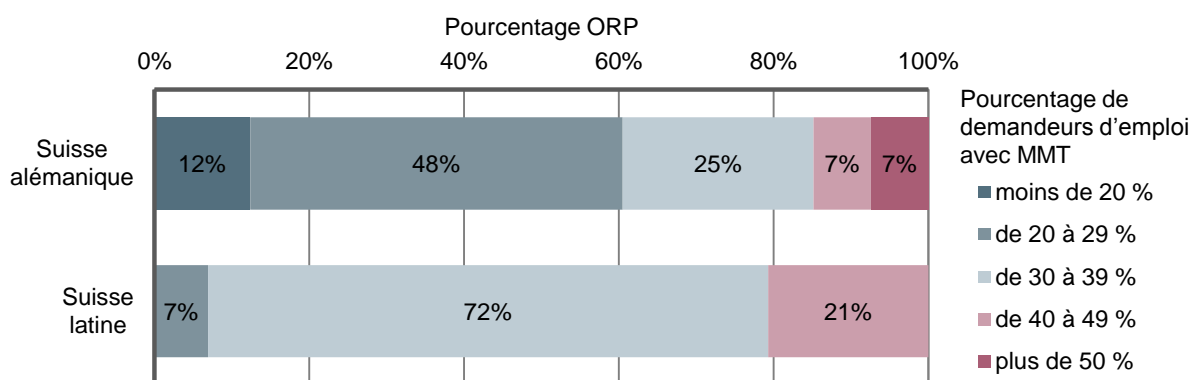


Illustration 15 : Part des demandeurs d'emploi avec mesures de marché du travail ; N = 110 ORP

Assignation à des mesures de marché du travail

La responsabilité en matière d'assignation à une MMT varie fortement selon le type de la mesure. S'agissant des mesures collectives, les conseillers en personnel de la plupart des ORP peuvent les attribuer. Quant aux mesures individuelles et spéciales, seule la moitié des ORP autorise ses conseillers en personnel à le faire. Dans ce cas de figure, ce sont souvent les services LMMT et parfois également les chefs de groupe ou de l'ORP qui décident.

En outre, le processus d'assignation varie en fonction des compétences des conseillers en personnel en matière de coûts. Dans les cantons où les études de cas ont été réalisées, ces compétences se déclinent en un vaste éventail. Elles vont d'un niveau de compétences intégral à partiel (pour les mesures individuelles), en passant par l'absence totale de compétences. Si compétences il y a, la sensibilisation aux coûts et les réflexions portant sur les coûts/avantages demeurent essentielles lors de l'attribution de MMT. Lorsqu'elles font défaut, les ORP concernés se sont défendus en arguant que ce n'étaient pas les coûts, mais les résultats de la mesure qui étaient prépondérants dans les prises de décision.

Sous-traitance des mesures de marché du travail

Les procédures visant à attribuer les MMT à des prestataires externes varient fortement d'un canton à l'autre. En Suisse alémanique, en moyenne 60 % des mandats sont adjudgés de gré à gré, 8 % font l'objet d'une procédure invitant à soumissionner et 31 % des mandats sont confiés via des appels d'offre publics, contre respectivement 90 %, 6 % et 4 % en Suisse romande et au Tessin.

On constate que les grands cantons notamment confient les mandats des MMT via des appels d'offre publics. Dans les cantons de plus petite taille, la sous-traitance a lieu le plus souvent de gré à gré. Dans les études de cas, les cantons qui ne sont pas liés à des appels d'offre publics ont déclaré qu'ils adaptent plus rapidement leur offre en MMT en cas de changements de conditions-cadre et qu'ils sont en mesure de les piloter en fonction de la demande actuelle. Cependant, une procédure invitant à soumissionner permet d'obtenir des prix plus intéressants ainsi qu'une offre de meilleure qualité.

Evaluation des MMT par les chefs ORP

Deux tiers environ des chefs ORP jugent le type et le nombre de MMT disponibles dans leur canton comme très satisfaisant (note 5 ou 6). Le processus de recensement des besoins est, pour sa part, moins bien évalué. En effet, près de 12 % des chefs ORP jugent ce processus insatisfaisant, lui attribuant une note allant de 1 à 2. En revanche, l'effet des MMT sur une réinsertion rapide est évalué par 35 % des chefs ORP avec les notes 5 ou 6, alors que 55 % d'entre eux lui adjudgent les notes 3 ou 4. Par ailleurs, l'effet des MMT sur une réinsertion durable est jugé de manière identique. L'illustration 16 propose une évaluation détaillée.

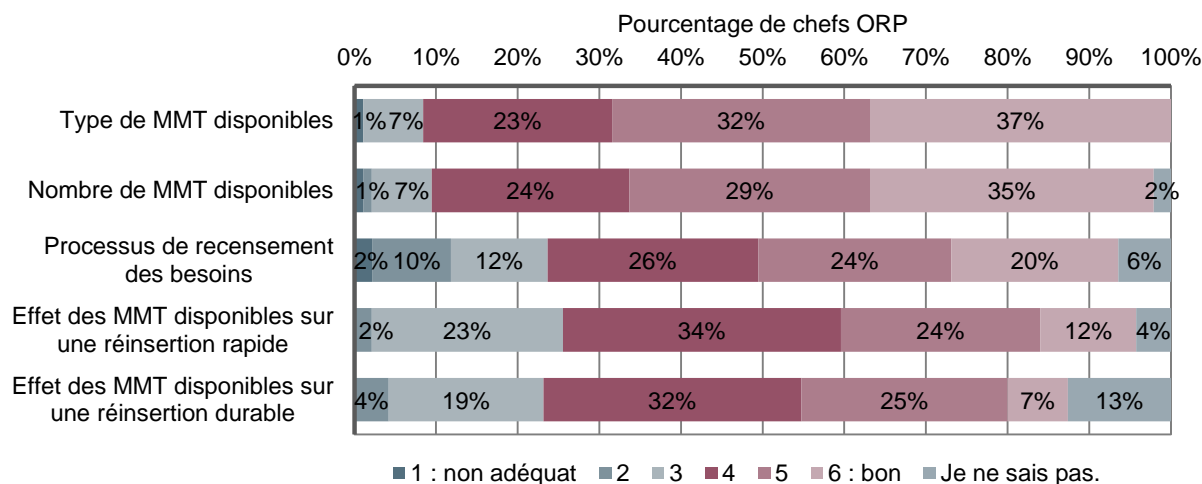


Illustration 16 : Evaluation des MMT par les chefs ORP ; N = 95 ORP

On constate qu'une évaluation positive des MMT est corrélée à un indice de résultats élevé. Cette corrélation se vérifie pour les cinq domaines évalués (voir Illustration 17). Cela pourrait signifier que la mise à disposition d'un nombre suffisant de MMT considérées par les chefs ORP comme efficaces provoquerait effectivement une réinsertion plus rapide et plus durable des demandeurs d'emploi. On pourrait également imaginer la causalité inverse, à savoir : des indicateurs de résultats favorables durant plusieurs années peuvent influencer positivement l'évaluation des MMT par les chefs ORP.

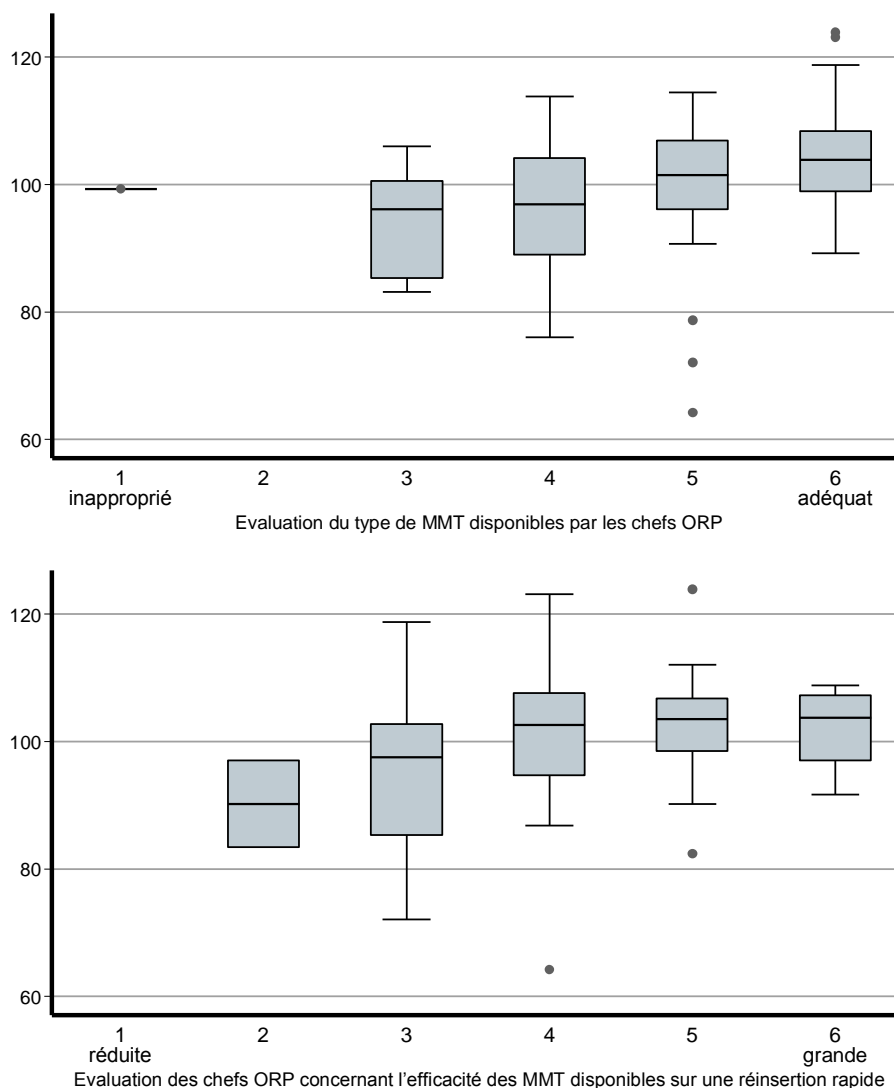


Illustration 17 : Evaluation des MMT par les chefs ORP et indice de résultats ; N = 95 ORP

Effacité des mesures de marché du travail

Les huit cantons des études de cas ont tous indiqué qu'ils s'intéressaient à l'efficacité des MMT, dans des proportions toutefois variables. Si quelques cantons effectuent des évaluations systématiques tous les ans, les MMT sont évaluées dans d'autres cantons en fonction des circonstances. L'évaluation de ces mesures, transmise en principe au service LMMT, repose sur les réactions des conseillers en personnel et des demandeurs d'emploi ou sur l'évaluation personnelle des collaborateurs LMMT, qui fréquentent les cours MMT de manière aléatoire. Etant donné le fait qu'aucune enquête écrite sur cette thématique n'a été réalisée auprès des cantons, aucune généralisation ne saurait être tirée.

Toutefois, de nombreuses études analysant l'efficacité des MMT ont été menées à plusieurs reprises. Dans le cadre du deuxième cycle d'évaluation de la politique active menée en faveur du marché du travail, Lalive et al. (2006) ont par exemple étudié, à l'aide d'un modèle d'équilibre, dans quelle mesure les cours, les programmes d'occupation et les gains intermédiaires participaient à l'objectif de réduire le chômage à l'échelle nationale. Bieri et al. (2006) ont, pour leur part, examiné quelles MMT étaient les plus aptes à soutenir l'intégration professionnelle des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés, respectivement les demandeurs d'emploi plus âgés possédant de bonnes qualifications. Si ces deux études ont mis en évidence d'éventuels rapports de connexité, elles étaient toutefois peu fondées d'un point de vue empirique.

Dans le cadre du troisième cycle d'évaluation, Morlok et al. (2014) ont analysé l'impact des MMT sur le comportement des demandeurs d'emploi et sur le succès dans leurs recherches. Ils sont parvenus à la conclusion qu'elles induisaient une augmentation des entretiens d'embauche par mois. A cet égard, il convient de distinguer les divers types de MMT. En outre, pour certaines caractéristiques propres aux MMT, on a observé une corrélation avec une amélioration du comportement des postulants, respectivement leurs chances en matière de candidature. Etant donné le fait qu'une quantité importante de données issues de plusieurs cantons a été utilisée, les résultats se révèlent probants. Toutefois, l'étude réalisée par Morlok se concentre sur un aspect plus précis que les études antérieures. En effet, elle décrit l'impact des mesures sur le succès des recherches des demandeurs d'emploi ayant participé à une mesure²⁴.

Il ressort des résultats d'études qu'un recours ciblé aux MMT, à savoir attribuer la bonne mesure à la bonne personne au bon moment, contribue à une réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi. Parallèlement, on constate que, dans de nombreux cas, les MMT ne sont pas attribuées de manière suffisamment ciblée. En ciblant davantage les MMT au sein de tous les cantons, leur impact en serait renforcé. Il est donc urgent et nécessaire que les cantons fassent évaluer régulièrement l'efficacité de leurs MMT par un organe indépendant. Il est fort probable qu'en assignant de manière ciblée des MMT efficaces et en renonçant à des MMT qui ont moins fait leurs preuves, les dépenses liées à cet outil du service public de l'emploi diminueraient.

²⁴ En matière de recherches, la tendance consiste actuellement à ne plus analyser chaque groupe de problèmes, mais à étudier chaque mesure de marché du travail ainsi que son impact sur les divers groupes en question. Cette procédure semble être également prometteuse, car elle permet d'attribuer de manière efficace les diverses mesures aux demandeurs d'emploi. De nouvelles études sont réalisées avant tout lorsque des mesures inédites sont introduites et que leur efficacité doit être analysée. Des concepts d'évaluation expérimentaux, appliqués déjà par le Danemark, se révéleraient particulièrement pertinents et devraient être encouragés en conséquence.

4 Conclusions

Le postulat 13.3361 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N), « Mise en œuvre de la LACI par les cantons », charge le Conseil fédéral d'établir un rapport qui analyse les différentes approches, d'un canton à l'autre, de l'application de l'assurance-chômage (AC). L'analyse ne doit pas seulement porter sur les offices régionaux de placement (ORP), mais également, et surtout, sur les conditions-cadre propres à chaque canton et sur les particularités qui distinguent ces derniers dans le domaine de l'exécution de la loi. Ce faisant, l'étude devra tenir compte des facteurs exogènes et endogènes.

Conformément à la loi sur l'assurance-chômage (LACI) et à la loi sur le service de l'emploi et la location de service (LSE), le service public de l'emploi est tenu de viser la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Grâce à un modèle de pilotage qui met l'accent sur la concurrence, le service public de l'emploi est tenu d'améliorer continuellement son efficacité. D'une part, cette approche engendre de l'efficacité sur le plan économique : le service public de l'emploi est invité à créer et à maintenir un marché du travail aussi équilibré que possible, ce qui rejoint le mandat fixé par la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE). D'autre part, le pilotage par les résultats améliore l'efficacité de l'assurance elle-même : comme l'indemnité de chômage représente un pourcentage important des dépenses liées à l'AC, une intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché du travail contribue de façon optimale à une réduction des dépenses globales de l'assurance, tout en générant des recettes issues des cotisations salariales.

Bien que la grande majorité des organes d'exécution respectent consciencieusement cet objectif (Kaltenborn & Kaps, 2013), à savoir une réinsertion rapide et durable, on constate des différences de taille en matière d'efficacité des cantons. Le présent rapport a examiné les raisons de cette diversité. Il s'est penché en particulier sur les diverses spécificités liées aux conditions-cadre et aux directives propres ainsi que sur les différents types de pratiques en matière d'exécution cantonale.

Des différences cantonales dans la manière d'appliquer la loi sont prévisibles dans un système fédéraliste ; elles ne reflètent pas en soi un manque d'efficacité ni d'efficacité. Les organes d'exécution des services publics de l'emploi, organisés de manière décentralisée, réagissent de manière flexible aux conditions de l'environnement local. Il en découle que chaque exécution cantonale se différencie des autres, aussi bien en ce qui concerne les conditions-cadre et les directives (organisation, objectifs, stratégies, moyens déployés, conduite et culture) que du point de vue des pratiques opérationnelles en matière d'exécution (conseil, placement, contrôle et recours à des mesures de marché du travail). Le pilotage par les résultats met les organes d'exécution cantonaux en concurrence pour ce qui touche à l'efficacité, tandis que l'institutionnalisation de l'échange d'expériences promeut les pratiques innovatrices et porteuses en matière d'exécution. A l'avenir aussi, ces mécanismes serviront d'une part à améliorer l'efficacité et l'efficacité du système ainsi qu'à diffuser les informations présentées ici.

L'analyse qui sous-tend ce rapport établit un inventaire des différences cantonales en matière d'exécution du service public de l'emploi. Pour une large majorité des cantons, on observe globalement un niveau de professionnalisme très élevé de la part du service public de l'emploi. Voici un résumé des résultats de l'analyse.

Les différences d'**organisation** des structures d'exécution sont moins liées aux objectifs cantonaux mais bien plus à la taille de chaque canton et à l'histoire de ses institutions. On remarque ainsi que ni la taille, ni l'organisation des services publics de l'emploi cantonaux ne constituent des éléments cruciaux par rapport aux résultats. Ainsi, aucun lien général ne saurait être tiré entre ces deux variables et la valeur de l'indice de résultats.

De manière implicite ou explicite, les organes d'exécution cantonaux accordent une place importante aux **objectifs** liés à la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi. Bien que les directives-cadres cantonales varient beaucoup, elles correspondent dans une large mesure aux directives de la Confédération. Deux éléments constituent le cœur des **stratégies**

et des objectifs cantonaux : les efforts en vue d'habiliter les demandeurs d'emploi à trouver eux-mêmes une place de travail ainsi que leur réintégration rapide. Cette dernière représente une mission clé dans le cadre de l'exécution fédérale. Les objectifs cantonaux se distinguent par une série d'objectifs moins centraux, qui se traduisent par un niveau de concrétisation plus important. L'interprétation des organes d'exécution cantonaux quant à la manière d'organiser le processus d'intégration, et notamment la question de stratégie (pression ou coopération), relève de nettes disparités. Près de 70 % des cantons possèdent une stratégie explicite visant la réinsertion des demandeurs d'emploi, alors que seul un tiers des cantons recourt à une stratégie d'intervention précoce. Il est à noter que, de leur côté, les trois cantons qui affichent les indices de résultats les plus bas ne possèdent pas de stratégie explicite de réinsertion.

Les **moyens financiers** mis en œuvre pour l'application des directives liées aux résultats – directives somme toute assez homogènes – varient nettement d'un canton à l'autre. Toutefois, à comparer les différents résultats obtenus, rien ne semble clairement indiquer qu'un plus gros volume de moyens alloués à l'activité du service public de l'emploi augmente automatiquement son efficacité. Le même phénomène est observable en ce qui concerne les dépenses liées aux mesures de marché du travail (MMT) : un investissement plus conséquent ne s'accompagne pas forcément de meilleurs résultats.

En termes d'objectifs à atteindre, l'indice de résultats constitue l'aspect le plus important de la **conduite** des collaborateurs. De toute évidence, il existe un lien entre l'importance accordée à l'indice de résultats lors des évaluations personnelles et la valeur effective dudit indice, aussi bien pour les chefs ORP que pour les chefs de groupe ORP. En effet, dans les offices régionaux de placement où l'indice de résultats ne joue aucun rôle dans les évaluations, l'indice se situe à 80 points au niveau de la médiane, tandis qu'il atteint les 100 points lorsque l'indice revêt une importance.

La **culture d'entreprise** ressort également dans le style de conduite directif et axé sur la participation. Un style de conduite plutôt directif ne s'accompagne pas dans tous les cantons observés d'une stratégie de réinsertion ferme. Ainsi, tout porte à croire que c'est moins le style de conduite qui joue un rôle déterminant dans l'indice de résultats, mais bien plus la capacité des cantons à appliquer une stratégie de réinsertion visant à activer les demandeurs d'emploi.

Le **conseil** aux demandeurs d'emploi se trouve au cœur de la mission des ORP. Les ORP mènent des entretiens de conseil avec les demandeurs d'emploi en moyenne toutes les six à sept semaines. Les différences cantonales ne sont toutefois pas significatives, et aucun rapport ne peut être établi entre la fréquence des entretiens et les résultats. On observe toutefois que les ORP qui investissent globalement plus de ressources que la moyenne dans le conseil ont tendance à avoir de bons résultats. Il en découle alors que la grande, voire même la majeure partie des résultats s'obtient pendant les entretiens de conseil avec le demandeur d'emploi. La capacité d'un conseiller à activer et à conseiller au mieux le demandeur d'emploi lors des entretiens de conseil constitue probablement l'élément clé pour parvenir à de bons résultats.

Un bon tiers des cantons dispensent des conseils en fonction des groupes cibles. La définition des groupes cibles varie sensiblement d'un canton à l'autre. L'absence d'un conseil en fonction des groupes cibles, de même que leurs diverses définitions peuvent surprendre, compte tenu du fait qu'il existe depuis 2012 une instruction à cet égard.

On ne peut établir aucun rapport entre le nombre de **placements** effectués et l'indice de résultats. Cela ne signifie pas pour autant que les placements sont inefficaces. En revanche, ce sont le moment et l'ampleur d'un placement actif qui sont déterminants. En outre, il est intéressant de remarquer que les ORP obtenant de meilleurs résultats que la moyenne investissent moyennement de ressources dans l'activité de placement et en revanche consacrent davantage de temps au processus de conseil.

En ce qui concerne l'activité de **contrôle** et de **sanction** des ORP, on constate de grandes différences cantonales. Ces variations marquées sont visibles aussi bien dans le domaine de l'attribution des compétences liées aux sanctions que sur le plan du régime d'application qui

en découle. La fréquence de ces dernières ainsi que leur sévérité moyenne divergent nettement d'un canton à l'autre. A l'évidence, ces deux éléments (fréquence et sévérité des sanctions) influencent favorablement l'indice des résultats. Notons que ce sont surtout deux cantons obtenant de très mauvais résultats qui présentent des pratiques particulièrement indulgentes en matière de sanctions. On ne peut néanmoins pas en conclure qu'une exécution favorisant les sanctions indifférenciées, régulières et sévères engendre dans l'ensemble de meilleurs résultats. Mais un fait semble certain : toute démarche visant à activer les demandeurs d'emploi de manière rapide et cohérente, et favorisant un recours approprié à tous les moyens mis à disposition (notamment les sanctions), a de bonnes chances d'entraîner des effets positifs.

L'importance accordée à l'**utilisation des mesures de marché du travail (MMT)** diffère elle aussi selon les cantons. Bien que les objectifs soient en grande partie identiques, le recours aux mesures relatives au marché du travail n'est de loin pas le même partout. Ces dernières sont davantage exploitées en Suisse romande et au Tessin qu'en Suisse alémanique. Toutefois, on n'observe aucun lien entre la fréquence de leur mise en œuvre et l'indice de résultats. Les compétences des ORP et des services LMMT dans l'établissement et la mise à disposition des MMT varient également sensiblement entre les cantons. A nouveau, on ne constate aucun rapport avec l'indice des résultats. En revanche, plus les chefs ORP sont satisfaits de l'offre de MMT, tant de leur nombre que de leur type, plus l'indice de résultats est élevé. On voit donc que des mesures adaptées aux besoins des ORP augmentent les chances de réinsertion.

Sur la base des différences d'exécution présentées ci-dessus, on peut définir plusieurs champs d'action susceptibles d'améliorer l'efficacité du service public de l'emploi :

- **Développement d'une culture de gestion pilotée par les résultats à tous les niveaux hiérarchiques**

Le caractère obligatoire des objectifs à atteindre semble constituer un facteur de succès important : les cantons qui possèdent des conventions d'objectifs relatives aux chefs ORP et aux chefs de groupe ORP réalisent clairement de meilleurs résultats. Il semblerait aussi que, dans le domaine de l'exécution cantonale, la prise en compte des indicateurs de résultats pour l'évaluation des collaborateurs investis de tâches de gestion soit une stratégie prometteuse.

- **Mise sur pied de stratégies claires pour la réinsertion et l'intervention précoce**

L'analyse des objectifs et des stratégies des organes d'exécution révèle qu'il est important d'établir une stratégie précise concernant la réinsertion et l'intervention précoce. De toute évidence, la question de savoir si les stratégies sont davantage axées sur la coopération ou sur la direction joue un moindre rôle. En revanche, une stratégie clairement définie augmente les chances de réussite.

- **Activation précoce et cohérente des demandeurs d'emploi**

Contrairement au choix de la stratégie, une pratique appropriée en termes de sanctions semble constituer un facteur de réussite. En particulier, les cantons qui font preuve d'un certain relâchement dans l'application des sanctions présentent un indice de résultats plutôt bas, alors qu'une pratique appropriée dans ce domaine a tendance à entraîner des résultats plus élevés.

- **Encouragement à l'utilisation ciblée des MMT**

Plusieurs études démontrent que les MMT ne sont pas toutes mises en œuvre de manière ciblée. Il semblerait en outre qu'on ne contrôle pas suffisamment l'efficacité des différentes mesures à l'aune de l'objectif poursuivi. Cela laisse supposer que, dans plusieurs cantons, l'impact des MMT pourrait clairement être optimisé, d'une part si on y recourait de manière ciblée et cohérente, d'autre part en se limitant à des mesures ayant déjà fait leurs preuves. Tous les cantons augmenteraient ainsi leurs chances de succès en faisant régulièrement évaluer leurs MMT sur la base de leur efficacité.

- **Bonne collaboration entre les LMMT et les ORP**

Ce ne sont pas les compétences propres à chaque ORP et à chaque service LMMT qui,

lors de la préparation et de la mise à disposition des mesures, influent sur l'indice de résultats. C'est plutôt la qualité de la collaboration LMMT/ORP en vue d'offrir des MMT qui semble constituer un facteur favorisant une réinsertion plus rapide et durable des demandeurs d'emploi.

Pour ces champs d'action, l'uniformisation des procédés cantonaux au travers d'une diffusion appropriée des meilleures pratiques pourrait favoriser de meilleurs résultats. Partant, elle pourrait également permettre une baisse des coûts liés à l'AC. Par conséquent, c'est en particulier dans les cantons affichant des résultats inférieurs à la moyenne que le SECO introduira des mesures ciblées, puis accompagnera et contrôlera leur application. Il est inutile de créer un nouveau cadre de régulation, puisque ces mesures figurent dans l'accord de prestations piloté par les résultats. Elles concernent les points suivants :

- Les appréciations de la situation permettent d'identifier concrètement les potentiels d'amélioration des organes d'exécution. A cet égard, de nouvelles analyses de processus seront menées au sein des organes d'exécution.
- Tous les nouveaux projets pilotes cantonaux du service public de l'emploi et toutes les MMT nouvellement créées doivent être évalués en matière d'efficacité par un organe indépendant, le SECO soutenant les cantons dans cette démarche.
- Pour encourager une mise en œuvre, à l'échelle nationale, d'une culture de gestion pilotée par les résultats, tous les niveaux hiérarchiques disposeront d'indicateurs pertinents.
- Les cadres du service public de l'emploi seront formés en lien avec les objectifs de l'accord de prestations orienté résultats et l'utilisation d'instruments d'aide à la gestion.
- L'échange d'expériences permettra, tout comme par le passé, d'identifier les bonnes pratiques en matière d'exécution et d'encourager leur transmission.
- En effectuant des contrôles réguliers des organes d'exécution, la légalité et l'équité de l'exécution dans tous les cantons seront assurées.

Le SECO a déjà lancé la mise en œuvre de ces mesures. Ainsi, dans les cantons où les résultats sont sensiblement inférieurs à la moyenne, des analyses de processus sont menées dans les ORP afin de comprendre concrètement quelles sont les causes ayant entravé la réalisation des objectifs. L'amélioration et le développement des indicateurs de pilotage sont permanents. En outre, le développement et la mise en œuvre d'une formation continue pour tous les cadres du service public de l'emploi, dans le but de renforcer le pilotage par les résultats, sont actuellement coordonnés par l'Association des offices suisses du travail (AOST) avec le soutien du SECO.

5 Annexe

5.1 Postulat

Conseil national

13.3361

Postulat Commission de l'économie et des redevances-CN (13.027)

Mise en œuvre de la LACI par les cantons

Texte du postulat du 22.04.2013

Le Conseil fédéral est chargé d'examiner, d'ici à l'été 2014, les différences d'efficacité qui existent entre les cantons concernant l'application de l'assurance-chômage. Il ne s'agit pas seulement d'analyser le fonctionnement des offices régionaux de placement : le Conseil fédéral s'intéressera avant tout aux conditions-cadres en vigueur dans les cantons et aux façons différentes dont ces derniers appliquent l'assurance-chômage, en tenant compte des facteurs exogènes et endogènes.

Développement

En ce qui concerne l'application de l'assurance-chômage, le SECO adopte une stratégie axée sur la concurrence en assignant des objectifs aux cantons et en laissant ces derniers libres de décider comment ils comptent atteindre ces objectifs, eu égard à la situation sur leur marché du travail respectif. Lors de l'application de l'assurance-chômage, cela induit, au nom de l'efficacité, des différences cantonales qui se justifient ; toutefois, ces différences sont extrêmement marquées, ce qui soulève un certain nombre de questions.

Le SECO définit le degré d'efficacité des offices régionaux de placement (ORP) au moyen d'un indice d'efficacité, considérant que la valeur « 100 » indique une performance moyenne. Les résultats obtenus sont corrigés après élimination des facteurs exogènes (c'est-à-dire les facteurs sur lesquels les ORP n'ont aucune influence). En 2011, ces valeurs variaient entre 83 (Tessin, Genève) et 107 (Bâle-Ville) et même 115 (Schaffhouse) ; douze cantons ont obtenu un résultat inférieur à la moyenne.

Une étude du SECO (« Analyse détaillée des processus d'entreprise, des compétences et des systèmes d'incitation et de gestion de divers offices régionaux de placement », publiée le 16 avril 2013) met en lumière le fonctionnement interne de plusieurs ORP (aussi bien des ORP plus performants que la moyenne que des ORP enregistrant des résultats inférieurs à la moyenne). Cette étude montre clairement que les problèmes des ORP moins performants que la moyenne sont spécifiques et, partant, ne peuvent à eux seuls expliquer les résultats médiocres d'un canton. Il s'agit plutôt de problèmes au niveau du cadre et des conditions - établis par les cantons concernés - dans lesquels les ORP doivent travailler.

La stratégie axée sur la concurrence du SECO doit être conservée ; le rapport doit toutefois montrer de quelle façon il serait possible d'harmoniser l'application de l'AC par les différents cantons, afin d'accroître l'efficacité (droit aux indemnités en cas d'intempéries, contrôles, prestations versées aux chômeurs européens, etc.).

Avis du Conseil fédéral du 29.05.2013

Proposition du Conseil fédéral du 29.05.2013

Le Conseil fédéral propose d'adopter le postulat.

5.2 Résultats obtenus par les cantons

Tableau 5 : Indice global corrigé, par canton, 2005-2014

Canton	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Moyenne 2009-2013
ZH	101	101	103	102	103	100	103	103	103	102	102
BE	95	97	99	104	100	98	95	95	96	96	97
LU	102	100	96	101	99	103	101	101	101	106	101
UR	105	111	102	89	98	97	92	82	90	97	92
SZ	105	103	103	103	111	102	95	108	114	107	106
OW/NW	114	100	100	96	97	104	108	121	109	108	108
GL	102	89	86	89	103	94	93	96	93	91	96
ZG	99	96	94	94	98	104	105	107	105	96	104
FR	105	100	95	96	91	98	99	94	96	94	96
SO	109	106	109	105	106	103	108	109	109	107	107
BS	89	94	92	89	99	100	107	107	105	106	104
BL	105	105	109	103	99	104	99	98	102	104	101
SH	114	112	111	117	104	101	115	109	108	110	107
AR	92	93	85	96	95	100	98	105	98	101	99
AI	76	94	81	73	81	68	112	98	70	77	86
SG	104	102	100	102	104	101	103	103	102	103	103
GR	103	101	102	103	97	103	104	105	110	104	104
AG	104	100	101	100	100	104	104	102	102	102	102
TG	109	104	106	109	109	107	113	111	112	106	110
TI	88	89	85	84	85	89	83	82	79	82	84
VD	92	93	92	91	93	94	93	96	98	100	95
VS	110	115	112	116	114	117	113	111	109	110	113
NE	96	92	92	94	97	88	87	97	94	96	93
GE	83	88	86	87	81	84	83	86	85	82	84
JU	93	102	111	106	105	93	87	106	107	101	99

5.3 Calcul du plafond pour les coûts d'exécution et les mesures de marché du travail

837.023.3

Ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (Ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI)

du 29 juin 2001 (Etat le 1^{er} janvier 2013)

Art. 3 Base de calcul et période de calcul

¹ La base de calcul du montant des frais d'exécution pris en compte est le nombre annuel moyen de demandeurs d'emploi inscrits dans un canton pendant la période de calcul.

² Peut être choisie comme période de calcul :

- a. l'année comptable ; ou
- b. l'année précédant l'année comptable.

³ Si le nombre moyen de demandeurs d'emploi établi selon l'al. 1 pour l'année comptable est inférieur de plus de 12 % au chiffre figurant dans le décompte de l'année précédente, le tarif des frais d'exploitation est calculé en prenant pour taux de demandeurs d'emploi le chiffre de l'année précédente réduit d'au moins 12 %.

Art. 4 Calcul de l'indemnité versée pour les frais d'exploitation

¹ L'indemnité versée pour les frais d'exploitation est obtenue en multipliant la base de calcul (art. 3, al. 1) par le tarif des frais d'exploitation ; celui-ci est fonction du taux cantonal de demandeurs d'emploi dans la période de calcul choisie. Le tarif des frais d'exploitation est calculé au moyen de la formule suivante :

- a. taux de demandeurs d'emploi de 1,2 à 4 % y compris : 3650 francs - (taux de demandeurs d'emploi × 285 francs)
- b. taux de demandeurs d'emploi de plus de 4 à 10 % y compris : 3182 francs - (taux de demandeurs d'emploi × 168 francs)

² Si le taux de demandeurs d'emploi est inférieur à 1,2 % ou supérieur à 10 %, l'indemnité versée pour les frais d'exploitation est calculée selon un taux de demandeurs d'emploi de 1,2 % ou de 10 %.

³ Sont remboursés les frais d'exploitation pris en compte effectivement engagés.

⁴ Le solde non utilisé du crédit budgétaire alloué pour les frais d'exploitation ne peut être reporté sur l'année suivante.

Art. 5 Calcul du montant des frais d'investissements

¹ L'indemnité versée pour les frais d'investissements est obtenue en multipliant la base de calcul par le tarif des frais d'investissements, qui est de 60 francs.

² L'organe de compensation tient un compte d'investissements pour chaque canton. Il peut accorder des avances sur les frais d'investissements.

³ Sont remboursés les frais d'investissements pris en compte effectivement engagés.

⁴ Lorsqu'un canton n'utilise pas dans une année comptable l'intégralité du crédit d'investissements qui lui a été alloué en vertu de l'al. 1, le solde est bonifié sur son compte d'investissements de l'année suivante.

⁵ Les investissements imputés au fonds d'investissements restent la propriété de l'assurance-chômage.

837.022.531

Ordonnance du DEFR sur le financement des mesures relatives au marché du travail

du mardi 26 août 2008 (Etat le 1^{er} janvier 2013)

Art. 2 Montants maximums alloués pour les mesures cantonales (plafond de crédit)

¹ L'organe de compensation rembourse annuellement aux cantons les mesures relatives au marché du travail qu'ils mettent en place jusqu'à hauteur de la somme des produits suivants :

- a. 3500 francs x le nombre de demandeurs d'emploi pour la tranche de taux de demandeurs d'emploi (nombre de demandeurs d'emploi inscrits rapporté au nombre de personnes actives) allant jusqu'à 1,2 % ;
- b. 2800 francs x le nombre de demandeurs d'emploi pour la tranche de taux de demandeurs d'emploi allant de 1,2 % à 4 % ;
- c. 1700 francs par demandeur d'emploi pour la tranche de taux de demandeurs d'emploi allant de 4 % à 10 %.

² Les cantons calculent leur nombre de demandeurs d'emploi sur la base de la moyenne de l'année précédente ou de l'année comptable. Le nombre le plus élevé est déterminant.

5.4 Bibliographie

- Bieri, O., Bachmann, R., Bodenmüller, D. & Balthasar, A., 2006. RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit: Eine qualitativ-quantitativ angelegte Evaluation am Beispiel von jungen, niedrig qualifizierten und älteren, gut qualifizierten Personen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 17 (10.2006).
- Brügger, B., Lalive d'Epinaï, R. & Zweimüller, J., 2007. Regionale Disparitäten in der Arbeitslosigkeit: Kulturelle Grenzen und Landesgrenzen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 23 (6.2007).
- Brügger, B., Lalive, R. & Zweimüller, J., 2009. „Does Culture Affect Unemployment? Evidence from the Röstigraben“, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit Discussion Paper Series (IZA DP No. 4283).
- Egger, Dreher & Partner AG, 2013. Detailanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 33 (4.2013).
- Egger, M., Lenz, C. & Zürcher, B. A., 2001. Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz. Bern.
- Flückiger, Y. et al., 2007. Analyse der regionalen Unterschiede in der Arbeitslosigkeit. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 22 (6.2007).
- Frölich, M. et al., 2007. Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 20 (1.2007).
- Imboden, C., Egger, M., Baumann, K. & Lenz, C., 1999. RAV Evaluationsstudie. Bern: BWA Schriftenreihe Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 14.
- Kaltenborn, B. & Kaps, P., 2013. Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 35 (9.2013).

- Lalive d'Epina y, R., Zehnder, T. & Zweimüller, J., 2006. Makroökonomische Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 19 (10.2006).
- Morlok, M. et al., 2015. Wirkung von Beraterinterventionen. Der Einfluss von Zuweisungen, Sanktionen und Beraterwechsel auf das Bewerbungsverhalten von Stellensuchenden. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 42 (1.2015).
- Morlok, M., Liechti, D., Osikominu, A. & Zweimüller, J., 2014. Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und –chancen. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 41 (5.2014).
- Robert, G., 2000. „Für eine wirkungsorientierte Arbeitslosenversicherung“, Die Volkswirtschaft Nr. 4/2000, S. 52-55.
- Sheldon, G., 2008. Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998-2007. Bern: SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik No 26.
- Shleifer, A., 1985. „A Theory of Yardstick Competition“, Rand Journal of Economics 16 (3), S. 319-327.

5.5 Liste des abréviations

Abréviation	Signification
AC	Assurance-chômage
ACt	Autorité cantonale du travail
AOST	Association des offices suisses du travail
CCh	Caisse de chômage
CII	Collaboration interinstitutionnelle
CRT	Conférence Romande et Tessinoise des offices cantonaux de l'emploi
IC	Indemnités de chômage
LACI	Loi sur l'assurance-chômage
LMMT	Logistique des mesures de marché de travail
LSE	Loi sur le service de l'emploi
MMT	Mesures de marché de travail
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage
OIFE	Ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI
ORP	Office régional de placement
PLASTA	Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIPAC	Système d'information et de paiement de l'assurance-chômage