



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'économie,  
de la formation et de la recherche DEFR  
**Secrétariat d'Etat à l'économie SECO**

# Évaluation du système de pilotage des caisses de chômage

Rapport

Etude mandatée par  
la direction du travail du SECO

**Egger, Dreher & Partner AG**



# Évaluation du système de pilotage des caisses de chômage

## Rapport

---

Date: 30 novembre 2017



Egger, Dreher & Partner AG

Aarberggasse 30 • 3011 Berne • Tél: 031 318 30 40 • Fax: 031 318 30 50 • [info@ed-partner.ch](mailto:info@ed-partner.ch)

## Table des matières

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Résumé .....</b>   | <b>1</b>  |
| <b>2</b> | <b>Contexte actuel et objectifs de l'évaluation .....</b>   | <b>6</b>  |
| 2.1      | Contexte actuel .....   | 6         |
| 2.2      | Objectifs.....  | 7         |
| <b>3</b> | <b>Approche.....</b>  | <b>10</b> |
| <b>4</b> | <b>Caractéristiques du pilotage précédent des caisses.....</b>  | <b>12</b> |
| 4.1      | Accord de prestations entre 2000 et 2003.....   | 12        |
| 4.2      | Accord de prestations entre 2004 et 2008.....   | 15        |
| 4.3      | Accord de prestations à partir de 2009 (actuel accord de prestations).....  | 18        |
| 4.4      | Présentation des différences conceptuelles entre les trois accords de prestations .....   | 21        |
| 4.5      | Caractéristiques du catalogue de prestations .....  | 24        |
| <b>5</b> | <b>Constellation des facteurs d'incitation des caisses de chômage .....</b>   | <b>27</b> |
| 5.1      | Systèmes d'objectifs des caisses de chômage publiques et privées.....   | 27        |
| 5.2      | Incitations en termes d'efficience des coûts .....  | 29        |
| 5.3      | Incitations à la qualité.....   | 32        |
| 5.4      | Incitations en termes de quantité (effets secondaires) .....  | 38        |
| <b>6</b> | <b>Évolution de l'efficience des coûts .....</b>  | <b>39</b> |
| 6.1      | Approche d'évaluation.....  | 39        |
| 6.2      | Évolution des frais d'administration par unité de prestations.....  | 42        |
| 6.3      | Différences d'efficience de coûts entre les caisses de chômage.....   | 44        |
| 6.4      | Analyse des répercussions du gain d'efficience pour l'assurance-chômage .....   | 46        |
| 6.5      | Mesures prises par les CCh.....   | 49        |
| 6.6      | Exemples de calcul concernant l'augmentation de l'efficience et le potentiel de diminution des coûts du point de vue du fonds ..... | 49        |
| 6.7      | Conclusion sur le pilotage de l'efficience des coûts .....  | 50        |
| <b>7</b> | <b>Évolution de la qualité .....</b>  | <b>52</b> |
| 7.1      | Approche d'évaluation.....  | 52        |
| 7.2      | Taux de satisfaction des bénéficiaires de prestations des caisses de chômage interrogés en 2005 et en 2009.....                     | 52        |
| 7.3      | Rapidité des paiements .....  | 54        |
| 7.4      | Taux de contestations (nombre de restitutions et de mises à charge du fondateur liées aux dossiers révisés) par caisse .....        | 57        |
| 7.5      | Mesures d'optimisation de la qualité mises en place au sein des CCh.....  | 63        |
| 7.6      | Bilan concernant la gestion de la qualité .....   | 63        |

|           |   |           |
|-----------|---|-----------|
| <b>8</b>  | <b>Influences exogènes exercées sur les frais d'administration par unité de prestations</b> .....   | <b>65</b> |
| 8.1       | Approche d'évaluation.....  | 65        |
| 8.2       | Influence de la situation du marché du travail sur les frais d'administration .....   | 65        |
| 8.3       | Écarts de coûts du loyer dépendant de la localisation.....  | 66        |
| 8.4       | Écarts de charges salariales dépendant de la localisation .....   | 67        |
| 8.5       | Frais de traitement dépendants de la structure des bénéficiaires .....  | 69        |
| 8.6       | Bilan concernant les influences exogènes affectant les frais d'administration des caisses de chômage.....   | 77        |
| <b>9</b>  | <b>Points forts, points faibles et potentiels d'amélioration de l'accord de prestations, du point de vue des responsables de caisse et de services cantonaux interrogés</b> ..... | <b>79</b> |
| <b>10</b> | <b>Évaluation générale des répercussions des accords de prestations précédemment conclus</b> .....  | <b>82</b> |
| <b>11</b> | <b>Champs d'action en vue de l'accord 2019 à 2023</b> .....   | <b>84</b> |
| 11.1      | Éléments incontestés de l'accord actuel .....   | 84        |
| 11.2      | Précision de l'objectif du pilotage .....   | 84        |
| 11.3      | Système dual: neutralité des coûts des deux modèles de décompte .....   | 85        |
| 11.4      | Réintroduction d'un benchmarking des coûts.....   | 88        |
| 11.5      | Montant du forfait et utilisation du gain par les caisses soumises au régime forfaitaire .....  | 88        |
| 11.6      | Bonus et malus des caisses indemnisées sur la base des frais effectifs .....  | 89        |
| 11.7      | Pilotage de la qualité .....  | 90        |
| 11.8      | Prise en compte des facteurs de coûts exogènes.....   | 90        |

## Table des abréviations

|      |                                    |
|------|------------------------------------|
| CCh  | Caisse de chômage                  |
| IC   | Indemnités de chômage              |
| MMT  | Mesures du marché du travail       |
| LACI | Loi sur l'assurance-chômage        |
| OACI | Ordonnance sur l'assurance-chômage |
| ICI  | Indemnité en cas d'insolvabilité   |
| RHT  | Réduction de l'horaire de travail  |
| ORP  | Office régional de placement       |
| SECO | Secrétariat d'État à l'économie    |
| INT  | Indemnisation en cas d'intempéries |

# 1 Résumé

## *Situation initiale et objectifs de l'évaluation*

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et les fondateurs des caisses de chômage concluent depuis l'an 2000 des accords de prestations. Ces accords ont pour objectif de régler l'indemnisation des frais d'administration des caisses de chômage en recourant à un mécanisme de financement qui incite à augmenter l'efficacité au niveau des coûts d'exécution. L'accord de prestations actuel arrivera à échéance le 31 décembre 2018.

Dans le cadre des travaux préparatoires pour le prochain accord (2019-2023), le SECO a mandaté la présente évaluation du système de pilotage des caisses de chômage. Celle-ci doit montrer dans quelle mesure le système de pilotage actuel permet d'atteindre l'objectif principal visé par l'accord de prestations. Cet objectif consiste à créer les meilleures incitations possibles pour encourager les caisses de chômage à s'acquitter des tâches d'exécution de la LACI avec un maximum d'efficacité, tout en garantissant que ces tâches sont effectuées correctement.

## *Caractéristiques du pilotage des caisses en vigueur jusqu'ici*

Il y avait 43 caisses de chômage en 2000. Conformément au premier accord de prestations, 37 caisses de chômage ont reçu une indemnisation sur la base des frais effectifs et 6 caisses ont reçu une indemnisation forfaitaire pour chaque prestation fournie.

Le volume des prestations fournies par chaque caisse de chômage a été mesuré au moyen d'un « catalogue de prestations » qui attribue à chaque type de prestation un certain nombre d'unités, appelées unités de prestations, en fonction de la charge de travail requise. La définition des unités de prestations a été adaptée à plusieurs reprises entre 2000 et 2016, sur la base d'analyses des frais de procédure fondées sur une sélection de caisses de chômage.

Durant la période où le premier accord de prestations a été appliqué (2000-2003), une valeur cible de base a été fixée chaque année en comparant les frais moyens des caisses. Cette valeur cible correspondait aux unités de prestations à atteindre pour chaque poste à temps complet, respectivement les frais d'administration à atteindre pour chaque unité de prestations. Pour les 6 caisses de chômage indemnisées sur la base du système forfaitaire, la valeur forfaitaire a été déterminée sur la base de cette valeur cible de base.

Les 37 caisses indemnisées sur la base des frais effectifs ont été soumises à une règle stipulant qu'elles devaient assumer elles-mêmes une partie de leurs frais d'administration si leurs coûts moyens se situaient dans la zone dite de malus. Durant la première année de l'accord, c'était le cas lorsque les unités de prestations par poste à temps complet étaient plus de 40 % inférieures à la valeur cible de base. Inversement, il y avait une zone de bonus pour les caisses dont les unités de prestations étaient situées au-dessus de la valeur cible de base.

La limite de malus est devenue plus ambitieuse dans le deuxième accord de prestations (2004-2008), de sorte qu'en 2008, les caisses se voyaient déjà imposer un malus à partir d'un écart des coûts de +18 % par rapport à la valeur cible de base. Parallèlement, les conditions nécessaires pour obtenir un bonus ont été allégées.

Une série de modifications d'ordre conceptuel ont été apportées dans l'accord de prestations actuel, en vigueur depuis 2009:

- En premier lieu, la valeur cible de base a été figée au niveau de 2008 (excepté les adaptations courantes, comme par exemple le renchérissement ou l'évolution des salaires réels).
- Deuxièmement, la limite du malus a été figée au niveau de +20 % par rapport à la valeur cible de base.
- Troisièmement, une infrastructure de base a été introduite, dispensant les plus petites caisses, dont les coûts sont inférieurs à 200 000 CHF, du paiement d'éventuels malus.
- Quatrièmement, les caisses ont pu choisir librement leur mode d'indemnisation, à savoir une indemnisation selon le système de bonus/malus ou une indemnisation selon le système forfaitaire avec un forfait calculé en fonction de la valeur cible de base. Aujourd'hui, 8 caisses (5 caisses de chômage privées et 3 caisses cantonales) décomptent leurs frais d'administration de manière forfaitaire.

### ***Evaluation générale des effets des accords appliqués jusqu'ici***

En résumé, on peut évaluer les effets des trois premiers accords de prestations de la manière suivante:

- Le pilotage actuel des caisses se fonde sur un benchmarking des coûts entre les caisses. Le principe de base utilisé pour déterminer les coûts par prestation, au moyen du catalogue de prestations établi sur la base d'analyses des frais de procédure, est une méthode fiable dans ce contexte (si l'on admet que les analyses des frais de procédure sont de haute qualité). Le couplage du benchmarking aux exigences liées au malus et aux paiements de bonus permet de renforcer les incitations à augmenter l'efficacité au niveau des coûts pour les caisses indemnisées sur la base des frais effectifs. Pour les caisses indemnisées sur la base du système forfaitaire, ces incitations sont encore plus fortes.
- Le premier accord de prestations (2000 à 2003) a eu pour conséquence une baisse d'environ 30 % des frais d'administration moyens, toutes choses étant égales par ailleurs. Les deux accords suivants (2004 à 2008 et 2009 à aujourd'hui) n'ont pas entraîné d'autres gains d'efficacité mais ont permis de maintenir le niveau d'efficacité supérieur atteint (cf. chap. 6.2). A la suite de la hausse générale du niveau d'efficacité, les écarts d'efficacité entre les caisses de chômage se sont aussi amenuisés depuis 2000. Cependant, les frais d'administration par unité de prestations varient encore considérablement d'une caisse de chômage à l'autre (cf. chap. 6.3).
- La vitesse de paiement des caisses s'est continuellement améliorée entre 2000 et 2016. Le niveau de satisfaction des clients de toutes les caisses s'est révélé très élevé dans les deux enquêtes de satisfaction réalisées jusqu'ici (en 2005 et en 2009). L'augmentation du taux de mises à charge du fondateur au cours de ces dernières années constitue toutefois un élément concernant la qualité qui peut être évalué de manière critique. Les analyses réalisées pour la présente étude laissent penser que cela *n'est pas* lié à la hausse de la pression sur les coûts qui

a suivi la conclusion des accords de prestations. Il n'y a pas de liens statistiquement significatifs allant dans ce sens et il n'est pas plausible que l'accord de prestations actuel, qui produit une pression sur les coûts relativement faible, soit à l'origine de ce genre de dysfonctionnements au niveau du pilotage.

- Avec l'accord de prestations actuel, les incitations pour les caisses à être plus efficiente au niveau de leurs coûts sont faibles. D'un côté, il est trop facile pour la plupart des caisses indemnisées sur la base du système des frais effectifs et du système forfaitaire de rester éloignées de la zone du malus et d'enregistrer une perte. D'un autre côté, il est trop facile pour les caisses indemnisées sur la base du système forfaitaire d'atteindre des gains importants ou, pour les caisses indemnisées sur la base des frais effectifs, de se placer avantageusement dans la zone du bonus. Dans ce contexte, continuer à faire baisser les coûts n'est tout simplement pas une priorité pour la plupart des caisses. La faible pression sur les coûts est liée aux paramètres actuels de l'accord de prestations (montant du bonus, niveau du malus, niveau de la valeur cible de base).
- La faible pression sur les coûts de l'accord de prestations actuel a, d'un autre côté, un effet positif : les incitations existantes à garantir la qualité semblent assez fortes pour empêcher que les caisses fassent consciemment des concessions sur la qualité pour réduire les coûts. Si toutefois le risque de malus ou de perte, et donc la pression sur les coûts des caisses devaient fortement augmenter à l'avenir, il faudrait alors certainement s'attendre à ce que les caisses soient prêtes à prendre le risque de fournir des prestations de moins bonne qualité suite à une réduction du personnel. Il n'est pas certain que les systèmes actuels de garantie de la qualité dans le domaine du pilotage des caisses (système de mise à charge du fondateur, prescriptions du SCI, compétition entre les caisses) soient suffisants pour contrer ces mauvaises incitations.

### ***Champs d'action pour l'accord 2019 à 2023***

Le principal potentiel d'amélioration de l'accord de prestations actuel consiste, dans ce contexte, à renforcer à nouveau les incitations à fournir des prestations avec le maximum d'efficacité possible au niveau des coûts et à prendre simultanément des mesures pour empêcher qu'il en résulte une baisse de la qualité des prestations fournies. Comme expliqué plus en détail au chap. 11, les principaux champs d'action nécessaires pour cela peuvent se résumer de la manière suivante:

- Tout d'abord, dans le cadre du remaniement du prochain accord de prestations, il convient de préciser quels sont les principaux résultats attendus au niveau du pilotage. Il faut notamment régler, à ce sujet, la manière de traiter le conflit d'objectifs entre la maximisation de la qualité et la minimisation des frais d'administration (cf. chap. 11.2).
- L'introduction d'un forfait pour toutes les caisses est déconseillée (cf. chap. 11.3). Il y a en revanche peu de raisons de ne pas conserver le système d'indemnisation dual actuel, comprenant à la fois des caisses indemnisées sur la base du système forfaitaire et des caisses indemnisées sur la base des frais effectifs, pour autant que les principes suivants soient respectés pour fixer le forfait:

- Contrairement à la situation actuelle, le forfait ne devrait jamais dépasser les frais moyens de *toutes* les caisses.
- Etant donné que les caisses les plus efficaces choisissent généralement le système d'indemnisation forfaitaire, le forfait devrait, à l'inverse, être quelque peu inférieur aux coûts moyens de toutes les caisses. Sans cela, le système d'indemnisation forfaitaire conduit, du point de vue du fonds, à des coûts totaux plus élevés que le système d'indemnisation sur la base des frais effectifs (cf. chap. 11.3).
- Tant que certaines caisses sont indemnisées sur la base du système forfaitaire, il est nécessaire que le forfait soit déterminé à partir d'un benchmarking des coûts. Pour pouvoir obtenir un benchmark des coûts pertinent, il est cependant important de prendre en compte, dans la mesure du possible, les coûts effectifs de toutes les caisses de chômage, ou au minimum de toutes les caisses publiques (y compris celles indemnisées sur la base du système forfaitaire). (Cf. chap. 11.4).
- Cela signifie qu'il faut exiger de toutes les caisses indemnisées sur la base du système forfaitaire qui sont intégrées dans le benchmarking des coûts, qu'elles tiennent une comptabilité (pouvant être révisée) qui leur est propre et présentent annuellement cette comptabilité à l'organe de compensation (cf. chap. 11.4).
- Concernant le bonus et le malus, les questions suivantes se posent en vue du prochain accord de prestations (cf. chap. 11.6):
  - Les caisses doivent-elles à nouveau avoir la possibilité, à l'avenir, de réaliser des bonus substantiels lorsqu'elles se montrent considérablement plus efficaces que la moyenne ?
  - Le bonus doit-il être défini comme l'exact inverse du malus, de sorte que les risques de malus et les chances de bonus s'équilibrent ?
  - Comment garantir que la menace d'un malus reste crédible pour les caisses suite à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 19 août 2015 concernant *une créance résultant de l'indemnisation des frais d'administration (malus pour l'année 2008)* ?
- Si la pression sur les coûts devait se durcir suite au prochain accord de prestations, le pilotage général des caisses de chômage devrait aussi renforcer les incitations concernant la qualité afin de contrebalancer les incitations négatives y relatives (cf. chap. 11.7):
  - Il faut décider pour quelles dimensions de la qualité des exigences minimales doivent être respectées du point de vue de l'assurance-chômage, et sur quels aspects de la qualité les caisses sont libres de fonctionner comme elles l'entendent (heures d'ouverture, etc.).
  - Il faut concevoir des incitations efficaces, sanctionnant la mauvaise qualité et récompensant la bonne qualité.
  - L'incitation inadéquate de la bonification pour risque de responsabilité, décrite au chap. 5.3, doit être corrigée.
- Les frais d'administration par unité de prestation des caisses de chômage sont influencés par des facteurs exogènes (cf. chapitre 8). La marge de fluctuation prise en compte jusqu'ici entre

la limite du malus et la valeur cible se révèle aujourd'hui suffisante, ainsi, les CCh payant davantage pour le loyer ou dont le personnel perçoit des salaires plus élevés sur le plan régional ne se retrouvent pas dans la zone de malus, aussi longtemps que leur efficacité n'est pas nettement inférieure à la moyenne. En ce sens, les désavantages d'ordre financier d'origine exogène sont compris indirectement dans la marge de fluctuation. Toutefois, il est recommandé de suivre les mesures suivantes dans ce contexte :

- En raison du jugement rendu par le Tribunal administratif fédéral du 19 août 2015 concernant la *Créance en matière d'indemnisation des frais d'administration (malus pour l'année 2008)*, les avantages et désavantages de ces frais d'origine exogène suivant les cantons doivent être pris en compte de manière explicite par rapport aux prix des loyers et des salaires sous la forme de *marge de fluctuation individuelle* et, en contrepartie, réduire en conséquence la *marge de fluctuation générale* en vigueur aujourd'hui.
- Il convient soit d'intégrer les influences exogènes potentielles au niveau de la structure des bénéficiaires dans la marge de fluctuation générale qui se trouve entre la limite du malus et la valeur cible, soit de ne pas prendre en compte ces influences en raison de leur faible importance.

## 2 Contexte actuel et objectifs de l'évaluation

### 2.1 Contexte actuel

Le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) et les fondateurs des caisses de chômage concluent depuis l'an 2000 des accords de prestations. Ces accords ont pour objectif de réglementer l'indemnisation des frais d'administration des caisses de chômage en recourant à un mécanisme de financement qui incite à augmenter l'efficacité au niveau des coûts d'exécution. L'accord de prestations actuel arrivera à échéance le 31 décembre 2018.

Il existe actuellement en Suisse 25 caisses de chômage cantonales et 8 caisses de chômage privées exploitées par des organisations de salariés et d'employeurs. En Suisse, le système des caisses de chômage se distingue d'autres structures d'exécution par l'existence d'une concurrence entre les caisses en ce qui concerne les bénéficiaires de prestations. En vertu de la LACI, art. 20, les bénéficiaires peuvent exercer leur droit à l'indemnité auprès d'une caisse qu'ils choisissent librement entre la CCh publique du canton concerné et l'une des CCh privées.

Le respect des conditions-cadres légales par les caisses de chômage est surveillé par l'organe de surveillance de la Confédération (SECO et Contrôle des finances) et des cantons ainsi que par des sociétés de révision (révisions de la gestion comptable). S'il est constaté que des erreurs de décision commises par négligence, par insuffisance ou délibérément par les caisses ont entraîné des dommages financiers pour l'assurance-chômage, les fondateurs des caisses peuvent être tenus responsables (dans une certaine mesure) des dommages dans le cadre de mise à charge du fondateur. On s'assure ainsi que les caisses de chômage gardent aussi à l'esprit les exigences de qualité en plus de l'objectif d'efficacité au niveau des coûts.

Dans le premier accord de prestations (2000-2003), un comparatif des coûts a été établi chaque année entre les caisses et une valeur cible de base a été fixée en conséquence. Les caisses dont les coûts déviaient de plus de + x % de la valeur cible de base se retrouvaient dans une zone dite de malus et devaient assumer elles-mêmes une partie de leurs frais d'administration. La limite de malus a été rapprochée chaque année de la valeur cible de base pour donner une incitation supplémentaire aux caisses plus chères que la moyenne d'augmenter leur efficacité au niveau des coûts. À l'inverse, il existait aussi une zone de bonus pour les caisses dont les coûts étaient nettement inférieurs à la valeur cible de base.

Dans le deuxième accord de prestations (2004-2008), la limite de malus a été encore abaissée, de telle sorte que les caisses se voyaient déjà imposer un malus à partir d'une évolution des coûts de + 18 % de la valeur cible. Parallèlement, les conditions nécessaires pour obtenir un bonus ont été allégées.

Une série de modifications d'ordre conceptuel ont été apportées pour l'accord de prestations actuel, en vigueur depuis 2009:

- En premier lieu, la valeur cible de base a été figée au niveau de 2008 (excepté les adaptations courantes, comme le renchérissement ou les évolutions de salaire réel).

- Deuxièmement, la limite de malus a été figée au niveau de + 20 % par rapport à la valeur cible de base.
- Troisièmement, une infrastructure de base minimum a été introduite, dispensant les plus petites caisses, dont les coûts sont inférieurs à 200 000 CHF, du paiement d'éventuels malus.
- Quatrièmement, les caisses ont eu le choix entre une indemnisation selon le système de bonus/malus et une indemnisation forfaitaire calculée en fonction de la valeur cible de base. Aujourd'hui, 8 caisses (5 CCh privées et 3 CCh cantonales) décomptent leurs frais d'administration de manière forfaitaire.

## 2.2 Objectifs

Dans ce contexte et dans le cadre des travaux de préparation du prochain accord (2019-2023), le SECO a demandé la présente évaluation du système de pilotage des caisses de chômage.

L'évaluation doit montrer dans quelle mesure le système de pilotage actuel permet d'atteindre l'objectif principal déclaré des accords de prestations. Ce dernier consiste à inciter les caisses de chômage à remplir de la manière la plus efficace possible les tâches d'exécution qui leur sont confiées dans le cadre de la LACI.

Par «efficacité», l'auteur de l'étude entend l'état suivant : une caisse de chômage est entièrement efficace lorsque : premièrement, elle exécute les tâches qui lui sont confiées avec des *frais d'administration les plus bas possible* (efficacité des coûts) et respecte toutes les *conditions-cadres légales*, deuxièmement, elle répond aux *exigences de qualité* et, troisièmement, elle n'induit *aucun effet secondaire indésirable* pour le système global.

La question principale de l'évaluation, c'est-à-dire savoir si le système de pilotage actuel des caisses de chômage permet d'atteindre l'objectif principal déclaré, est ainsi formulée autour des trois questions d'analyse suivantes:

### ■ **Efficiéce des coûts**

Dans quelle mesure l'efficacité des coûts a-t-elle pu être renforcée par des incitations orientées vers la performance avec les différents mécanismes de financement et systèmes de décompte définis au sein des accords de prestations mis en place depuis l'an 2000?

D'après le cahier des charges, l'évaluation doit apporter une réponse détaillée aux questions suivantes relatives à l'efficacité des coûts:

- Comment l'efficacité des coûts des caisses de chômage s'est-elle développée depuis l'an 2000 et pour quelles raisons?
- Depuis l'an 2000, existe-t-il un potentiel inexploité pour renforcer l'efficacité des coûts des caisses de chômage et quelle est son ampleur?
- Existe-t-il actuellement des disparités entre les caisses de chômage pour ce qui est de l'efficacité des coûts? Quelle est l'ampleur de ces écarts et de quoi dépendent-ils?

- Le système actuel propose-t-il suffisamment d’incitations pour renforcer l’efficacité des coûts?
- Quelles sont les incitations d’efficacité des coûts qui découlent des mécanismes actuels de financement et systèmes de décompte?

■ ***Qualité et respect des conditions-cadres légales***

Dans quelle mesure la qualité du travail des caisses de chômage a-t-elle changé depuis la mise en place du premier accord de prestations en l’an 2000? Dans quelle mesure les caisses de chômage ont-elles diminué la qualité de leur travail pour augmenter leur efficacité des coûts ou dans quelle mesure de telles incitations ont-elles pu être empêchées grâce aux différentes activités de surveillance et à la concurrence entre les caisses liée aux possibilités de choix de la caisse des bénéficiaires de prestations?

Les dimensions de qualité suivantes sont au premier plan:

- Durée moyenne entre l’ouverture du délai-cadre et le premier versement par les caisses
- Moment des paiements mensuels et retards des caisses à ce sujet
- Satisfaction des bénéficiaires vis-à-vis des prestations des caisses
- Nombre de décisions erronées des caisses de chômage (qui ont été constatées dans le cadre de la révision des paiements)
- Réclamations sur la qualité de la comptabilité des caisses (faites dans le cadre de la révision de la gestion comptable)

D’après le cahier des charges, l’évaluation doit apporter une réponse détaillée aux questions suivantes relatives aux dimensions de la qualité susmentionnées:

- Comment la qualité des prestations des caisses de chômage a-t-elle évolué depuis l’an 2000?
- Existe-t-il un rapport significatif entre l’évolution du niveau d’efficacité des coûts et celle de la qualité des prestations des caisses de chômage?
- Le système de pilotage (y compris le système de mise à charge du fondateur) peut-il garantir que l’augmentation de l’efficacité des coûts des caisses n’entraîne pas une diminution de la qualité des prestations proposées? Si non, pourquoi?
- Existe-t-il actuellement des disparités entre les caisses de chômage pour ce qui est de la qualité? Quelle est l’ampleur de ces écarts et de quoi dépendent-ils?
- Existe-t-il actuellement un rapport significatif entre le niveau d’efficacité des coûts et la qualité des prestations des caisses?
- Quelles sont les incitations qui découlent du système de pilotage actuel pour atteindre un niveau de qualité minimal concernant les prestations fournies par les caisses de chômage?

■ **Effets secondaires**

Quels sont les effets secondaires et les incitations négatives qui ont été produits par le système de pilotage actuel des caisses de chômage ou dans quelle mesure ces effets secondaires et incitations négatives ont-ils pu être évités par les directives et mesures de surveillance correspondantes?

Parmi les effets négatifs potentiels, figurent notamment les points suivants:

- Le modèle de financement ne devrait pas inciter à privilégier plus ou moins fortement certaines prestations (incitation de volume), par ex. parce qu'une prestation est mieux indemnisée que la moyenne et que l'autre est plutôt mal indemnisée.
- Le modèle de financement ne devrait pas inciter à ne pas fournir certaines prestations qui ne font pas explicitement partie du système des unités de prestations ou à ne pas les fournir dans la qualité requise.
- Le modèle de financement ne devrait pas inciter à optimiser les coûts au détriment de la qualité.

■ **Répercussions exogènes sur les frais d'administration**

En outre, il s'agit de savoir quels facteurs exogènes ont des répercussions sur les frais d'administration et comment leur non prise en compte dans les accords de prestations mis en place jusqu'à présent doit être évalué.

D'après le cahier des charges, l'évaluation doit apporter une réponse détaillée à la question suivante relative aux facteurs exogènes: quelles sont les effets liés à la non prise en compte de la correction de facteurs exogènes dans le système de pilotage depuis l'an 2000?

Les facteurs exogènes potentiels suivants sont pertinents par rapport aux questions susmentionnées et doivent être examinés:

- Si, en raison du manque de précision du catalogue de prestations, certaines prestations sont mieux indemnisées que d'autres (par rapport aux coûts engendrés), alors la structure des bénéficiaires peut avoir une répercussion sur les frais d'administration par unité de prestations des caisses (par ex. si plus ou moins de décisions de suspension sont données en fonction de la structure économique, de la structure démographique ou de la structure de nationalité des bénéficiaires d'une caisse).
- Si certaines prestations ou toutes les prestations entraînent des charges plus importantes chez certains bénéficiaires que chez d'autres (par ex. en raison de la nécessité du recours à des interprètes), alors les disparités dans la structure des bénéficiaires peuvent induire des différences de coût liées à des facteurs exogènes pour les caisses.
- Si les prix des facteurs de production (salaires, loyers, etc.) sont plus élevés, toutes choses étant égales par ailleurs, dans certaines régions que dans d'autres, cela entraîne de ce fait des frais plus élevés pour fournir les mêmes prestations.

### 3 Approche

La présente analyse s'est déroulée en différentes étapes:

■ ***Étape analytique 1: établir un état des lieux des conditions-cadres pertinentes des caisses de chômage et des changements les concernant intervenus entre 2000 et 2016***

Nous avons tout d'abord analysé comment se présentaient les conditions-cadres des caisses de chômage ces dernières années et comment elles ont été modifiées. Cette analyse était une étape de préparation essentielle pour les comparaisons ultérieures de l'évolution de l'efficacité des coûts, de la qualité et des effets secondaires des caisses de chômage.

Nous avons étudié en détail les conditions-cadres et les changements les concernant intervenus entre 2000 et 2016 par rapport aux aspects suivants:

- Modifications des exigences posées aux caisses de chômage entre 2000 et 2016.
- Différences conceptuelles entre les trois précédents accords de prestations et les différentes situations d'incitation qui en résultent pour les caisses de chômage.
- Périodes, contenus et conséquences des modifications liées aux définitions des unités de prestations
- Phases avec augmentation et diminution du nombre de bénéficiaires par caisse de chômage (ce qui exerce une influence sur la productivité des caisses de chômage).

■ ***Étape analytique 2: mise au point d'un modèle d'incitation théorique***

Sur la base des résultats de l'étape 1, nous avons ensuite défini les incitations que les caisses de chômage pouvaient attendre en fonction des différents accords de prestations. Nous avons étudié séparément les caisses avec système de bonus/malus et les caisses forfaitaires.

Les incitations des caisses de chômage ont été différenciées par rapport aux critères suivants:

- Incitations à augmenter l'efficacité des coûts
- Incitations à réduire la qualité au profit de frais d'administration plus faibles ou au contraire à l'augmenter
- Incitations à augmenter ou à réduire le volume de certaines prestations en raison d'une indemnisation des frais d'administration particulièrement élevée ou plus faible

■ ***Étape analytique 3: analyses quantitatives des indicateurs de prestations, des unités de prestations, des structures des effectifs de personnel, des données de coûts, des données qualitatives***

L'étape analytique 3 a été consacrée à l'étude des évolutions des indicateurs de prestations, des frais d'administration par unité de prestations et des unités de prestations par emploi à temps complet équivalent ainsi que de la qualité sur la base de données quantitatives.

Les travaux suivants ont été réalisés:

- Création d'une base de données regroupant pour chaque caisse de chômage et chaque année les quantités de prestations, les ressources engagées ainsi que les frais d'administration (sans les caisses forfaitaires) et les données sur la structure des bénéficiaires.
  - Analyse de l'évolution de l'efficacité des coûts des caisses de chômage depuis 2000, des conséquences des augmentations de l'efficacité pour l'assurance-chômage, des différences dans l'évolution de l'efficacité des coûts au cours des différentes phases et des différences d'efficacité des coûts entre les caisses de chômage.
  - Présentation des éventuels potentiels pour une augmentation de l'efficacité des coûts des caisses de chômage.
  - Description de l'évolution de la qualité des caisses de chômage.
  - Étude des rapports statistiques entre l'évolution de l'efficacité des coûts et la qualité.
- ***Étape analytique 4: entretiens qualitatifs avec des responsables des caisses de chômage et des offices cantonaux du travail***

Après avoir achevé les étapes analytiques 1 à 3, des entretiens ont été organisés avec les responsables de 17 caisses de chômage et les responsables du service public de l'emploi de 4 cantons.

- ***Étape analytique 5: analyse des influences exogènes sur les frais d'administration par unité de prestations***

L'étape analytique 5 était destinée à déterminer s'il existe des facteurs exogènes pouvant avoir une influence sur les frais d'administration en général et sur les frais d'administration par unité de prestations en particulier.

## **4 Caractéristiques du pilotage précédent des caisses**

### **4.1 Accord de prestations entre 2000 et 2003**

#### *Bases*

L'accord en vigueur entre 2000 et 2003 régissait la collaboration entre la Confédération et le fondateur de la caisse de chômage dans l'exécution de l'art. 81 LACI et des art. 103 – 108 OACI.

#### *Principes fondamentaux et conditions-cadres*

Selon l'art. 1 LACI, l'assurance-chômage doit avoir deux types d'effets: d'une part garantir aux assurés une compensation convenable du manque à gagner, et d'autre part prévenir le chômage imminent et combattre le chômage existant. Les tâches principales des caisses de chômage relèvent du premier objectif. Selon l'art. 81 LACI, ces tâches sont les suivantes: la détermination du droit aux prestations, la suspension de l'exercice du droit à l'indemnité, la fourniture des prestations, la gestion du fonds de roulement selon les dispositions de l'ordonnance et la présentation périodique des comptes.

Les caisses de chômage s'efforcent de remplir les tâches qui leur incombent en vertu de l'art. 81 LACI de la manière la plus efficace possible et dans le respect des exigences légales. Partant de cette réflexion, le SECO conclut dans son rapport de l'année 2000: «Il est économiquement judicieux de définir un accord qui évalue l'efficacité des caisses de chômage en fonction du volume de leurs prestations par rapport à des inputs donnés.»<sup>1</sup>

En ce sens, les caisses les plus efficaces sont celles qui sont capables, dans le respect de toutes les directives légales et exigences minimales, de fournir toutes les prestations avec le moins de coûts possible.

En partant de ce principe de base, le premier accord de prestations a permis de définir les prestations qui doivent être fournies par le SECO d'une part et celles qui doivent être fournies par les caisses de chômage d'autre part et comment indemniser les caisses de chômage pour les frais d'administration engendrés par ce travail. La LACI et l'ordonnance y afférente définissent les conditions-cadres à respecter dans le cadre de son exécution.

#### *Mesure des prestations*

Le premier accord de prestations mesurait le volume des prestations fournies par chaque caisse de chômage sur la base du nombre d'inscriptions et de décomptes mensuels traités pour les indemnités de chômage et les mesures du marché du travail, le nombre de décomptes mensuels de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en cas d'intempéries ainsi que le nombre de décomptes des bénéficiaires de l'indemnité en cas d'insolvabilité. Cette mesure a été réalisée sur la base d'un catalogue de prestations (catalogue L608) qui attribue à chaque type de prestations un nombre d'unités – appelées unités de prestations – correspondant à

---

<sup>1</sup> Cf. à ce sujet le rapport «L'optimisation de la convention pour l'application de la LACI par les caisses de chômage» de l'année 2000 (p. 9):

la charge de travail occasionnée. Le catalogue de prestations original a ensuite été remanié ponctuellement en 2003 (cf. chapitre 4.5).

### *Caisses forfaitaires et caisses indemnisées sur la base des coûts effectifs*

Entre 2000 et 2003, il y avait 43 caisses de chômage. 37 caisses étaient indemnisées sur la base des frais d'administration effectifs et imputables (désignées ci-après en tant que caisses effectives) et 6 caisses étaient indemnisées sur la base d'une indemnisation forfaitaire versée par unité de prestations (désignées ci-après en tant que caisses forfaitaires). Toutes les caisses publiques étaient des caisses effectives. Les caisses privées comptaient des caisses forfaitaires et des caisses effectives.

|      | Caisses effectives |                   |                 | Caisses forfaitaires |                   |                 |
|------|--------------------|-------------------|-----------------|----------------------|-------------------|-----------------|
|      | Total              | Caisses publiques | Caisses privées | Total                | Caisses publiques | Caisses privées |
| 2000 | 37                 | 25                | 12              | 6                    | -                 | 6               |
| 2001 | 37                 | 25                | 12              | 6                    | -                 | 6               |
| 2002 | 37                 | 25                | 12              | 6                    | -                 | 6               |
| 2003 | 37                 | 25                | 12              | 6                    | -                 | 6               |

Tableau 1: Structure des caisses de l'accord entre 2000 et 2003

### *Indemnisation des frais d'administration*

Pour les 37 caisses effectives, la totalité des frais d'administration imputables étaient remboursés dans la mesure où elles atteignaient un niveau minimum d'efficience fixé par le SECO. Cette efficience minimum à réaliser a été définie sous la forme d'un nombre d'unités de prestations à réaliser par emploi à temps complet. En 2000, cette limite minimum était de 3600 unités de prestations par emploi à temps complet (UP/ETC). Un chiffre qui se trouvait à 40 % en dessous de la valeur cible. La valeur cible correspondait alors aux unités de prestations moyennes par emploi à temps complet des 75 % des caisses les plus efficaces de l'année précédente (après exclusion du 10 % des caisses les plus chères et du 10 % des caisses les moins chères).

D'année en année, la valeur cible a été corrigée vers le haut ou vers le bas, en fonction de l'évolution du marché de l'emploi: en période de baisse du taux de chômage, la valeur cible, à savoir les unités de prestations par emploi à temps complet, a baissé, car pendant de telles phases, les effectifs de personnel ne peuvent être modifiés qu'avec un certain décalage, ce qui entraîne un nombre d'unités de prestations par emploi à temps complet en baisse (conséquence des surcapacités temporaires). En cas d'augmentation des chiffres du chômage, la valeur cible a été au contraire relevée, en suivant la même logique.

Au début du premier accord, les caisses effectives qui ne réalisaient pas le minimum requis ont dû assumer la totalité des surcoûts engendrés.<sup>2</sup> Entre 2001 et 2003, cet objectif minimum défini

<sup>2</sup> Ce calcul a été effectué comme suit: quand les unités de prestations réalisées par emploi à temps complet d'une caisse sont de x % en dessous de la limite de malus, la caisse concernée doit alors assumer x % du total des frais d'administration.

comme la limite de malus a été successivement relevé en direction de la valeur cible.<sup>3</sup> Pour compenser ce durcissement, le taux de malus a été réduit en parallèle de 100 % à 80 % des coûts supplémentaires dépassant le minimum requis. Il était donc ainsi plus difficile d'atteindre la limite de malus d'une part et d'autre part, le montant du malus a été réduit.

Par analogie avec les malus, l'accord de prestations prévoyait également des bonus qui étaient payés aux caisses dont les unités de prestations par emploi à temps complet dépassaient la limite de bonus. Cela donnait aux meilleures caisses une incitation à augmenter encore leur efficacité, même si celle-ci était déjà élevée. De plus, cela donnait une incitation pour les autres caisses qui ne se trouvaient pas (encore) dans la zone de bonus de s'améliorer en conséquence. La première année, le bonus représentait 20 % des coûts économisés par rapport à la limite de bonus. Pour arriver dans la zone de bonus, une caisse devait réaliser 40 % d'unités de prestations par emploi à temps complet de plus que la valeur cible (la limite de bonus était de 40 % au-dessus de la valeur cible).

De 2001 à 2003, le taux de bonus a été relevé à 50 % et, en même temps, la limite de bonus a été ramenée à la valeur cible. Cette modification faisait suite à une décision de KALK Finances<sup>4</sup>. Cela a permis de renforcer l'incitation à optimiser les coûts entre 2001 et 2003, générée par le bonus.

|      | Valeur cible de base (adaptée) (UP/ETC) | Limite de malus                         |   | Limite de bonus                         |   |
|------|---|---|---|---|---|
|      |   | Différence avec la valeur cible de base | Taux de malus en % de la différence avec la limite de malus | Différence avec la valeur cible de base | Taux de bonus en % de la différence avec la limite de bonus |
| 2000 | 5970                                    | 40%                                     | 100%  | 44%                                     | 20%   |
| 2001 | 5760                                    | 31%                                     | 80%   | 0%                                      | 50%   |
| 2002 | 7970                                    | 30%                                     | 80%   | 0%                                      | 50%   |
| 2003 | 8460                                    | 24%                                     | 80%   | 0%                                      | 50%   |

Tableau 2: Limites de malus et bonus de l'accord de 2000 à 2003

Un montant forfaitaire individuel par unité de prestations réalisée a été payé aux six caisses forfaitaires pour l'indemnité des frais d'administration. En 2000 et en 2001, les montants forfaitaires étaient, sauf exception, tout d'abord légèrement en dessous de la valeur cible. En 2002 et 2003, les forfaits étaient au contraire légèrement au-dessus de la valeur cible.

### **Les effets souhaités du système de bonus et de malus**

Avec le système de bonus et de malus, la première intention de l'accord de 2000 à 2003 était d'inciter les caisses à réaliser des baisses de coûts par une augmentation de la valeur cible au

<sup>3</sup> En 2000, la limite de malus était de 40 % en dessous de la valeur cible. En 2001 et 2002, elle était à 30 % et en 2003 de 24 % en dessous de la valeur cible. Cette méthode d'ajustement avait pour objectif de permettre aux caisses les plus chères de relever leur efficacité peu à peu en direction de la moyenne.

<sup>4</sup> Cf. la décision afférente de KALK Finances, selon le procès-verbal de la séance du 12.10.2001

cours des années et donc par une réduction des forfaits des caisses forfaitaires. Idéalement, un tel règlement aurait pour conséquence que les coûts de toutes les caisses baissent peu à peu et se rapprochent de la limite de l'efficacité, pour arriver à terme à des différences de coûts minimales entre les caisses, et pour que la valeur cible et par conséquent les forfaits soient proches de la limite d'efficacité.

L'accord de 2000 à 2003 avait pour objectif de se rapprocher le plus possible de cette situation idéale à la fin de 2003. Ceci afin de réunir les conditions permettant à l'accord de prestations suivant, de 2004 à 2008, de passer à une indemnisation forfaitaire homogène pour toutes les caisses.<sup>5</sup>

Mais les différences de coûts entre les caisses étaient encore considérables à la fin de la période de l'accord de 2000 à 2003. L'introduction d'un forfait homogène pour toutes les caisses de chômage n'a donc pas pu avoir lieu pendant la période de l'accord de 2004 à 2008, comme le montre la figure suivante:

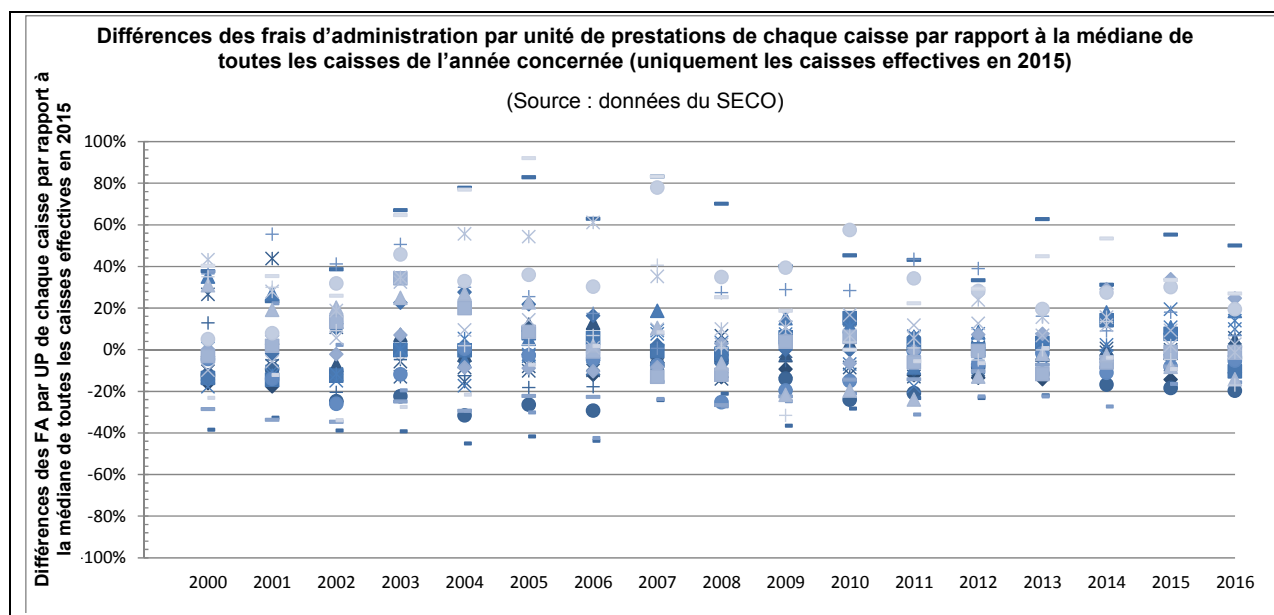


Figure 1: Différences relatives entre les frais d'administration par unité de prestations des caisses de 2000 à 2016

## 4.2 Accord de prestations entre 2004 et 2008

### Bases

Les principes de base n'ont pas été modifiés par rapport à l'accord de prestations de 2000 à 2003.

<sup>5</sup> Cf. à ce sujet le rapport «L'optimisation de la convention pour l'application de la LACI par les caisses de chômage» de l'année 2000 (p. 16 et suivantes): «[...] Avec le règlement intermédiaire de quatre ans [remarque: il s'agit ici de l'accord de prestations de 2000 à 2003] l'objectif est que les caisses effectives et les caisses forfaitaires actuelles arrivent peu à peu à un niveau de prestations comparable afin de poser les bases pour l'introduction d'un forfait harmonisé, accompagné de mesures adéquates destinées à réduire les incitations négatives.»

### ***Principes fondamentaux et conditions-cadres***

Pour l'essentiel, l'accord de prestations de 2004 à 2008 reposait sur les mêmes principes fondamentaux et conditions-cadres que le premier accord.

### ***Mesure des prestations***

Par analogie avec l'accord de prestations de 2000 à 2003, les prestations de chacune des caisses de chômage étaient toujours mesurées sur la base du nombre d'inscriptions et de décomptes mensuels traités pour les indemnités de chômage et les mesures du marché du travail, le nombre de décomptes mensuels de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en cas d'intempéries ainsi que le nombre de décomptes des bénéficiaires de l'indemnité en cas d'insolvabilité. Le même catalogue de prestations, déjà utilisé en 2003, a servi de base pendant la période de 2004 à 2006. En 2007, le catalogue des unités de prestations a subi un remaniement en profondeur (cf. chapitre 4.5).

### ***Caisses forfaitaires et caisses effectives***

Entre 2004 et 2008, le nombre de caisses de chômage a diminué de 5. Il s'agissait uniquement de caisses privées qui ont pour certaines fusionné avec d'autres caisses.

|      | Caisses effectives |                   |                 | Caisses forfaitaires |                   |                 |
|------|--------------------|-------------------|-----------------|----------------------|-------------------|-----------------|
|      | Total              | Caisses publiques | Caisses privées | Total                | Caisses publiques | Caisses privées |
| 2004 | 37                 | 25                | 12              | 6                    | -                 | 6               |
| 2005 | 35                 | 25                | 10              | 5                    | -                 | 5               |
| 2006 | 34                 | 25                | 9               | 5                    | -                 | 5               |
| 2007 | 34                 | 25                | 9               | 5                    | -                 | 5               |
| 2008 | 33                 | 25                | 8               | 5                    | -                 | 5               |

Tableau 3: Structure des caisses de l'accord entre 2004 et 2008

### ***Indemnisation des frais d'administration***

Comme pendant la période de 2000 à 2003, l'accord de 2004 à 2008 prévoyait le remboursement de tous les frais d'administration imputables à toutes les caisses effectives, pour autant que leurs frais d'administration par unité de prestations restent en dessous de la limite de malus. En 2004 et 2005, la limite de malus était plus de deux fois plus élevée que la valeur cible. En raison de cette limite de malus très élevée en 2004 et 2005, aucune caisse ne s'est trouvée dans la zone de malus à cette époque.

À partir de 2006 et jusqu'en 2008, la limite de malus s'est de nouveau rapprochée de la valeur cible. En 2008, avec une limite de malus qui correspondait à une différence de 18 % par rapport à la valeur cible, une caisse s'est retrouvée dans la zone de malus. Le taux de malus représentait alors 80 % du total des frais d'administration dépassant la limite de malus.

Par rapport à l'accord de 2000 à 2003, le calcul de la valeur cible a été modifié comme suit:

- La valeur cible désignait désormais les *frais d'administration par unité de prestations* à réaliser par les caisses de chômage et non plus les *unités de prestations par emploi à temps complet*. Ceci dans le but que les caisses surveillent non seulement leurs effectifs de personnel, mais aussi les frais totaux et les optimisent en conséquence.
- La valeur cible n'était plus calculée sous forme de moyenne des *75 % des meilleures* caisses effectives, mais désormais comme la moyenne de *toutes* les caisses effectives de l'année précédente (hors les 10 % des caisses les plus chères et les 10 % des caisses les moins chères). La valeur cible du deuxième accord de prestations a donc été ainsi moins difficile à atteindre pour les caisses.

Par analogie avec le premier accord de prestations, la valeur cible a été corrigée année après année vers le haut ou vers le bas, en fonction de l'évolution du marché de l'emploi.<sup>6</sup>

Comme pour la période comprise entre 2000 et 2003, l'accord de 2004 à 2008 prévoyait le paiement de bonus aux caisses dont l'efficacité était supérieure à la moyenne. En 2004 et 2005, la zone de bonus se situait 10% en dessous de la valeur cible. Chaque caisse dont les coûts par unité de prestations étaient de plus de 10 % en dessous de la valeur cible touchait un bonus correspondant à 50 % (en 2004) et 55 % (en 2005) de l'économie des coûts réalisée. L'incitation à optimiser les coûts générée par le bonus était aussi élevée en 2004 et en 2005 que pendant la première période de l'accord.

La KALK Finances a donc décidé le 07.02.2006 de modifier ce système de bonus pour la période de 2006 à 2008 comme suit: une limite de bonus séparée ne serait désormais plus fixée. À la place, un bonus a été versé à toutes les caisses de chômage dont l'efficacité était supérieure à celle de la moyenne suisse et à la valeur cible de base. Le montant total de bonus annuel de toutes les caisses de chômage était désormais plafonné à 500 000 CHF. Ce montant correspondait au bonus total payé à toutes les caisses en 2004.

L'objectif de cette nouvelle pratique était que plus de caisses bénéficient de bonus et que l'incitation à augmenter l'efficacité inspirée par le bonus impacte davantage de caisses (cf. procès-verbal de KALK Finances du 20.09.2005). Au cours des années précédentes, le nombre de caisses arrivant dans la zone de bonus a diminué régulièrement. En 2004, il n'y avait plus que 6 caisses qui touchaient bonus (cf. tableau 5).

---

<sup>6</sup> La valeur cible corrigée en fonction du marché de l'emploi <sub>correction</sub> a été calculée comme suit:  
$$\text{valeur cible CCh x correction} = \text{valeur cible de base} * 2 * [\text{UP CCh x année précédente}] / ([\text{UP CCh x année précédente}] + [\text{UP CCh x exercice}])$$

|      | Valeur cible de base (adaptée) (FA/UP) | Limite de malus                         |   | Limite de bonus                         |   |
|------|--|---|---|---|---|
|      |  | Différence avec la valeur cible de base | Taux de malus en % de la différence avec la limite de malus | Différence avec la valeur cible de base | Taux de bonus en % de la différence avec la limite de bonus                                   |
| 2004 | 11.10                                  | 152%                                    | 100%  | -10%                                    | 50%   |
| 2005 | 11.70                                  | 108%                                    | 80%   | -9%                                     | 55%   |
| 2006 | 11.80                                  | 75%                                     | 80%   | 0%                                      | <b>Montant annuel total de bonus de 0.5 million de CHF pour toutes les caisses effectives</b> |
| 2007 | 5.50                                   | 36%                                     | 80%   | 0%                                      |   |
| 2008 | 5.57                                   | 18%                                     | 80%   | 0%                                      |   |

Tableau 5: Limites de malus et bonus de l'accord de 2004 à 2008 (remarque: le catalogue de prestations a été remanié en 2007)

Un forfait individuel par unité de prestations réalisée, équivalent à la valeur cible de base corrigée en fonction de l'évolution du marché de l'emploi a été versé aux 5 caisses forfaitaires.

### 4.3 Accord de prestations à partir de 2009 (actuel accord de prestations)

#### *Bases, principes fondamentaux et conditions-cadres*

L'accord de prestations actuel, en vigueur depuis 2009, repose sur les mêmes bases, principes fondamentaux et conditions-cadres que les deux premiers accords de prestations.

#### *Mesure des prestations*

Par analogie avec les deux premiers accords de prestations, le nouvel accord de prestations mesure les prestations de chacune des caisses de chômage sur la base du nombre d'inscriptions et de décomptes mensuels traités pour les indemnités de chômage et les mesures du marché du travail, le nombre de décomptes mensuels de l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail et de l'indemnité en cas d'intempéries ainsi que le nombre de décomptes des bénéficiaires de l'indemnité en cas d'insolvabilité. Le catalogue d'unités de prestations défini en 2007 a servi en l'occurrence de base entre 2009 et 2015. Un catalogue remanié est utilisé depuis 2016. (cf. chapitre 4.5).

#### *Caisses forfaitaires et caisses effectives*

Entre 2009 et 2016, le nombre de caisses de chômage a diminué, passant de 36 à 34: deux caisses privées (effectives) ont cessé leurs activités.

|      | Caisses effectives |                   |                 | Caisses forfaitaires |                   |                 |
|------|--------------------|-------------------|-----------------|----------------------|-------------------|-----------------|
|      | Total              | Caisses publiques | Caisses privées | Total                | Caisses publiques | Caisses privées |
| 2009 | 30                 | 24                | 6               | 6                    | 1                 | 5               |
| 2010 | 30                 | 24                | 6               | 6                    | 1                 | 5               |
| 2011 | 30                 | 24                | 6               | 6                    | 1                 | 5               |
| 2012 | 29                 | 24                | 5               | 6                    | 1                 | 5               |
| 2013 | 29                 | 24                | 5               | 6                    | 1                 | 5               |
| 2014 | 26                 | 22                | 4               | 8                    | 3                 | 5               |
| 2015 | 26                 | 22                | 4               | 8                    | 3                 | 5               |
| 2016 | 26                 | 22                | 4               | 8                    | 3                 | 5               |

Tableau 6: Structure des caisses de l'accord entre 2009 et 2016

Contrairement aux précédents accords de prestations, depuis 2009, toutes les caisses peuvent décider librement de choisir une indemnisation forfaitaire par unité de prestation ou une indemnisation des frais d'administration effectifs, conformément au système de bonus/malus. Suite à ce nouveau règlement, une caisse publique a opté en 2009 pour le système forfaitaire, suivie en 2014 par deux autres caisses publiques.

Les caisses de chômage ayant opté pour un décompte forfaitaire s'engagent à mettre leurs coûts effectifs à disposition de l'organe de compensation à des fins statistiques. Conformément à l'accord de prestations, cette possibilité est uniquement utilisée en vue de l'établissement d'un nouvel accord de prestations, si les coûts moyens des caisses de chômage ne peuvent plus être évalués en raison de caisses forfaitaires supplémentaires.

### **Indemnisation des frais d'administration**

Le même principe est valable dans l'accord en vigueur depuis 2009: toutes les caisses effectives sont remboursées de tous les frais d'administration imputables, tant que les frais d'administration par unité de prestations ne dépassent pas la limite de malus. La limite de malus est désormais fixée à 20 % au-dessus de la valeur cible de base.

Cependant, contrairement aux précédents accords de prestations, chaque caisse qui se trouve dans la zone de malus ne doit pas payer immédiatement un malus. Elle reçoit un malus uniquement si elle se trouve dans la zone malus pendant l'année concernée à la fois pour les frais d'administration par unité de prestations (FA/UP) et pour les unités de prestations par emploi à temps complet (UP/ETC) – il existe une deuxième limite de malus à cet égard – ou si, pendant la durée d'application de l'accord de prestations, la caisse se trouve dans la zone de malus pendant deux années de suite ou plus pour les FA/UP. Une infrastructure de base minimum a par ailleurs été définie pour dispenser les plus petites caisses au volume de coûts inférieur à 200 000 CHF d'un éventuel paiement de malus.

Le risque pour les caisses de devoir payer un malus a diminué depuis 2008.

La valeur cible de base a été définie à *une valeur fixe de 5.63 CHF* par unité de prestations pour toute la période de l'accord. Elle correspond à la valeur cible de base valable pour l'année 2008, calculée pour sa part sur la base des frais d'administration décomptés pour les caisses effectives

en 2007. La valeur cible de base est toutefois corrigée chaque année en fonction du renchérissement et de l'évolution des salaires réels.

Par ailleurs, comme c'était déjà le cas dans les deux premiers accords de prestations, une correction individuelle de la valeur cible de base est effectuée chaque année pour chaque caisse de chômage, en fonction de l'évolution du marché de l'emploi. Si le nombre de bénéficiaires baisse, on partira alors du principe que les coûts par unité de prestations augmentent, car les caisses ne peuvent ajuster leurs effectifs de personnel aux quantités de prestations moindres qu'avec un certain décalage. L'inverse s'applique pour les années où le nombre de bénéficiaires augmente. Cette correction individuelle de la valeur cible de base représente au maximum + 10 % si le nombre de bénéficiaires baisse, et -10 % si le nombre de bénéficiaires augmente.<sup>7</sup>

L'accord de prestations en vigueur accorde lui aussi le paiement d'un bonus aux caisses dont l'efficacité est supérieure à la moyenne. La limite de bonus correspond à la valeur cible. Comme pour les années 2007 et 2008, un montant fixe de bonus total (de 500 000 CHF par an) a été défini dans l'accord de prestations. Ce montant de bonus total est réparti entre les caisses se trouvant dans la zone de bonus, les différentes caisses touchant une part de montant du bonus total d'autant plus élevée qu'elles dépassent la valeur cible de base et que leur volume d'unités de prestations est important.

|      | Valeur cible de base (FA/UP) | Limite de malus                         |   | Limite de bonus                         |  |
|------|------------------------------|---|---|---|--|
|      |                              | Différence avec la valeur cible de base | Taux de malus en % de la différence avec la limite de malus | Différence avec la valeur cible de base | Taux de bonus en % de la différence avec la limite de bonus                            |
| 2009 | 5.63                         | 20%                                     | 80%   | 0%                                      | Montant annuel total de bonus de 0.5 million de CHF pour toutes les caisses effectives |
| 2010 | 5.61                         | 20%                                     | 80%   | 0%                                      |  |
| 2011 | 5.68                         | 20%                                     | 80%   | 0%                                      |  |
| 2012 | 5.73                         | 20%                                     | 80%   | 0%                                      |  |
| 2013 | 5.73                         | 20%                                     | 80%   | 0%                                      |  |
| 2014 | 5.76                         | 20%                                     | 80%   | 0%                                      |  |
| 2015 | 5.82                         | 20%                                     | 80%   | 0%                                      |  |
| 2016 | 5.44                         | 20%                                     | 80%   | 0%                                      |  |

Tableau 7: Limites de malus et bonus de l'accord de 2009 à 2016

L'accord de prestations actuel prévoit le paiement aux huit caisses forfaitaires d'un forfait individuel par unité de prestations réalisée, équivalent à la valeur cible de base corrigée en fonction de l'évolution du marché de l'emploi.

<sup>7</sup> Si la modification du nombre de bénéficiaires par rapport à l'année précédente est de +/- 2,5 %, la valeur cible de base de la caisse concernée sera corrigée de +/- 1,25 %. Toute nouvelle modification de +/- 2,5 % entraîne une réduction/augmentation supplémentaire de la valeur cible de base de 1,25 %. Le maximum est atteint quand la modification du nombre de bénéficiaires est de +/- 20 % ou plus. Dans ce cas, la valeur cible de base est baissée ou augmentée de 10 %.

#### 4.4 Présentation des différences conceptuelles entre les trois accords de prestations

##### *Différences conceptuelles concernant les caisses effectives*

Pour les caisses effectives, les trois accords de prestations précédents se distinguaient en premier lieu par la difficulté qu'il y avait d'un côté d'éviter de se retrouver dans la zone de malus et d'un autre côté d'arriver dans la zone de bonus. Elles présentent également des différences au niveau du montant du bonus et du malus respectif pour les caisses se trouvant dans la zone correspondante.

Durant la première année de l'accord de prestations de 2000 à 2003, l'une des 37 caisses se trouvait dans la zone de malus (cf. tableau 8). Elle était donc très portée à augmenter son efficacité des coûts afin d'éviter un nouveau paiement de malus pendant la période suivante (d'autant plus que le taux de malus était de 100 %)<sup>8</sup>. Deux autres caisses ont réussi à éviter un malus en 2000, mais elles se trouvaient tout de même à moins de 10 % de la limite de malus. Elles avaient donc fort intérêt à augmenter leur efficacité, ce qu'elles sont parvenues à réaliser les années suivantes. Sous une forme atténuée, cela a aussi touché les cinq caisses qui se trouvaient à une distance de la limite du malus comprise entre 10 % et 20 % (d'autant plus que la zone de malus a été ramenée l'année suivante à un niveau plus proche de la valeur cible). Il n'y a pas eu de risque de malus réel pour les 29 autres caisses qui se trouvaient éloignées de plus de 20 % de la zone de malus.

L'accord en vigueur entre 2004 et 2008 a nettement réduit l'incitation à augmenter l'efficacité pour un bon nombre de caisses de chômage: en 2004, 2005 et 2006, seules deux caisses présentaient un risque réaliste de malus et, d'un autre côté, il était beaucoup plus difficile d'arriver dans la zone de bonus. Comme l'illustre le tableau 8, 11 des 34 caisses effectives n'ont pas été par exemple confrontées à un risque de malus réel en 2005 et n'avaient pas non plus de chances réalistes de réaliser un bonus.

C'est ce qui a incité la KALK Finances à procéder au changement de la limite de bonus décrite au chapitre 4.2 tout en plafonnant parallèlement le montant total du bonus à 500 000 CHF. En 2007 et 2008, la part des caisses effectives se trouvant en zone de bonus a augmenté en conséquence. Les nouveaux systèmes de bonus ont modifié les incitations des caisses de chômage de la manière suivante:

- Entre 2000 et 2005, les caisses recevaient sous forme de bonus l'équivalent de 50 % de leurs économies totales de coûts dépassant la limite de bonus. Les caisses ont donc été fortement incitées à augmenter leur efficacité des coûts bien au-delà de la limite de bonus.
- Avec le système de bonus total plafonné doublé d'une limite de bonus correspondant à la valeur cible de base en vigueur depuis 2006, la situation des caisses est la suivante: pour une

---

<sup>8</sup> Cette caisse privée est restée en malus de 2000 à 2010, sauf en 2004 et 2005, années pendant lesquelles la limite de malus était très élevée. Ce fondateur ne gère plus de caisse de chômage propre depuis 2012.

caisse en bonus entre 2000 et 2005, la règle était de conserver 50 centimes sous forme de bonus pour chaque franc supplémentaire économisé. Depuis 2006, le montant du bonus par franc économisé dépend du nombre de caisses touchant aussi un bonus. De ce fait, les bonus des caisses dont l'efficacité était nettement supérieure à la moyenne en 2006 auraient été nettement plus élevés si l'on avait appliqué le système de bonus de 2005. L'incitation pour une caisse en bonus très efficace à augmenter encore son efficacité pour augmenter son bonus a donc été plus forte entre 2000 et 2005 que les années suivantes, avec le bonus total plafonné. En même temps, un plus grand nombre de caisses avaient des chances réalistes d'arriver en zone de bonus, ce qui a exercé en principe une influence positive sur la situation d'incitation.

Depuis le début du troisième accord de prestations, c.-à-d. depuis 2009, seules très peu de caisses se sont encore vues confrontées à un risque de malus, et inversement un nombre de caisses nettement plus élevé qu'auparavant se trouvaient en zone de bonus ou à proximité de cette zone. Cela est dû au fait que la valeur cible de base fixe, en vigueur depuis 2009, est aujourd'hui supérieure aux frais d'administration moyens de toutes les caisses, ce qui permet même à des caisses dont l'efficacité est inférieure à la moyenne de se trouver déjà en zone de bonus (cf. Explications au chapitre 4.3).

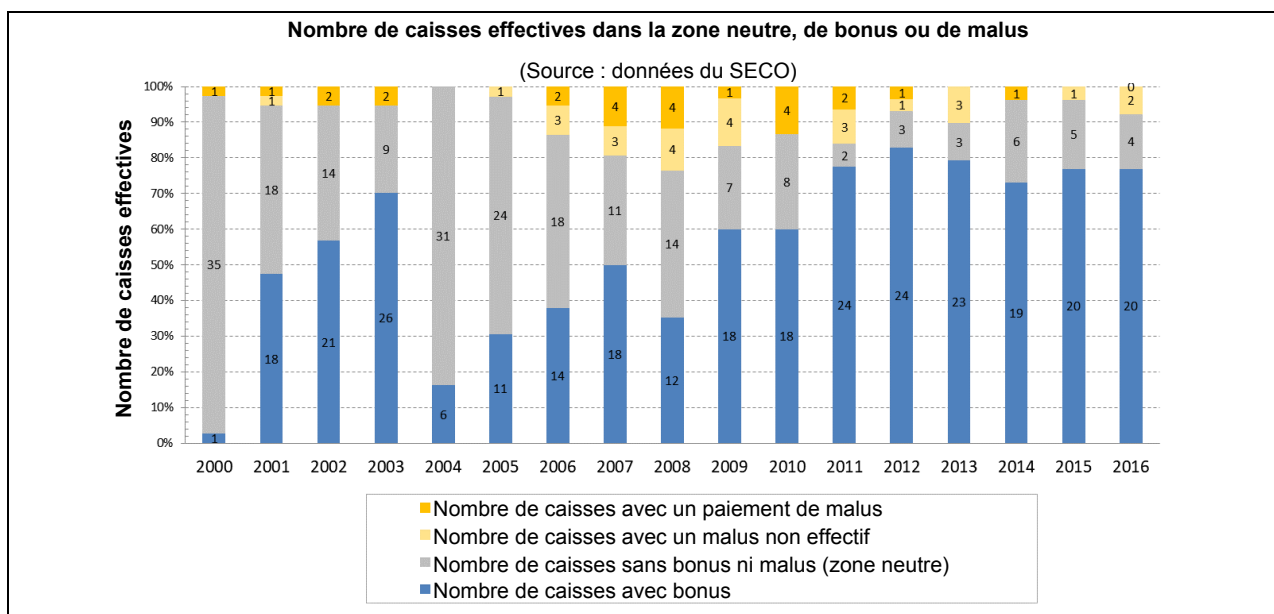


Figure 2: Part des caisses qui se sont trouvées certaines années dans la zone de malus ou de bonus

|      | Risque de malus   |                                   |                                    |                                     |                                     |                                     |                                       |      | Taux de malus | Chance de bonus   |                                   |                                    |                                     |                                     |                                     |                                       |           | Montant total du bonus |
|------|---|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|------|---------------|---|-----------------------------------|------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|-----------|------------------------|
|      | Part de toutes les caisses effectives dont les coûts par prestation.... |                                   |                                    |                                     |                                     |                                     |                                       |      |               | Part de toutes les caisses effectives dont les coûts par prestation.... |                                   |                                    |                                     |                                     |                                     |                                       |           |                        |
|      | se trouvent dans la zone de malus                                       | sont éloignés de 0% à 5% du malus | sont éloignés de 5% à 10% du malus | sont éloignés de 10% à 20% du malus | sont éloignés de 20% à 30% du malus | sont éloignés de 30% à 50% du malus | sont éloignés de plus de 50% du malus |      |               | se trouvent dans la zone de bonus                                       | sont éloignés de 0% à 5% du bonus | sont éloignés de 5% à 10% du bonus | sont éloignés de 10% à 20% du bonus | sont éloignés de 20% à 30% du bonus | sont éloignés de 30% à 50% du bonus | sont éloignés de plus de 50% du bonus |           |                        |
| 2000 | 1   | 1                                 | 1                                  | 5                                   | 5                                   | 6                                   | 18                                    | 100% | 2000          | 1   |                                   | 1                                  | 3                                   | 8                                   | 16                                  | 8                                     | 10'827    |                        |
| 2001 | 1   |                                   | 2                                  | 5                                   | 8                                   | 5                                   | 15                                    | 80%  | 2001          | 18  | 2                                 |                                    | 12                                  | 3                                   | 1                                   | 1                                     | 2'356'884 |                        |
| 2002 | 2   |                                   |                                    | 3                                   | 5                                   | 11                                  | 16                                    | 80%  | 2002          | 21  | 5                                 | 1                                  | 6                                   | 2                                   | 2                                   |                                       | 3'785'798 |                        |
| 2003 | 2   |                                   | 2                                  | 2                                   | 4                                   | 5                                   | 22                                    | 80%  | 2003          | 26  | 3                                 | 3                                  | 3                                   | 1                                   | 1                                   |                                       | 4'000'000 |                        |
| 2004 |   |                                   |                                    | 1                                   |                                     | 3                                   | 33                                    | 100% | 2004          | 7   | 5                                 | 3                                  | 6                                   | 4                                   | 9                                   | 3                                     | 520'873   |                        |
| 2005 |   | 1                                 | 1                                  | 1                                   | 1                                   | 1                                   | 29                                    | 80%  | 2005          | 9   | 4                                 | 5                                  | 6                                   | 4                                   | 4                                   | 3                                     | 948'708   |                        |
| 2006 | 2   |                                   |                                    |                                     | 1                                   | 5                                   | 23                                    | 80%  | 2006          | 8   | 8                                 | 3                                  | 7                                   | 2                                   | 4                                   | 2                                     | 500'001   |                        |
| 2007 | 4   |                                   | 1                                  | 3                                   | 5                                   | 12                                  | 6                                     | 80%  | 2007          | 13  | 5                                 | 2                                  | 6                                   | 2                                   | 3                                   | 3                                     | 500'002   |                        |
| 2008 | 4   | 4                                 | 5                                  | 5                                   | 6                                   | 3                                   | 2                                     | 80%  | 2008          | 12  | 3                                 | 5                                  | 7                                   | 2                                   | 3                                   | 1                                     | 499'999   |                        |
| 2009 | 1   | 1                                 | 2                                  | 1                                   | 4                                   | 9                                   | 11                                    | 80%  | 2009          | 24  | 1                                 | 1                                  | 3                                   |                                     | 1                                   |                                       | 499'999   |                        |
| 2010 | 4   | 1                                 |                                    | 4                                   | 4                                   | 7                                   | 10                                    | 80%  | 2010          | 21  | 4                                 |                                    | 1                                   | 2                                   | 2                                   |                                       | 500'001   |                        |
| 2011 | 2   | 1                                 |                                    | 4                                   | 7                                   | 8                                   | 5                                     | 80%  | 2011          | 19  | 5                                 |                                    | 2                                   | 3                                   | 1                                   |                                       | 500'001   |                        |
| 2012 | 1   | 2                                 | 1                                  | 1                                   | 5                                   | 12                                  | 6                                     | 80%  | 2012          | 23  |                                   | 1                                  | 5                                   |                                     |                                     |                                       | 500'000   |                        |
| 2013 |   |                                   |                                    | 3                                   | 5                                   | 12                                  | 6                                     | 80%  | 2013          | 23  | 2                                 | 1                                  |                                     | 2                                   | 1                                   |                                       | 500'001   |                        |
| 2014 | 1   | 1                                 | 2                                  | 3                                   | 3                                   | 12                                  | 4                                     | 80%  | 2014          | 19  | 3                                 |                                    | 3                                   | 1                                   |                                     |                                       | 500'000   |                        |
| 2015 |   |                                   | 3                                  | 2                                   | 2                                   | 10                                  | 8                                     | 80%  | 2015          | 20  | 2                                 | 1                                  | 2                                   | 1                                   |                                     |                                       | 500'000   |                        |
| 2016 |   |                                   | 1                                  | 2                                   | 4                                   | 10                                  | 7                                     | 80%  | 2016          | 21  | 2                                 |                                    | 1                                   | 1                                   |                                     | 1                                     | 500'000   |                        |

Tableau 8: Niveau du risque de malus et des chances de réaliser un bonus pour les différentes caisses au cours des différentes années

### Différences conceptuelles concernant les caisses forfaitaires

Pour les caisses forfaitaires, la situation de départ conceptuelle a peu changé depuis 2000: si les frais d'administration sont au-dessus du forfait, la caisse concernée assume entièrement la perte correspondante. Inversement, tout le bénéfice lui revient si les frais d'administration sont inférieurs au forfait. Le risque de perte et le potentiel de bénéfice sont donc plus importants pour les caisses forfaitaires que pour les caisses effectives, ce qui entraîne une plus grande incitation à maximiser l'efficacité des coûts.

Le fait que la valeur cible de base en vigueur depuis 2009 et les forfaits correspondants soient au-dessus des frais d'administration moyens des caisses (cf. chapitre 4.3) influence leur situation d'incitation comme suit: grâce au forfait élevé, le risque de perte d'une caisse forfaitaire est minimal. Autrement dit, il n'y a pas d'efforts particuliers à fournir pour atteindre la zone bénéficiaire. L'incitation à accroître encore davantage l'efficacité est moins forte naturellement que la motivation d'éviter une éventuelle perte, ce qui serait le cas si le forfait était équivalent aux coûts moyens de toutes les caisses.

## 4.5 Caractéristiques du catalogue de prestations

### *Évolutions du catalogue de prestations*

Le volume des prestations fournies par les différentes caisses de chômage est mesuré à l'aide de ce que l'on appelle un catalogue de prestations dans lequel un nombre d'unités – appelées aussi unités de prestations – est attribué à chaque type de prestation, en fonction de la charge de travail requise. Le nombre d'unités de prestations attribuées à une prestation représente la charge de travail nécessaire pour fournir cette prestation par rapport aux autres prestations. Dans le catalogue de prestations actuel, les caisses obtiennent par exemple 3 unités de prestations pour le traitement d'un décompte mensuel de mesures du marché du travail (MMT) et 2 unités de prestations pour le traitement d'un décompte mensuel d'indemnités chômage (IC). Autrement dit, un décompte mensuel MMT prend 1,5 fois plus de temps à établir qu'un décompte mensuel IC.

Avant le premier accord de prestations, les prestations des caisses de chômage étaient déjà mesurées à l'aide d'unités de prestations sur la base d'un catalogue de prestations. Depuis l'entrée en vigueur du premier accord de prestations en 2000, le catalogue de prestations a été remanié plusieurs fois (cf. annexe A). Ces remaniements ont été effectués sur la base d'analyses des frais de procédure, effectuées à différentes périodes dans plusieurs caisses de chômage. Les catalogues de prestations de 2000 et de 2001 étaient pratiquement identiques. En 2002, seuls quelques ajustements ponctuels ont été effectués<sup>9</sup>. Le catalogue a été remanié pour la première fois sur la base d'une analyse des frais de procédure en 2003. Les années suivantes, entre 2004 et 2006, ce catalogue n'a subi aucune modification, à l'exception de quelques infimes corrections. Un deuxième remaniement en profondeur du catalogue a eu lieu en 2007. Les parts relatives de chacune des prestations par rapport au total des unités de prestations ont changé par rapport aux précédents catalogues (cf. figure 3). Le catalogue 2007 a ensuite été conservé en l'état entre 2008 et 2015, exception faite de quelques modifications minimales<sup>10</sup>. La troisième réforme de fond du catalogue a eu lieu en 2016.

---

<sup>9</sup> Par rapport à 2001, des unités de prestations supplémentaires ont été attribuées pour les décomptes des indemnités en cas d'insolvabilité, la formation des apprentis et la participation aux réunions de l'organe de compensation. Le catalogue n'a subi aucune autre modification.

<sup>10</sup> Ces remaniements n'ont eu que très peu d'influence sur la quantité d'unités de prestations de chacune des caisses.

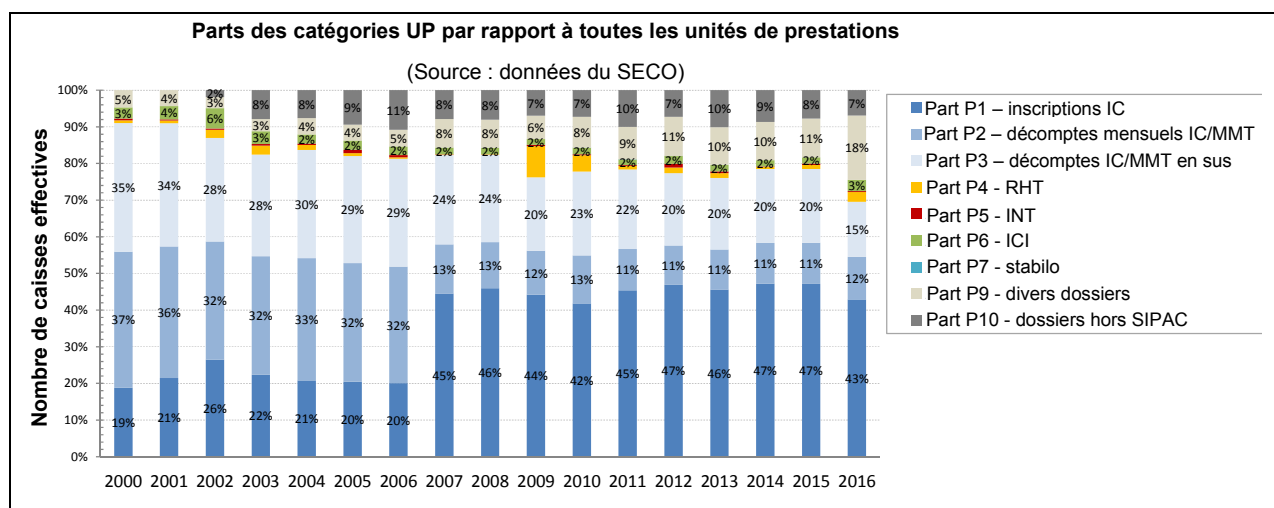


Figure 3: Parts de chacune des catégories d'UP au total des unités de prestations entre 2000 et 2016

Une présentation détaillée de toutes les modifications des catalogues de prestations entre 2000 et 2016 se trouve en annexe A.

### *Acceptation du catalogue de prestations actuel*

Deux des 17 responsables de caisse interrogés pensent que les unités de prestations du catalogue de prestations actuel reflètent de manière réaliste le travail requis pour les différentes prestations et qu'il n'y a aucune réserve à émettre à ce sujet. Six personnes interrogées pensent que le catalogue de prestations correspond dans ses grandes lignes à la réalité, mais qu'il y aurait quelques possibilités ponctuelles d'amélioration. Cinq personnes pensent que le catalogue de prestations présente d'importantes lacunes et l'un des responsables de caisse estime qu'il faudrait entièrement remanier le catalogue.

Les points sensibles suivants ont été cités:

- La charge de travail croissante requise pour conseiller les assurés n'est pas répertoriée.
- Certaines prestations, par exemple les mesures SCI internes ou la gestion des débiteurs, ne figurent pas au catalogue.
- Les tâches générales de support, comme le service téléphonique, l'assistance informatique, etc. ne sont pas prises en compte.
- Deux caisses privées ont critiqué le fait que le dernier remaniement de fond a notamment abouti à une revalorisation des indemnités en cas d'insolvabilité que seules les caisses publiques sont autorisées à traiter.
- La mesure des unités de prestations pour le traitement des formulaires d'attestation des périodes d'emploi en Suisse (E301) – les formulaires PDU – ne serait pas adéquate. Différents responsables de caisse ont mentionné ce point, mais ce qui est intéressant, en formulant des critiques diamétralement opposées: certaines caisses estiment que les unités de prestations pour cette prestation sont trop faibles, d'autres les trouvent trop élevées.

- Certaines caisses pensent que le travail administratif requis, qui diffère selon les assurés, n'est pas suffisamment pris en considération.

### ***Conclusion sur le catalogue de prestations***

La méthode utilisée par le SECO consiste dans un premier temps à mesurer la charge de travail relative demandée par les différentes prestations à l'aide d'une analyse des frais de procédure et à l'évaluer sous forme d'unités de prestations. Les frais d'administration sont ensuite divisés par le nombre d'unités de prestations. Enfin, l'indemnisation totale par caisse est définie à l'aide du nombre de prestations fournies. Cette méthode est fiable et reconnue pour déterminer les coûts moyens réels par prestation (activity based costing).<sup>11</sup>

La critique citée précédemment, selon laquelle le catalogue de prestations ne contient pas certaines prestations, ne pose aucun problème méthodique: les prestations qui ne sont pas prises en compte sont intégrées implicitement comme supplément correspondant dans les indemnités par unité de prestations, dans l'esprit d'une répartition des frais généraux. Le fait que ces prestations ne soient pas prises en compte est un problème important uniquement pour les activités qui reviennent souvent dans certaines caisses (à un taux supérieur à la moyenne) et celles qui reviennent moins souvent (à un taux inférieur à la moyenne). Cela ne concerne pas les tâches générales de support (service téléphonique, courrier, support IT, tâches administratives RH, etc.). Il est difficile de dire dans quelle mesure cela concerne le conseil aux assurés et les activités de SCI ne figurant pas au catalogue. Si ces prestations étaient intégrées au catalogue de prestations, cela engendrerait un autre problème: les caisses de chômage peuvent gérer la quantité de ces prestations. Si elles font partie du catalogue de prestations, cela engendrerait une incitation inadéquate pour le développement ou la réduction des quantités (cf. chapitre 5.4).

Un autre point faible mentionné par les responsables de caisse, à savoir que la complexité différente selon les assurés n'est pas prise en compte dans le catalogue de prestations, montre implicitement que le travail des caisses dépend de la structure des bénéficiaires. Sur ce point, nous renvoyons aux explications du chapitre 8 consacré aux influences exogènes sur les frais d'administration.

En résumé, nous sommes arrivés à la conclusion que la méthode permettant de définir le catalogue de prestations et par conséquent le catalogue de prestations lui-même sont pertinents sur le principe. La vérification régulière du nombre d'unités de prestations attribuées et des prestations prises en compte dans le catalogue à l'aide d'analyses des frais de procédure devrait donc être maintenue.

---

<sup>11</sup> Nous n'avons pas approfondi les analyses des frais de procédure en tant que telles.

## 5 Constellation des facteurs d'incitation des caisses de chômage

### 5.1 Systèmes d'objectifs des caisses de chômage publiques et privées

Les effets incitatifs des trois accords de prestations précédemment conclus dépendent principalement des objectifs fondamentaux actuels ou passés des fondateurs des caisses de chômage. Dans le cadre des entretiens menés avec les directeurs des caisses et les responsables des offices cantonaux de l'emploi, les différences entre les systèmes d'objectifs des différentes caisses ont fait l'objet d'une analyse.

Les fondateurs cherchent avant tout à ce que l'image de marque de leur caisse de chômage soit positive et que celle-ci évite toute mauvaise presse. Cela s'applique à la fois aux caisses de chômage cantonales et aux caisses de chômage privées des organisations de salariés et d'employeurs bien que les objectifs en termes d'image des différents fondateurs diffèrent naturellement les uns des autres.

Les fondateurs ont encore ceci de commun qu'ils attendent surtout de leurs caisses que celles-ci n'enregistrent pas de pertes et évitent tout paiement de malus. Ces prescriptions peuvent varier considérablement d'un fondateur à l'autre. D'un côté, certains directeurs de caisse supposent que leur fondateur envisagerait le licenciement du directeur de la caisse en cas de malus ou de perte. D'autres directeurs de caisse s'attendent certes à des discussions désagréables, mais sans autres conséquences sérieuses.

Outre ces objectifs communs, les systèmes d'objectifs diffèrent fondamentalement d'une caisse de chômage à l'autre. Les enseignements tirés des entretiens permettent de les classer dans les 4 grands types (simplifiés) suivants:

- ***Type 1: caisse de chômage «vache à lait» (uniquement possible pour les caisses forfaitaires)***

Les fondateurs de ce type donnent à la CCh comme objectif principal de générer le bénéfice le plus élevé possible. La maximisation de l'efficacité des coûts a donc la priorité pour ce type de caisse. Les autres objectifs sont subordonnés à cet objectif principal. Les fondateurs n'accordent pas autant d'intérêt à des mesures visant la garantie durable de la qualité des prestations (notamment le développement du personnel) qu'à la maximisation du bénéfice à court terme. Ceci tout en veillant (comme indiqué ci-dessus) à ce que l'image extérieure de la caisse, et donc la leur, ne subisse pas de détérioration perceptible. Ce dernier facteur limite la maximisation du bénéfice des caisses de ce type.

- ***Type 2: caisse de chômage entreprise (caisses forfaitaires et caisses effectives)***

Ces CCh sont gérées selon un objectif entrepreneurial. Elles poursuivent un système d'objectif composé de multiples dimensions. L'objectif supérieur d'entreprise sur lequel s'alignent les divers objectifs secondaires est la garantie à court et long terme d'une bonne compétitivité (part de marché et niveau d'efficacité élevés).

Pour les caisses forfaitaires de ce type, un motif essentiel de cette stratégie est la garantie d'obtenir des bénéfices à long terme ou la minimisation du risque de perte.

Pour les caisses effectives de cette catégorie, cette stratégie semble plutôt être due à une attitude de base correspondante des décideurs chez le fondateur correspondant. Leurs objectifs financiers se limitent à la génération d'un bonus *suffisant* pour assurer une certaine marge de manœuvre discrétionnaire.

En termes d'amélioration et de renforcement de la compétitivité, les caisses de type 2 accordent surtout de l'importance aux dimensions de la qualité qui influent sur la part de marché. Pour ce faire, elles optimisent les processus, définissent des stratégies de localisation et prennent des mesures de maintenance du réseau et de développement du personnel.

■ ***Type 3: organe d'exécution LACI (uniquement pour les caisses effectives)***

Les fondateurs des CCh de ce type attendent uniquement de leur caisse qu'elle accomplisse les tâches légales d'exécution aussi correctement que possible et que le fondateur ne doive pas participer aux frais d'administration. En d'autres termes: l'objectif est de créer le moins de cas possible de mises à charge du fondateur et d'obtenir de bons résultats de révision, tout en veillant à ce que le fondateur ne doive pas verser de malus ou enregistrer de pertes ni effectuer de versements concernant des mises à charge. Par ailleurs, ces caisses essaient également d'éviter les pertes de parts de marché afin de garantir leurs propres postes de travail et de minimiser les risques de malus (dus à un recul des unités de prestations générées).

Du point de vue du fondateur, les CCh de type 3 accomplissent correctement leur mission lorsqu'elles exécutent leurs tâches rapidement, sans erreurs (sans gros titres négatifs) et dans le cadre de frais d'administration admissibles.

■ ***Type 4: service pour les citoyens et les employeurs ou pour les propres membres (caisses forfaitaires et caisses effectives)***

Les caisses de chômage de type 4 se voient comme un organe qui suit en premier lieu les objectifs du fondateur – tout en respectant les directives de la LACI. Les fondateurs ne suivent cependant pas d'objectifs financiers avec la caisse, ils accordent la plus grande importance à la garantie durable d'une bonne image de marque (notamment vis-à-vis des citoyens et des assurés ou de leurs propres membres, etc.). Ainsi, la garantie d'une exécution impeccable constitue également un objectif important.

La majorité des caisses de chômage étudiées font partie des catégories 2 ou 3.<sup>12</sup> Les systèmes d'objectifs des types 1 et 4 sont plutôt inhabituels. On peut supposer que les caisses de types 1 s'aligneront à moyen terme sur le type 2. Leur stratégie ne correspondra pas à moyen terme aux objectifs d'image du fondateur.

---

<sup>12</sup> Il n'a pas toujours été possible de déterminer clairement si toutes les caisses forfaitaires devaient être affectées au type 1, 2 ou 3 sur la base des entretiens et des données disponibles.

### ***Conclusion sur les systèmes d'objectifs***

Le système actuel de pilotage semble offrir aux fondateurs des caisses la marge de manœuvre nécessaire pour choisir l'un des 4 systèmes d'objectifs ci-dessus (ou d'opter pour une forme mixte). Du point de vue de l'organe de compensation, il convient donc de répondre à la question de la conformité des 4 principaux types avec la stratégie du fonds AC. Si tel n'est pas le cas pour un type particulier, il convient d'adapter les règles de telle manière à ce que les caisses de chômage concernées puissent réaligner en conséquence leurs systèmes d'objectifs.

## **5.2 Incitations en termes d'efficience des coûts**

### ***Aperçu***

Les incitations des caisses à optimiser leur efficience en termes de coûts dépendent de deux critères:

- Quels sont les objectifs du fondateur (voir chapitre 5.1)?
- S'agit-il d'une caisse forfaitaire ou d'une caisse effective?

Toutes les caisses ont ceci en commun qu'elles subissent une pression considérable pour augmenter leur efficience lorsque leur fondateur risque de devoir verser un malus ou d'encourir une perte. Selon le niveau de gravité des conséquences pour la direction des caisses, celles-ci prennent des mesures dès que le risque de pertes ne *peut pas être exclu* (même s'il reste objectivement improbable) ou en cas de risque *concret* de pertes. C'est ce qu'il ressort des entretiens avec les 17 directeurs de caisses de chômage.

Outre le fait qu'elles tentent d'éviter les malus, les caisses effectives ne font pas l'objet d'une pression excessive sur les coûts de la part du fondateur, ni de beaucoup d'autres incitations en termes d'efficience. L'incitation liée à l'obtention d'un bonus est, elle aussi, relativement faible (voir explications ci-après).

Il en va autrement des caisses forfaitaires: celles-ci subissent non seulement une pression liée à la minimisation des pertes, mais poursuivent en outre l'objectif explicite de générer, dans la mesure du possible, des excédents. Ceci parce que le fondateur s'attend à une certaine participation aux bénéfices (ce qui concerne les deux tiers des caisses forfaitaires interrogées), parce que les excédents permettent des versements de bonus substantiels aux collaborateurs (une caisse forfaitaire interrogée) et/ou parce que les excédents servent de réserve pour compenser d'éventuelles pertes à venir (ce qui s'applique à la moitié des caisses forfaitaires interrogées).

### ***Financement de pertes et affectation du bénéfice par les caisses forfaitaires***

Parmi les six caisses forfaitaires sur sept ayant indiqué ne pas réaliser de perte, quatre (soit les deux tiers) cèdent une partie ou la totalité de l'excédent éventuel au fondateur sous la forme d'un bénéfice. Trois caisses comptabilisent une partie de l'excédent comme provision en principe à la disposition de la caisse (mais à laquelle le fondateur peut recourir à d'autres fins). Une caisse transfère une partie de l'excédent à un fonds dédié au marché du travail. En cas d'excédent, cette

caisse verse également une prime à ses collaborateurs (limitée à un maximum d'un mois de salaire par année).

Les pertes éventuelles des caisses forfaitaires doivent être prises en charge par leurs fondateurs, scénario fort désagréable s'il en est pour les directeurs de caisse, que la caisse soit publique ou privée. Trois des sept caisses interrogées ayant constitué des réserves à partir des excédents durant les bonnes années et ne les ayant pas encore (entièrement) cédées au fondateur, envisage cette perspective de manière plus sereine.

### ***Financement d'un malus et utilisation du bonus par les caisses effectives***

Sur les huit caisses effectives parmi les dix interrogées, sept (soit 88 % d'entre elles) ayant généré des bonus significatifs au cours des dernières années les comptabilisent partiellement en réserve. Une caisse (privée) cède les bonus éventuels sous la forme d'un bénéfice au fondateur. Six caisses (75 %) utilisent le bonus pour organiser des événements à l'intention des collaborateurs ou offrir des cadeaux spontanés à ces derniers. Une des caisses effectives interrogées verse une partie du bonus sous la forme de prime à ses collaborateurs.

Par analogie aux pertes des caisses forfaitaires, les éventuels versements de malus doivent également être supportés par le fondateur. Ce scénario est également particulièrement désagréable pour les directeurs de caisses effectives, dans la mesure où le malus ne peut pas être financé par des provisions réalisées à partir des bonus des années précédentes. Du fait du plafonnement du bonus total, les bonus maximums réalisables sont nettement inférieurs aux versements maximums de malus (illimités) et le risque qu'un malus éventuel ne puisse être couvert par des réserves est relativement élevé.

### ***Incitations du management des caisses à minimiser les frais d'administration***

Les incitations des directions des caisses à minimiser les frais d'administration dépendent fortement des conditions-cadres des caisses:

- La possibilité d'utiliser une part significative des excédents comme provisions pour l'avenir ou de disposer d'une part significative des excédents incite fortement les directions des caisses forfaitaires à toujours atteindre le plus haut niveau d'efficience possible au niveau des coûts.
- Par contre, la plupart des directions de caisses forfaitaires dont les fondateurs suivent principalement l'objectif de maximisation du bénéfice sont relativement peu enclines à générer des bénéfices supérieurs aux attentes. Dans un tel cas, en effet, celles-ci placeraient la barre des objectifs de bénéfice plus haut pour l'année suivante (sans en tirer d'avantage). Pour ce type de caisse, l'inefficience joue en quelque sorte le rôle de «réserves de rationalisation» pour les années plus difficiles. Si le fondateur en est conscient, il cherchera dans toute la mesure du possible à influencer directement les activités opérationnelles de la caisse de chômage (via l'autorisation d'engagement de nouveaux employés par le fondateur, par exemple). Les entretiens montrent un scénario de ce genre.

- Les directions de caisses effectives ne tirent généralement pas d'avantages personnels d'une efficacité maximale des coûts tant qu'il n'y a pas de risque de malus. Étant donné que les bonus possibles sont relativement faibles et que, de surcroît, ces bonus ne peuvent généralement pas être versés aux collaborateurs, ni les cadres ni les collaborateurs ne sont motivés à réduire les frais d'administration autant que possible. Les incitations en termes d'efficacité des coûts de ces caisses dépendent donc principalement du niveau de la limite du malus.

Certaines directions de caisses indiquent cependant être intrinsèquement motivées – indépendamment des conditions-cadres de l'accord de prestations – à compter parmi les caisses les plus efficaces en termes de coûts. Ceci est manifestement dû au benchmark, c'est-à-dire à la liste de classement (implicite) des caisses effectives. Toutes les directions de caisses ne sont cependant pas concernées.

### ***Pression actuelle sur les coûts exercée par le fondateur***

Parmi les sept caisses forfaitaires interrogées, deux caisses indiquent subir une importante pression sur les coûts de la part du fondateur. Trois caisses forfaitaires (44 %) disent faire face à une certaine pression sur les coûts, mais non significative, alors que deux caisses forfaitaires (28 %) ne ressentent pas ou peu de pression correspondante de la part du fondateur.

Au niveau des caisses effectives interrogées, le tableau dressé est tout autre: aucune d'entre elles ne ressent de forte pression sur les coûts. Trois des dix caisses interrogées (30 %) se voient cependant confrontées à une *certaine* pression sur les coûts due à un risque de malus. Dans les sept autres caisses (70 %), la pression sur les coûts exercée par le fondateur est minimale ou inexistante.

### ***Conclusion sur les incitations en termes d'efficacité des coûts***

Les caisses (forfaitaires) de type 1 («vache à lait») subissent une forte pression de la part du fondateur en termes de bénéfice attendu. Les incitations de la direction de ce type de caisse à réduire considérablement les coûts afin d'accroître encore le bénéfice sont faibles. Le management de ces caisses devrait au contraire s'efforcer de ne pas encourager la «cupidité» du fondateur en dépassant les objectifs de bénéfice.

La plupart des caisses forfaitaires de type 2 («CCh entreprise») devraient également faire face à une certaine pression à générer un bénéfice à l'intention du fondateur. Étant donné que, contrairement au type 1, ces caisses ne cherchent pas uniquement à maximiser leur bénéfice à court terme, mais également à assurer durablement la compétitivité et la qualité, les directions des caisses tentent ici d'optimiser leur efficacité des coûts et leur niveau de qualité. Le principe de base devrait donc être de maximiser l'efficacité des coûts tout en garantissant une certaine qualité minimale. La définition du niveau minimal de qualité s'oriente en l'occurrence sur les facteurs influençant d'une part la compétitivité ou la part de marché de la caisse, et d'autre part l'image de marque du fondateur.

Contrairement aux caisses forfaitaires, les caisses effectives de type 2 ne se considèrent pas comme exposées à une pression sur les coûts de la part du fondateur. Les directions interrogées

des caisses les gèrent de manière autonome, mais selon des principes de base similaires à ceux d'une entreprise et ont également pour ambition implicite d'arriver en tête du classement des coûts. Comme les caisses forfaitaires du type 2, les caisses effectives de ce type s'efforcent également d'assurer la compétitivité et la qualité. Le principe de base de ces caisses est d'atteindre un équilibre optimal entre les différents objectifs (efficacité, compétitivité, image de marque, absence d'erreur, etc.), où la maximisation de l'efficacité des coûts n'est pas plus importante que les autres objectifs.

Parmi les caisses interrogées de type 3 («organes d'exécution») – qui sont toujours des caisses effectives – les objectifs liés à l'efficacité des coûts se limitent à éviter tout malus. A part cela, ces caisses poursuivent exclusivement d'autres objectifs. Le principe de base de ces caisses est de maximiser la qualité des prestations sans risquer de malus. En ce qui concerne la question de la valeur de la «qualité des prestations», ces caisses s'alignent sur les objectifs de l'assurance-chômage (voir chapitre 5.3). Les axes prioritaires diffèrent parfois les uns des autres.

En termes d'incitation, la situation des caisses de type 4 («citoyens et services du marché du travail») est similaire à celle du type 3. Les incitations d'efficacité des coûts se limitent à éviter les malus. Sinon, ces caisses veillent surtout à ce que la qualité de leurs prestations assure au fondateur une bonne image de marque, tant en interne que vers l'extérieur. Cette stratégie peut, mais ne doit pas nécessairement s'aligner sur les objectifs de l'assurance-chômage.

### **5.3 Incitations à la qualité**

#### *Aperçu*

L'efficacité des coûts et des prestations de la meilleure qualité possible sont des objectifs en contradiction.

Les trois accords de prestations précédemment conclus ont principalement incité les caisses à accroître leur efficacité des coûts, pas leur qualité. Cependant, d'autres systèmes incitent les caisses à veiller à la qualité:

- Premièrement, combinées au système de mise à charge du fondateur, les révisions du service de révision du SECO (TCRD) incitent à limiter autant que possible les paiements erronés.
- Un autre système d'assurance de la qualité est la concurrence entre les caisses privées et publiques. Conformément à l'actuel accord de prestations, toutes les caisses doivent garantir leur capacité à maintenir leur nombre d'unités de prestations, faute de quoi elles seraient dans l'obligation de réduire leurs coûts ou leurs effectifs. Pour y parvenir, il est essentiel que celles-ci maintiennent leur part de marché. En phase de recul du chômage, cette incitation est d'autant plus importante.
- Autre système d'incitation important, les objectifs liés à l'image du fondateur: que le fondateur d'une caisse soit un canton ou un organisme privé, aucun d'entre eux ne tolère qu'un manque de qualité de la caisse ternisse l'image de marque du fondateur ou aboutisse à une image extérieure négative. C'est ce qu'il ressort des entretiens avec les directions de caisses.

Dans ce contexte, il importe de connaître les incitations prédominantes pour le pilotage – les incitations à l'augmentation de l'efficacité ou à l'optimisation de la qualité des autres systèmes. Par ailleurs, par rapport aux incitations en matière de qualité, il faut clarifier sur quelles dimensions elles agissent.

### ***Fonctionnement des mises à charge du fondateur des caisses de chômage basées sur les révisions du SECO***

De manière générale, chaque caisse ou office de paiement est contrôlé tous les deux ans par le SECO (TCRD). Les caisses qui enregistrent un taux de contestations élevé subissent des contrôles plus fréquents puisque la révision est orientée sur le risque. Le taux de contrôle moyen dans le domaine des indemnités de chômage s'élève à 2,1 % de la totalité des versements IC (voir à ce sujet les explications au chapitre 7.4).

Si l'audit révèle des versements injustifiés qui ne peuvent être couverts et s'ils sont occasionnés intentionnellement ou par négligence par la caisse dans l'exécution de ses tâches, le fondateur de la caisse répond lui-même des dommages occasionnés (voir à ce sujet l'art. 82 LACI). Le fondateur responsable doit verser un montant maximal de 10 000 CHF par dommage, sauf en cas d'acte intentionnel ou de non-respect d'instructions de l'organe de compensation.

La limite du montant maximal du dommage de 10 000 CHF par cas n'a pas grande signification en pratique: Le montant total des mises à charge basées sur les révisions du SECO et dépassant la limite maximale et qui n'est donc pas débité au fondateur concerné, mais au fonds AC s'élevait en 2016 à seulement 1,7 % du montant total des mises à charge basées sur les révisions du SECO (2015: 8,5%, 2014 : 0,1%, 2013 : 0.7%).

La mise à charge du fondateur basée sur la révision du SECO se rapporte uniquement aux cas effectivement contrôlés et ayant causé un dommage correspondant. Pour les caisses de chômage, cela signifie que seuls les 2,1 % env. des cas contrôlés par le SECO encourent le risque de mise à charge du fondateur, contre 97,9% autres pour cent hors risque, puisque non révisés par le SECO. Le SECO déclarant choisir les cas de révision au hasard, on peut supposer un taux d'erreur similaire des cas non contrôlés à celui des cas contrôlés, ce qui signifie que les fondateurs ne répondent que d'environ 2 % du dommage causé par eux, les 98 autres pour cent étant assumés par le fonds AC. En ce sens, l'étendue des mises à charge du fondateur est donc faible.

Le risque de mise à charge du fondateur est encore réduit pour les fondateurs en ce sens qu'ils reçoivent annuellement du fonds une bonification pour risque de responsabilité à concurrence de 75 % de la somme moyenne des mises à charge du fondateur des deux dernières années. Le montant de la bonification réparti entre les caisses est calculé sur la base du nombre de cas révisés durant l'année précédente et du nombre de demandes présentées au titre de la libération de la compensation du dommage découlant de rétrocessions inexigibles et propres à la caisse.

Ce calcul a les implications suivantes:

- En cas de diminution de la qualité générale du travail des caisses ou d'augmentation du nombre de cas de mises à charge du fondateur, la bonification pour risque de responsabilité augmente elle aussi automatiquement.

- Les caisses faisant plus souvent l'objet d'un audit en raison de leurs mauvais résultats de révision reçoivent une plus grande part de la bonification pour risque de responsabilité que les caisses moins souvent révisées.

En résumé, on constate que, sur l'ensemble de tous les dommages, seuls 2 % sont identifiés dans le cadre des audits (en raison du taux de révision de 2 %) et 75 % des cas de mises à charge des fondateurs en résultant sont rétrocédés aux fondateurs sous la forme de bonifications pour risque de responsabilité. Les fondateurs répondent ainsi pour environ 0,5 % du dommage causé – le fonds AC pour 99,5 %.

La mise à charge du fondateur basée sur la révision du SECO représente donc en pratique une participation insignifiante du fondateur aux dommages occasionnés par sa caisse.

### ***Incitations financières exercées par le système de mise à charge du fondateur sur les caisses de chômage***

En 2016, le montant total des mises à charge des fondateurs basées sur les révisions du SECO s'élevait, dans le domaine des paiements IC, à 354'203 CHF. A cela s'ajoute une grande partie des restitutions à hauteur de 863'972 CHF<sup>13</sup>. Si l'on suppose que près de 75% reviennent aux fondateurs sous la forme de la bonification pour risque de responsabilité, le montant total réellement versé par les fondateurs au fonds AC atteint au maximum 305'000 CHF par an. Ce chiffre correspond à une part de 0,16% ou 1,6 pour mille des frais d'administration annuels des caisses de chômage (en 2016, les frais d'administration s'élevaient à 189 millions de francs).

Pour la majorité des caisses forfaitaires, le risque de mise à charge du fondateur ne devrait avoir pratiquement aucune signification: tant que les mises à charge du fondateur d'une caisse restent relativement proches de la moyenne suisse, les montants des mises à charge du fondateur non couverts par les bonifications pour risque de responsabilité sont tellement faibles que la majorité des caisses forfaitaires peuvent «discrètement» financer ce phénomène dans le cadre du budget courant. Les quatre caisses forfaitaires interrogées disposant d'un compte propre pour la caisse de chômage indiquent que le financement de mises à charge éventuelles du fondateur ne pose pas de problème, car elles les paient avec le budget courant, ce qui évite toute participation du fondateur. Si les 3 caisses forfaitaires sans compte propre doivent se justifier quelque peu vis-à-vis du fondateur en cas de mise à charge de ce dernier, la justification éventuelle de ces cas de mise à charge ne poserait cependant pas de problème du point de vue du fondateur.

La situation des caisses effectives est comparable à celle des caisses forfaitaires ne tenant pas de comptabilité propre: si les bonifications pour risque de responsabilité et éventuelles provisions de bonus antérieurs ne suffisent pas pour verser les montants liés aux mises à charge, la caisse du fondateur doit demander à celui-ci de couvrir le montant restant à sa charge. Dans ce cas, la di-

---

<sup>13</sup> Selon les responsables du service de révision, la plupart des demandes de restitutions basées sur les révisions du SECO, qui se montent à 863'972 CHF, correspondent à des créances non recouvrables, de sorte que celles-ci seraient également assimilées à des cas de mise à charge du fondateur.

rection de la caisse doit se justifier vis-à-vis du fondateur. Sur les 10 caisses effectives interrogées, une seule direction estime ce risque réaliste et y voit un problème. Les autres directions de caisse sont soit convaincues de disposer de suffisamment de réserves le cas échéant, soit supposent que ce cas de figure ne poserait pas de problème majeur au fondateur.

En conclusion: si une caisse forfaitaire envisage d'accroître son bénéfice en réduisant le personnel ou d'autres capacités, on peut supposer que l'augmentation connexe du risque de mise à charge du fondateur de la caisse est nettement inférieure à l'accroissement du bénéfice qui en résulte. Le risque financier découlant du système de mise à charge du fondateur ne permet donc pas d'enrayer efficacement ce type de réflexion de la part des caisses forfaitaires. Les caisses effectives ne connaissent pas cette incitation erronée, d'abord parce qu'elles sont peu incitées à maximiser les bonus et ensuite, parce que l'accroissement des bonus serait à peine plus élevé que le risque de mise à charge du fondateur évoluant parallèlement (voir chapitre 5.2).

### ***Incitations non financières exercées sur les caisses de chômage par le système de mise à charge du fondateur***

Le préjudice d'image potentiel issu des contestations vis-à-vis du fondateur représente pour les caisses une incitation non financière implicite au système de mise à charge du fondateur. Les entretiens menés avec les directeurs des caisses montrent que les fondateurs cherchent à éviter un taux de contestations supérieur à la moyenne qui reflète un niveau de traitement inférieur à la moyenne difficilement niable.<sup>14</sup>

Par ailleurs, certains directeurs de caisses avancent de manière plausible dans les entretiens que des cas de mise à charge du fondateur les dérangeraient personnellement, puisque ces derniers sont contraires à leur volonté de diriger une caisse de qualité.

Pris conjointement, ces effets d'incitation résultant du système de mise à charge du fondateur font qu'aucun des 17 directeurs de caisses interrogés ne prend à la légère les contestations du TCRD et que toutes tentent au contraire de prendre les mesures internes correspondantes:

- Deux tiers des caisses interrogées s'entretiennent des cas de mises à charge du fondateur avec les collaborateurs concernés.
- 40 % des caisses intègrent dans leurs formations internes les enseignements tirés des cas de mises à charge du fondateur.
- 40 autres pour-cent partagent les enseignements tirés des cas de mises à charge du fondateur avec les équipes ou organismes payeurs correspondants.

### ***Incitations erronées de la bonification pour risque de responsabilité***

---

<sup>14</sup> Il existe certes des arguments remettant en question le taux de contestations en tant qu'indicateur de la qualité – les caisses pouvant en effet diminuer le taux de contestations en refusant, en cas de doute, les demandes justifiées, afin d'éviter le risque de mise à charge du fondateur. Cependant, il n'est pas sûr que cet argument permette à une caisse d'éviter qu'un taux de contestations élevé soit perçu comme indicateur de manque de qualité du traitement.

Il ressort des entretiens avec les directions de caisses que les cas de mise à charge du fondateur ne posent un problème interne qu'à partir du moment où ils dépassent le montant de la bonification pour risque de responsabilité. Tant que les montants à la charge du fondateur restent inférieurs à cette bonification, une caisse est implicitement «dans le vert». Le montant de la bonification pour risque de responsabilité est donc implicitement interprété comme le montant du dommage toléré par la caisse de compensation. Vue sous cet angle, la réglementation actuelle selon laquelle la bonification pour risque de responsabilité se monte à 75% du montant du dommage moyen des deux dernières années crée les incitations inopportunes suivantes: toute détérioration de la qualité des prestations fournies par les caisses ou augmentation du montant du sinistre au cours d'une année entraîne une hausse de la bonification pour risque de responsabilité de l'année suivante. Ce qui donne le signal de la part du SECO qu'un taux de contestations plus élevé en raison du montant du dommage plus élevé que l'année précédente est désormais accepté. Si, ce signal entraîne une hausse réelle du taux de contestations, la conséquence est un accroissement de la bonification pour risque de responsabilité de l'année suivante...

### ***Concurrence entre les caisses comme incitation à la qualité***

Les caisses de chômage sont aujourd'hui exposées à une certaine concurrence. Celle-ci se caractérise comme suit: au moment de leur inscription, l'ORP ou l'office communal du travail informe les bénéficiaires de l'existence de plusieurs caisses de chômage sur le territoire du canton concerné et de leur liberté quant au choix de cette caisse. Il n'est cependant pas possible de changer de caisse en cours de délai-cadre. En principe, ils ne peuvent choisir une autre caisse qu'après échéance de ce délai-cadre, c'est-à-dire lors d'une nouvelle période de chômage.

Cela signifie que, lorsque les personnes choisissent leur caisse, toutes celles qui bénéficient pour la première fois de prestations n'ont pas encore d'expérience personnelle avec une quelconque caisse de chômage alors qu'elles ne peuvent plus en changer par la suite.

Dans ce contexte, afin d'atteindre l'objectif d'une part de marché aussi importante que possible, les caisses ont donc tout intérêt à présenter peu d'informations sur le marché des caisses au bénéficiaire des prestations au moment de son choix de telle sorte qu'il opte pour elle. Selon les directions des caisses, les caisses de chômage sont plus susceptibles d'influencer cette décision par les deux mesures suivantes:

- 85 % des directeurs de caisse interrogés sont d'avis que la qualité des prestations ou le fait d'éviter une mauvaise publicité joue un certain rôle dans la décision des bénéficiaires de prestations. Du point de vue du client, les aspects suivants de la qualité importent:
  - Vitesse de paiement (citée par 95 % des personnes interrogées)
  - Qualité du conseil et des renseignements (71 %)
  - Amabilité et respect (35 %)
  - Absence d'erreurs dans les versements (35 %)
  - Heures d'ouverture (24 %)

- 60 % des personnes interrogées considèrent par ailleurs le facteur de proximité des caisses avec l'ORP comme important. De nombreux bénéficiaires de prestations s'adressent d'abord à la caisse la plus proche de l'ORP qui leur remet la liste des caisses et leur adresse. Le fondateur et les emplacements sont probablement les deux informations les plus importantes au moment du choix de la caisse pour de nombreuses personnes.

Dans ce contexte, un excellent niveau de qualité du service par rapport à d'autres caisses ne représente probablement pas un avantage décisif sur la concurrence. La majorité des bénéficiaires des prestations n'en ont sans doute pas connaissance lorsqu'ils optent pour une caisse plutôt qu'une autre. Si le niveau de qualité de service d'une caisse s'avère cependant particulièrement faible, celle-ci doit s'attendre à ce que cette rumeur ternisse sa réputation et empêche certains bénéficiaires de prestations de la choisir.

En résumé, il y a donc lieu de supposer que la concurrence entre les caisses a un effet positif sur la qualité, les caisses étant soucieuses de ne pas donner une mauvaise image aux assurés.

### ***Incitations exercées par les directions des caisses afin de réduire les coûts en diminuant la qualité***

Parmi les directeurs de caisses interrogés, plus de 80 % indiquent qu'il n'y a actuellement aucune pression sur les coûts qui les inciterait à diminuer la qualité. 50 % d'entre eux indiquent par ailleurs ne pas envisager de mesures de réduction des coûts touchant à la qualité en cas de pression accrue sur les coûts.

Sur les 17 caisses interrogées, une seule caisse forfaitaire et deux caisses effectives enregistrant des coûts supérieurs à la moyenne ont indiqué que de telles incitations existaient actuellement.

L'enquête a également demandé aux directeurs des caisses quelles possibilités de réduction des coûts existaient en termes de diminution de la qualité. Pour 92 % des personnes interrogées, l'augmentation du nombre d'unités de prestations par collaborateur, à savoir la diminution des capacités de personnel pour les mêmes prestations permettrait de diminuer efficacement les coûts. En termes de processus, cette charge accrue pourrait être compensée par la diminution du niveau de clarification des cas (au détriment de l'assurance ou des assurés), par la réduction de la charge de travail liée au système de contrôle interne (SCI) ou par la diminution de l'intensité du développement du personnel. Toutes ces mesures pourraient avoir des répercussions potentiellement négatives sur la qualité des prestations des caisses de chômage.

### ***Conclusion sur les incitations relatives à la qualité***

Différents éléments incitent les caisses à fournir un bon niveau de qualité des prestations. En font notamment partie les incitations du système de mise à charge du fondateur, les objectifs liés à l'image de marque du fondateur, les exigences de qualité issues de la concurrence entre les caisses et la prise en compte par les caisses de la volonté de fournir des prestations de qualité.

Dans la mesure où l'accord de prestations n'exerce pas de forte pression sur les coûts, ces incitations à la qualité semblent suffire pour éviter que les caisses ne diminuent sciemment leur niveau de qualité pour des considérations de coûts. C'est la situation actuelle dans la plupart des caisses. Il faut cependant s'attendre à ce que les caisses soient prêtes à diminuer la qualité de leurs prestations par le biais d'une réduction du personnel si le risque de malus ou de perte, et donc la pression sur les coûts des caisses effectives et des caisses forfaitaires, venait à augmenter. De manière générale, les risques d'une augmentation des paiements contestés ou de l'insatisfaction de clients vis-à-vis des caisses devraient être nettement inférieurs à ceux d'une perte ou de malus substantiel.

#### **5.4 Incitations en termes de quantité (effets secondaires)**

Les caisses de chômage sont financées sur la base d'unités de prestations obtenues. Les caisses effectives sont indemnisées de leurs frais d'administration effectifs, dans la mesure où les coûts par unité de prestations ne dépassent pas une certaine limite. Les caisses forfaitaires reçoivent, quant à elles, un montant forfaitaire par unité de prestations. Le mécanisme correspondant des trois accords de prestations précédemment conclus jusqu'à présent est décrit au chapitre 4.

Ce régime de financement vise à inciter les caisses à fournir des prestations de manière plus efficiente en termes de coûts. Les caisses ne doivent cependant pas être incitées à accroître ou diminuer le volume de certaines prestations en fonction de l'indemnisation découlant du nombre d'unités de prestations, que celle-ci soit supérieure ou inférieure aux frais d'administration de la prestation considérée.

Dans ce contexte, deux questions se posent:

- les caisses sont-elles théoriquement incitées à fournir certaines prestations plus souvent ou plus rarement que d'autres en fonction de la définition des unités de prestations?
- Ce type de comportement est-il théoriquement possible et si oui, est-il appliqué en pratique?

##### ***Incitations des caisses de chômage à piloter les volumes de prestations***

Les caisses forfaitaires qui poursuivent un objectif de bénéfice subissent théoriquement une incitation à maximiser de manière ciblée les prestations apportant une indemnisation forfaitaire plus élevée – selon la définition donnée des unités de prestations – que les coûts qu'elles occasionnent et, inversement, à minimiser les prestations déficitaires à cet égard.

Si les caisses effectives connaissent également cette incitation, l'avantage qu'elles en tireraient serait moins important étant donné le faible niveau de pression des coûts (voir chapitre 5.1).

Autre stratégie possible du contrôle des quantités: les caisses pourraient également diminuer les prestations par cas en phase de hausse du nombre de cas et les augmenter en phase de recul. Garantissant un niveau constant des unités de prestations obtenues, cette stratégie permettrait d'éviter les fluctuations annuelles du nombre d'employés requis ou nécessaires.

### ***Possibilités et pratiques des caisses de chômage quant à la gestion des quantités de prestations***

Les caisses ne disposent que de peu de possibilités de pilotage ciblé des quantités de prestations listées dans le catalogue des unités de prestations. Si ce type de prestations a existé par le passé (par exemple le microfilmage), il ne s'agit pas de prestations principales de l'assurance-chômage. Selon nous et selon les directions des caisses interrogées, le catalogue actuel des unités de prestations ne comprend pour ainsi dire pas de prestations dont les quantités pourraient être influencées par les caisses.

Sous réserve de fausses déclarations sur les prestations réellement fournies, ce qui n'a pas fait l'objet d'une analyse approfondie, les caisses ne peuvent théoriquement influencer la quantité des prestations suivantes du catalogue actuel que dans une certaine mesure:

- Nombre de plaintes pénales
- Nombre d'apprentis employés
- Nombre de candidats à la maturité professionnelle employés

Les autres prestations sont initiées par des déclencheurs exogènes sur lesquels les caisses n'ont aucune influence. Ainsi, les caisses ne peuvent influencer ni le nombre de nouvelles inscriptions ou de réinscriptions, ni le nombre de premiers décomptes et de décomptes mensuels IC, ICI, RHT ou INT.

### ***Conclusion sur les incitations relatives à la quantité***

En résumé, le problème des éventuelles incitations de volume peut être qualifié d'insignifiant dans le cadre du catalogue actuel des unités de prestations. Il n'a jamais été pertinent non plus dans des catalogues d'unités de prestations antérieurs (voir annexe A). Les entretiens n'ont pas donné de raison de penser que certaines caisses appliqueraient ou auraient appliqué systématiquement ce type de stratégie.

## **6 Évolution de l'efficacité des coûts**

### **6.1 Approche d'évaluation**

L'évolution de l'efficacité des coûts entre 2000 et 2016 est évaluée ci-après en examinant l'évolution des frais d'administration moyens pour la réalisation de différentes prestations. Elle est ainsi mesurée à l'aide des frais d'administration par unité de prestation (FA/UP).

Comme déjà détaillé dans le chapitre 4.4, un comparatif direct du total des unités de prestations et donc du rapport FA/UP des différentes années n'est pas possible en raison d'adaptations apportées aux définitions des unités de prestation. Ou plus précisément: ce n'est possible que pour les années dans lesquelles les mêmes catalogues de prestations ont été appliqués. Comme expliqué au chapitre 4.5, cela concerne les périodes suivantes:

- Années 2000 à 2001
- Année 2002
- Années 2003 à 2006

- Années 2007 à 2015
- Année 2016

Pour procéder à une analyse pertinente de l'évolution des frais d'administration par unité de prestations sur toute la période 2000-2016 (sans les ruptures susmentionnées dans la série chronologique), les totaux des unités de prestations de toutes les années doivent être normalisés ou calculés sur la base d'un catalogue de prestations harmonisé.

À cet effet, les quantités de prestations effectuées au cours des différentes années par les caisses de chômage doivent être converties d'après les mêmes règles en unités de prestations. Comme les données détaillées sur les différentes quantités de prestations ne sont disponibles que pour les années 2008 à 2016, cette démarche n'était possible que pour cette période. Pour les autres années, seule une conversion approximative des unités de prestations a pu être effectuée, avec une imprécision toutefois relativement faible (cf. explications dans la section suivante).

La présente analyse de l'évolution des frais d'administration par unité de prestations s'est appuyée sur les bases suivantes:

- pour les années 2000 à 2001, les frais originaux corrigés de l'inflation et les unités de prestations de ces années ont été utilisés comme base d'analyse. Les catalogues de ces deux années sont quasiment identiques, ce qui a permis de comparer directement les frais d'administration corrigés de l'inflation par unité de prestations.
- Le catalogue de l'année 2002 se distingue de celui de 2001 pour certaines catégories de prestations. Toutefois, comme les différences ne concernent d'une part que peu de types de prestations et que leur portée est d'autre part clairement définie, les unités de prestations de 2002 ont pu être converties approximativement par rapport au catalogue de prestations de 2001. Nous avons tout d'abord recherché pour quelles prestations les deux catalogues d'unités de prestations se distinguaient et dans quelle mesure avant de corriger en conséquence les unités de prestations de 2002. Le rapport FA/UP normalisé qui en résulte pour 2002 repose donc sur une base quasiment identique à celle de 2001.

Plus particulièrement, les différences suivantes du catalogue de prestations 2002 par rapport au catalogue 2001 ont été compensées (les changements des catalogues de prestations entre 2000 et 2016 sont détaillés en annexe A):

- les unités de prestations des indemnités en cas d'insolvabilité (ICI) ont été redéfinies en 2002. Cela a entraîné une augmentation de la part des unités de prestations ICI de 2002 de 2 % par rapport à 2001 (cf. figure 3 au chapitre 4.5).
- En outre, en 2002, les prestations de la catégorie *Dossiers traités dont les UP ne sont pas générées par l'application SIPAC* ont été ajoutées au catalogue de prestations. Cela a entraîné une augmentation des unités de prestations de 2 % en 2002, c'est-à-dire que cette nouvelle catégorie constituait en 2002 2 % de l'ensemble des unités de prestations.
- Pour résumer, cela signifie que les unités de prestations des caisses ont dû être réduites d'env. 4 % en 2002 pour se conformer au catalogue de prestations de 2001.

- Les unités de prestations de 2003 à 2006 s'appuient sur un catalogue identique dans une large mesure, ce qui permet de les comparer. Toutefois, ces catalogues de prestations se distinguent de ceux de 2000 à 2002, ce qui explique pourquoi, comme pour le point de comparaison précédent, une adaptation approximative des unités de prestations au catalogue de prestations 2001 a aussi dû être effectuée pour la période 2003-2006. Cette adaptation s'est appuyée sur les bases suivantes:
  - les unités de prestations de toutes les prestations pertinentes du groupe «Inscriptions IC» ont été multipliées par 1,5<sup>15</sup> entre 2003 et 2006 par rapport à 2001. Ainsi, les unités de prestations de ces années étaient plus élevées d'env. 7 % par rapport à 2001<sup>16</sup>.
  - Pour la catégorie de prestations *Décomptes mensuels IC/MMT*, des unités de prestations ont aussi été attribuées pour les *Décomptes mensuels IC/MMT selon art. 29, créance* et pour les *Décomptes mensuels IC/MMT avec importation ou exportation de prestations* pendant la période 2003-2006 par rapport à 2001. En outre, par rapport au catalogue 2001, les prestations de la catégorie *Dossiers traités dont les UP ne sont pas générées par l'application SIPAC* ont été ajoutées au catalogue de prestations. Entre 2003 et 2006, ces prestations ont constitué entre 8 % et 11 % (par an) de toutes les unités de prestations et ont donc dû être éliminées pour permettre une comparaison avec 2001.
  - Le nombre d'unités de prestations par *Recours, opposition et plainte* a été doublé par rapport à 2001. Cela a entraîné une augmentation des unités de prestations de 0,8 % au total<sup>17</sup>.
  - Les unités de prestations des indemnités en cas d'insolvabilité (ICI) ont été redéfinies par rapport à 2001. Cela n'a toutefois produit aucun changement significatif de la part des unités de prestations ICI, ce qui explique pourquoi cette adaptation peut être négligée pour les années 2003 à 2006.
  - Pour résumer, cela signifie que les unités de prestations des années 2003 à 2006 ont dû être réduites d'un taux compris entre 15,8 % et 18,8 % (par an) pour que le rapport FA/UP de ces années qui en résulte soit approximativement conforme à celui de 2001.
- Pour les années 2008 à 2016, nous disposons des nombres de cas détaillés pour tous les types de prestations de toutes les caisses. Il était ainsi possible de recalculer pour ces neuf années les frais d'administration par unité de prestations d'après un catalogue de prestations harmonisé (celui de 2015). Les rapports FA/UP corrigés de l'inflation et normalisés qui en résultent pour ces neuf années reposent donc sur une base identique.

---

<sup>15</sup> Toutes les prestations de ce groupe dont les unités sont restées inchangées ont une portée marginale (1 % de toutes les unités de ce groupe) et peuvent être négligées. C'est ce que montre une analyse à ce sujet des différentes catégories de prestations dont nous disposons pour les années 2008 à 2015.

<sup>16</sup> Au cours de ces quatre années, les unités de prestations de la catégorie «Inscriptions IC» ont constitué près de 21 % de toutes les unités de prestations. Si l'on prend comme base le catalogue de prestations 2002, ces unités de prestations diminuent donc d'un tiers. Cela signifie que toutes les unités de prestations diminuent d'env. 7 % (soit un tiers de 21 %).

<sup>17</sup> Pour cette estimation, nous nous appuyons sur une analyse des unités de prestations des différentes catégories de prestations en 2015.

- Les frais d'administration par unité de prestations de 2007 n'ont pas pu être recalculés comme ceux des années 2008 à 2016 car les données correspondantes manquaient. Comme le catalogue de prestations de 2007 se distingue très peu de celui de 2015, les rapports FA/UP corrigés de l'inflation de 2007 (avec certaines limitations) peuvent être comparés avec les années normalisées 2008 à 2016.

## 6.2 Évolution des frais d'administration par unité de prestations

La figure 4 ci-après représente l'évolution du rapport FA/UP d'une part d'après les données originales (ligne jaune) et d'autre part d'après les conversions susmentionnées (lignes rouges). L'évolution de la valeur cible originale sans conversion (ligne bleue) ainsi que du nombre de bénéficiaires (ligne noire) est aussi représentée. Pour toute la période, seuls les coûts de chaque caisse effective de 2015 sont pris en compte. Les frais des caisses forfaitaires de 2015 ne sont pas inclus dans la figure ci-dessous (y compris pour les années dans lesquelles les caisses concernées décomptaient leurs frais effectifs).

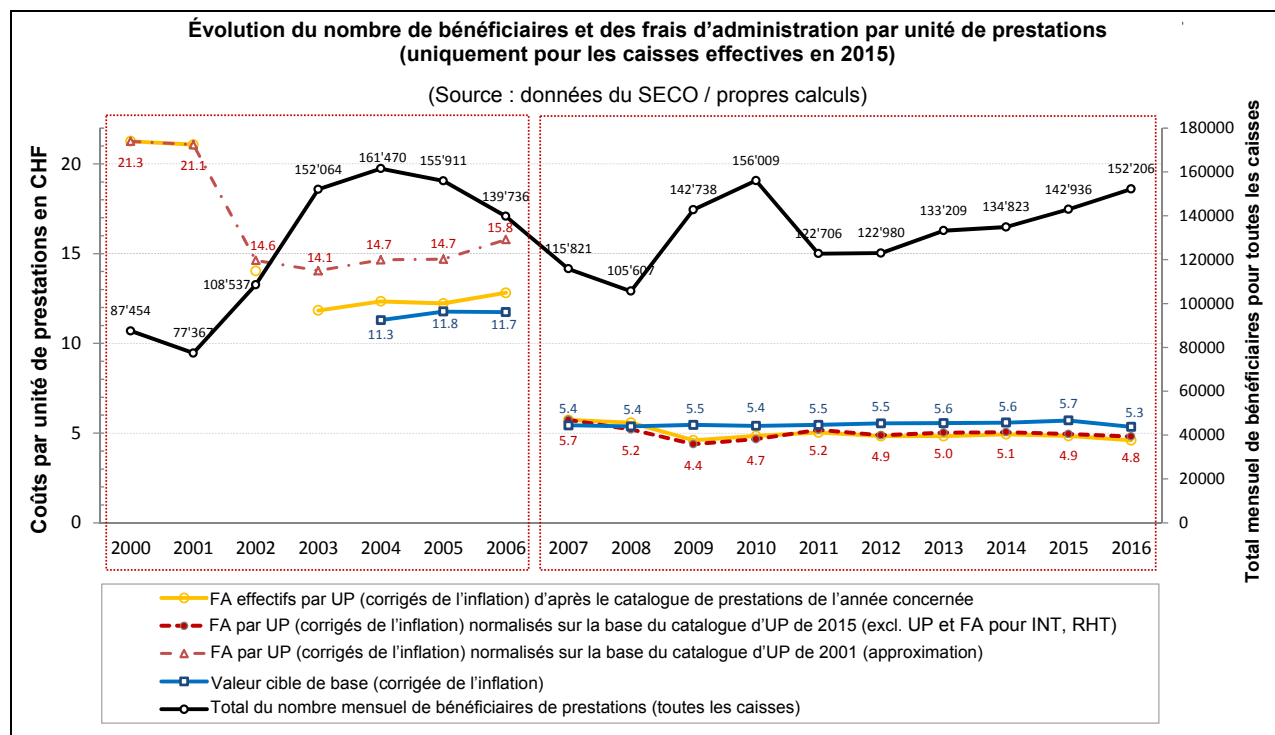


Figure 4: Évolution du nombre de bénéficiaires et des frais d'administration par unité de prestations normalisés entre 2000 et 2016

À l'aide des frais d'administration normalisés par unité de prestations (lignes rouges) présentés dans la figure 4, nous pouvons établir les constats suivants concernant l'évolution des coûts:

- Entre 2000 et 2001, les frais d'administration par unité de prestations (ci-après désignés par FA/UP) ont diminué de façon marginale (- 1 %), et ce, alors que le nombre de bénéficiaires était en recul (- 12 %), ce qui laisserait plutôt attendre une augmentation des FA/UP en raison de l'adaptation retardée du volume de personnel au volume de bénéficiaires modifié.

- Entre 2001 et 2002, les frais d'administration par unité de prestations ont diminué de 31 % (de 21,1 CHF à 14,6 CHF) d'après les estimations de coûts normalisées et corrigées de l'inflation. Cette diminution de coûts est due au fait que les caisses ont à peine augmenté leurs capacités en personnel (+ 2,4 %) malgré une forte augmentation du nombre de bénéficiaires en 2002 (+ 41,3 %).
- Entre 2002 et 2003, une nouvelle hausse de l'efficacité de 3 % (de 14,6 CHF à 14,1 CHF) a pu être constatée. Entre ces deux années, le nombre de bénéficiaires a à nouveau grimpé de 40 % comme l'année précédente tandis que les frais d'administration n'ont augmenté que de 18 % sur la même période.
- Entre 2003 et 2005 (période avec un volume stable de bénéficiaires), les FA/UP ont augmenté (probablement en raison des retards d'adaptation) d'env. 4 % (de 14,1 FA/UP à 14,7 FA/UP). Cependant, en fin de compte, une augmentation durable de l'efficacité des coûts de 31 % a pu être constatée par rapport à la hausse du nombre de bénéficiaires de 2002 et 2003.
- L'évolution des FA/UP dans les années 2005 à 2006 a ensuite augmenté (+ 7 %), ce qui est dû en particulier à l'adaptation retardée du volume de personnel (- 0,8 %) à la diminution du nombre de bénéficiaires dans cette phase (-10 %).
- Entre 2006 et 2007 – années pour lesquelles les FA/UP ne peuvent être ni comparés, ni convertis à l'aide d'une approximation adaptée –, le nombre de bénéficiaires a considérablement plus diminué (- 18 %) que les frais de personnel (- 4 %). En conséquence, en 2007, on a pu constater des surcapacités aussi bien en termes de personnel que d'infrastructure et les FA/UP de 2007 ont augmenté provisoirement pour cette raison. On a pu aussi voir que les FA/UP des années suivantes 2008 à 2016 ont été de 10 % à 20 % plus faibles qu'en 2007.
- Dans les années 2008 à 2010, les FA/UP ont accusé un recul suite à une augmentation significative du nombre de bénéficiaires d'env. 18 % (de 5,7 CHF à 4,7 CHF). Entre 2011 et 2016, les FA/UP ont fluctué – en fonction de l'évolution du nombre de bénéficiaires – d'année en année de +/-4 % en moyenne, sans tendance marquée. En 2016, les FA/UP normalisés et corrigés de l'inflation étaient quasiment au même niveau qu'en 2010.

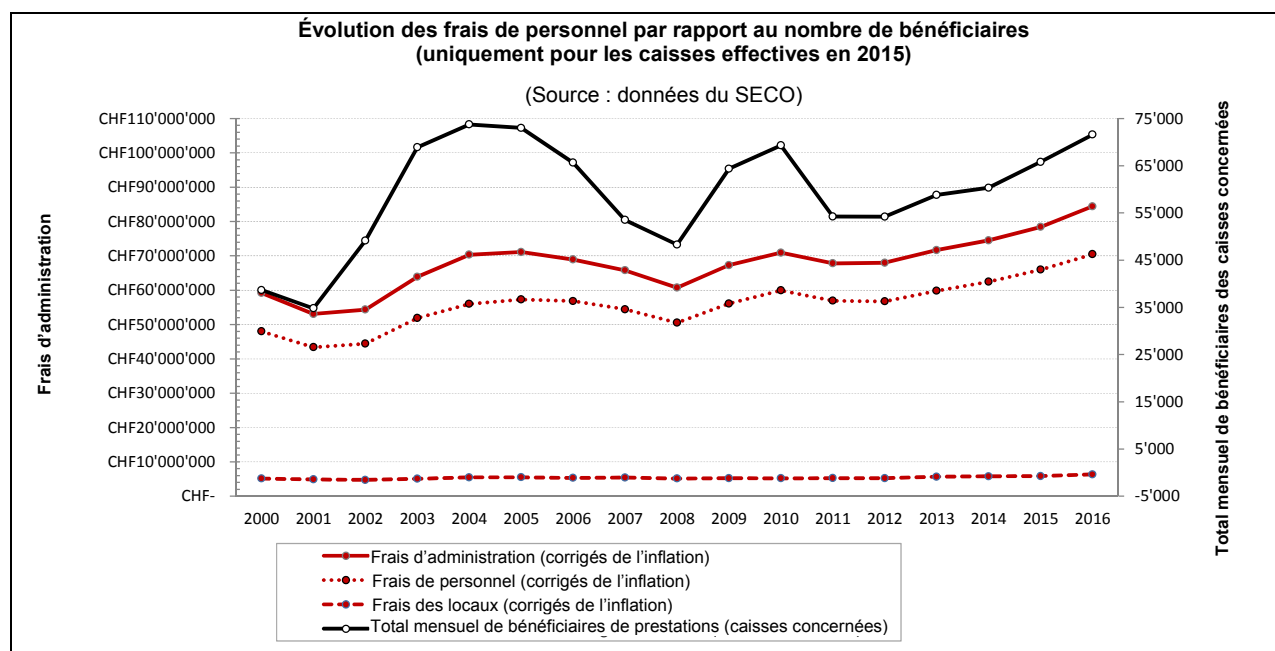


Figure 5: Évolution des frais de personnel par rapport au nombre de bénéficiaires entre 2000 et 2016

Pour résumer, dans les années 2000 à 2003, des améliorations significatives et durables de l'ordre d'env. 30 % ont pu être atteintes au niveau de l'efficacité des coûts et ont ensuite été maintenues à long terme pour les phases suivantes entre 2004 et 2016<sup>18</sup>.

### 6.3 Différences d'efficacité de coûts entre les caisses de chômage

Les figures suivantes illustrent la disparité des frais d'administration par unité de prestations et des unités de prestations par équivalent temps plein des différentes caisses au cours des différentes années. Il s'agit d'une analyse transversale, c'est-à-dire d'une observation isolée des différentes années et pas d'une représentation de l'évolution de l'efficacité des coûts au fil du temps (comme dans la section précédente).

<sup>18</sup> Cette conclusion repose sur le principe selon lequel les baisses de l'efficacité des coûts dues aux retards d'adaptation entre 2006 et 2007 – qui ne peuvent être chiffrées précisément du fait de l'absence de possibilité de comparaison de ces deux années – correspondent aux gains d'efficacité réalisés entre 2007 et 2010 après adaptation.

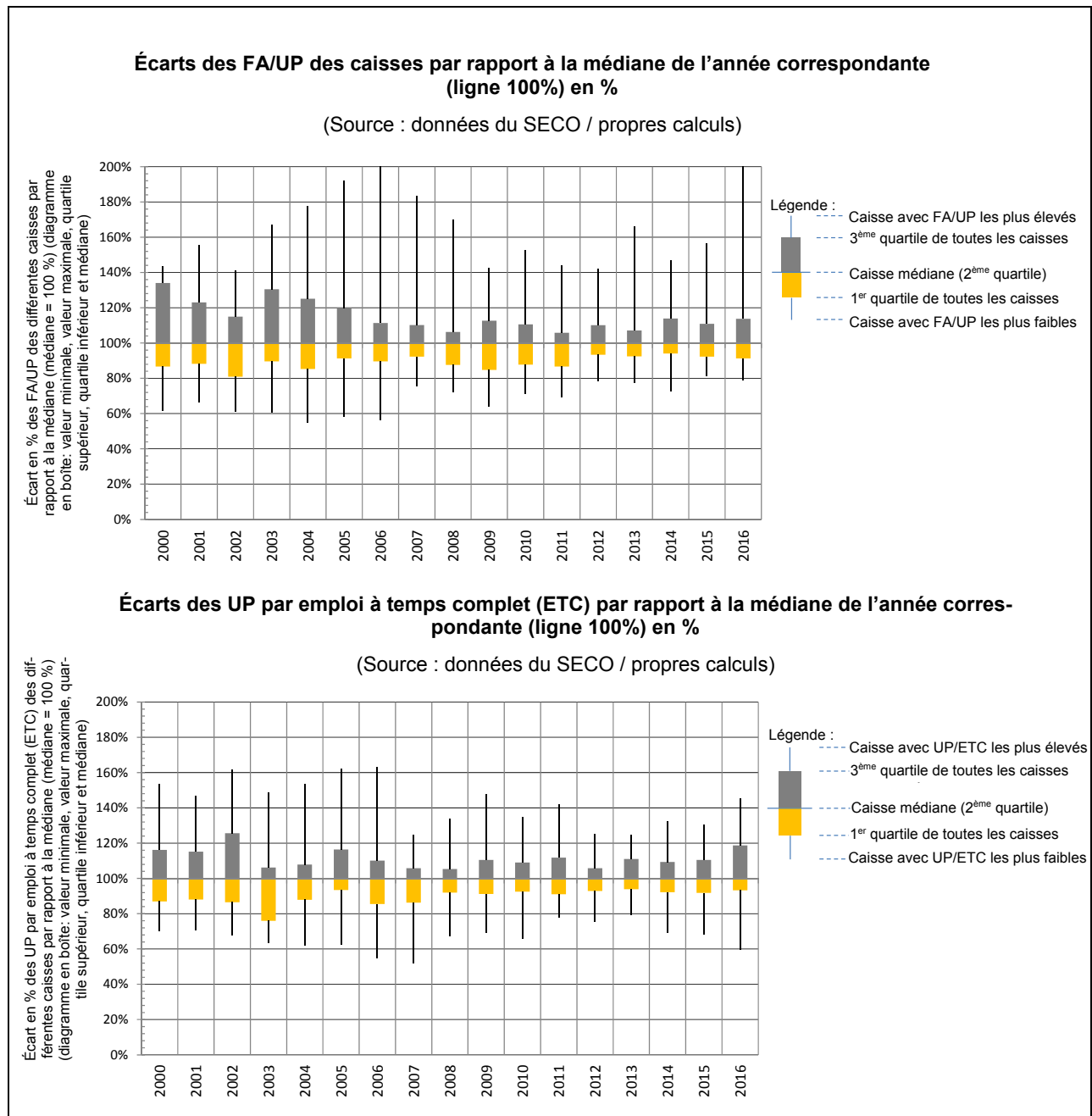


Figure 6: Différences relatives des FA/UP et des UP/ETC entre les caisses entre 2000 et 2016

Dans les années 2000 à 2005, les différences de coûts maximales des 50 % des caisses comprises dans l'écart interquartile (celles entre le premier et le troisième quartile) s'élevaient entre 30 % et 45 % par an. Les caisses les plus efficaces étaient env. 40 % moins chères que la médiane de toutes les caisses. Depuis 2006, les FA/UP des 50 % des caisses comprises dans l'écart interquartile ne s'écartent que de - 10 % à + 25 % de la médiane au maximum. Depuis 2010, les caisses les plus efficaces ne sont situées qu'à environ 20 % en dessous des FA/UP de la caisse médiane. Comme auparavant, il existe encore certaines caisses dont les coûts sont nettement supérieurs à la médiane.

Pour résumer, nous constatons que les structures de coûts des différentes caisses se sont de plus en plus rapprochées depuis 2000 avec encore certaines caisses dont les coûts sont nettement supérieurs à la moyenne.

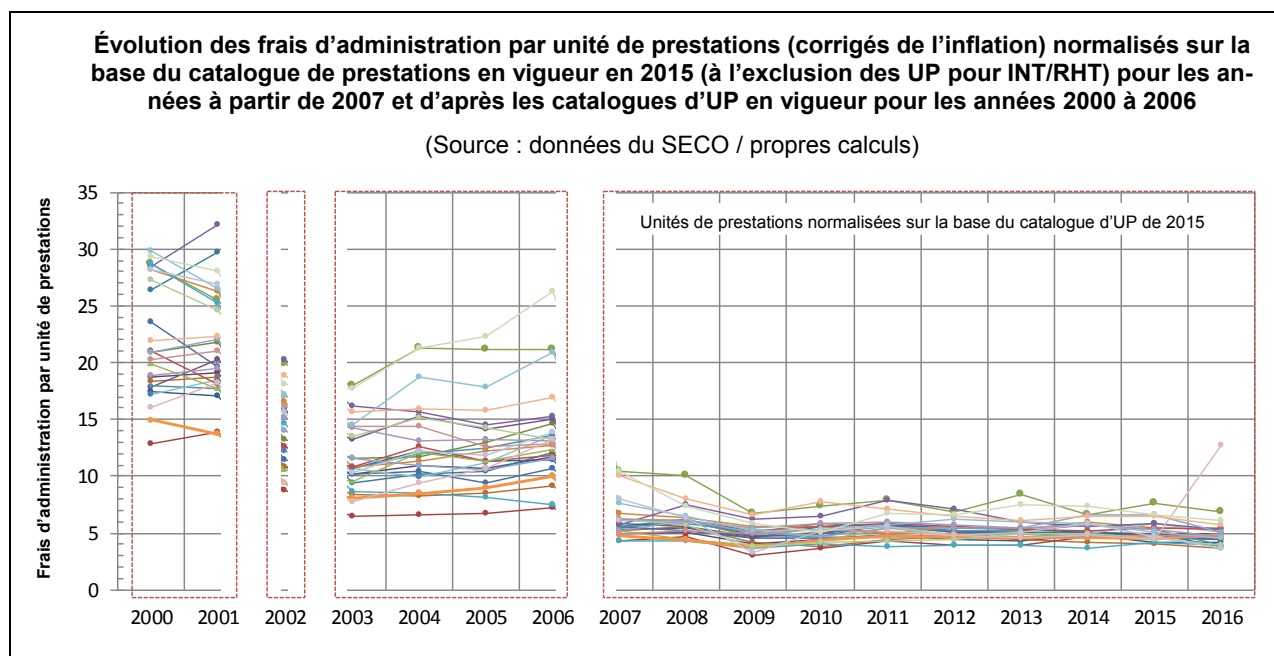


Figure 7: Différences absolues des FA/UP entre les caisses entre 2000 et 2016

## 6.4 Analyse des répercussions du gain d'efficacité pour l'assurance-chômage

Comme le montrent les explications du chapitre 6.2, l'efficacité des coûts moyenne a pu être diminuée de près de 30 % depuis 2000. Pour les caisses effectives, ce gain d'efficacité a conduit à une diminution correspondante 1:1 des frais d'administration pour le fonds de l'AC. À cela vient s'ajouter le solde des recettes de malus des caisses avec une efficacité nettement en dessous de la moyenne et des versements de bonus aux caisses avec une efficacité supérieure à la moyenne. Pour les caisses forfaitaires, les conséquences au niveau des coûts pour le fonds liées à l'augmentation de l'efficacité ne dépendent que de la façon dont le forfait a évolué. Les observations suivantes peuvent être faites à cet égard:

- Dans les années 2000 à 2003, le niveau des forfaits correspondait aux frais moyens des 75 % meilleures caisses effectives – c'est-à-dire à la valeur cible – (cf. détails au chapitre 4.1). Le gain de l'efficacité de 30 % a donc eu des répercussions 1:1 sur les forfaits.
- Entre les années 2004 et 2008, le niveau des forfaits correspondait également à la valeur cible. De ce fait, la valeur cible de base des années 2003 à 2008 était de 2 % à 8 % en dessous des frais moyens (cf. figure ci-dessous) selon la correction liée à l'évolution du marché du travail (cf. chapitre 4.2).
- Dans l'accord 2009 à 2018, pour les motifs cités au chapitre 4.3, aucun ajustement annuel de la valeur cible n'a été apporté à l'évolution des coûts des caisses effectives, mais la valeur

cible a été fixée à long terme au niveau de l'année 2008 (avec des corrections annuelles provisoires en fonction de l'évolution du marché du travail). La diminution durable des frais moyens des caisses en 2009 (cf. chapitre 6.2) n'a donc pas été prise en compte dans la valeur cible de ces années. C'est la raison pour laquelle pendant cette période, la valeur cible (et donc les forfaits des caisses forfaitaires) était de 7 % à 16 %, selon l'année, au-dessus des frais moyens des caisses effectives (cf. figure 8).

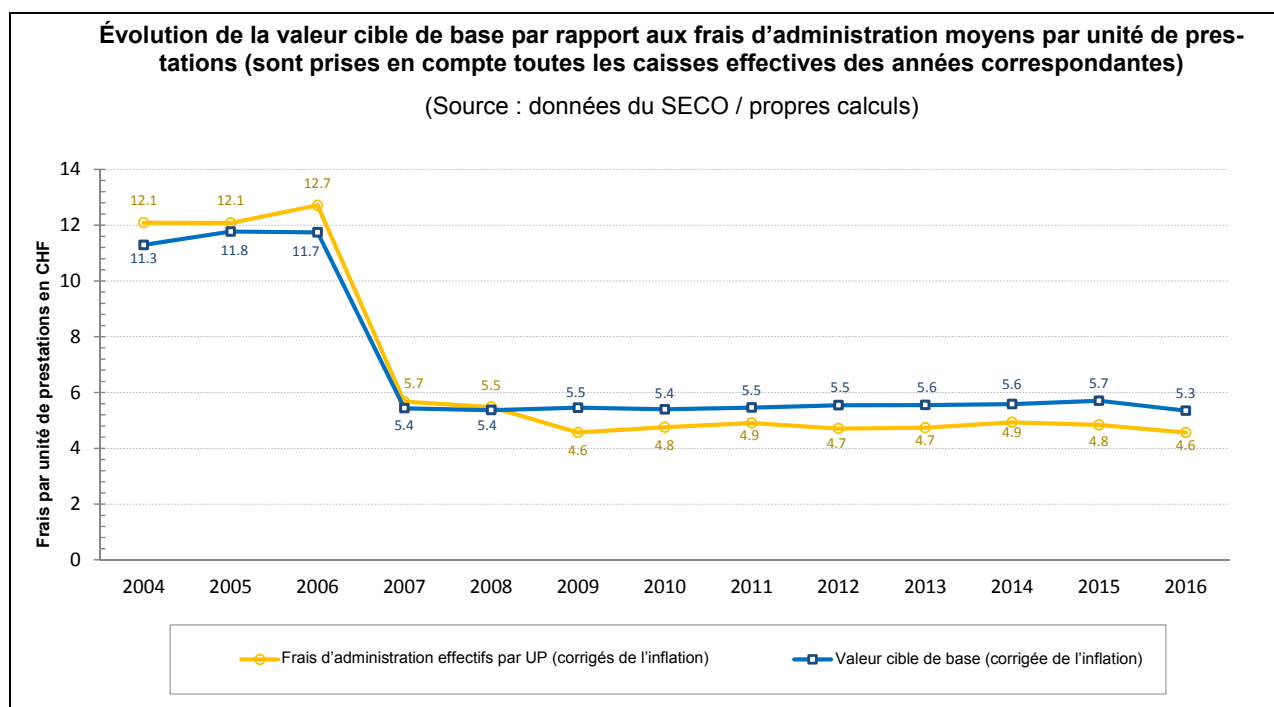


Figure 8: Comparaison de l'évolution de la valeur cible de base et des FA/UP moyens entre 2004 et 2016

Les figures suivantes représentent la façon dont les frais d'administration (y c. les indemnités forfaitaires et le versements de bonus/malus) auraient évolué pour le fonds AC au fil des différentes années si les caisses avaient travaillé toutes les années avec la même efficacité de coûts qu'en 2000 (d'après les explications du chapitre 6.3), si les niveaux du forfait avaient été définis d'après les mêmes règles qu'en 2000 et si le montant des versements de bonus et les paiements de malus avait eu la même importance qu'en 2000 (par rapport à tous les frais d'administration de toutes les caisses effectives).

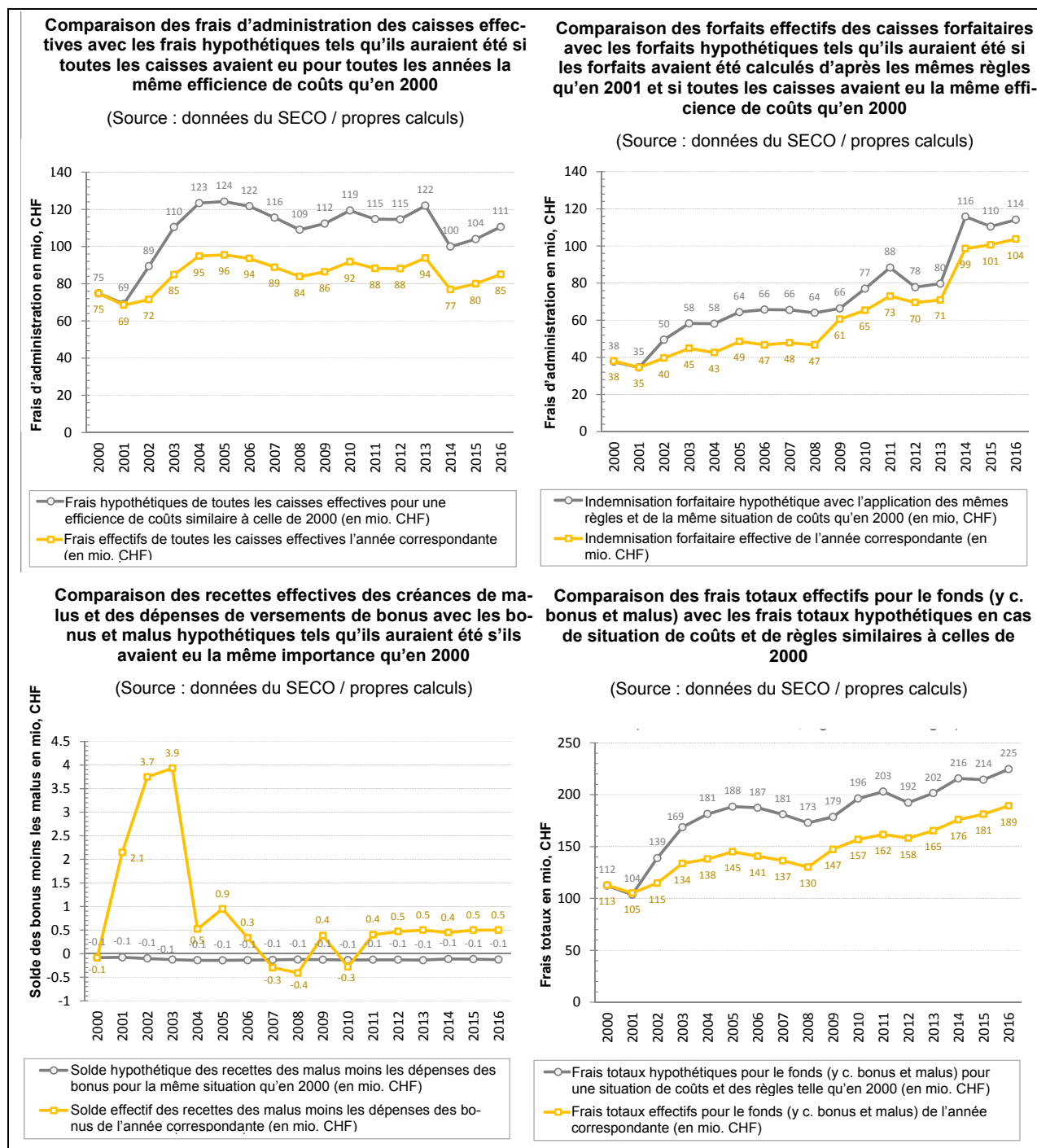


Figure 9: Comparaison de l'évolution des frais d'administration effectifs et de ceux tels qu'ils auraient été dans les conditions-cadres de 2000<sup>19</sup>

<sup>19</sup> Explications relatives au calcul des frais moyens hypothétiques des caisses effectives, des forfaits et du solde hypothétique des bonus et malus:

En comparaison avec 2000, on a constaté des gains d'efficacité durables (cumulés) suivants pour les caisses effectives:

2000: 0 %, 2001: 1 %, 2002: 25 %, 2003 à 2016: 30 %

Il y a eu des répercussions en conséquence sur les frais moyens des caisses effectives.

Grâce à un gain d'efficacité solide et durable en 2002, les frais totaux de toute la période 2003-2016 étaient nettement plus bas qu'ils ne l'auraient été avec le niveau d'efficacité et les règles de 2000. Ce constat s'applique aussi bien aux caisses effectives qu'aux caisses forfaitaires. Ce dernier point peut paraître surprenant puisque les forfaits ont augmenté depuis 2000 par rapport à la valeur cible (cf. explications données préalablement dans le présent chapitre). Or, comme la valeur cible a diminué de manière significative grâce à la hausse générale de l'efficacité, les forfaits aussi ont finalement diminué de près de 10 % par rapport à 2001.

## 6.5 Mesures prises par les CCh

Sur les 17 responsables de caisses interrogés, cinq ont indiqué n'avoir pris aucune mesure au cours des dernières années pour optimiser l'efficacité des coûts. Selon eux, il n'y aurait pas eu de motif de diminution de coûts. Il s'agit là de deux des trois caisses publiques forfaitaires ainsi que de trois des neuf caisses publiques effectives.

D'après leurs propres indications, les douze caisses restantes ont pris diverses mesures permettant d'augmenter l'efficacité. Dix caisses ont mis en œuvre diverses mesures ponctuelles ou de base d'optimisation des processus (interfaces de processus internes, centralisation des tâches des offices de paiement, automatisation des processus (scanning), harmonisation des processus des offices de paiement, etc.). Deux caisses ont diminué leurs coûts d'implantation et trois caisses ont mis en œuvre certaines diminutions de coûts dans le domaine du personnel (recrutement modéré, diminution de l'âge moyen pour les nouveaux recrutements).

## 6.6 Exemples de calcul concernant l'augmentation de l'efficacité et le potentiel de diminution des coûts du point de vue du fonds

### *Potentiels généraux de gain d'efficacité*

Les responsables de caisses interrogés identifient les plus grands potentiels généraux de gain d'efficacité dans l'intensification de l'automatisation et de la numérisation et en particulier dans l'amélioration du soutien informatique dans les différentes étapes de travail (notamment dans la détermination des droits). La plupart des responsables de caisses attendent beaucoup de la solution informatique ASALfutur, disponible à partir de 2020.

---

Par rapport à 2000, le niveau des forfaits était plus ou moins élevé que les frais moyens des caisses effectives: 2000 à 2004: 0 %, 2005 à 2008: - 2 % à - 8 % (selon l'année); 2009 à 2016: + 7 % à + 16 % (selon l'année).

Entre 2000 et 2004, le forfait diminue donc de manière identique aux frais moyens des caisses effectives, c'est-à-dire de 30 %. Entre 2005 et 2008, la diminution était même supérieure à 30 %. À partir de 2009, la diminution des forfaits par rapport à 2000 était moins importante que 30 % (mais une diminution était quand même enregistrée).

### *Calcul du bonus/malus hypothétique:*

En 2000, le rapport bonus/malus s'élevait à - 0,11 % par rapport aux frais totaux du malus (le malus était plus important que le bonus).

### ***Potentiels de gain d'efficience en suivant les bonnes pratiques***

La question des potentiels de gain d'efficience possibles a été examinée comme suit: on a calculé à combien les frais d'administration de tout le système se seraient élevés si toutes les caisses de chômage avaient été aussi efficaces a) que la caisse effective la plus efficace en 2016 ou b) que les coûts correspondant au premier quartile de toutes les caisses effectives (cf. chapitre 6.3). On est ainsi parti du principe que les forfaits de toutes les caisses forfaitaires auraient été définis à ce niveau de frais. On peut ainsi affirmer les points suivants:

- Si seuls les forfaits par unité de prestation avaient diminué au niveau des frais d'administration moyens par unité de prestations de toutes les caisses effectives (sans diminution simultanée des frais de ces caisses), alors le fonds aurait enregistré en 2016 une diminution des frais de l'ordre de près de 12,7 millions de francs (- 7 %).
- Si en 2016, les frais d'administration moyens par unité de prestations de toutes les caisses effectives avaient correspondu à la valeur du premier quartile et si les forfaits avaient été définis à ce niveau, alors les frais totaux pour le fonds AC auraient enregistré un recul de 28,8 millions de francs pour 2016 (- 15 %).
- Si les frais d'administration moyens par unité de prestations de toutes les caisses effectives avaient correspondu aux frais de la caisse effective la plus efficace, et si les forfaits avaient été également définis à ce niveau, alors on aurait enregistré une baisse des frais d'administration totaux de 50,1 millions de francs pour 2016 (- 27 %).

## **6.7 Conclusion sur le pilotage de l'efficience des coûts**

Entre 2000 et 2003, à la suite du nouvel accord sur les prestations, l'efficience des coûts des caisses de chômage s'est améliorée de près de 30 % et les frais d'administration ont ainsi diminué en conséquence. Dans les années qui ont suivi, on n'a constaté aucune amélioration notable à ce sujet, mais l'augmentation d'efficience des années 2000 à 2003 a pu être maintenue à long terme.

Avec l'augmentation générale de l'efficience des coûts, les différences de coûts entre les caisses de chômage ont également diminué. Depuis 2006, les FA/UP des 50 % des caisses comprises dans l'écart interquartile ne s'écartent encore, selon les années, que de 10 % à 25 % de la médiane au maximum. Comme auparavant, il existe encore certaines caisses dont les coûts sont nettement supérieurs à la médiane.

Du point de vue du fonds, le potentiel principal d'augmentation d'efficience consiste à faire évoluer dans la mesure du possible les caisses de chômage moins efficaces vers une augmentation d'efficience en direction des meilleures caisses. Si pour toutes les caisses, les frais par unité de prestations de toutes les caisses (y c. les caisses forfaitaires) étaient aussi élevés que pour la caisse effective la plus efficace à ce jour, alors la diminution des coûts théorique maximale possible serait de l'ordre de 27 % par rapport à aujourd'hui. Près de 7 % pourraient être économisés

en diminuant le montant des forfaits d'aujourd'hui au niveau des frais d'administration moyens de toutes les caisses effectives.

Néanmoins, il convient de noter que les frais d'administration actuels par prestation sont nettement plus bas qu'ils ne le seraient avec des conditions et une situation de coûts similaires à 2000 et à 2001 (cf. chapitre 6.4).

## **7 Évolution de la qualité**

### **7.1 Approche d'évaluation**

La question de l'évolution de la qualité dans l'exécution des tâches accomplies par les caisses de chômage dans le cadre des accords de prestations est évaluée à partir de l'évolution des facteurs suivants:

- La satisfaction des bénéficiaires vis-à-vis des prestations fournies par les caisses de chômage.
- La durée de traitement entre l'ouverture des délais cadres accordés aux personnes ayant droit à des indemnités et le premier versement des indemnités de chômage par la CCh.
- La durée de traitement entre la fin des périodes de contrôle mensuelles et le versement des indemnités aux personnes concernées.
- Le taux d'erreurs de décision des caisses de chômage (constatées dans le cadre de la révision accomplie par l'organe de compensation).
- Le montant des dommages financiers occasionnés en raison de ces erreurs de décision à l'assurance-chômage et aux fondateurs des caisses de chômage.

L'évolution de ces cinq facteurs de qualité est expliquée dans les chapitres ci-après.

### **7.2 Taux de satisfaction des bénéficiaires de prestations des caisses de chômage interrogés en 2005 et en 2009**

L'organe de compensation a fait réaliser par l'institut Link des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires concernant les prestations versées par les caisses de chômage en 2005 et en 2009, c'est-à-dire après la période du premier et du deuxième accord (consulter à ce sujet les rapports finaux correspondants de l'institut Link).

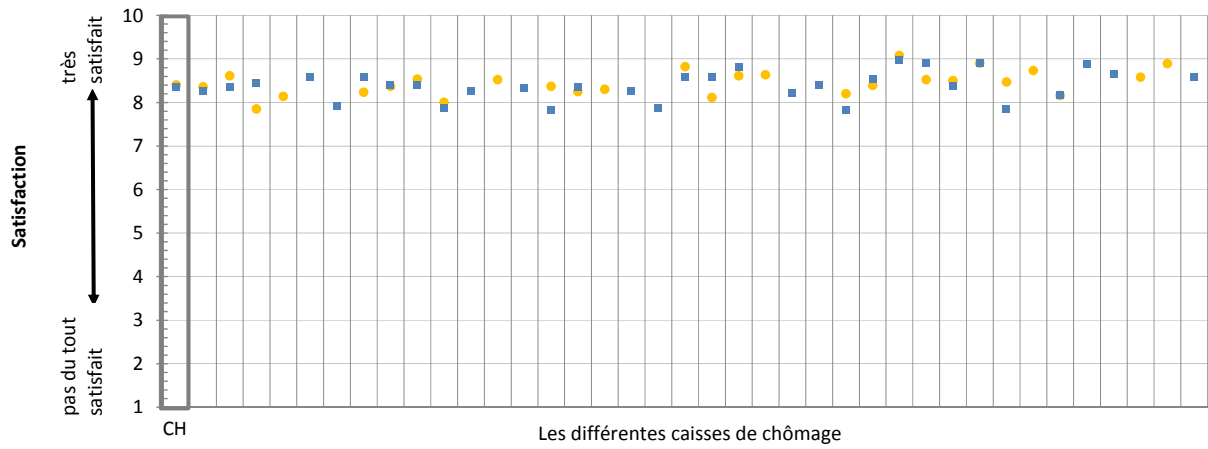
Comme l'institut Link l'a constaté dans son rapport final, les personnes interrogées ont donné une appréciation très positive des prestations qu'elles ont reçues des caisses, aussi bien en 2005 qu'en 2009. La satisfaction générale des bénéficiaires interrogés atteint pour ces deux années une valeur de 7,5 points ou plus pour toutes les caisses, l'échelle des notes allant jusqu'à 10 points. En ce qui concerne les deux exigences majeures des bénéficiaires, à savoir le versement rapide et régulier des indemnités, les personnes interrogées de l'ensemble des caisses sont très satisfaites. Les différences les plus flagrantes entre les taux de satisfaction s'observent avec la question des horaires d'ouverture et de la joignabilité des caisses par téléphone, aucune des caisses ne recevant une appréciation globalement négative (voir la figure 10).

Selon les bénéficiaires, la qualité des prestations offertes par toutes les caisses est donc très élevée, malgré l'accroissement significatif de l'efficacité des coûts opérée depuis 2003 (voir le chapitre 6).

Les résultats majeurs du présent questionnaire sont présentés sur les figures ci-après.

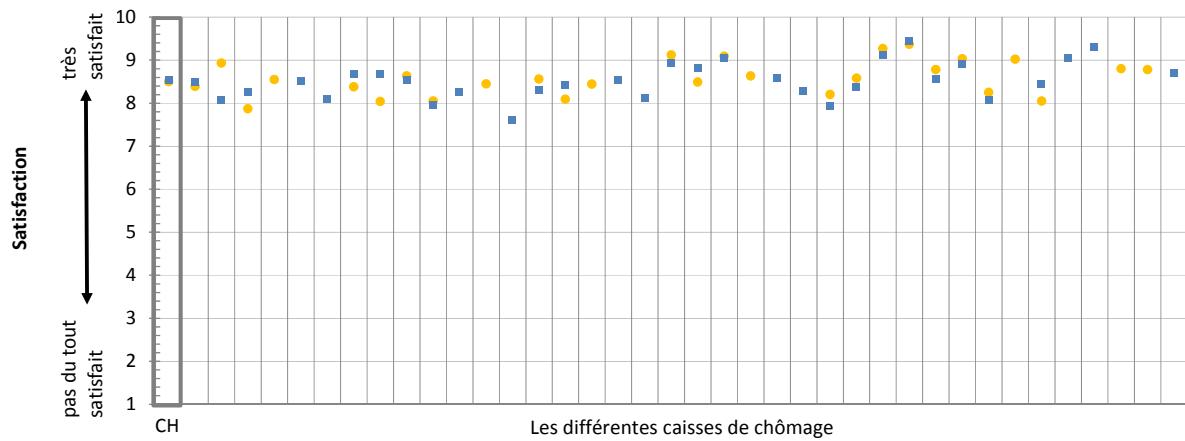
**Globalement, quel est le degré de satisfaction des bénéficiaires concernant leur CCh?**

(Source: données recueillies dans le cadre du sondage réalisé par l'institut Link)



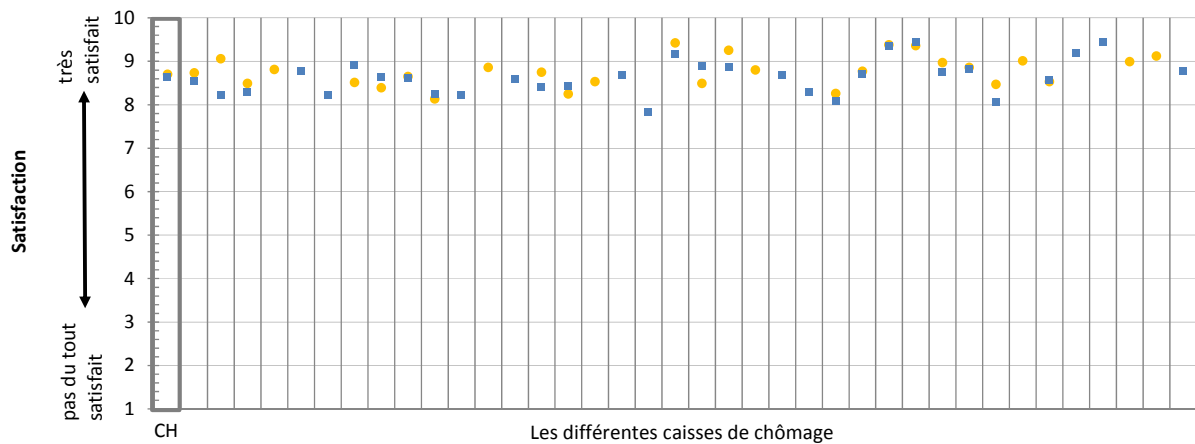
**Satisfaction des bénéficiaires concernant la rapidité des paiements effectués par la CCh**

(Source: données recueillies dans le cadre du sondage réalisé par l'institut Link)



**Satisfaction des bénéficiaires concernant la régularité des paiements mensuels effectués par la CCh**

(Source: données recueillies dans le cadre du sondage réalisé par l'institut Link)



● Enquête de satisfaction menée auprès des clients des CCh en 2005

■ Enquête de satisfaction menée auprès des clients des CCh en 2009

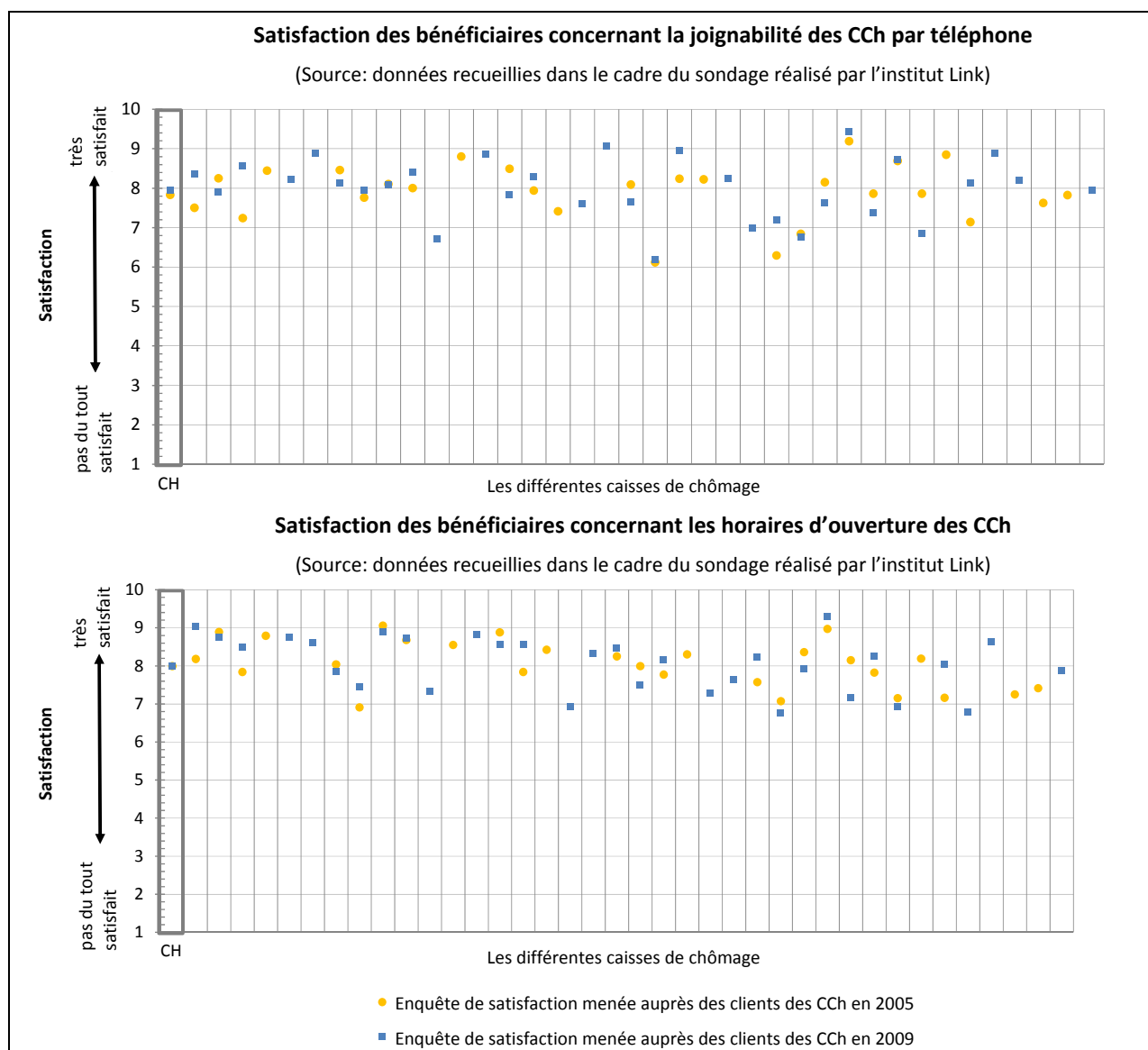


Figure 10: résultats des sondages réalisés auprès des clients par l'institut Link en 2005 et en 2009

### 7.3 Rapidité des paiements

La rapidité des paiements des caisses est un critère de qualité important pour les bénéficiaires et elle revêt également une importance du point de vue l'aide sociale. Et ce, en particulier dans les cas où un versement retardé des indemnités de chômage induit un besoin en assistance temporaire de la part de l'aide sociale.

Concernant les accords de prestations mis en place depuis 2000 se pose la question de l'évolution générale de la rapidité des paiements et, en particulier, de savoir si une diminution de la durée de traitement est observable suite à l'augmentation de la pression exercée sur les coûts et à l'accroissement connexe de l'efficience des coûts.

### Évolution de la rapidité des paiements

La rapidité des paiements des caisses de chômage s'est, en moyenne, nettement améliorée depuis 2000, en ce qui concerne les premiers versements et les versements mensuels.

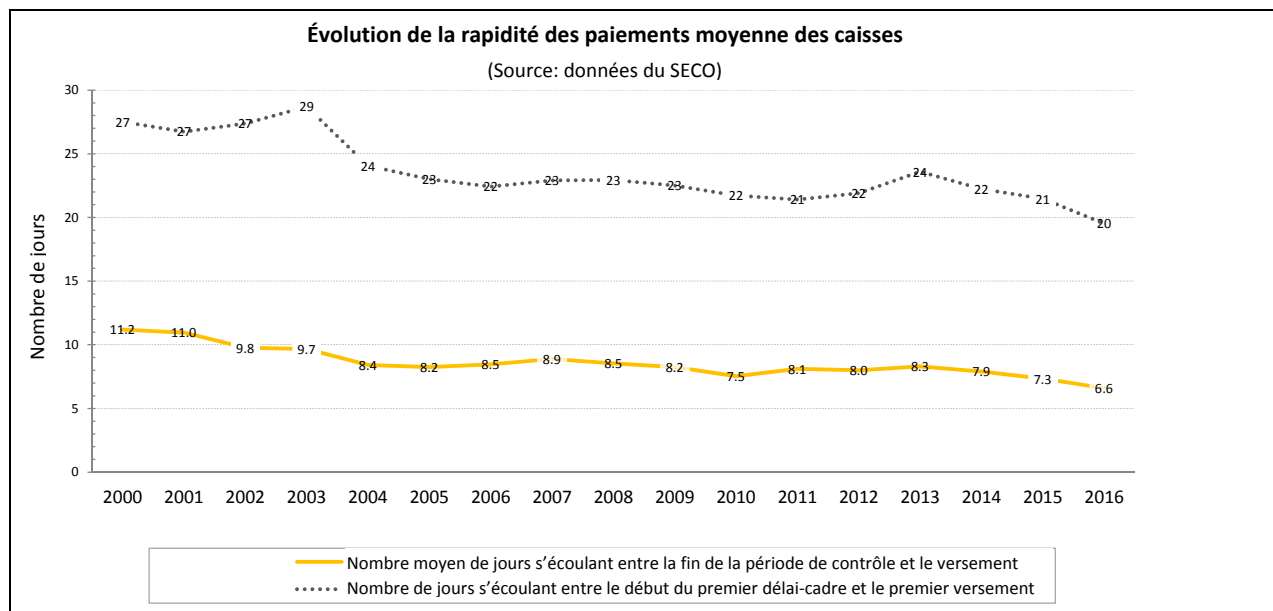


Figure 11: évolution de la rapidité des paiements moyenne des caisses

Au niveau des caisses de chômage individuelles, la rapidité des paiements s'est globalement améliorée depuis 2000. On observe cependant que la durée de traitement moyenne diffère assez fortement d'une caisse à l'autre (voir la figure 12).

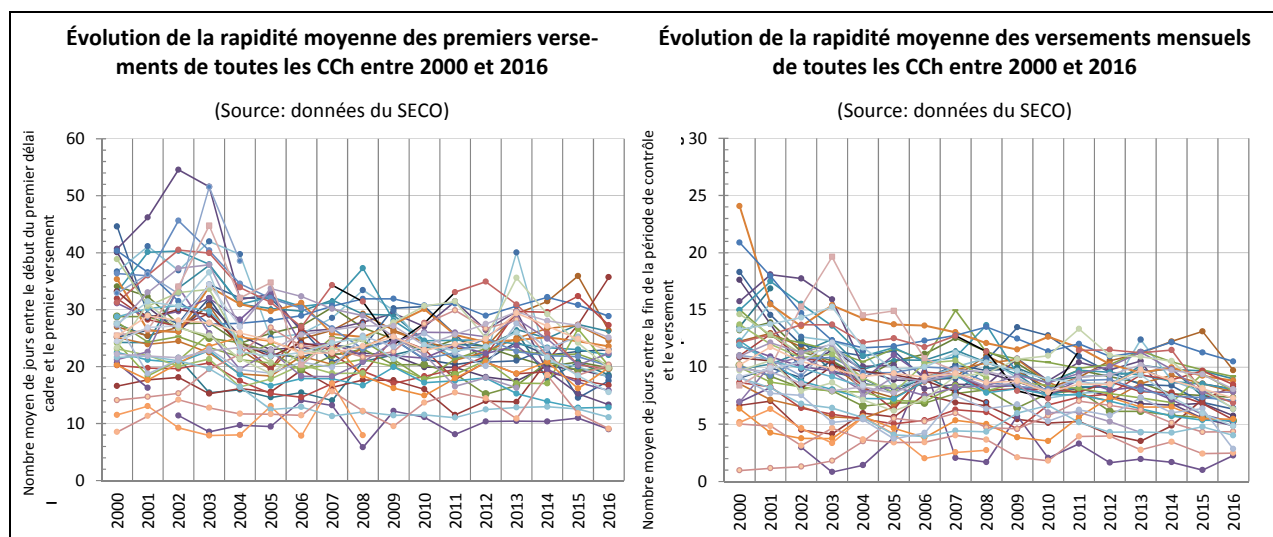


Figure 12: évolution de la rapidité des paiements des différentes caisses

### **Rapport entre la rapidité objective des caisses et la satisfaction subjective des bénéficiaires à ce sujet**

Notons que les bénéficiaires des caisses relativement lentes sont tout aussi satisfaits de leur rapidité des paiements que ceux des caisses rapides. La différence entre les rapidités des paiements semble se situer dans une fourchette qui ne revêt pas une grande importance du point de vue des bénéficiaires (voir la figure 13).

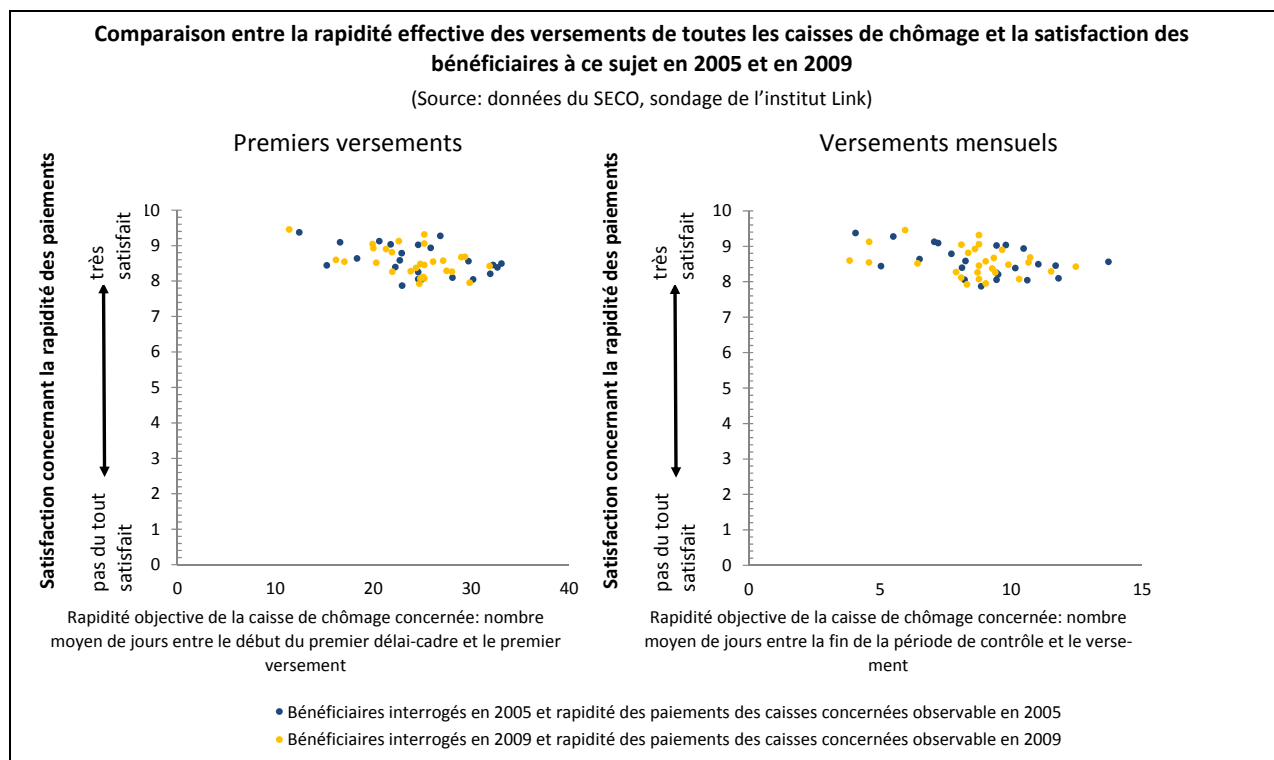


Figure 13: comparaison entre les rapidités des paiements effectives et la satisfaction des clients à ce sujet

### **Rapport entre la rapidité des paiements et l'efficacité des coûts des caisses**

En outre, il n'existe aucun lien statistique entre l'efficacité des coûts des différentes caisses de chômage et leur rapidité des paiements (voir la figure 14 concernant l'année 2015). Les caisses de chômage dont les coûts sont les moins élevés ne présentent pas de durée plus longue. On constate même un (léger) rapport inverse.

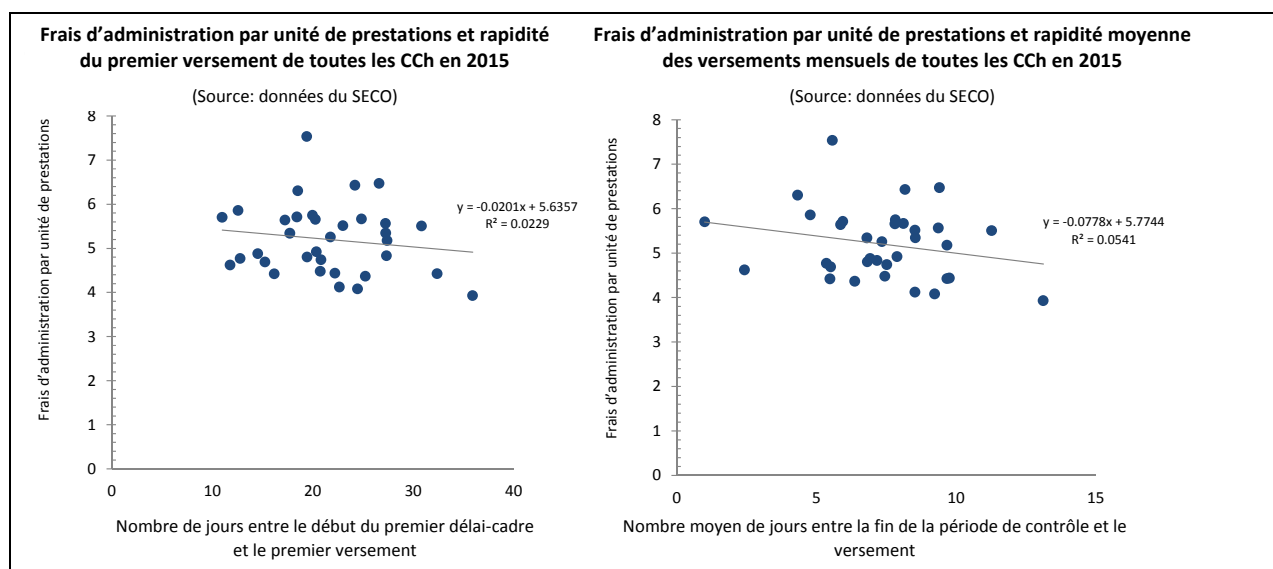


Figure 14: rapport entre le montant des frais d'administration et la rapidité des paiements

### **Bilan concernant la rapidité des paiements**

En résumé, aucun indice découlant des présentes données ne laisse présumer que l'augmentation de la pression exercée sur les coûts, depuis l'introduction des accords de prestations, ait eu une influence négative sur la rapidité des paiements.

## **7.4 Taux de contestations (nombre de restitutions et de mises à charge du fondateur liées aux dossiers révisés) par caisse**

Comme dans le cas de la rapidité des paiements, il était question de déterminer si le taux d'erreur associé au traitement des dossiers a augmenté depuis 2000, en raison de l'augmentation de la pression exercée sur les coûts suite à la mise en place des accords de prestations.

Pour ce faire, le taux de toutes les contestations pour lesquelles il y a eu une mise à charge du fondateur de la caisse vis-à-vis de la Confédération a servi d'indicateur principal. Conformément aux dispositions de la LACI, art. 82, al. 1, le fondateur répond en particulier des dommages que sa caisse a causés intentionnellement ou par négligence dans l'exécution de ses tâches. En cas de faute légère de la part de la caisse, l'organe de compensation peut renoncer à faire valoir ses droits à des dommages-intérêts, conformément aux dispositions de la LACI, art. 82, al. 3. L'organe de compensation part du principe qu'il s'agit d'une *faute légère* en présence d'un dommage survenu en raison des circonstances suivantes:

- Le dommage est survenu en raison du manque de clarté des instructions de l'organe de compensation

- L'instruction pertinente n'était pas encore connue au moment du versement
- La jurisprudence/pratique concernée n'était pas encore connue au moment du versement
- La caisse ne disposait d'aucun indice quant au fait que l'exposé des faits était incomplet
- Le dommage est survenu suite à la transmission d'un certificat erroné par la personne assurée ou par l'employeur, et ce certificat n'était pas identifiable comme tel par la caisse
- Le dommage est survenu suite à la transmission d'une information par l'organe de compensation, qui s'est révélée erronée
- Le dommage est le résultat d'une erreur de manipulation survenue dans le système SIPAC ou d'une erreur de transmission ayant eu des répercussions sur une période de contrôle particulière

### *Évolution des contestations avec mises à charge du fondateur*

Le taux de contestations avec mises à charge du fondateur, c'est-à-dire la part des dommages survenus en raison d'une exécution incorrecte des tâches d'une caisse, a considérablement augmenté ces dernières années. Cette évolution s'observe aussi bien au sein des caisses ayant un fondateur privé qu'au sein de celles qui ont un fondateur public, le taux d'erreur des caisses privées restant plus élevé.

En 2016, 3,5 % des dossiers contrôlés présentaient des dommages dont la cause a été imputée par l'organe de compensation à un traitement incorrect du dossier ou pour lesquels il y a eu une mise à charge du fondateur. En 2006 et en 2008, le taux de contestations associé à de tels dossiers était de seulement 1,4 %.

Si l'on observe les restitutions<sup>20</sup>, en plus des mises à charge du fondateur, le taux de contestations était même de 8,5 % en 2016, ce qui représente également une tendance à la hausse.

D'après le département du SECO compétent pour ces révisions, les dossiers à examiner sont à présent choisis d'après des critères totalement aléatoires, de sorte que ce taux de contestations constitue dans tous les cas une image représentative de ce taux d'erreur, en ce qui concerne les dossiers examinés.

---

<sup>20</sup> Selon les personnes compétentes du TCRD, dans la plupart des cas, les restitutions ne sont pas recouvrables et sont donc, par conséquent, des dommages.

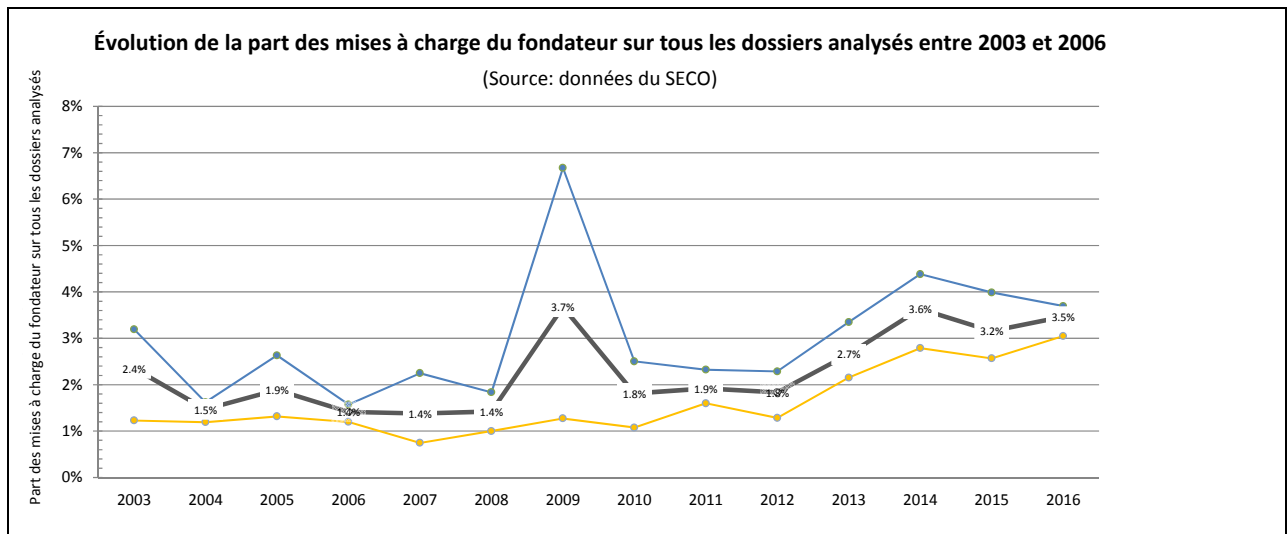


Figure 15: évolution de la part des mises à charge sur tous les dossiers analysés entre 2003 et 2016

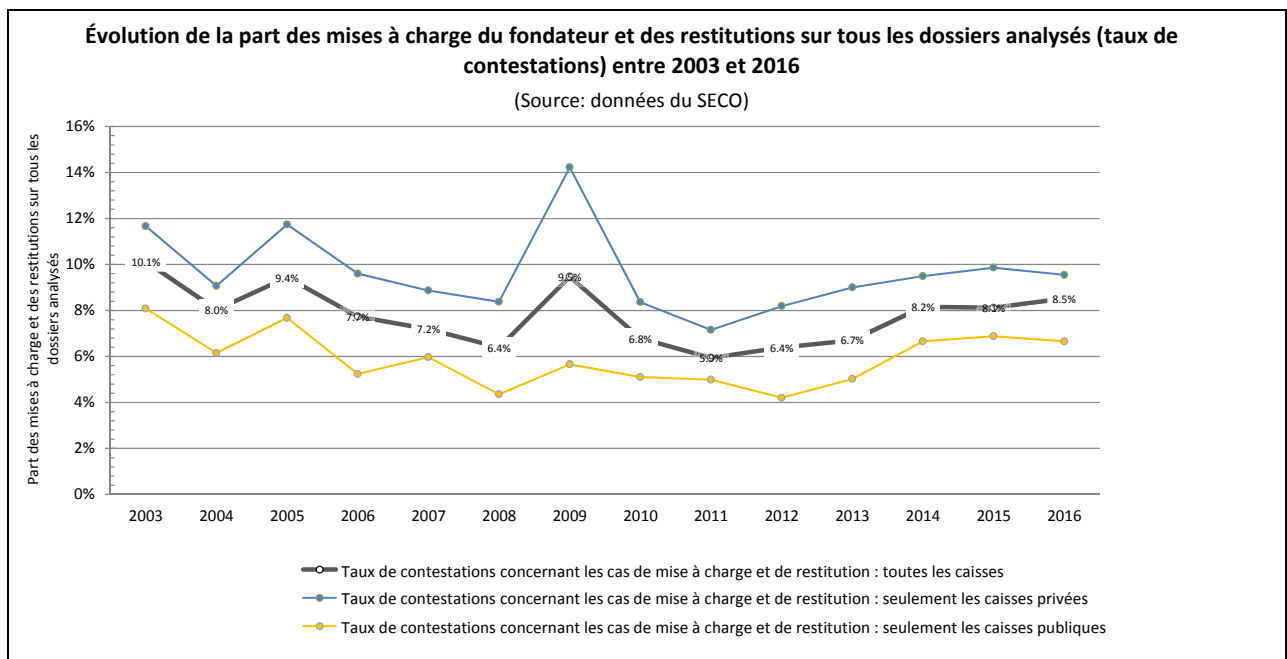


Figure 16: évolution de la part des mises à charge et des restitutions sur tous les dossiers analysés entre 2003 et 2016

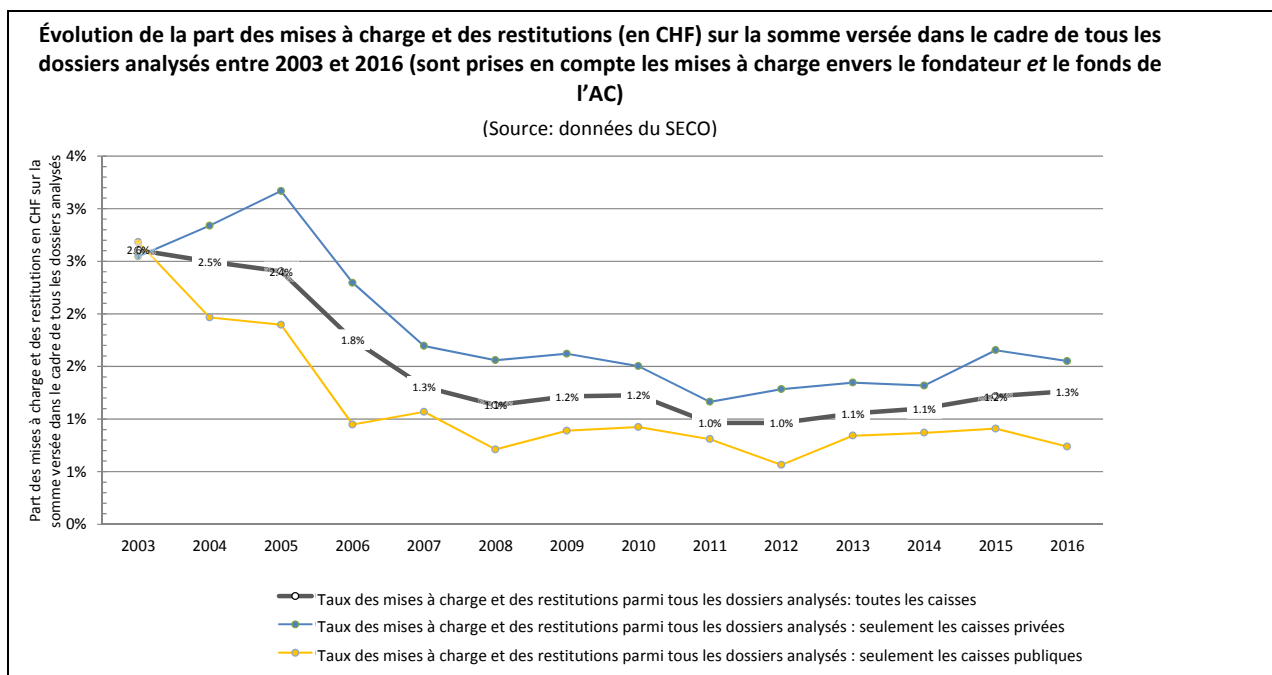


Figure 17: évolution de la part du montant des responsabilités des fondateurs et des restitutions sur le montant des versements réalisés dans le cadre de tous les dossiers analysés entre 2003 et 2016

Si l'on observe le taux de mises à charge des fondateurs des différents offices de paiement des caisses de chômage privées et publiques, des caisses forfaitaires et des caisses effectives, on obtient un résultat similaire: le taux de contestations a augmenté ces dernières années au sein des offices de paiement de tous les types de caisses de chômage.

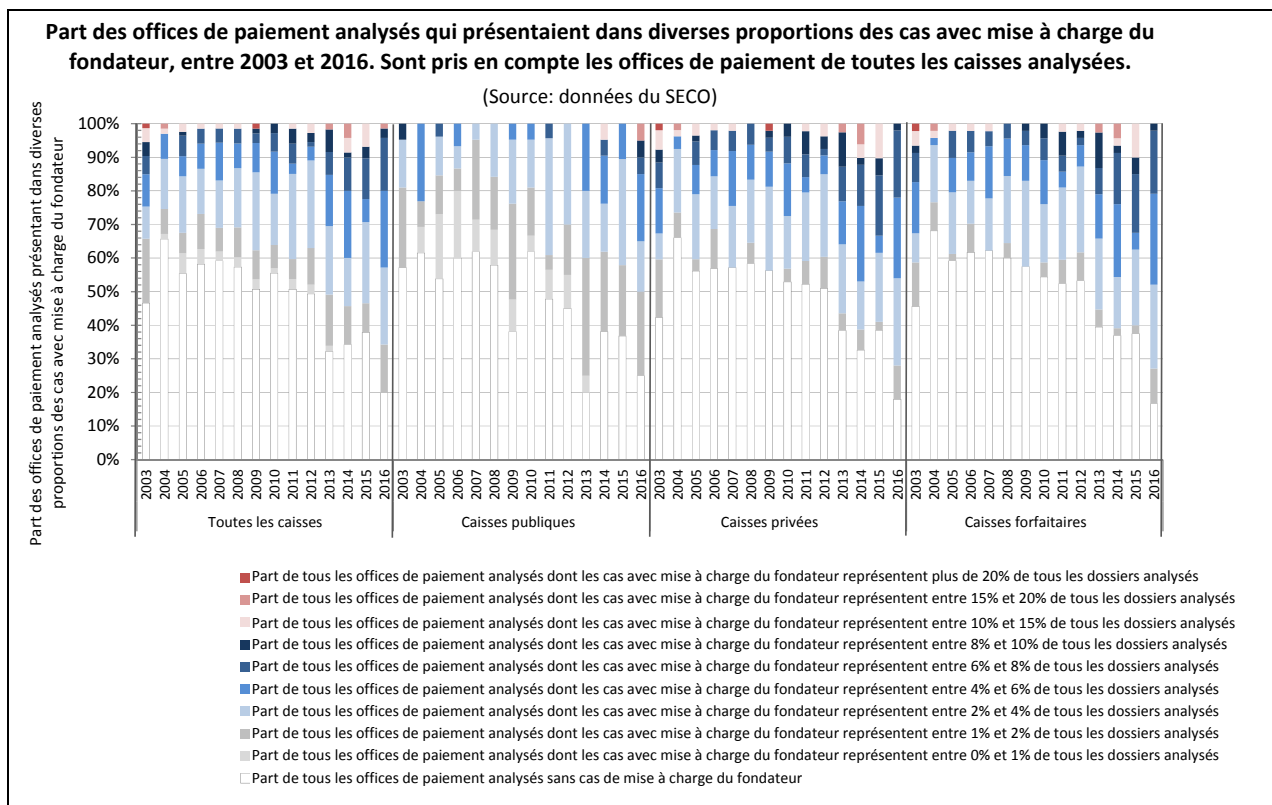


Figure 18: part des cas avec mise à charge du fondateur par office de paiement, entre 2003 et 2016

### Origines de l'augmentation des contestations avec mise à charge du fondateur

Les origines de l'augmentation des cas avec mise à charge du fondateur ne sont pas claires. D'après nos calculs, l'hypothèse selon laquelle les baisses de qualité seraient le résultat de l'augmentation de l'efficacité des coûts peut être rejetée: les caisses présentant une efficacité des coûts élevée n'ont pas de taux de contestations plus élevé (voir les figures 19 et 20). En outre, l'augmentation du nombre de cas avec mise à charge du fondateur concerne une période pendant laquelle la pression exercée sur les coûts dans le cadre de l'accord de prestations est relativement faible.

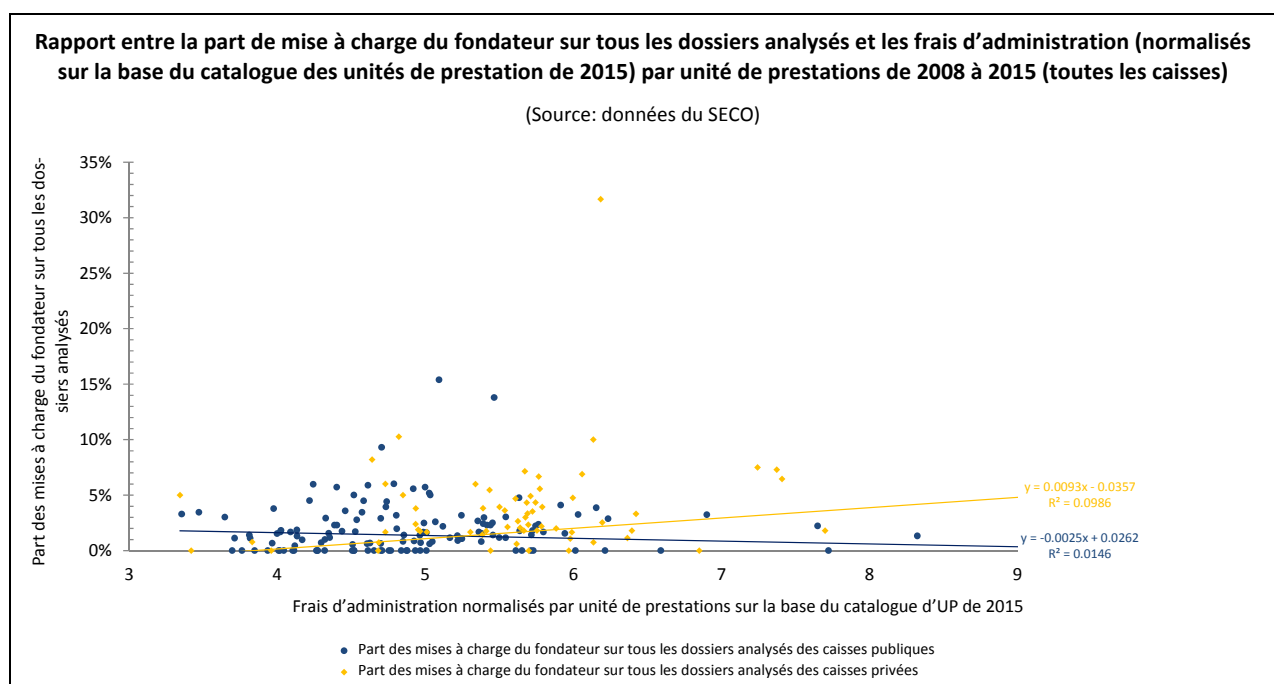


Figure 19: rapport entre l'ampleur des mises à charge du fondateur et les FA/UP de 2015

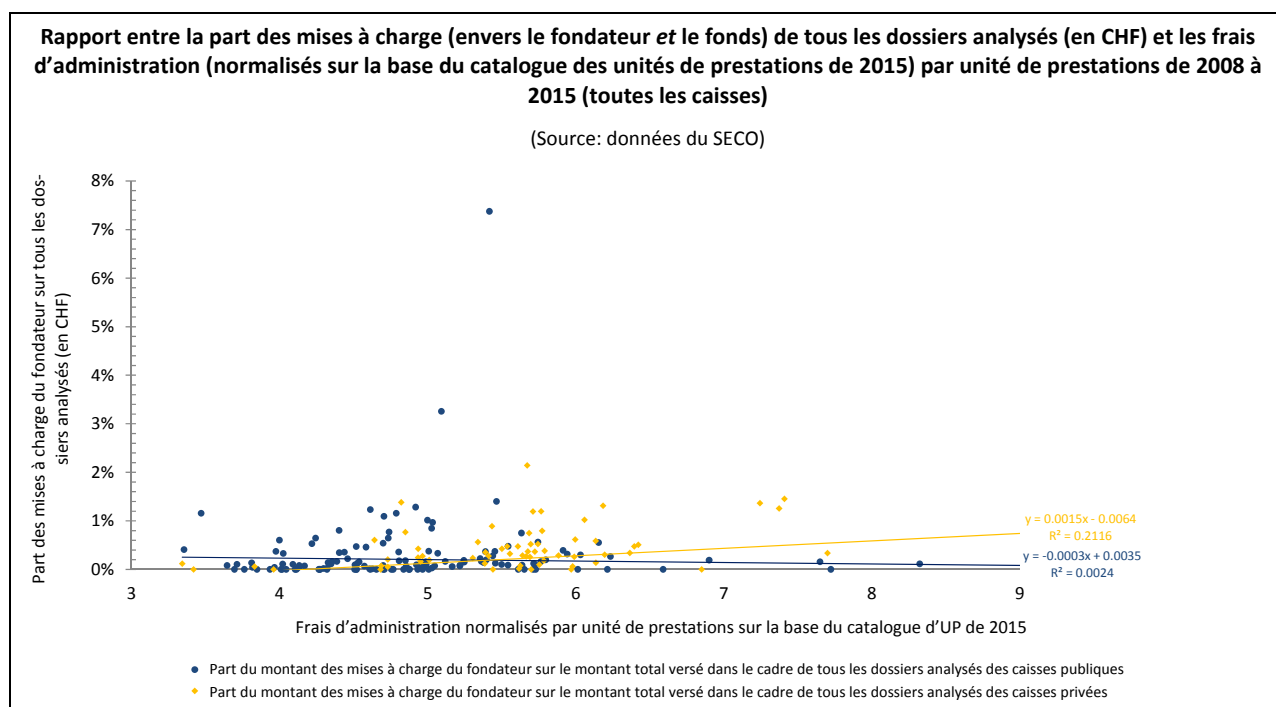


Figure 20: rapport entre l'ampleur des mises à charge du fondateur et les FA/UP de 2015

Les responsables de caisse que nous avons interrogés ont cité différentes raisons ayant entraîné l'augmentation du nombre de mises à charge du fondateur:

- Pour huit responsables de caisse interrogés, les causes de l'augmentation du nombre de mises à charge du fondateur ne sont pas claires, la moitié de ces caisses n'ayant elles-mêmes enregistré aucune aggravation dans ce domaine.
- Pour quatre des 17 caisses interrogées, la principale raison de cette évolution réside dans le fait que les différents types de dossiers des assurés deviennent de plus en plus complexes, ce qui favoriserait l'apparition d'erreurs de calcul.
- Trois caisses estiment que la modification des processus entreprise dans le cadre de l'introduction du système de gestion électronique des documents (DMS) a entraîné des situations d'incertitude dans les processus et des erreurs durant une période prolongée.
- Deux des caisses interrogées ont l'impression que la révision effectuée par le SECO est plus précise qu'auparavant. Six caisses contredisent cette appréciation.
- Deux responsables de caisse estiment en outre que le fait qu'un nombre trop important de dossiers ait été confié aux collaborateurs a fait augmenter le nombre de dossiers pour lesquels il y a eu une mise à charge du fondateur.
- Un responsable de caisse considère que le fait de gérer un grand nombre d'offices de paiement de petite taille est un inconvénient sur le plan qualitatif.
- Une personne estime que le principal problème réside dans le fait que le recrutement nécessaire de nouveaux collaborateurs en cas d'augmentation des parts de marché ou du nombre de bénéficiaires entraîne, pendant le temps de formation de ces collaborateurs, une augmentation du nombre de dossiers pour lesquels il y a une mise à charge du fondateur.

### ***Le taux de contrôle, une limitation implicite de la mise à charge du fondateur maximale***

En 2015 et en 2016, les dossiers IC ont été contrôlés par l'organe de compensation à hauteur de 2,1% du montant total versé dans le cadre des IC. Comme la responsabilité des fondateurs ne peut être retenue que pour les dommages constatables, c'est-à-dire pour les dommages constatés en cas de contrôle du dossier, le risque qu'il y ait une mise à charge du fondateur ne concerne en moyenne que 2% des dossiers traités (voir le chapitre 5.3).

Le taux de contrôle n'étant pas le même d'une caisse à l'autre, le risque de mise à charge du fondateur n'est donc pas le même pour toutes les caisses. Cependant, comme les bonifications pour risque de responsabilité se calculent également sur le nombre de dossiers contrôlés, les différences découlant de la diversité des taux de contrôle, et qui se constatent à travers les divers risques de mise à charge du fondateur, ne sont pas significatives.

## **7.5 Mesures d'optimisation de la qualité mises en place au sein des CCh**

Sur les 17 responsables de caisse interrogés, trois ont déclaré n'avoir pris aucune mesure ciblée en vue d'une amélioration de la qualité ces dernières années, car il n'existerait aucun besoin dans ce domaine.

Au sein des 14 autres caisses, différentes améliorations ont été entreprises sur le plan qualitatif, d'après les indications des responsables concernés. Lesdites améliorations concernent le plus souvent les thématiques suivantes:

- Optimisation des processus opérationnels internes en vue de l'amélioration de la qualité des prestations (47 % des caisses)
- Optimisation des mesures de formation internes (35 %)
- Amélioration du contrôle interne et des systèmes de contrôle internes (35 %)
- Encouragement actif de la formation initiale et continue des collaborateurs (24 %)

En outre, 5 des 17 caisses interrogées (31 %) utilisent un SMQ certifié; une des caisses fait également appel à un SMQ, mais n'a pas fait renouveler sa certification et 2 caisses (13 %) sont en train d'adopter un SMQ.

## **7.6 Bilan concernant la gestion de la qualité**

Malgré les importants gains en efficience qui ont eu lieu entre 2000 et 2003, la rapidité des paiements s'est constamment améliorée depuis 2000 et la satisfaction des bénéficiaires était également très élevée lors des deux enquêtes de satisfaction réalisées jusqu'à présent (en 2005 et en 2009).

De 2003 à 2010, la part des dossiers ayant donné lieu à une mise à charge du fondateur et à une restitution est demeurée constante dans l'ensemble. Depuis 2011 cependant, cette part augmente continuellement, ces baisses de qualité ne semblent cependant pas être la conséquence de l'accroissement de l'efficience des coûts.

Ainsi, les présentes analyses permettent de constater qu'il n'existe aucun indice laissant supposer que l'augmentation de la pression exercée sur les coûts depuis l'introduction des accords de prestations ait eu un impact négatif sur la rapidité des paiements, la satisfaction des bénéficiaires ou le taux d'erreur des caisses.

## **8 Influences exogènes exercées sur les frais d'administration par unité de prestations**

### **8.1 Approche d'évaluation**

La question des facteurs exogènes exerçant une influence sur les frais d'administration est abordée dans le chapitre 8.

A notre avis, il convient de considérer comme *exogènes* toutes les influences exercées sur les frais d'administration des caisses de chômage, qui ne sont pas le résultat de décisions stratégiques ou opérationnelles des caisses de chômage ou de leur fondateur, mais sont caractérisées par d'autres facteurs indépendants de la volonté des caisses et de leur fondateur.

Les potentiels facteurs d'influence suivants en font partie:

- Impact de la situation du marché du travail
- Impact des écarts de salaire entre régions
- Impact des écarts de loyer des surfaces de bureau entre régions
- Impact de la structure des bénéficiaires des caisses de chômage

L'importance de ces facteurs d'influence exogènes est expliquée et illustrée ci-après. On y indique également si et sous quelle forme ils sont pris en compte dans l'accord de prestations actuel.

### **8.2 Influence de la situation du marché du travail sur les frais d'administration**

Si la situation de l'emploi change, cette évolution peut produire différents effets impactant le travail des caisses de chômage:

- *Le nombre de dossiers à traiter peut augmenter ou diminuer globalement*

Si le nombre de dossiers traités par une caisse de chômage diminue en raison d'une baisse du taux de chômage, la caisse de chômage concernée présentera des surcapacités pendant une certaine phase d'adaptation, car les effectifs de personnel ne s'adaptent aux modifications de quantités que de façon différée. L'inverse est également vrai en cas d'augmentation des chiffres du chômage.

Ce facteur d'influence exogène est déjà pris en compte depuis le premier accord de prestations, car la valeur cible de base augmente ou diminue temporairement en cas de modification du nombre de bénéficiaires (lire les explications du chapitre 4 à ce sujet).

- *La proportion de certaines prestations (par exemple le traitement des inscriptions) par rapport à d'autres prestations peut changer en fonction de l'évolution de la situation du marché du travail.*

Cette potentielle influence sur la structure des coûts des caisses de chômage est également prise en compte depuis le premier accord de prestations, puisque pour chaque prestation fournie une indemnisation spécifique des frais d'administration est versée en fonction des frais de

processus occasionnés dans le cadre de cette prestation (voir le chapitre 4.5). Toute modification de la structure de cet ensemble de prestations est donc intégralement prise en compte dans le cadre de l'indemnisation des frais d'administration.

■ *La structure des bénéficiaires peut évoluer*

Les influences exercées par la structure des bénéficiaires sur les frais d'administration sont présentées dans le chapitre 8.5.

### **8.3 Ecarts de coûts du loyer dépendant de la localisation**

Le loyer des surfaces de bureau est différent d'une région à l'autre. Pour les caisses de chômage qui n'opèrent pas dans toute la Suisse, mais dans un ou plusieurs cantons, cela peut engendrer des avantages ou des désavantages sur le plan des coûts. Certes, il appartient aux caisses de sélectionner la localisation des surfaces de bureau à louer, en choisissant un loyer relativement modéré pour le canton concerné, mais elles ne peuvent pas influencer le niveau général des loyers de leur région; en ce sens, celui-ci constitue un facteur de coût exogène.

La société de conseil Wüest Partner a effectué pour le compte du SECO une estimation du loyer moyen proposé sur le marché (médiane) pour les surfaces de bureau de tous les cantons, sur la période du mois de juillet 2016 au mois de juin 2017. Le résultat est présenté en détail dans le tableau 8. En résumé, le prix moyen des surfaces de bureau observable dans le canton le plus cher (canton de Genève) est trois fois supérieur à celui du canton le moins cher (canton d'Uri) et plus de deux fois supérieur à la moyenne de la Suisse.

Le loyer payé par les caisses de chômage représentait au total 5,3% de l'ensemble de leurs frais d'administration en 2016.<sup>21</sup> Comme indiqué dans le tableau 8, cela signifie que les frais d'administration des caisses de chômage peuvent augmenter jusqu'à 5,7% (si les bureaux se trouvent dans le canton de Genève) et diminuer jusqu'à 1,6% (dans le canton d'Uri) en raison des différents niveaux de loyer – cette différence étant de nature exogène.

Si le loyer effectif d'une caisse de chômage s'écarte davantage de la moyenne de toutes les caisses que ce à quoi on pourrait s'attendre d'après les indications du tableau 8, cela s'explique par le fait que la caisse a choisi des surfaces de bureau dont le loyer est supérieur ou inférieur à la moyenne du canton concerné. Par conséquent, un tel coût des locaux supérieur à la moyenne cantonale est le résultat d'un choix de la caisse ou de son fondateur en termes de localisation; il est donc de nature endogène et non exogène.

Les écarts de loyers de nature exogène ne sont pas pris en compte de façon explicite, c'est-à-dire de façon personnalisée à chaque caisse, dans l'accord de prestations actuel. Cependant, ils sont compris de façon implicite et sommaire dans la marge de fluctuation neutre (voir le chapitre 4).

---

<sup>21</sup> Source: frais d'administration des caisses de chômage pour l'année 2016 (avant autorisation); calcul de la part du coût des locaux moyen sur l'ensemble des frais d'administration: montant de la position b11 («loyer») de toutes les CCh, divisé par le montant des positions a-i («frais d'administration/frais d'exécution») de toutes les CCh.

|                                       | Prix du marché pour les surfaces de bureau en CHF/m <sup>2</sup> durant la période du mois de juillet 2016 au mois de juin 2017 (médiane) | Écart des prix du marché par rapport à la moyenne suisse | Augmentation ou diminution des frais d'administration en fonction des influences exogènes existant dans chaque canton (lorsque le loyer représente 5,3% des coûts globaux)* |
|---------------------------------------|---|--|---|
| Suisse                                | 210   | 0%   | 0.0%  |
| Canton de Zurich                      | 292   | 39%  | 2.1%  |
| Canton de Berne                       | 200   | -5%  | -0.3%   |
| Canton de Lucerne                     | 199   | -5%  | -0.3%   |
| Canton d'Uri                          | 145   | -31%   | -1.6%   |
| Canton de Schwytz                     | 211   | 0%   | 0.0%  |
| Canton d'Obwald                       | 186   | -11%   | -0.6%   |
| Canton de Nidwald                     | 203   | -3%  | -0.2%   |
| Canton de Glaris                      | 165   | -21%   | -1.1%   |
| Canton de Zoug                        | 252   | 20%  | 1.1%  |
| Canton de Fribourg                    | 192   | -9%  | -0.5%   |
| Canton de Soleure                     | 164   | -22%   | -1.2%   |
| Canton de Bâle-Ville                  | 240   | 14%  | 0.8%  |
| Canton de Bâle-Campagne               | 188   | -10%   | -0.6%   |
| Canton de Schaffhouse                 | 185   | -12%   | -0.6%   |
| Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures | 164   | -22%   | -1.2%   |
| Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures | 172   | -18%   | -1.0%   |
| Canton de Saint-Gall                  | 181   | -14%   | -0.7%   |
| Canton des Grisons                    | 191   | -9%  | -0.5%   |
| Canton d'Argovie                      | 191   | -9%  | -0.5%   |
| Canton de Thurgovie                   | 170   | -19%   | -1.0%   |
| Canton du Tessin                      | 215   | 2%   | 0.1%  |
| Canton de Vaud                        | 264   | 26%  | 1.4%  |
| Canton du Valais                      | 180   | -14%   | -0.8%   |
| Canton de Neuchâtel                   | 195   | -7%  | -0.4%   |
| Canton de Genève                      | 435   | 107%   | 5.7%  |
| Canton du Jura                        | 157   | -25%   | -1.3%   |

\*Le loyer correspond, d'après le tableau «frais d'administration des caisses de chômage (avant autorisation)» (position [b11]/position [a-i]), à environ 5,3% des frais d'administration globaux.

Tableau 8: écarts de loyer pour les surfaces de bureau

(Sources: prix du marché pour les surfaces de bureau: Wüest Partner; part du loyer dans les frais d'administration des CCh: SECO; influence exogène des écarts de loyer entre régions sur les frais d'administration dans chaque canton; calcul de l'auteur)

## 8.4 Écarts de charges salariales dépendant de la localisation

L'Office fédéral de la statistique effectue régulièrement des enquêtes sur la structure des salaires en Suisse. Les échantillons sont constitués de manière à garantir leur représentativité pour les grandes régions citées ci-dessous.

- Région lémanique (cantons VD, VS, GE)
- Espace Mittelland (cantons BE, FR, SO, NE, JU)
- Suisse du Nord-Ouest (cantons BS, BL, AG)
- Zurich (canton ZH)
- Suisse orientale (cantons GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG)
- Suisse centrale (cantons LU, UR, SZ, OW, NW, ZG)

■ Tessin (canton TI)

Après consultation du SECO avec l'OFS et les cantons concernés, les cantons ci-après disposent en outre d'échantillons disponibles et représentatifs pour l'année 2014:

- Canton de Genève
- Canton de Vaud
- Canton de Fribourg
- Canton du Jura
- Canton de Neuchâtel
- Canton de Lucerne
- Canton de Zoug

Pour tous les autres cantons, soit l'échantillon est trop petit, soit la structure n'est pas représentative.

Le tableau 9 représente la charge salariale moyenne des sept grandes régions et de chacun des cantons disposant d'un échantillon représentatif concernant les branches d'activité<sup>22</sup> faisant partie du secteur public.

Il apparaît qu'en fonction du canton, les salaires moyens offerts par le secteur public peuvent être supérieurs jusqu'à 14,9 % (Genève) et inférieurs jusqu'à 8,4 % (Neuchâtel) de la moyenne suisse.

Les frais de personnel des caisses de chômage représentaient environ 84 % de l'ensemble de leurs frais d'administration en 2016.<sup>23</sup> Cela signifie que les frais d'administration des caisses de chômage peuvent augmenter jusqu'à 12,5 % (si les bureaux se trouvent dans le canton de Genève) et diminuer jusqu'à 7,0 % (dans le canton de Neuchâtel) en raison des écarts de salaire entre régions – cette différence étant de nature exogène.

Si les salaires moyens effectivement versés par une caisse de chômage s'écartent du salaire moyen indiqué dans l'enquête sur la structure des salaires, cet écart ne devrait pas avoir d'origine exogène, mais devrait être lié en premier lieu aux décisions prises par la caisse ou par son fondateur en matière de personnel ou de salaire. Cet écart serait donc de nature endogène.

---

<sup>22</sup> Font partie du secteur public, en premier lieu, les branches qui correspondent aux codes NOGA à deux chiffres 84 («administration publique et défense; sécurité sociale obligatoire»), 85 («enseignement») et 86 («activités pour la santé humaine»), ainsi que certaines branches qui correspondent à

d'autres codes NOGA.

<sup>23</sup> Source: frais d'administration des caisses de chômage pour l'année 2016 (avant autorisation); calcul de la part des frais de personnels moyens sur l'ensemble des frais d'administration: montant de la position a («frais de personnel») de toutes les CCh, divisé par le montant des positions a-i («frais d'administration/frais d'exécution») de toutes les CCh.

Comme dans le cas des écarts de loyers entre régions, les écarts de salaire exogènes ne sont pas pris en compte de façon explicite, c'est-à-dire, de façon personnalisée à chaque caisse dans l'accord de prestations actuel. Ils sont toutefois compris de façon implicite et globale dans la marge de fluctuation neutre (voir le chapitre 4).

|                                       | Salaire moyen du canton (administration publique) | Salaire moyen de la grande région (administration publique) | Écart du salaire moyen du canton (si disponible) ou de la grande région par rapport à la moyenne suisse | Augmentation et diminution des frais d'administration en fonction des influences exogènes existant dans chaque canton (lorsque les salaires représentent 83,8% des coûts globaux)* |
|---------------------------------------|---|---|---|--|
| Suisse                                |   | 7665  | 0.0%  | 0.0%   |
| Canton de Zurich                      | 7789  | 7789  | 1.6%  | 1.4%   |
| Canton de Berne                       |   | 7809  | 1.9%  | 1.6%   |
| Canton de Lucerne                     | 7453  | 7494  | -2.8%   | -2.3%  |
| Canton d'Uri                          |   | 7494  | -2.2%   | -1.9%  |
| Canton de Schwytz                     |   | 7494  | -2.2%   | -1.9%  |
| Canton d'Obwald                       |   | 7494  | -2.2%   | -1.9%  |
| Canton de Nidwald                     |   | 7494  | -2.2%   | -1.9%  |
| Canton de Glaris                      |   | 7412  | -3.3%   | -2.8%  |
| Canton de Zoug                        | 8743  | 7494  | 14.1%   | 11.8%  |
| Canton de Fribourg                    | 7386  | 7809  | -3.6%   | -3.1%  |
| Canton de Soleure                     |   | 7809  | 1.9%  | 1.6%   |
| Canton de Bâle-Ville                  |   | 7230  | -5.7%   | -4.8%  |
| Canton de Bâle-Campagne               |   | 7230  | -5.7%   | -4.8%  |
| Canton de Schaffhouse                 |   | 7412  | -3.3%   | -2.8%  |
| Canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures |   | 7412  | -3.3%   | -2.8%  |
| Canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures |   | 7412  | -3.3%   | -2.8%  |
| Canton de Saint-Gall                  |   | 7412  | -3.3%   | -2.8%  |
| Canton des Grisons                    |   | 7412  | -3.3%   | -2.8%  |
| Canton d'Argovie                      |   | 7230  | -5.7%   | -4.8%  |
| Canton de Thurgovie                   |   | 7412  | -3.3%   | -2.8%  |
| Canton du Tessin                      | 7112  | 7112  | -7.2%   | -6.0%  |
| Canton de Vaud                        | 7451  | 7892  | -2.8%   | -2.3%  |
| Canton du Valais                      |   | 7892  | 3.0%  | 2.5%   |
| Canton de Neuchâtel                   | 7021  | 7809  | -8.4%   | -7.0%  |
| Canton de Genève                      | 8808  | 7892  | 14.9%   | 12.5%  |
| Canton du Jura                        | 7147  | 7809  | -6.8%   | -5.7%  |

\* La charge salariale correspond, d'après le tableau «frais d'administration des caisses de chômage (avant autorisation)» (position [a]/position [a-i]), à environ 83,8% des frais d'administration globaux.

Tableau 9: écarts de charge salariale

(Sources: charge salariale: Office fédéral de la statistique; part de la charge salariale dans les frais d'administration des CCh: SECO; influence exogène des écarts de charge salariale entre cantons/grandes régions sur les frais d'administration dans chaque canton; calcul de l'auteur)

## 8.5 Frais de traitement dépendants de la structure des bénéficiaires

### 8.5.1 Méthodologie

En complément de l'analyse des influences exercées par les écarts de salaire et de loyer entre régions, une étude a été réalisée afin de déterminer si les différences observées en matière de structure des bénéficiaires ont un impact sur les frais d'administration des caisses de chômage.

Pour ce faire, on a procédé comme pour l'estimation de l'impact de la structure des bénéficiaires sur les frais d'administration des caisses de chômage en 2001 ainsi que pour la mesure des résultats dans le domaine du service public de l'emploi.

- L'impact de la structure des bénéficiaires sur les coûts et les prestations des caisses de chômage a été déterminé à l'aide d'une méthode de mesure économétrique.
- La première étape a consisté à relever le volume des prestations réalisées par poste à temps plein au sein des caisses de chômage, à l'aide de l'indicateur des *frais d'administration par unité de prestations des années 2013 à 2016*. Afin d'évaluer l'impact des facteurs exogènes sur ce rapport coûts/prestations, les variables appropriées (variables exogènes) de l'environnement de toutes les caisses de chômage ont ensuite été prises en compte. Pour ce faire, un grand nombre de données permettant de mesurer les caractéristiques démographiques des bénéficiaires de prestations était disponible (voir le chapitre 8.5.2).
- Dans le cadre d'analyses de régression, les rapports entre les *frais d'administration par unité de prestations* et un groupe de variables exogènes ont ensuite été établis. Les *frais d'administration par unité de prestations* ont constitué la variable expliquée; les variables exogènes représentaient les variables explicatives de la régression.
- Les variables exogènes ne peuvent servir à mesurer plusieurs fois l'impact des différents facteurs exogènes. En d'autres termes, deux variables exogènes permettant en fin de compte de mesurer le même facteur d'influence ne doivent pas être utilisées dans le cadre de la même régression. Pour cette raison, il était nécessaire de sélectionner de façon appropriée les variables exogènes les plus indépendantes possible les unes des autres.  
Cette sélection a été réalisée à l'aide d'analyses de corrélation. Le critère de sélection consistait à choisir des variables offrant ensemble une valeur explicative la plus élevée possible concernant les frais d'administration par unité de prestations, mais présentant une indépendance la plus élevée possible les unes par rapport aux autres.
- Les analyses de régression ont été accomplies à l'aide de différents ensembles alternatifs de variables exogènes (largement indépendantes les unes des autres). Toutes les combinaisons d'ensembles de 2 et de 3 facteurs ont été calculées. La présente analyse n'avait pas, explicitement, pour objectif de développer un modèle de régression optimal afin de corriger les facteurs d'influence exogènes du catalogue actuel des unités de prestations. Il s'agissait uniquement de démontrer si des facteurs exogènes ont un impact significatif sur les frais d'administration et si oui, lesquels, ainsi que l'importance de cet impact. De ce fait, il a été renoncé à toute recherche supplémentaire de spécifications de modèles optimales à quatre facteurs ou plus.
- Les régressions ont été réalisées pour la période complète allant de 2013 à 2016, l'impact intertemporel des différentes années (lié à une évolution de la situation du marché du travail et à une modification de la définition des unités de prestations (notamment pour l'année 2016)) ayant été pris en compte séparément à l'aide des variables « dummy » représentant les différentes années et éliminé.

## 8.5.2 Facteurs d'influence potentiels étudiés

Une série de caractéristiques structurelles des bénéficiaires a été relevée et son impact a été analysé. Ces variables ont d'abord été regroupées sur la base d'analyses de corrélation pour constituer les potentiels facteurs d'influence ci-dessous:

■ ***Facteur d'influence potentiel: part des bénéficiaires de prestations issus du secteur tertiaire ou des activités saisonnières***

Les variables suivantes ont été prises en compte dans les analyses en tant que données représentatives de ce facteur d'influence:

- Part des nouveaux inscrits issus du secteur de la construction (ZNOGA\_F)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur de l'hébergement et de la restauration (ZNOGA\_I)
- Nouveaux inscrits issus du secteur de l'hébergement
- Part des nouveaux inscrits dont la dernière formation est un diplôme d'école primaire (Z\_Grundschule)
- Part des nouveaux inscrits âgés de plus de 50 ans (zAge50plus)

■ ***Facteur d'influence potentiel: autres structures de secteur***

Les variables suivantes ont été prises en compte dans les analyses en tant que données représentatives de ce facteur d'influence:

- Part des nouveaux inscrits issus du secteur de l'administration publique, de la défense et de la sécurité sociale obligatoire (ZNOGA\_O)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur de l'agriculture et de la sylviculture (ZNOGA\_A)
- Part des nouveaux inscrits issus de l'industrie manufacturière (ZNOGA\_C)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur du commerce/de la réparation d'automobiles et de motocycles (ZNOGA\_G)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur des transports et de l'entreposage (ZNOGA\_H)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur de l'information et de la communication (ZNOGA\_J)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur des activités financières et d'assurance (ZNOGA\_K)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur des activités immobilières (ZNOGA\_L)
- Part des nouveaux inscrits sans indication de branche d'activité (ZNOGA\_U)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur des activités de services administratifs et de soutien (ZNOGA\_N)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur de l'enseignement (ZNOGA\_P)

- Part des nouveaux inscrits issus du secteur de la santé humaine et de l'action sociale (ZNOGA\_Q)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur des arts, des spectacles et des activités récréatives (ZNOGA\_R)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur des autres activités de services (ZNOGA\_S)
- Part des nouveaux inscrits issus du secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques (ZNOGA\_M)

■ ***Facteur d'influence potentiel: nationalité des bénéficiaires de prestations***

Les variables suivantes ont été prises en compte dans les analyses en tant que données représentatives de ce facteur d'influence:

- Part des personnes disposant d'un statut de séjour B parmi les nouveaux inscrits (Z\_NatB)
- Part des personnes de nationalité suisse parmi les nouveaux inscrits (Z\_Natch)
- Part des nouveaux inscrits recherchant un poste à 50% au maximum (Z\_VERM50)
- Part des nouveaux inscrits dont la langue maternelle correspond à l'une des trois langues nationales (z\_m\_lan)
- Part des nouveaux inscrits ayant de bonnes ou de très bonnes connaissances écrites et orales dans l'une des trois langues officielles (Z\_SPRACH)

■ ***Facteur d'influence potentiel: part des bénéficiaires de prestations percevant des prestations de l'AI (ou dont la demande à ce sujet est en cours de traitement)***

Les variables suivantes ont été prises en compte dans les analyses en tant que données représentatives de ce facteur d'influence:

- Part des nouveaux inscrits percevant une rente de l'AI (Z\_IV\_b)
- Part des nouveaux inscrits ayant déposé une demande d'AI (Z\_IV\_a)

■ ***Facteur d'influence potentiel: structure démographique et structure des revenus des bénéficiaires de prestations***

Les variables suivantes ont été prises en compte dans les analyses en tant que données représentatives de ce facteur d'influence:

- Part des nouveaux inscrits disposant de 90 indemnités journalières maximum (ZTG\_HA90)
- Part des nouveaux inscrits disposant de 200 indemnités journalières maximum (ZTG\_HA200)
- Part des nouveaux inscrits disposant de 260 indemnités journalières maximum (ZTG\_HA260)
- Part des nouveaux inscrits disposant de 400 indemnités journalières maximum (ZTG\_HA400)

- Part des nouveaux inscrits disposant de 520 indemnités journalières maximum (ZTG\_HA520)
- Montant du gain assuré de la médiane de tous les nouveaux inscrits (ZVV50)
- Montant du gain assuré du quartile 25 % de tous les nouveaux inscrits (ZVV25)
- Montant du gain assuré du quartile 75% de tous les nouveaux inscrits (ZVV75)
- Part des nouveaux inscrits avec le code «abandon scolaire» (01 et 05) (ZSCHULAB)
- Part des nouveaux inscrits âgés de moins de 25 ans (zAgeU25)
- Part des nouveaux inscrits âgés de moins de 20 ans (zAgeU20)

■ **Autres facteurs d'influence potentiels**

Les variables suivantes ont été prises en compte dans les analyses en tant que données représentatives de ce facteur d'influence:

- Part des nouveaux inscrits dont la dernière formation est un diplôme du secteur tertiaire (Z\_Tertiaer)
- Part des nouveaux inscrits ayant plus d'un délai-cadre (z\_rf1\_pl)
- Part des nouveaux inscrits dont le poste recherché correspond au dernier métier exercé (ZBerufG)
- Part des femmes parmi les nouveaux inscrits (Z\_Frau)

### **8.5.3 Influence globale des facteurs exogènes sur les frais d'administration par emploi à temps complet**

Au total, 2 800 modèles composés d'ensembles de variables à 2 ou 3 facteurs ont été réalisés à l'aide d'analyses de régression. Les régressions portent sur la période comprise entre le mois de janvier 2013 et le mois de décembre 2016. Pour chaque caisse de chômage (effective), la valeur moyenne des frais d'administration par unité de prestations (variable expliquée) et celle des facteurs d'influence exogènes (variables explicatives) ont été prises en compte dans la régression. Afin d'éliminer les effets de l'évolution du marché du travail pendant les quatre années observées, comprises entre 2013 et 2016, des variables « dummy », c'est-à-dire des variables codées en 0/1, ont été utilisées en tant que variables explicatives supplémentaires permettant d'identifier pour chaque ensemble de données de chacune des CCh à quelle année il se rapporte et de normaliser les ensembles de données de ces années.

Sont indiquées ci-après les statistiques de régression des huit modèles, parmi les 2 800, qui présentent la plus grande part d'influences exogènes agissant sur les frais d'administration par unité de prestations des caisses de chômage (*R<sup>2</sup> adapté*) et pour lesquels le rapport entre toutes les variables prises en compte est significatif à un niveau d'au moins 10% (à l'exception des variables « dummy » relatives aux trois années):

**Ensemble de variables 1**

| Variable expliquée  | Frais d'administration par unité de prestations |                                  |
|---|---|----------------------------------|
| <i>Variables explicatives</i>   | <i>Coefficients bêta</i>                        | <i>Niveau de significativité</i> |
| 2014  | 0,11  | 0,53                             |
| 2015  | -0,02   | 0,92                             |
| 2016  | -0,45   | 0,01                             |
| Part des nouveaux inscrits issus du secteur des activités spécialisées, scientifiques et techniques (ZNOGA_M) | 15,83   | 0,00                             |
| Part des nouveaux inscrits ayant plus d'un délai-cadre (z_rf1_pl)   | 4,88  | 0,00                             |
| $R^2$ ajusté  | 0,23  |                                  |

**Ensemble de variables 2**

| Variable expliquée   | Frais d'administration par unité de prestations |                                  |
|--|---|----------------------------------|
| <i>Variables explicatives</i>  | <i>Coefficients bêta</i>                        | <i>Niveau de significativité</i> |
| 2014   | 0,03  | 0,91                             |
| 2015   | -0,09   | 0,68                             |
| 2016   | -0,50   | 0,03                             |
| Nouveaux inscrits issus du secteur de l'hébergement                          | -5,76   | 0,00                             |
| Part des nouveaux inscrits ayant plus d'un délai-cadre (z_rf1_pl)            | 5,45  | 0,00                             |
| Montant du gain assuré du quartile 75% de tous les nouveaux inscrits (ZVV75) | 0,00040   | 0,00                             |
| $R^2$ ajusté   | 0,23  |                                  |

**Ensemble de variables 3**

| Variable expliquée   | Frais d'administration par unité de prestations |                                  |
|--|---|----------------------------------|
| <i>Variables explicatives</i>  | <i>Coefficients bêta</i>                        | <i>Niveau de significativité</i> |
| 2014   | -0,04   | 0,85                             |
| 2015   | -0,14   | 0,54                             |
| 2016   | -0,69   | 0,00                             |
| Part des nouveaux inscrits issus du secteur de l'hébergement et de la restauration (ZNOGA_I) | -4,48   | 0,00                             |
| Part des femmes parmi les nouveaux inscrits (Z_Frau)   | 4,80  | 0,10                             |
| Part des nouveaux inscrits âgés de moins de 25 ans (zAgeU25)                                 | -7,66   | 0,00                             |
| $R^2$ ajusté   | 0,22  |                                  |

**Ensemble de variables 4**

| Variable expliquée   | Frais d'administration par unité de prestations |                                  |
|--|---|----------------------------------|
| <i>Variables explicatives</i>                                | <i>Coefficients bêta</i>                        | <i>Niveau de significativité</i> |
| 2014   | 0,06  | 0,74                             |
| 2015   | -0,06   | 0,73                             |
| 2016   | -0,51   | 0,01                             |
| Nouveaux inscrits issus du secteur de l'hébergement          | -5,57   | 0,00                             |
| Part des nouveaux inscrits âgés de moins de 25 ans (zAgeU25) | -6,36   | 0,00                             |
| $R^2$ ajusté   | 0,21  |                                  |

**Ensemble de variables 5**

| Variable expliquée   | Frais d'administration par unité de prestations |                                  |
|--|---|----------------------------------|
| <i>Variables explicatives</i>  | <i>Coefficients bêta</i>                        | <i>Niveau de significativité</i> |
| 2014   | 0,13  | 0,58                             |
| 2015   | -0,02   | 0,93                             |
| 2016   | -0,43   | 0,06                             |
| Part des nouveaux inscrits issus du secteur de la construction (ZNOGA_F)   | -6,87   | 0,00                             |
| Part des nouveaux inscrits ayant plus d'un délai-cadre (z_rf1_pl)          | 4,85  | 0,01                             |
| Montant du gain assuré de la médiane de tous les nouveaux inscrits (ZVV50) | 0,00079   | 0,00                             |
| $R^2$ ajusté   | 0,21  |                                  |

**Ensemble de variables 6**

| Variable expliquée   | Frais d'administration par unité de prestations |                                  |
|--|---|----------------------------------|
| <i>Variables explicatives</i>  | <i>Coefficients bêta</i>                        | <i>Niveau de significativité</i> |
| 2014   | 0,14  | 0,55                             |
| 2015   | 0,01  | 0,97                             |
| 2016   | -0,43   | 0,06                             |
| Part des nouveaux inscrits issus du secteur de la construction (ZNOGA_F)     | -5,56   | 0,01                             |
| Part des nouveaux inscrits ayant plus d'un délai-cadre (z_rf1_pl)            | 5,29  | 0,00                             |
| Montant du gain assuré du quartile 75% de tous les nouveaux inscrits (ZVV75) | 0,00039   | 0,00                             |
| $R^2$ ajusté   | 0,21  |                                  |

**Ensemble de variables 7**

| Variable expliquée   | Frais d'administration par unité de prestations |                                  |
|--|---|----------------------------------|
| <i>Variables explicatives</i>  | <i>Coefficients bêta</i>                        | <i>Niveau de significativité</i> |
| 2014   | -0,05   | 0,84                             |
| 2015   | -0,16   | 0,47                             |
| 2016   | -0,40   | 0,09                             |
| Nouveaux inscrits issus du secteur de l'hébergement  | -7,15   | 0,00                             |
| Part des nouveaux inscrits dont la dernière formation est un diplôme du secteur tertiaire (Z_Tertiaer) | -3,27   | 0,08                             |
| Part des nouveaux inscrits disposant de 200 indemnités journalières maximum (ZTG_HA200)                | -11,80  | 0,00                             |
| $R^2$ ajusté   | 0,21  |                                  |

**Ensemble de variables 8**

| Variable expliquée  | Frais d'administration par unité de prestations |                                  |
|---|---|----------------------------------|
| <i>Variables explicatives</i>   | <i>Coefficients bêta</i>                        | <i>Niveau de significativité</i> |
| 2014  | 0,16  | 0,37                             |
| 2015  | 0,05  | 0,77                             |
| 2016  | -0,36   | 0,05                             |
| Part des nouveaux inscrits sans indication de branche d'activité (ZNOGA_U)              | 8,33  | 0,00                             |
| Part des nouveaux inscrits disposant de 400 indemnités journalières maximum (ZTG_HA400) | 6,47  | 0,00                             |
| $R^2$ ajusté  | 0,21  |                                  |

Grâce aux analyses de régression que nous avons réalisées, nous remarquons que les meilleurs modèles de structure des bénéficiaires *expliquent environ 23 % des différences entre les CCh en ce qui concerne les frais d'administration par unité de prestations* et qu'environ 23 % des différences de coûts sont liées aux caractéristiques de la structure des bénéficiaires citées dans le chapitre 8.5.2. A titre de comparaison, environ 70 à 80 % des différences entre les ORP concernant la durée moyenne de l'inscription jusqu'à la réinsertion peuvent être imputées à des influences exogènes.

#### **8.5.4 Trois facteurs d'influence pertinents issus de la structure des bénéficiaires**

Il s'avère que les facteurs issus de la structure des bénéficiaires ci-après, cités dans le chapitre 8.5.2, sont compris dans plusieurs des huit ensembles de variables susmentionnés et exercent, comparativement, la plus grande influence *sur les frais d'administration par unité de prestations des caisses de chômage*. Il s'agit...

- de la part des bénéficiaires de prestations issus des activités saisonnières (une grande part d'activités saisonnières a pour effet de faire baisser les frais, c'est-à-dire que les CCh gérant de nombreux bénéficiaires issus de ces activités ont des frais d'administration par unité de prestations plutôt plus faibles).
- de la structure démographique et de la structure des revenus des bénéficiaires de prestations (une grande part de jeunes bénéficiaires a pour effet de faire baisser les frais)<sup>24</sup>.
- de la part des personnes qui perçoivent des prestations de l'assurance-chômage de façon répétée (une grande part de personnes disposant de plusieurs délais cadres a pour effet de faire baisser les frais)<sup>25</sup>.

#### **8.6 Bilan concernant les influences exogènes affectant les frais d'administration des caisses de chômage**

Les différences parfois importantes de frais d'administration par unité de prestations entre les caisses de chômage (voir le chapitre 6.3) n'ont pas que des causes endogènes, c'est-à-dire induites par les décisions des caisses de chômage ou de leur fondateur, mais sont aussi parfois de nature exogène.

En particulier, les écarts de loyer et de salaire entre régions (voir les chapitres 8.4 et 8.5) entraînent systématiquement la hausse ou la baisse des frais d'administration dans certaines régions. De plus, les différentes structures de bénéficiaires créent certains écarts de coûts (voir le chapitre 8.5). Les caisses de chômage semblent pouvoir effectuer leurs tâches avec une moindre charge de travail pour les jeunes bénéficiaires de prestations, les bénéficiaires de prestations issus des activités saisonnières ainsi que les bénéficiaires de prestations percevant des IC pour la première fois (ou disposant d'un premier délai cadre).

Avec la marge de fluctuation neutre actuelle située entre la limite des malus et la valeur cible de base à hauteur de 20 %, certaines influences exogènes impactant les frais d'administration sont

---

<sup>24</sup> Les variables concernant les indemnités journalières maximales et le gain assuré sont également liées à la structure démographique des bénéficiaires et, en ce sens, permettent aussi de mesurer les effets de la structure démographique.

<sup>25</sup> La part des personnes disposant de plusieurs délais cadres est en corrélation avec de nombreuses autres variables de la structure des bénéficiaires: la part des Suisses (corrélation négative), certaines branches d'activité et la structure démographique.

prises en compte de façon implicite et globale dans l'accord de prestations actuel. Pour le moment, les influences exogènes d'importance diverse selon la caisse ne sont pas prises en compte de façon explicite.

## **9 Points forts, points faibles et potentiels d'amélioration de l'accord de prestations, du point de vue des responsables de caisse et de services cantonaux interrogés**

Les 17 responsables de caisse interrogés et les 4 responsables des services de l'emploi cantonaux ont été questionnés sur ce qu'ils estiment être les points faibles de l'accord de prestations actuel et les possibilités d'amélioration.

### ***Points forts particulièrement remarquables de l'accord de prestations actuel***

Lorsqu'on a demandé quels étaient les points forts particulièrement remarquables de l'accord de prestations actuel, les réponses suivantes ont été données:

- Trois personnes indiquent être satisfaites de l'accord de prestations actuel, sans souligner de points forts précis en particulier. Il s'agit d'une caisse publique forfaitaire, d'une caisse publique effective et du responsable d'un service de l'emploi cantonal.
- Trois autres personnes estiment que l'accord a permis d'affûter le regard porté sur les potentiels gains en efficacité ainsi que la réflexion des caisses d'un point de vue économique.
- Quatre responsables de caisse (dont une caisse forfaitaire) ont souligné qu'entre autres, le remplacement d'une valeur cible de base auparavant dynamique par une valeur cible de base fixe introduit par l'accord de prestations actuel est un point fort important, car il a permis aux caisses de bénéficier d'une meilleure sécurité en terme de planification.
- En outre, le fait que la valeur cible de base diminue ou augmente temporairement en cas d'évolution du nombre de bénéficiaires afin d'atténuer quelque peu les retards d'adaptation inévitables a été qualifié de point fort par quatre responsables de caisse. Le souhait de renforcer et d'affiner ces rectifications de façon plus précise qu'aujourd'hui a été exprimé plusieurs fois à titre de recommandation.

### ***Points faibles de l'accord de prestations actuel***

Le plus souvent, les points faibles suivants ont été cités par les personnes interrogées concernant l'accord de prestations actuel<sup>26</sup>:

- Tous les responsables des caisses effectives interrogés (9), à une exception près, ainsi qu'une caisse forfaitaire, ont exprimé leur incompréhension et leur mécontentement quant au fait que l'assurance-chômage déficitaire permette aux caisses forfaitaires de réaliser des bénéfices considérables et de les reverser aux fondateurs. Deux des responsables de services de l'emploi interrogés le critiquent également. Comme dans le cas du plafond de bonus pratiqué au sein

---

<sup>26</sup> Il n'a pas été demandé de façon active si certains éléments pouvaient être considérés comme des points faibles, les personnes interrogées ont dû nommer spontanément les points faibles qui leur venaient à l'esprit. Si l'une de ces personnes n'a pas cité un point faible, cela ne signifie pas que l'aspect en question n'est pas un point faible de son point de vue.

des caisses effectives, plusieurs responsables de caisse recommandent donc de limiter les bénéfices maximaux autorisés pour les caisses forfaitaires.

- Neuf des 21 personnes interrogées estiment en outre que l'assurance-chômage devrait s'en tenir à l'un des deux systèmes de décompte – le forfait ou le décompte effectif. Cinq personnes recommandent de supprimer le système forfaitaire, deux personnes proposent au contraire d'instaurer un système forfaitaire pour toutes les caisses et, pour deux personnes, il est avant tout important de s'en tenir à l'un des deux systèmes, quel qu'il soit. En revanche, trois caisses forfaitaires considèrent que le système dual composé du forfait et du décompte effectif constitue précisément l'un des points forts importants du mode de gestion actuel des caisses.
- On observe qu'aucun responsable des caisses effectives n'accueillerait favorablement l'adoption du système forfaitaire et que ces derniers sont même incités, sous la pression du fondateur, à ne pas atteindre une efficacité des coûts trop élevée afin d'éviter de basculer vers le système forfaitaire. Même deux des sept responsables de caisses forfaitaires privilégieraient à présent le décompte effectif face au système forfaitaire afin de contourner la pression dont ils sont l'objet pour dégager des bénéfices.
- Huit responsables de caisse considèrent que le fait que l'accord de prestations ne cherche qu'à maximiser l'efficacité des coûts, sans fixer pour autant d'objectifs ni d'exigences minimales en matière de qualité, est un point faible important. En effet, l'objectif principal des caisses de chômage n'est pas d'assurer une exécution des tâches la plus économique possible. En définitive, il s'agit tout aussi bien de travailler de façon efficace que d'atteindre une bonne qualité. Certaines caisses recommandent dans ce contexte de définir des exigences minimales concernant certains critères de qualité en plus de l'objectif d'efficacité des coûts; d'autres recommandent un ensemble d'objectifs en matière de qualité et d'efficacité. En ce qui concerne le conflit d'objectifs entre une efficacité des coûts maximale et un haut niveau de qualité, l'une des caisses recommande même de fixer un plafond afin de définir un nombre maximal de dossiers à traiter autorisé par collaborateur. En cas de dépassement d'un certain nombre d'unités de prestations par poste à temps plein, une bonne qualité ne peut plus être garantie. Ce plafond est à définir.
- Deux caisses estiment que l'accord de prestations devrait également tenir compte des différents niveaux de salaire et de loyer entre régions.
- Cinq des dix caisses effectives estiment que la prime atteignable au sein des différentes caisses est trop faible en raison de la limitation du montant total de bonus fixée à 500 000 CHF, par rapport à ce qu'une incitation plus forte pourrait offrir. Dans ce cadre, trois autres caisses estiment qu'il est contradictoire de limiter le bonus d'une part et de ne fixer aucun plafond de malus d'autre part.
- En plus de ces principales critiques, les aspects suivants, qui ne sont pas directement liés à l'accord de prestations, ont été cités par certaines personnes interrogées:

- Plusieurs caisses considèrent que le système de mise à charge du fondateur n'existe pas du tout dans le cadre des autres assurances sociales et qu'il n'a aucune conséquence directe sur les coûts en ce qui concerne les ORP; selon ces caisses, ce système devrait donc être remis en question.
- Certaines caisses forfaitaires observent qu'une influence est exercée de façon implicite par les ORP dans le cadre du choix de la caisse et que trop peu de mesures sont entreprises pour contrer cette concurrence déloyale.

## 10 Évaluation générale des répercussions des accords de prestations précédemment conclus

Le principal objectif de la présente évaluation était de montrer dans quelle mesure le système de pilotage actuel peut inciter les caisses de chômage à effectuer de la manière la plus efficiente possible les tâches d'exécution qui leur sont déléguées dans le cadre de la LACI; c'est-à-dire avec des *frais d'administration aussi bas que possible* tout en respectant les *dispositions légales* ainsi que des *exigences de qualité*.

En résumé, les trois accords de prestations précédemment conclus doivent être évalués comme suit dans ce contexte:

- Le pilotage actuel des caisses se fonde sur une comparaison des coûts entre les différentes caisses. Le principe majeur du calcul des coûts par prestation basé sur le catalogue de prestations – lui-même défini en fonction des analyses des frais de procédure – est une méthode fiable dans ce cas (à supposer que les analyses des frais de procédure soient de haute qualité). Dans ce contexte, le couplage des benchmarkings aux exigences de malus et aux versements de bonus incite les caisses effectives à améliorer leur efficacité en termes de coûts. Ces incitations sont encore plus importantes pour les caisses forfaitaires.
- Le premier accord de prestations a permis une réduction moyenne des frais d'administration de près de 30 %, toutes choses étant égales par ailleurs. Si les deux accords qui ont suivi n'ont pas permis d'accroître davantage le niveau d'efficacité, ils ont cependant permis de maintenir le niveau d'efficacité plus élevé (voir chapitre 6.2). Suite à l'augmentation générale de l'efficacité, les différents niveaux d'efficacité entre les caisses de chômage ont diminué depuis l'an 2000. On continue cependant de constater des différences importantes au niveau des frais d'administration par unité de prestations (voir chapitre 6.3).
- La vitesse des paiements des caisses s'est constamment améliorée entre 2000 et 2016. Les enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires menées jusqu'à présent (en 2005 et 2009) ont révélé des résultats très positifs, toutes caisses confondues. En termes de qualité, il convient d'examiner d'un œil critique l'augmentation du taux de mises à charge du fondateur au cours de ces dernières années. Les analyses réalisées dans le cadre de la présente étude laissent à penser que ce phénomène n'est *pas* lié à la pression sur les coûts issue des accords de prestations. Non seulement ces analyses ne dégagent pas de corrélations conséquentes sur le plan statistique, mais il n'est en outre pas plausible que l'accord actuel sur les prestations entraîne une augmentation des erreurs de paiement, alors que la pression sur les coûts qui en découle est relativement faible.
- L'accord actuel sur les prestations incite peu les caisses à augmenter leur efficacité en termes de coûts. Il est, d'une part, trop simple pour la majorité des caisses effectives et les caisses forfaitaires de rester à bonne distance de la zone de malus ou de pertes. Alors que, d'autre part, les caisses forfaitaires peuvent facilement générer des bénéfices considérables et que les caisses effectives n'éprouvent pas de difficulté à descendre très bas dans la zone de bonus.

Compte tenu de cette situation, la majorité des caisses ne se voit pas poussée à réduire encore leurs coûts. La faible pression sur les coûts est liée aux paramètres actuels de l'accord de prestations (montant du bonus, montant du malus, niveau de la valeur cible de base).

- D'un autre côté, la faible pression sur les coûts émanant de l'accord actuel de prestations présente accessoirement un avantage, à savoir que les incitations envers la qualité semblent suffire pour éviter que les caisses ne diminuent sciemment le niveau de qualité afin de réduire leurs coûts. Il faut cependant s'attendre à ce que les caisses soient prêtes à risquer de diminuer la qualité de leurs prestations à travers une réduction de postes si le risque de malus ou de perte, et donc la pression sur les coûts des caisses, venait à augmenter. Il y a lieu de se demander si les systèmes actuels de pilotage de la qualité du travail des caisses (système de mise à charge du fondateur, directives SCI, concurrence entre caisses) suffiraient à contrer ce type de incitations erronées.

## 11 Champs d'action en vue de l'accord 2019 à 2023

Le principal potentiel d'amélioration de l'accord de prestations actuel consiste à renforcer les incitations à fournir des prestations avec le maximum d'efficacité possible au niveau des coûts et à prendre simultanément des mesures pour empêcher qu'il en résulte une baisse de la qualité des prestations fournies.

Les optimisations qui s'imposent dans cette perspective au niveau de l'accord 2019 à 2023 sont décrites ci-après.

### 11.1 Eléments incontestés de l'accord actuel

Les éléments incontestés de l'accord de prestations actuels sont nombreux. Il s'agit notamment des ch. 1 à 5, 7, 8, 10 et 11<sup>27</sup> de l'accord. La discussion porte en premier lieu sur le ch. 6 *Financement*, sur les *autres éléments constitutifs de l'accord* mentionnés au ch. 9 et sur la question de l'éventuelle nécessité d'élargir l'accord.

Les éléments suivants relatifs au financement ne font l'objet d'aucune critique ni de la part des organes d'exécution ni du point de vue de la conception. Il convient donc de les maintenir:

- Le volume des prestations fournies par les caisses de chômage est mesuré à l'aide des unités de prestations d'un catalogue de prestations.
- Le catalogue de prestations est contrôlé périodiquement à l'aide de calculs basés sur une analyse des frais de procédure.
- Les frais d'administration sont indemnisés par année sur la base des unités de prestations réalisées.
- Le retard pris par une caisse dans l'adaptation de son effectif au changement du nombre de bénéficiaires est pris en compte au niveau de l'indemnisation en fonction de l'évolution de ce nombre.

### 11.2 Précision de l'objectif du pilotage

Une caisse de chômage cherche à agir de manière à remplir les tâches qui lui incombent en vertu de l'art. 81 LACI de la façon la plus efficace possible et dans le respect des exigences légales. Partant de cette réflexion, le SECO conclut dans son rapport de l'an 2000 qu'il est économiquement judicieux de définir un accord qui évalue l'efficacité des caisses de chômage en fonction du volume de prestations par rapport à des inputs donnés<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> But et bases légales de l'accord, buts de la «caisse de chômage», organe d'exécution de la LACI, indices de performance, prestations du fondateur de la caisse de chômage et de l'organe de compensation de l'AC, système d'édition des rapports, règlement de la caisse de chômage, durée de l'accord et choix du système de décompte.

<sup>28</sup> Cf. le rapport «Die Optimierung der Vereinbarung für den Vollzug des AVIG durch die Arbeitslosenkassen», de l'an 2000 (p. 9).

Cette définition de l'objectif admet trois types de pilotage fondamentaux:

- Pilotage A: les caisses doivent minimiser les coûts d'exécution par prestation sous réserve du respect d'exigences minimales définies (p. ex. en ce qui concerne le taux d'erreurs admissible et la durée de versement).
- Pilotage B: les caisses doivent fournir des prestations en assurant le niveau le plus élevé possible de certains aspects de la qualité (p. ex. minimiser les erreurs de versement et maximiser la rapidité des paiements) sans toutefois dépasser des coûts définis par unité de prestations.
- Pilotage C: les caisses doivent poursuivre l'objectif consistant à optimiser aussi bien certains aspects liés à la qualité que l'efficacité des coûts.

L'accord de prestations tel qu'il se présente actuellement correspond plutôt au type de pilotage A, où la garantie des exigences minimales liée à la qualité doit passer par d'autres systèmes (notamment le système de mise à charge du fondateur). Ces systèmes de pilotage complémentaires ne sont toutefois en mesure d'assumer cette tâche que partiellement (cf. chap. 5.3). Il en résulte l'incitation inadéquate potentielle pour les caisses à optimiser les coûts au détriment de la qualité. Jusqu'à présent, ce potentiel d'incitation inadéquate ne s'est pas avéré être un véritable problème dans la pratique, car la pression sur les coûts résultant de l'accord de prestations n'est actuellement pas très forte et les systèmes d'objectifs des fondateurs incitent les caisses à atteindre un niveau de qualité élevé.

Une autre conséquence de la pression sur les coûts relativement faible est que les caisses ne sont en fin de compte pas contraintes d'adopter le comportement visé par le pilotage de type A. Au lieu de maximiser l'efficacité des coûts, elles ont également le choix d'opter pour un système d'objectifs s'inscrivant dans la logique du pilotage B ou C. C'est sans doute ce qui explique la grande diversité des systèmes d'objectifs des caisses actuelles (cf. chap. 5.1).

**Recommandation:** dans le cadre du remaniement du prochain accord de prestations, il conviendrait de définir en premier lieu les effets qui sont visés par le pilotage (pilotage A, B ou C) et les systèmes d'objectifs des caisses qui sont souhaitables ou indésirables parmi les quatre types de systèmes actuels (cf. chap. 5.1).

### 11.3 Système dual: neutralité des coûts des deux modèles de décompte

L'accord de prestations actuel permet aux fondateurs des caisses de choisir entre une indemnisation basée sur le système forfaitaire ou une indemnisation basée sur le système de bonus/malus. Ce système dual est critiqué par de nombreux responsables de caisses, comme expliqué au chap. 9.

D'un point de vue économique, aucun argument convaincant ne vient toutefois étayer le fait qu'un système de décompte uniforme pour toutes les caisses serait préférable au système dual. Les deux systèmes de décompte peuvent être conçus de façon à ce que, du point de vue du fonds

de l'AC, ils soient équivalents aussi bien en termes de coûts d'exécution qu'en termes de qualité des prestations. Pour cela, les deux conditions suivantes doivent être remplies:

1. Les coûts globaux liés aux forfaits doivent être aussi élevés que ne le seraient les frais d'administration si les caisses indemnisées sur la base du système forfaitaire étaient indemnisées sur la base du système des frais effectifs.
2. La forte incitation des caisses soumises au régime forfaitaire à maximiser leur efficacité en termes de coûts ne doit pas avoir d'impact négatif sur la qualité des prestations.

Ces deux conditions ne sont actuellement pas remplies.

***Les coûts globaux de l'indemnisation sur la base du système forfaitaire sont plus élevés que ceux de l'indemnisation sur la base du système bonus/malus***

Compte tenu des conditions générales actuelles, les caisses indemnisées sur la base du système forfaitaire occasionneraient moins de coûts au fonds si, au lieu d'être indemnisées sur la base d'un forfait, elles étaient indemnisées sur la base des frais effectifs, et ce pour deux raisons:

- Il convient de partir du principe que les caisses ayant opté pour le système forfaitaire sont (majoritairement) celles dont l'efficacité des coûts est supérieure à la moyenne. C'est donc seulement si le forfait était proportionnellement *plus bas* que les coûts moyens des caisses indemnisées sur la base des frais effectifs que le système forfaitaire n'entraînerait aucun coût pour le fonds. Or ce n'est pas le cas.
- Au contraire, le forfait actuel est significativement *plus élevé* que les coûts moyens des caisses (cf. chap. 6.4).

Compte tenu des conditions générales actuelles, il serait donc nettement plus avantageux pour le fonds d'indemniser toutes les caisses selon le système des frais effectifs (cf. chap. 6.6).

***Les incitations négatives concernant la qualité sont également plus fortes dans le système d'indemnisation forfaitaire que dans le système d'indemnisation bonus/malus***

Étant donné que les fondateurs de caisses soumises au régime forfaitaire tirent un avantage plus conséquent de l'augmentation de l'efficacité que les fondateurs de caisses indemnisés sur la base des frais effectifs, les incitations à augmenter l'efficacité des coûts au détriment de la qualité sont (en théorie) également plus fortes parmi les caisses forfaitaires.

Dans ce contexte, il convient toutefois de souligner expressément que parmi les sept caisses forfaitaires interrogées, certaines caisses ne présentent aucune stratégie allant dans ce sens, mais qu'au contraire, des exemples rencontrés montrent que les caisses utilisent les excédents du forfait pour introduire des mesures d'amélioration de la qualité.

### ***Avantage potentiel du système forfaitaire pour le fonds de compensation de l'AC***

Le principal avantage potentiel du système forfaitaire pour le fonds serait que celui-ci participerait directement ou indirectement aux économies de coûts, qui sont typiquement plus importantes parmi les caisses forfaitaires grâce aux plus fortes incitations fournies par ce système.

Selon la présente évaluation, ce ne serait cependant le cas que si les coûts des caisses soumises au régime forfaitaire étaient également inclus dans la valeur cible de base. L'amélioration continue de l'efficacité des coûts des caisses forfaitaires conduirait alors à une baisse constante de la valeur cible de base, d'où une réduction chaque année non seulement du forfait, mais aussi de la limite du malus des caisses indemnisées sur la base des frais effectifs. Ce principe contredit toutefois fondamentalement la logique de l'accord de prestations actuel, qui souhaite volontairement éviter une nouvelle hausse de la pression sur les coûts et assurer aux caisses la meilleure sécurité possible en termes de planification par le biais d'une valeur cible de base fixe.

### ***L'introduction d'un forfait unique n'est pas réalisable***

Le passage du système dual actuel à un système de décompte unique pour toutes les caisses signifierait que les caisses soumises au régime forfaitaire devraient être indemnisées sur la base des frais effectifs. L'introduction d'un forfait unique pour toutes les caisses n'est en revanche pas réalisable, et ce en raison des considérations qui suivent. Au vu des différences de coûts importantes entre les caisses (cf. chap. 6.3), le forfait à définir devrait se situer nettement au-dessus des coûts moyens pour qu'il couvre les coûts d'au moins la majorité, sinon de l'ensemble des caisses. Il en résulterait toutefois une hausse considérable du total des frais d'administration pour le fonds de l'AC. Si, au lieu de cela, le forfait était fixé de manière neutre en termes de coûts pour le fonds, à savoir à hauteur des coûts moyens actuels de toutes les caisses, de nombreuses caisses indemnisées aujourd'hui sur la base des frais effectifs ne seraient pas en mesure d'exécuter les tâches qui leur incombent en couvrant leurs coûts.

**Recommandation:** si le système forfaitaire et le système de bonus/malus doivent être conçus de façon neutre en termes de coûts pour le fonds, il convient de recommander ce qui suit:

- Le forfait ne doit jamais être supérieur aux coûts moyens de *toutes* les caisses. La valeur de référence ne doit pas être déterminée uniquement sur la base des caisses qui restent dans le système de bonus/malus (car celles-ci présentent typiquement des coûts moyens plus élevés que les caisses forfaitaires en raison du mécanisme d'auto-sélection), mais sur la base des coûts moyens de toutes les caisses (caisses forfaitaires comprises). Il convient de prendre pour référence au moins les coûts de toutes les caisses publiques (caisses publiques forfaitaires comprises) en tant qu'exigence minimale. Ainsi, il n'y aurait certes pas d'enquête exhaustive, mais on disposerait au moins d'un échantillon représentatif de toute la Suisse.
- Etant donné que les caisses plus efficaces optent typiquement pour le système forfaitaire, le forfait devrait en principe être fixé plus bas que les coûts moyens de toutes les caisses. Autrement, le total des forfaits versés serait plus élevé que les frais d'administration moyens de ces

caisses et les deux systèmes ne seraient plus neutres en termes de coûts. En ce sens, l'approche adoptée dans le premier accord de prestations, à savoir de fixer la valeur cible de base et donc le forfait au niveau des 75 % des meilleures caisses, mérite d'être examinée.

L'introduction d'un forfait pour toutes les caisses est déconseillée.

#### 11.4 Réintroduction d'un benchmarking des coûts

Tant que le système dual est conservé et que certaines caisses sont indemnisées de manière forfaitaire, le forfait doit être établi dans le cadre d'un benchmarking des coûts, conformément aux réflexions mentionnées au chap. 11.3. Les expériences faites en lien avec l'accord de prestations actuel montrent qu'un forfait fixé à long terme ne constitue pas une option valable (cf. chap. 6.6).

**Recommandation:** pour calculer des benchmarks de coûts pertinents, les coûts effectifs du plus grand nombre possible de caisses, ou du moins ceux de toutes les caisses publiques (caisses forfaitaires comprises), doivent être disponibles. Cela signifie qu'il faut également demander aux caisses forfaitaires (qui participeront au benchmarking des coûts) de tenir une comptabilité (pouvant être révisée) et de la présenter chaque année à l'organe de compensation.

#### 11.5 Montant du forfait et utilisation du gain par les caisses soumises au régime forfaitaire

Les exemples de caisses publiques soumises au régime forfaitaire qui réalisent actuellement des gains considérables chaque année, gains qu'elles versent toutes, à une exception près, intégralement ou partiellement au fondateur, suscitent presque obligatoirement la question de savoir si ce type de prime octroyée aux fondateurs publics ou privés des caisses forfaitaires est conforme à l'esprit de l'assurance-chômage.

Selon la présente évaluation, les excédents issus du financement forfaitaire ne posent pas de problème d'un point de vue économique tant qu'ils constituent le résultat d'une efficacité supérieure. Le forfait doit effectivement inciter à atteindre la plus grande efficacité possible.

La problématique de l'accord en vigueur est que le forfait actuel est si élevé que même les caisses forfaitaires dont les structures de coûts sont moins efficaces que la moyenne parviennent encore à réaliser des gains et que les caisses forfaitaires dont l'efficacité est supérieure dégagent, elles, des excédents considérables.

Si le forfait était calculé conformément aux recommandations du chap. 11.3, le gain serait nettement plus modéré. En outre, les caisses soumises au régime forfaitaire seraient alors confrontées à un réel risque de perte et, au lieu de verser les gains aux fondateurs, préféreraient les utiliser

pour constituer des réserves en vue d'éventuelles pertes ultérieures. Or, compte tenu des conditions générales actuelles, les caisses soumises au régime forfaitaire n'ont aucune raison d'agir de la sorte, car le risque de perte est pratiquement nul.

**Recommandation:** le forfait devrait être calculé selon les propositions du chap. 11.3. Cela permettrait de réduire considérablement les gains potentiels par rapport à aujourd'hui. Si le forfait restait à son niveau actuel, il conviendrait éventuellement de prévoir une restriction du gain maximal autorisé ou une affectation des excédents. Dans ce cas, les caisses forfaitaires devraient toutefois tenir une comptabilité propre.

## 11.6 Bonus et malus des caisses indemnisées sur la base des frais effectifs

Les caisses indemnisées sur la base des frais effectifs sont aujourd'hui fortement incitées à ne pas se retrouver dans la zone du malus. Cette incitation devrait être maintenue à l'avenir. L'incitation à atteindre la zone du bonus est en revanche faible, les bonus étant trop modestes.

**Recommandation:** en ce qui concerne le bonus et le malus, les questions suivantes se posent selon la présente évaluation en rapport avec le futur accord de prestations:

- A l'avenir, faut-il à nouveau accorder aux caisses la possibilité de réaliser des bonus substantiels si leur efficacité dépasse largement la moyenne, comme ce fut le cas dans le cadre du premier accord de prestations?
- Le bonus doit-il être défini à l'image du malus, de sorte que les risques de malus et les chances de bonus s'équilibrent<sup>29</sup>? Le système de bonus/malus serait alors équivalent au système forfaitaire, avec la différence que, d'une part, il existerait une zone neutre et que, d'autre part, tant les chances de bénéfice que les risques de pertes seraient proportionnellement plus faibles que parmi les caisses forfaitaires.
- Comment garantir que la menace du malus reste crédible aux yeux des caisses suite à l'arrêt du Tribunal administratif fédéral du 19 août 2015 concernant *une créance résultant de l'indemnisation des frais d'administration (malus pour l'année 2008)*? Il convient éventuellement d'adapter l'accord de prestations sur ce point ou de réexaminer le mode de fixation du niveau du malus.

---

<sup>29</sup> Cela signifierait par exemple qu'à partir d'une efficacité 20 % meilleure que la moyenne, un bonus de 50 % serait accordé et qu'à partir d'une baisse de performance de 20 %, le malus serait de 50 %.

## 11.7 Pilotage de la qualité

Différents éléments incitent les caisses à fournir des prestations de bonne qualité. Tant que l'accord de prestations n'induit pas une forte pression sur les coûts, ces incitations semblent suffisantes pour éviter que les caisses diminuent la qualité de leurs prestations en raison de considérations d'ordre financier. Mais si le risque de malus ou de pertes, et donc la pression sur les coûts pesant sur les caisses, venaient à augmenter, il faudra s'attendre à ce que les caisses soient prêtes à s'exposer une diminution de la qualité de leurs prestations dans le cadre d'une réduction de personnel (cf. chap. 5.3).

En cas de pression accrue sur les coûts dans le cadre du futur accord de prestations, le pilotage global des caisses de chômage devrait donc également renforcer les incitations liées à la qualité, afin de contrer les incitations négatives y relatives. Ce point ne doit pas être obligatoirement réglé dans l'accord.

**Recommandation:** les optimisations suivantes doivent être examinées:

- Il convient de définir pour quelles dimensions de la qualité des exigences minimales doivent être définies du point de vue l'AC et pour quels aspects de la qualité les caisses devraient garder leur liberté d'action (horaires d'ouverture, etc.).
- Il convient de concevoir des incitations efficaces qui sanctionnent la mauvaise qualité (selon les dimensions pertinentes définies au préalable) et récompensent la bonne qualité. Les incitations résultant de l'actuel système de mise à charge du fondateur ne sont pas suffisantes dans ce contexte (cf. chap. 5.3).
- L'incitation inadéquate de la bonification pour risque de responsabilité, décrite au chap. 5.3, doit être corrigée.

## 11.8 Prise en compte des facteurs de coûts exogènes

Les frais d'administration par unité de prestation des caisses de chômage divergent en partie en raison de facteurs d'influence exogène.

La marge de fluctuation prise en compte jusqu'ici entre la limite du malus et la valeur cible se révèle aujourd'hui suffisante, ainsi, les CCh payant davantage pour le loyer ou dont le personnel perçoit des salaires plus élevés sur le plan régional ne se retrouvent pas dans la zone de malus aussi longtemps que leur efficacité n'est pas nettement inférieure à la moyenne. En ce sens, les désavantages d'ordre financier d'origine exogène sont compris indirectement dans la marge de fluctuation.

S'agissant des influences exogènes liées aux différentes structures des bénéficiaires (cf. chapitre 8.5), il convient de se poser la question de savoir si et de quelle manière ces influences seront prises en compte à l'avenir dans l'accord de prestations. Dans ce contexte, les approches suivantes entrent en principe en ligne de compte :

- Intégration sommaire des influences exogènes potentielles au niveau de la structure des bénéficiaires dans la marge de fluctuation générale.
- Correction des frais d'administration par unité de prestations des influences de la structure des bénéficiaires par le biais de modèles économétriques, à l'instar de ce qui est fait depuis des années dans le cadre de la mesure des résultats des ORP.

Pour les raisons suivantes, nous recommandons de suivre la première des deux variantes présentées ci-dessus :

- Les calculs annuels se baseraient sur un échantillon de vingt-cinq caisses de chômage, c'est-à-dire sur vingt-cinq observations. Dans ce contexte, en raison du faible nombre d'observations, il faut s'attendre à des variations au cours du temps dans la mesure des effets des facteurs d'influence exogènes.
- Les corrections peuvent seulement être calculées, une fois l'année de référence clôturée. Ce qui signifie que les CCh n'auraient connaissance des frais d'administration définitifs et corrigés par unité de prestations seulement après la clôture de l'exercice concerné. Ce qui réduit la sécurité en termes de planification.
- La signification de l'influence exogène au niveau de la structure des bénéficiaires est relativement faible, c'est pourquoi il nous paraît plus judicieux de renoncer à la variante occasionnant une plus grande charge de travail au niveau des calculs économétriques.

**Recommandation** : il convient de vérifier les améliorations suivantes :

- Il est recommandé de prendre en compte de manière explicite les désavantages et avantages d'ordre financier de nature exogène présentés aux chapitres 8.2 et 8.3 sous forme de marge de fluctuation individuelle qui se trouve entre la limite du malus et la valeur cible.
- Pour des raisons de difficultés méthodologiques (faible nombre d'observations), il n'est pas conseillé de calculer et de corriger annuellement les influences exogènes au niveau de la structure des bénéficiaires. Les influences exogènes potentielles au niveau de la structure des bénéficiaires doivent soit être intégrées de manière sommaire dans la marge de fluctuation, soit ne pas être prises en compte en raison de leur faible importance.

## Annexes A: évolution de la définition du catalogue des unités de prestations entre 2000 et 2016

| Code princ. | Sous-code | Désignation  | Nombre d'unités de prestations par activité |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
|-------------|-----------|--|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
|             |           |  | 2000  | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
| <b>A01</b>  |           | <b>Inscriptions indemnités de chômage (IC) / mesures relatives au marché du travail (MMT)</b>                    |   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A011        | 10        | Nouvelles inscriptions IC/MMT dans les 3 ans après échéance du délai-cadre                                       | 9   | 9    | 9    | 12   | 12   | 12   | 12   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A011        | 20        | Nouvelles inscriptions IC/MMT autres   | 6   | 6    | 6    | 9    | 9    | 9    | 9    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A011        | 30        | Nouvelles inscriptions IC/MMT  |   |      |      |      |      |      |      | 50   | 50   | 50   | 50   | 55   | 55   | 55   | 55   | 55   | 55   |
| A013        | 10        | Réinscriptions IC/MMT après 1 à 6 mois au cours du même DC   | 4   | 4    | 4    | 6    | 6    | 6    | 6    | 20   | 20   | 20   | 20   | 25   | 25   | 25   | 25   | 25   | 30   |
| A014        | 10        | Réinscriptions IC/MMT après plus de 6 mois au cours du même DC   | 4   | 4    | 4    | 6    | 6    | 6    | 6    | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 40   |
| A015        | 10        | Inscriptions selon art. 29 LACI  | 6   | 6    | 6    | 9    | 9    | 9    | 9    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 15   |
| A016        | 10        | Prise en compte de la période éducative*   | 3   | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 15   |
| A017        | 10        | Soumissions pour décision  | 3   | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 7    | 15   |
| A018        | 10        | Inscription avec code AI   |   |      |      |      |      |      |      | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 12   |
| A019        | 10        | Changement de caisse   |   |      |      |      |      |      |      |      |      | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 25   |
| <b>A02</b>  |           | <b>Décompte mensuel indemnités de chômage (IC) / mesures relatives au marché du travail (MMT)</b>                |   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A021        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT  | 2   | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A021        | 20        | Décomptes mensuels IC  |   |      |      |      |      |      |      | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |
| A021        | 30        | Décomptes mensuels avec IC et MMT  | 3   | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A021        | 40        | Décomptes mensuels MMT   |   |      |      |      |      |      |      | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |
| A022        | 10        | Décomptes mensuels coûts de projet afférents au projet concernant les mesures relatives au marché du travail     | 2   | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A022        | 20        | Décomptes mensuels affichant des CAP MMT   |   |      |      |      |      |      |      | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 3    |
| A023        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec créances provenant des stages professionnels                                      | 0,5   | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  | 0,5  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A023        | 20        | Décomptes mensuels avec SP   |   |      |      |      |      |      |      | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 5    |
| A025        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec bonification selon l'art. 29  |   |      |      | 3    | 3    | 3    | 3    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A025        | 20        | Décomptes mensuels avec art 29 LACI  |   |      |      |      |      |      |      | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 80   |
| A026        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec importation ou exportation des prestations  |   |      |      | 5    | 5    | 5    | 5    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A026        | 20        | Décomptes mensuels E303 importation des prestations (avance sur exportation de prestations)                      |   |      |      |      |      |      |      | 14   | 14   | 14   | 14   | 14   | 14   | 14   | 14   | 14   | 14   |
| A026        | 30        | Décomptes mensuels E303 exportation des prestations  |   |      |      |      |      |      |      | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   |
| <b>A03</b>  |           | <b>Décompte mensuel supplémentaire indemnités de chômage (IC) / mesures relatives au marché du travail (MMT)</b> |   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A031        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec revenu intermédiaire  | 2   | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 8    | 7    |
| A032        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec jours de suspension   | 5   | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    | 5    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A032        | 20        | Décomptes mensuels IC/MMT avec jours de suspension IC  |   |      |      |      |      |      |      |      | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 20   |
| A032        | 30        | Décomptes mensuels IC/MMT avec jours de suspension ORP   |   |      |      |      |      |      |      |      | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 2    |
| A033        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec jours d'attente   | 3   | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A034        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec indemnisation selon art. 29, LACI   | 3   | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |
| A036        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec destinataire tiers  |   | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 1    | 2    |
| A037        | 10        | Décomptes mensuels IC/MMT avec art. 26/28 LACI   | 2   | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    |

| Code princ. | Sous-code | Désignation   | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |    |
|-------------|-----------|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|----|
| <b>A01</b>  |           | <b>Inscriptions indemnités de chômage (IC) / mesures relatives au marché du travail (MMT)</b> |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A011        | 10        | Nouvelles inscriptions IC/MMT dans les 3 ans après échéance du délai-cadre                    | 9    | 9    | 9    | 12   | 12   | 12   | 12   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A011        | 20        | Nouvelles inscriptions IC/MMT autres  | 6    | 6    | 6    | 9    | 9    | 9    | 9    |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A011        | 30        | Nouvelles inscriptions IC/MMT   |      |      |      |      |      |      |      | 50   | 50   | 50   | 50   | 55   | 55   | 55   | 55   | 55   | 55   |    |
| <b>A04</b>  |           | <b>Indemnisation du chômage partiel (ICP)</b>   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A041        | 10        | Premiers décomptes ICP avec jusqu'à 10 personnes touchées                                     | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 30   | 30   |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A041        | 20        | Premiers décomptes ICP avec jusqu'à 20 personnes touchées                                     | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 30   | 30   |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A041        | 30        | Premiers décomptes ICP avec jusqu'à 20 personnes touchées                                     | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 50   | 50   |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A041        | 40        | Premiers décomptes ICP par entreprise / service de l'entreprise                               |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 30   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 30   |    |
| A041        | 50        | Premiers décomptes ICP par collaborateur indemnisé  |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 30   | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 8    |    |
| A044        | 10        | Décomptes ultérieurs ICP avec jusqu'à 10 personnes touchées                                   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 9    | 9    |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A044        | 20        | Décomptes ultérieurs ICP avec jusqu'à 20 personnes touchées                                   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 13   | 13   |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A044        | 30        | Décomptes ultérieurs ICP avec jusqu'à 20 personnes touchées                                   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 20   | 20   |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A044        | 40        | Décomptes ultérieurs ICP par collaborateur indemnisé  |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 9    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 2    | 7    |    |
| <b>A05</b>  |           | <b>Indemnités en cas d'intempéries (II)</b>   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A051        | 10        | Premiers décomptes II avec jusqu'à 10 personnes touchées                                      | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 30   | 30   | 30   | 30   |      |      |      |      |      |      |    |
| A051        | 20        | Premiers décomptes II avec jusqu'à 20 personnes touchées                                      | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 30   | 30   | 30   | 30   |      |      |      |      |      |      |    |
| A051        | 30        | Premiers décomptes II avec jusqu'à 20 personnes touchées                                      | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 50   | 50   | 50   | 50   |      |      |      |      |      |      |    |
| A051        | 40        | Premiers décomptes II par entreprise / service de l'entreprise                                |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 30   | 30   | 30   | 30   | 30   | 25   |    |
| A051        | 50        | Premiers décomptes II par collaborateur indemnisé   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 4    | 4    | 4    | 4    | 4    | 10   |    |
| A054        | 10        | Décomptes ultérieurs II avec jusqu'à 10 personnes touchées                                    | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   |      |      |      |      |      |      |    |
| A054        | 20        | Décomptes ultérieurs II avec jusqu'à 20 personnes touchées                                    | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 10   | 20   | 20   | 20   | 20   |      |      |      |      |      |      |    |
| A054        | 30        | Décomptes ultérieurs II avec jusqu'à 20 personnes touchées                                    | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 15   | 20   | 20   | 20   | 20   |      |      |      |      |      |      |    |
| A054        | 40        | Décomptes ultérieurs II par collaborateur indemnisé   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 9    |    |
| <b>A06</b>  |           | <b>Indemnité en cas d'insolvabilité (I ins.)</b>  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A061        | 10        | Décompte des bénéficiaires (I ins.)   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 90   |    |
| A062        | 10        | Clarification des droits à l'ins.pour les non-bénéficiaires                                   | 15   | 15   | 20   | 20   | 20   | 20   | 20   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 90 |
| A063        | 10        | Clarification des droits par entreprise I ins.  |      |      | 50   | 50   | 50   | 50   | 50   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 40   | 85 |
| <b>A07</b>  |           | <b>Stabilo</b>  |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |    |
| A071        | 10        | Décomptes mensuels art. 2 Stabilo MMT   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |    |
| A072        | 10        | Décomptes mensuels art. 3 Stabilo MMT   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |    |
| A073        | 10        | Décomptes mensuels ICP art. 4 Stabilo/service   |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      |      | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    | 3    |    |

Évaluation du système de pilotage des caisses de chômage

| Code princ.     | Sous-code | Désignation  | 2000  | 2001 | 2002             | 2003             | 2004             | 2005             | 2006             | 2007             | 2008             | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   |
|-----------------|-----------|--|---|------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| <b>A09</b>      |           | <b>Cas d'assurance divers</b>  |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A091            | 10        | Demande de remise  | 5   | 5    | 5                | 5                | 5                | 5                | 5                |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A091            | 20        | Demande de remise (sans fonds)   |   |      |                  |                  |                  |                  |                  | 20               | 20               | 20     | 20     | 20     | 20     | 20     | 20     | 20     | 25     |
| A091            | 30        | Demande de remise à la charge du fonds   |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        | 40     | 40     | 40     | 40     | 40     | 40     | 25     |
| A092            | 10        | Recours et plaintes pénales  | 8   | 8    | 8                |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A092            | 20        | Recours, oppositions et plaintes pénales   |   |      |                  | 15               | 15               | 15               | 15               |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A092            | 30        | Plaintes pénales   |   |      |                  |                  |                  |                  |                  | 30               | 30               | 30     | 30     | 30     | 30     | 30     | 30     | 30     | 45     |
| A092            | 40        | Recours et oppositions   |   |      |                  |                  |                  |                  |                  | 60               | 60               | 60     | 60     | 60     | 60     | 60     | 60     | 60     | 95     |
| A094            | 10        | Remboursement  | 4   | 4    | 4                |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A094            | 20        | Remboursement indemnité de chômage   |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A094            | 25        | Remboursements indemnité de chômage / mesures relatives au marché du travail             |   |      |                  | 4                | 4                | 4                | 4                | 20               | 20               | 20     | 20     | 20     | 20     | 20     | 20     | 20     | 25     |
| A094            | 30        | Remboursement indemnités en cas d'intempéries  |   |      |                  | 4                | 4                | 4                | 4                | 20               | 20               | 20     | 20     | 30     | 30     | 30     | 30     | 30     | 50     |
| A094            | 40        | Remboursement indemnisation du chômage partiel   |   |      |                  | 4                | 4                | 4                | 4                | 20               | 20               | 20     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     | 50     |
| A094            | 50        | Remboursement indemnité en cas d'insolvabilité   |   |      |                  | 4                | 4                | 4                | 4                | 30               | 30               | 30     | 30     | 30     | 30     | 30     | 30     | 30     | 50     |
| A095            | 10        | Clarifications LTN   |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        | 36     |        |        |        |        |        |        |
| A095            | 20        | Clarifications LTN   |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        | 90     | 90     | 90     | 90     | 90     | 60     |
| <b>A10</b>      |           | <b>Dossiers traités dont les UP ne sont pas générées par l'application SIPAC</b>         |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A101            | 10        | Recours à des apprentis dans les caisses de chômage                                      |   |      | 50 %<br>partiel  | 50 %<br>partiel  | 50 %<br>partiel  | 50 %<br>partiel  | 50 %<br>partiel  | 50 %<br>partiel  | 50 %<br>partiel  |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A101            | 20        | Recours à des apprenants dans les caisses de chômage                                     |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  | 10'720 | 10'720 | 10'720 | 10'720 | 10'720 | 10'720 | 10'720 | 10'720 |
| A102            | 10        | Recours à des candidats à la maturité professionnelle dans les caisses de chômage        |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  | 5'360  | 5'360  | 5'360  | 5'360  | 5'360  | 5'360  | 5'360  | 5'360  |
| A103            | 10        | Préparation d'un dossier de bénéficiaire pour le microfilmage                            |   |      | 1                | 1                | 1                | 1                | 1                | 5                | 5                | 5      | 5      | 5      | 5      | 5      | 5      | 5      | 9      |
| A104            | 10        | Participation de représentants des caisses aux séances de l'organe de compensation AC    |   |      | 1/200<br>partiel | 1/220<br>partiel | 1/220<br>partiel | 1/220<br>partiel | 1/220<br>partiel | 1/220<br>partiel | 1/220<br>partiel |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A104            | 20        | Participation de représentant(e)s des caisses aux séances de l'organe de compensation AC |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  | 98     | 98     | 98     | 98     | 98     | 98     | 98     | 135    |
| A105            | 10        | Traitement des formulaires d'attestation des périodes d'activité en CH (E301)            |   |      |                  | 15               | 15               | 15               | 15               | 11               | 11               | 11     | 11     | 11     | 11     | 11     | 11     | 11     | 15     |
| A106            | 10        | Préparation d'un dossier de bénéficiaire IC pour sa numérisation                         |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  | 3      | 3      | 3      | 3      | 3      | 3      | 3      | 3      |
| A106            | 20        | Numérisation (A11, A12, A13, A41, A51 et A63)  |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        | 9      |
| A107            | 10        | Traitement d'une déclaration d'accident avec SUNET                                       |   |      |                  |                  |                  | 7                | 7                | 7                | 7                |        |        |        |        |        |        |        |        |
| A107            | 20        | Envoi des déclarations de dommage avec Sunet UVAL  |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  | 15     | 15     | 15     | 15     | 15     | 15     | 15     | 15     |
| <b>Légende:</b> |           |  |   |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
|                 |           | Texte  | Catégorie de prestations nouvellement définie           |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
|                 |           | Texte  | Catégorie de prestations supprimée dès l'année suivante |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |
|                 |           | Texte  | Pondération modifiée                                    |      |                  |                  |                  |                  |                  |                  |                  |        |        |        |        |        |        |        |        |

Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

Holzikofenweg 36, CH-3003 Berne

Tel 058 462 56 56, Fax 058 462 27 49

[www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), [info@seco.admin.ch](mailto:info@seco.admin.ch)

Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche DEFR