



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

LES STRATÉGIES DES ORP POUR L'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL ET LEUR EFFICACITÉ

UNE ÉVALUATION QUALITATIVE ET
QUANTITATIVE BASÉE SUR DES
EXEMPLES DE CHÔMEURS JEUNES
PEU QUALIFIÉS ET DE CHÔMEURS
PLUS ÂGÉS BIEN QUALIFIÉS

mandatée par l'assurance-
chômage

Oliver Bieri (Interface)
Ruth Bachmann (Interface)
Daniela Bodenmüller (DB train &
consult)
Andreas Balthasar (Interface)

Interface

DB Train & Consult

LES STRATÉGIES DES ORP POUR L'INTÉGRATION DANS LE
MARCHÉ DU TRAVAIL ET LEUR EFFICACITÉ

UNE ÉVALUATION QUALITATIVE ET QUANTITATIVE BASÉE SUR DES EXEMPLES DE
CHÔMEURS JEUNES PEU QUALIFIÉS ET DE CHÔMEURS PLUS ÂGÉS BIEN QUALIFIÉS

Luzern/Brig den 31. Mai 2006

Oliver Bieri (Interface)
Ruth Bachmann (Interface)
Daniela Bodenmüller (DB train & consult)
Andreas Balthasar (Interface)

SOMMAIRE

| | |
|---|-----------|
| LISTE DES ABRÉVIATIONS | 6 |
| I INTRODUCTION | 7 |
| 1.1 Exposé des problèmes | 7 |
| 1.2 Structure du rapport | 9 |
| 1.3 Remerciements | 9 |
| 2 CONDITIONS CADRE D'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL | 10 |
| 2.1 Directives et mesures au niveau fédéral | 10 |
| 2.2 Mesures relatives au marché du travail | 11 |
| 2.2.1 Mesures de formation | 14 |
| 2.2.2 Mesures d'emploi | 15 |
| 2.2.3 Mesures spéciales | 17 |
| 2.2.4 Réglementations concernant les indemnités | 18 |
| 2.3 Directives et mesures complémentaires au niveau cantonal | 20 |
| 3 PLAN DE L'ÉTUDE ET MÉTHODIQUE | 22 |
| 3.1 Définition et sélection des groupes étudiés | 22 |
| 3.2 Conception de l'étude | 24 |
| 3.2.1 Description des groupes étudiés: statistique descriptive | 24 |
| 3.2.2 Sélection des ORP pour une étude approfondie: analyse de cluster | 24 |
| 3.3 Collecte et analyse de données qualitatives | 25 |
| 4 ANALYSES QUANTITATIVES | 27 |
| 4.1 Statistique descriptive | 27 |
| 4.1.1 Caractéristiques des groupes étudiés | 27 |
| 4.1.2 Envergure du chômage dans les groupes étudiés | 29 |
| 4.1.3 La pratique de conseil et de décision en faveur des groupes étudiés | 31 |
| 4.2 Analyse de cluster | 39 |
| 4.2.1 Constitution d'indicateurs et analyse | 40 |
| 4.2.2 Résultats de l'analyse concernant les demandeurs d'emploi plus âgés | 44 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4.2.3 | Résultats de l'analyse concernant les jeunes demandeurs d'emploi | 45 |
| 4.2.4 | Conclusions concernant la sélection des ORP | 47 |
| 4.2.5 | Robustesse des clusters et liens avec les résultats | 47 |
| 5 | ANALYSES QUALITATIVES | 49 |
| 5.1 | Stratégies pour les demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés | 49 |
| 5.1.1 | Situation initiale de l'intégration dans le marché du travail | 50 |
| 5.1.2 | Stratégies des ORP pour l'intégration dans le marché du travail | 54 |
| 5.1.3 | Différences entre les ORP | 59 |
| 5.2 | Stratégies pour les jeunes en fin de scolarité obligatoire et les jeunes demandeurs d'emploi | 63 |
| 5.2.1 | Situation initiale de l'intégration dans le marché du travail | 63 |
| 5.2.2 | Stratégies des orp pour l'intégration dans le marché du travail | 68 |
| 5.2.3 | Différences entre les ORP | 74 |
| 6 | ÉVALUATION DES STRATÉGIES D'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL | 77 |
| 6.1 | Potentiel des stratégies pour les demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés | 77 |
| 6.2 | Potentiel des stratégies pour les jeunes en fin de scolarité obligatoire et les jeunes demandeurs d'emploi | 82 |
| 7 | SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS | 87 |
| 7.1 | Synthèse des résultats | 87 |
| 7.1.1 | Quelles sont les stratégies de conseil et de décision constatées ? | 88 |
| 7.1.2 | Quels sont les facteurs influençant la stratégie ? | 90 |
| 7.1.3 | Répercussions de la stratégie sur l'intégration dans le marché du travail | 93 |
| 7.2 | Recommandations | 97 |

LISTE DES ABREVIATIONS

| | |
|---------------|---|
| AC | Assurance-chômage |
| MMT | Mesures de marché du travail |
| SF | Stage de formation |
| SIPAC | Système d'information et de paiement des caisses d'assurance-chômage |
| PLASTA | Placement et marché du travail / Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail |
| LACI | Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage) |
| OACI | Ordonnance (O) sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité |
| AF | Allocations de formation |
| OFIAMT | Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (aujourd'hui seco) |
| AIT | Allocations d'initiation au travail |
| QB | Qualification de base |
| AI | Assurance-invalidité |
| LMMT | Offices de logistique des mesures de marché du travail |
| SPE | Service public de l'emploi |
| PET | Programme d'emploi temporaire |
| ORP | Office de placement régional |
| seco | Secrétariat d'État à l'économie |
| SEMO | Semestre de motivation |

- INTRODUCTION

En révisant la loi sur l'assurance-chômage (LACI) du 23 juin 1995, le législateur suisse a fondamentalement remanié et réorienté l'assurance-chômage (AC). C'est sur cette base que les cantons ont créé les offices régionaux de placement (ORP) à partir de 1996. L'offre des mesures de marché du travail (MMT) destinées à faciliter l'intégration dans le marché du travail a également été fortement développée et systématisée.

Jusqu'en 1998, les nouveaux ORP et leur autorité d'exécution ont été supervisés par l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT), puis par le nouveau Secrétariat d'État à l'économie (seco). Après une période de mise en place, différentes expertises externes ont permis d'évaluer les résultats de l'action des ORP. Sur la base de ces résultats, et en s'inspirant des méthodes du New Public Management, l'*Accord ORP/LMMT/autorité cantonale 2000*, un système d'indicateurs d'effet, a été développé pour mesurer les résultats obtenus par rapport aux objectifs de la LACI. Ceux-ci comprennent l'intégration rapide des demandeurs d'emploi dans le marché, la réduction du chômage de longue durée et des arrivées en fin de droit, ainsi que la prévention de recours répétés au service de placement. Cet ensemble de mesures a conduit à une mutation profonde des états d'esprit, le passage d'une orientation vers la prestation à une orientation vers le résultat, donnant par là une nouvelle force à l'objectif premier du législateur, à savoir l'insertion rapide et durable des demandeurs d'emploi sur le marché.

Les MMT et le service public de l'emploi (SPE) font l'objet d'évaluations scientifiques systématiques depuis 1996.¹ Les études réalisées jusqu'ici ont surtout été consacrées à l'analyse des résultats obtenus par le passé («impact evaluations»). Les données de ce genre sont, certes, très importantes pour la pratique administrative, mais il est tout aussi important de disposer d'informations sur la stratégie future que pourraient adopter les offices régionaux de placement (ORP) en fonction des situations pour optimiser leurs résultats («process evaluations»). C'est pourquoi, en 2004, le seco a organisé un «follow-up» (opération de suivi) et commandé plusieurs analyses, focalisées sur l'évaluation des processus.

○ EXPOSÉ DES PROBLÈMES

Les évaluations réalisées jusqu'ici ont déjà montré que les différences de résultats entre les ORP étaient dues pour environ 30% à l'utilisation variable des MMT.² En effet, par suite d'accords signés avec le seco en matière de résultats et de prestations, les cantons et donc les ORP disposent d'une

¹ Cf. <http://www.seco.admin.ch/themen/arbeitspolitik/index.html?lang=de>.

² Egger *et al.* (2000): Évaluation de l'utilisation des mesures de marché du travail, Berne.

certaines libertés d'action et d'une certaine autonomie dans l'utilisation des moyens financiers et du personnel mis à leur disposition pour la lutte contre le chômage. On peut donc aisément supposer que les stratégies de conseil et de placement qui ont été établies diffèrent en fonction des ORP. Jusqu'à maintenant pourtant, on ne sait peu ou rien de bien concret sur les différentes stratégies de conseil et de décision ni sur leurs résultats par rapport aux objectifs de la LACI.³

Ce sera donc le point de départ de notre évaluation. Une analyse approfondie des stratégies de placement et de conseil des ORP, faisant appel à des procédés de sondages quantitatifs et qualitatifs, va nous permettre d'examiner les effets des différentes approches utilisées pour l'intégration dans le marché du travail. L'objectif est d'évaluer l'activité de conseil et de décision des conseillers en personnel des ORP dans le contexte de l'offre des MMT spécifiques à la région et en corrélation avec des aspects concernant les processus et l'organisation des ORP. Les quatre questions suivantes constituent le cœur des analyses:

1. Quelles stratégies de conseil et de décision des ORP pouvons-nous identifier ?
2. Quels sont les facteurs qui ont présidé à l'apparition de ces stratégies de conseil et de décision ?
3. Des stratégies différentes donnent-elles des résultats différents sur le plan de l'intégration dans le marché du travail ?
4. Quelles déductions peut-on faire des résultats pour optimiser une activité de conseil et de décision ?

On peut supposer que les stratégies de conseil et de placement diffèrent significativement en fonction du parcours professionnel et de la qualification des assurés. Les mesures de résultats effectuées jusqu'ici n'ont pas fait l'analyse de ces aspects spécifiques. Le présent projet va donc opter pour ce type d'approche, axée sur des groupes spécifiques, dans notre cas: des chômeurs jeunes dont le niveau de qualification est faible et des chômeurs plus âgés disposant d'une bonne qualification.

Les deux groupes sélectionnés s'opposent par leur parcours professionnel et par leur qualification. Par principe les stratégies pratiquées pour chacun d'eux sont spécifiques et les ORP disposent d'offres de MMT en conséquence. Dans les deux cas, les chances d'intégration professionnelle dans le marché sont plus difficiles pour ces personnes et constituent des défis bien particuliers pour les conseillers ORP dans le cadre de leur activité de conseil et de décision.

³ Conf. Egger et al. (2000: 52): Évaluation de l'utilisation des mesures de marché du travail, p. 52, Berne.

○ STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport est divisé en sept chapitres. Le chapitre 1 présente la situation initiale de l'enquête et l'exposé des problèmes. Le chapitre 2 est consacré à la description des conditions cadre légales de l'assurance-chômage et des mesures d'exécution correspondantes. Dans le chapitre 3, nous présentons le plan d'étude et la méthodologie de la recherche.

Les résultats de cette étude sont réunis aux chapitres 4 et 5. Le chapitre 4 est consacré aux analyses quantitatives avec, en première partie, la description des groupes étudiés et des prestations des ORP selon les informations collectées dans les systèmes de bases de données du placement et des caisses d'assurance-chômage (PLASTA et SIPAC), en application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage. La deuxième partie de ce chapitre décrit la réalisation d'une analyse de cluster. Son objectif est de distinguer les ORP qui ont des stratégies différentes d'intégration dans le marché du travail. À partir de cette analyse, nous commenterons le choix des ORP dans le but de l'étude qualitative plus approfondie. Le chapitre 5 est dédié aux résultats des analyses qualitatives et traite de la manière dont les ORP abordent l'intégration dans le marché du travail pour les deux groupes étudiés. Nous y décrivons leur situation initiale et les stratégies des ORP en vue de l'intégration dans le marché du travail. L'évaluation de ces dernières fait l'objet du chapitre 6, présentée de manière séparée pour les deux groupes étudiés.

Finalement, le chapitre 7 fait la synthèse des résultats de l'étude et formule des recommandations d'optimisation de l'activité de conseil et de décision des ORP.

○ REMERCIEMENTS

Tous les responsables des ORP ainsi que les conseillers en personnel questionnés au cours de nos interviews nous ont accordé de bonne grâce un droit de regard dans les processus et méthodes de fonctionnement des ORP. Les personnes interrogées nous ont fait part de leurs réflexions dans le cadre de leur activité de conseil et de placement ainsi que de l'estimation de son efficacité. Nous les remercions vivement de cette ouverture au dialogue et de l'aide apportée dans le recensement des données.

Le projet a été accompagné et soutenu par des personnes qualifiées du Secrétariat d'État à l'économie, qui nous ont également fourni à tout moment les données et documents nécessaires à notre travail de recherche. Nous tenons à leur adresser ici tous nos remerciements pour cette excellente collaboration.

- CONDITIONS CADRE D'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Dans ce chapitre 2, nous allons présenter les bases légales liées aux prestations de l'AC qui sont importantes pour les groupes étudiés. Le paragraphe 2.1 abordera les directives et mesures au niveau fédéral et le paragraphe 2.2 la description des mesures relatives au marché du travail, avec un classement par catégories des différentes offres. Le paragraphe 2.3 sera consacré aux réglementations cantonales qui sont significatives pour les groupes étudiés.

○ DIRECTIVES ET MESURES AU NIVEAU FÉDÉRAL

L'article 85b de la LACI oblige les cantons à instituer des offices régionaux de placement (ORP). L'une des tâches principales des ORP est la réintégration rapide et durable des demandeurs d'emploi dans le marché pour laquelle ils jouent un rôle central. Les instruments essentiels dont disposent les ORP pour accomplir cette tâche sont les MMT, les mesures relatives au marché du travail. D'autre part, les ORP assument des missions de conseil et de placement et contrôlent les recherches effectuées par les demandeurs d'emploi.

La mission des ORP relative à l'intégration des assurés dans le marché du travail se répartit en trois domaines d'activités principaux.

Conseil et placement ainsi que contrôle des recherches de travail

L'article 85 de la LACI dit que les autorités cantonales conseillent les chômeurs et s'efforcent de les placer. Elles doivent veiller à ce que les possibilités de réinsertion des assurés soient clarifiées avec soin durant le premier mois de chômage contrôlé. La vérification de l'aptitude des chômeurs à être placés et l'exécution des prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral font également partie des tâches qui leur sont assignées.

Les entretiens de conseil et de contrôle sont menés par l'office compétent (art. 18, al. 2, OACI). Les organes d'exécution compétents mentionnés dans l'OACI⁴ renseignent les assurés sur leurs droits et obligations, notamment sur la procédure d'inscription et leur obligation de prévenir et d'abrèger le chômage (art. 19a, al. 1 et 3 OACI). Après s'être inscrits, les assurés doivent se présenter personnellement à l'ORP pour des entretiens de

⁴ art. 76, al. 1 a-d LACI: les caisses de chômage; l'organe de compensation de l'assurance-chômage, y compris le fonds de compensation; les organes d'exécution désignés par les cantons: l'autorité cantonale, les offices régionaux de placement (ORP) et le service de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT); les commissions tripartites.

conseil et de contrôle, l'ORP fixant lui-même les dates de ces entretiens. Les conseillers en personnel des ORP doivent enregistrer les dates des entretiens pour chaque assuré et dresser un procès-verbal des résultats de chaque entretien (art. 21 OACI).

Mise à disposition de mesures relatives marché du travail
 Les mesures de marché du travail (MMT) constituent un instrument destiné à prévenir le chômage imminent et à combattre le chômage existant (art. 1a, al. 2 LACI). Elles doivent améliorer l'aptitude au placement des assurés (art. 59, al. 2, let. a LACI) et aider à leur réintégration rapide et durable dans le marché du travail, promouvoir leurs qualifications professionnelles en fonction des besoins du marché du travail, diminuer le risque de chômage de longue durée et d'arrivée en fin de droit, ainsi que leur offrir la possibilité d'acquérir une expérience professionnelle (art. 59, al. 2 LACI).

L'assurance-chômage finance des mesures de formation (art. 60-62 LACI), des mesures d'emploi (art. 64a et 64b LACI) et des mesures spéciales (art. 65-72 LACI) (voir le détail au paragr. 2.2). Les cantons sont tenus de mettre en place une offre en conséquence. Finalement, ces différentes mesures sont à la disposition des ORP en faveur des demandeurs d'emploi.

Sanctions

Selon l'article 17, al. 1 à 3 de la LACI, l'assuré doit entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour éviter ou abrèger le chômage. Il est tenu, en particulier, de chercher du travail, au besoin en dehors de la profession qu'il exerçait précédemment. Il doit pouvoir apporter la preuve des efforts fournis. L'assuré doit se conformer aux prescriptions de contrôle édictées par le Conseil fédéral et accepter tout travail convenable qui lui est proposé. À l'injonction de l'ORP, il a l'obligation de participer à des MMT, des entretiens de conseil et à des réunions d'information et doit fournir les documents permettant de juger s'il est apte au placement ou si le travail proposé est convenable.

Si l'assuré manque à ces obligations vis-à-vis de l'AC, il peut s'attendre à une suspension temporaire du droit à l'indemnité. Il est suspendu, entre autres, s'il est sans travail par sa propre faute, s'il ne fait pas tout ce qu'on peut raisonnablement exiger de lui pour trouver un travail convenable, s'il n'observe pas les prescriptions de contrôle ou ne donne pas suite aux demandes de l'ORP, par exemple, s'il refuse un travail convenable, ne se présente pas à une MMT ou s'absente sans motif valable (art. 16 OACI, art. 30 LACI, art. 44 OACI).

○ MESURES RELATIVES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

L'assurance-chômage finance des mesures pour améliorer la qualification, l'employabilité et l'aptitude au placement de personnes menacées de chômage ou touchées par le chômage. Parmi ces mesures, on peut

distinguer les mesures de formation et d'emploi, ainsi qu'un groupe de mesures spéciales complémentaires. La figure D 2.1 donne une vue d'ensemble de ces mesures. Dans la description des différentes catégories qui suit ce tableau, nous avons attaché une attention particulière aux groupes étudiés.

D 2.1: VUE D'ENSEMBLE DES MESURES RELATIVES AU MARCHÉ DU TRAVAIL

| | Offres | Contenu et/ou prestations | Collectifs ⁵ | Individuels ⁶ | |
|----------------------|--|--|---|--------------------------|---|
| Mesures de formation | Cours | Cours de base | Législation AC, technique de candidature | X | X |
| | | Cours de formation professionnelle | Informatique, langue, soins, vente, etc. | X | X |
| | | Cours de formation personnelle | Bilan professionnel/personnel et stratégie de recherche, compétences sociales | X | |
| | | Qualifications de base (QB) | Formation surtout dans la langue nationale/en calcul et partie emploi | X | |
| | Entreprises d'entraînement | Formation continue, notamment dans le domaine commercial | X | | |
| | Stages de formation | Mise à jour du savoir-faire professionnel existant ou comblement de lacunes professionnelles | | X | |
| Mesures d'occupation | Programmes d'emploi temporaire (PET) | Offres avec ou sans partie formation ou technique de candidature et stratégie de recherche | X | | |
| | Semestre de motivation (SEMO) (Pré-Semestre de motivation) | Part de formation et d'emploi (soit dans des ateliers, soit stage en entreprise) et recherche de place d'apprentissage | X | | |
| | Stages professionnels | Stage en entreprise | | X | |
| Mesures spéciales | Allocations d'initiation au travail (AIT) | Allocations échelonnées (60%, 40%, 20% du salaire mensuel) versées à l'employeur normalement pendant 6 mois | | X | |
| | Allocations de formation (AF) | Allocations pour le rattrapage de la formation de base (apprentissage) pendant la période de formation | | X | |
| | Soutien à une activité indépendante | Versement d'indemnités journalières pendant la phase d'élaboration du projet (90 jours) et/ou prise en charge d'une partie des risques de perte (garantie de cautionnement) dans la phase de démarrage du projet | | X | |
| | Contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires | | | X | |

⁵ Les cours collectifs sont des mesures de reconversion et de formation continue spécialement organisés pour les assurés.

⁶ Les cours individuels sont des cours proposés sur le marché libre de la formation et qui peuvent être fréquentés par tout le monde, donc également par des non-chômeurs.

▪ MESURES DE FORMATION

En ce qui concerne les mesures de formation, les autorités du marché du travail ont à disposition différents types de mesures relatives au marché du travail qui peuvent être offertes sous forme de *cours*, *d'entreprises d'entraînement* et de *stages de formation*.

Cours

Une enquête que nous avons réalisée montre que les mesures de formation et de perfectionnement sont de loin celles auxquelles les autorités ont le plus fréquemment recours.⁷ Les cours permettent de réagir de manière particulièrement flexible aux besoins des assurés et de l'économie. En reconversion ou en perfectionnement, ils ont pour but d'améliorer l'aptitude au placement d'un assuré sur le marché du travail. Les cantons ont la possibilité de proposer des places dans des cours *individuels* ou dans des cours *collectifs*. Ils achètent généralement les offres de cours individuels sur le marché libre de la formation et du perfectionnement, mais confient l'organisation des mesures collectives de marché du travail à des prestataires. Il peut s'agir d'organismes privés ou d'organisations à but non lucratif reconnues d'utilité publique. Ces mesures sont conçues pour les demandeurs d'emploi et leur sont explicitement proposées. La durée des cours varie beaucoup en fonction de l'objectif poursuivi par le cours et des besoins.

Ces cours peuvent être subdivisés en cours de base, cours de formation professionnelle, cours de formation personnelle, cours destinés aux qualifications de base et au soutien à une activité indépendante. Dans le cadre des cours de base, les demandeurs d'emploi sont informés des bases légales de l'assurance-chômage et des possibilités et conditions cadre concernant les mesures relatives au marché du travail. Ils reçoivent, d'autre part, une formation sur la technique générale de candidature et sur la recherche d'emploi. Les cours de formation professionnelle donnent une priorité toute particulière aux offres linguistiques et à l'informatique. Les autres cours sont axés sur d'autres compétences précises, spécifiques de telle ou telle branche. Le thème central des cours de formation personnelle est focalisé sur la confrontation des assurés avec la situation de chômage et la réorientation professionnelle. Les participants bénéficient d'un soutien pour établir le bilan de leurs possibilités en vue d'une intégration dans le marché du travail et pour élaborer un programme personnel de mesures pour la recherche d'un emploi. L'étude des compétences sociales fait également partie des offres de cette catégorie. La mesure de formation «Acquisition de qualifications de base» associe formation et emploi. Elle s'adresse tout particulièrement aux travailleurs étrangers et son objectif est, d'une part, l'acquisition de connaissances d'une langue nationale, de calcul élémentaire et de technique de candidature, et leur fournit des informations sociales. En parallèle, les participants sont assignés à des stages en

⁷ Vgl. Bieri et al. (2004): Studie zur Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen seit 1997, Luzern. (Étude sur la professionnalisation des mesures relatives au marché du travail depuis 1997) Lucerne.

entreprises. Les cours pour l'encouragement d'une activité indépendante sont destinés à aider les personnes qui ont un tel projet à faire leurs premiers pas dans la vie professionnelle indépendante. Un premier cours servira à établir si le candidat est compétent pour devenir indépendant, puis pendant la phase d'élaboration du projet, l'assuré pourra fréquenter un autre cours lui permettant d'acquérir le savoir-faire nécessaire à l'activité indépendante.

Entreprises d'entraînement

Les entreprises d'entraînement ont pour objectif de transmettre aux participants une première expérience professionnelle, c'est-à-dire à enrichir leurs connaissances professionnelles selon le principe «Learning by Doing» (apprendre en travaillant). Les assurés qui participent à cette mesure sont issus pour la plupart du secteur commercial – des personnes qui veulent s'intégrer ou se réintégrer dans le marché du travail. Bien qu'elles aient été plutôt conçues pour les jeunes demandeurs d'emploi ou les personnes en réinsertion professionnelle, ces entreprises d'entraînement sont également accessibles aux demandeurs d'emploi plus âgés qui désirent compléter et améliorer leur expérience professionnelle dans le domaine des nouvelles techniques ou nouvelles méthodes de travail. Cette mesure dure généralement six mois.

Stage de formation

Les chômeurs peuvent faire un *stage de formation* au sein d'une entreprise privée ou de l'administration publique pendant une durée maximale de trois mois. Le but des stages de formation est d'aider à améliorer les connaissances et les capacités professionnelles de l'assuré dans des domaines spécifiques.

▪ MESURES D'EMPLOI

Les mesures d'emploi sont plus destinées à assurer la qualification des demandeurs d'emploi qu'à pallier simplement leur inactivité, et donc à maintenir l'aptitude au placement.⁸ Contrairement aux mesures de formation, cette qualification a lieu dans un environnement axé sur la pratique. Trois types de mesures d'emploi sont à disposition des autorités du marché du travail, chacune ayant une orientation spécifique différente: les *programmes d'emploi temporaire (PET)*, les *stages professionnels* et les *semestres de motivation*.

Programmes d'emploi temporaire (PET)

Les PET sont des programmes financés par l'assurance-chômage qui ont pour but de maintenir et d'améliorer l'aptitude au placement des assurés. L'exercice d'activités assimilables à une profession permet d'utiliser et d'approfondir des qualifications clés. Des modules de formation intégrés dans des programmes contribuent à améliorer les qualifications

⁸ Cf. Bieri et al. (2004): Studie zur Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen seit 1997, (Étude sur la professionnalisation des mesures relatives au marché du travail depuis 1997) Lucerne.

personnelles et professionnelles des participants. Les PET durent généralement six mois.

Semestre de motivation (SEMO)

Le SEMO s'adresse à des jeunes sortant de la scolarité obligatoire ou ayant interrompu leur apprentissage. Le SEMO, qui dure six mois, mais qui peut être prolongé de six autres mois en cas de besoin, comprend une partie emploi et une partie formation. Le programme propose une structure fixe pendant toute sa durée. Dans le cadre de l'activité pratique, le participant a la possibilité de se familiariser avec différents aspects du monde du travail. L'objectif du SEMO est décrit à l'article H1 de la circulaire relative aux MMT. Il vise à aider les jeunes chômeurs dans le choix d'une formation et dans la recherche d'une place d'apprentissage. Compte tenu de cet objectif, les participants au SEMO doivent être en règle générale libérés de la recherche d'emploi et peuvent se concentrer sur la recherche d'une place d'apprentissage.

La participation n'est pas liée aux conditions relatives à une période de cotisation préalable (art. 14 al. 1 lettre a LACI et art. 6 al. 1 OACI).⁹ Cette réglementation spéciale a été créée pour les jeunes sortant de la scolarité obligatoire qui s'inscrivent comme demandeurs d'emploi auprès de l'autorité cantonale. Pendant le délai d'attente de 120 jours, ils peuvent participer à ces programmes d'emploi, appelés semestres de motivation, qui sont spécialement organisés pour les personnes qui sont dans leur situation (art. 6, al. 1^{er} OACI). Pendant cette période, les participants bénéficient d'un soutien financier mensuel de 450 francs net par mois en moyenne (art. 97b, OACI), sous forme d'indemnités journalières. Cette somme couvre également tous les frais de déplacement, de logement et de repas. Les jeunes ayant terminé la scolarité obligatoire, mais sans formation professionnelle achevée (art. 6, al. 1^{bis} OACI), ne peuvent pas percevoir d'indemnités journalières (calculées sur la base du gain assuré) pendant leur participation au SEMO tant que le délai d'attente général et spécial de 125 jours n'est pas écoulé. Après expiration du délai d'attente, les participants à un SEMO libérés de cotisation perçoivent un dédommagement versé sous forme d'indemnités journalières calculées sur la base du gain assuré et atteignant un minimum de 450 francs nets par mois en moyenne (cf. art. 97b OACI).

Désormais, dans le cadre de la libre circulation des personnes (art. 59d LACI), les jeunes qui ont terminé leur dernière année de scolarité obligatoire en Suisse, mais ne remplissent pas les conditions de domicile fixées à dix ans, peuvent également participer à un SEMO.¹⁰

⁹ Ces personnes doivent, d'autre part, avoir été domiciliées en Suisse pendant au moins dix ans (LACI, art. 14, al. 1a).

¹⁰ Circulaire MMT Berne, janvier 2006, art. H1.

Les participants à un SEMO qui ne remplissent pas les conditions imposées (art. 59d LACI) ne perçoivent pas d'indemnités journalières par l'AC. C'est un tiers qui doit, dans la mesure du possible, assumer le versement de l'indemnité minimum de 450 francs nets en moyenne par mois.

Stages professionnels

L'emploi temporaire peut également être exercé dans le cadre de stages professionnels en entreprise privée ou dans une administration publique. Les stages professionnels ne durent généralement pas plus de six mois. Leur but est d'acquérir une première expérience professionnelle ou de remettre le demandeur d'emploi en contact avec sa profession ou avec le monde du travail. Les contacts noués avec le milieu économique privé ou dans l'administration publique doivent augmenter les chances de trouver un emploi.

▪ MESURES SPÉCIALES

Les mesures spéciales diffèrent des autres mesures relatives au marché du travail par leur *caractère individuel* et par l'*aspect essentiellement financier* des mesures. Les mesures spéciales actuellement à disposition sont: les *allocations d'initiation au travail*, les *allocations de formation*, le *soutien à une activité indépendante* et les *contributions aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires*.

Allocations d'initiation au travail

L'objectif des allocations d'initiation au travail est de permettre à des assurés dont le placement est difficile de s'initier au travail dans une entreprise. L'assurance-chômage prend en charge jusqu'à 60% du salaire mensuel. La durée de la mesure peut faire exceptionnellement l'objet d'une prolongation jusqu'à 12 mois (art. 66, al. 2 LACI) à laquelle il est notamment fait appel pour les demandeurs d'emploi plus âgés. Ni l'AC (art. 90, al. 1a OACI) ni la circulaire (J6/7)¹¹ ne définissent exactement la notion «d'âge avancé» par un chiffre concret. Les allocations doivent encourager l'initiation au travail dans un domaine spécifique pour que l'assuré puisse atteindre le niveau exigé par l'employeur.

Allocations de formation

Les assurés âgés de plus de 30 ans n'ayant aucune formation de base ou dont la formation ne répond plus aux besoins du marché du travail peuvent faire une demande d'allocations de formation conjointement avec une entreprise qui se charge de la formation. Des allocations de formation

¹¹ Circulaire MMT 2006 art. J6-J10: Le placement d'un assuré est réputé difficile lorsque, compte tenu de la situation du marché du travail, l'assuré a de grandes difficultés à trouver un emploi en raison:

- de son âge avancé (art. 90 al. 1 let. a OACI) (J7). Nous avons renoncé volontairement à fixer un âge limite: le critère déterminant est dans tous les cas la situation individuelle de l'assuré;
- ou d'un handicap physique, psychique ou mental (J8);
- ou de mauvais antécédents professionnels (J9);
- ou il a déjà touché 150 indemnités journalières (J10).

peuvent être accordées pendant trois ans au maximum.¹² Elles ouvrent donc de nouvelles perspectives sur le marché du travail, tant pour les employeurs que pour les employés.

Soutien à une activité indépendante

Cette mesure est destinée à encourager le passage d'une activité salariée à une activité indépendante. L'assurance-chômage soutient les assurés qui sont désireux de faire ce pas et de devenir indépendants à long terme, en les aidant dans la phase d'élaboration du projet et en prenant en charge une part des risques de perte pour l'entreprise projetée.

Contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires

Afin de parvenir à une meilleure exploitation des possibilités de travail existantes, la contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires est destinée à favoriser la mobilité professionnelle et géographique des assurés. L'assurance-chômage peut prendre en charge les frais de déplacement et les frais de séjour hors du domicile pendant une période maximale de six mois, si les assurés ne trouvent aucun travail convenable dans la région où ils habitent.

▪ RÉGLEMENTATIONS CONCERNANT LES INDEMNITÉS

Dans le présent paragraphe, nous allons présenter les réglementations concernant les indemnités particulièrement importantes pour les groupes étudiés, dont: *les versements compensatoires en cas de gain intermédiaire, la prise en considération du critère de l'âge pour le travail convenable et la prolongation de la durée d'indemnisation.*

Gain intermédiaire

Selon l'article 24, alinéa I de la LACI, est réputé gain intermédiaire tout revenu que le chômeur retire d'une activité salariée ou indépendante durant une période de contrôle. Les assurés ont droit à la compensation de la perte de gain. Si le revenu tiré du gain intermédiaire est inférieur à l'indemnité de chômage revenant au chômeur, celui-ci a droit à des indemnités compensatoires pendant le délai-cadre (art. 41a, al. I, OACI).

L'assurance-chômage suisse connaît une réglementation du gain intermédiaire qui, comparée au niveau international, fait figure d'instrument plutôt exceptionnel pour rendre l'activité transitoire plus attractive et donc inciter le chômeur à l'accepter.¹³ L'attrait financier motive les chômeurs à accepter une activité professionnelle temporaire à titre de solution transitoire, c'est-à-dire une activité ne lui correspondant pas vraiment sur le plan du revenu. L'assurance-chômage compense la perte de revenu sur la

¹² Des exceptions sont possibles.

¹³ Association des offices suisses du travail (AOST) (Éditeur): Assurance-chômage, loi fédérale et ordonnance, état du 1^{er} juillet 2003, Berne, p.37.

base de son ancien revenu de manière à ce que le demandeur d'emploi dispose d'un revenu plus élevé que s'il ne travaillait pas et ne percevait que l'indemnité journalière (gain intermédiaire [= salaire] + indemnité compensatoire). D'autre part, le gain intermédiaire est attractif parce qu'il permet d'acquérir de nouveaux droits au versement d'indemnités journalières, si le chômeur atteint une période de cotisation de douze mois pendant le délai-cadre. Le droit aux indemnités compensatoires est limité aux douze premiers mois d'une activité professionnelle et à deux ans pour les assurés qui ont des obligations d'entretien envers des enfants ou qui sont âgés de plus de 45 ans (art. 24, al. 4 LACI).

Prise en compte du critère de l'âge pour le travail convenable
La LACI contient des dispositions spéciales concernant les chômeurs plus âgés. Elle tient compte du facteur de l'âge lorsqu'il s'agit de déterminer si un travail est convenable et adapté à l'état de santé de la personne concernée (art. 16, al. 2 let. c LACI). Le Conseil fédéral, en revanche, n'a jamais fait usage de son droit de libérer partiellement les chômeurs de longue durée plus âgés de leurs devoirs d'assurés, entre autres de celui de rechercher un emploi (art. 17, al. 4 LACI). Les chômeurs plus âgés ont donc les mêmes obligations à remplir que les autres assurés et ce, jusqu'à six mois avant l'âge régulier de la retraite AVS. Les chômeurs qui n'ont plus que six mois à «travailler» avant l'âge régulier de la retraite AVS, sont libérés de l'obligation de chercher un emploi et de présenter des justificatifs de candidature.¹⁴

Prolongation de la durée d'indemnisation

Normalement, les assurés qui peuvent justifier d'une période de cotisation de 12 mois et qui sont âgés de moins de 55 ans, ont droit à 400 indemnités journalières (= 18 mois) dans les limites du délai-cadre d'indemnisation de deux ans. La loi accorde une plus longue durée d'indemnisation aux chômeurs plus âgés parce qu'il leur est plus difficile de retrouver un travail convenable. C'est la raison pour laquelle ils ont droit à 520 indemnités journalières (= 2 ans) (art. 27, al. 2. lettre b LACI) à partir de 55 ans et à condition de justifier d'une période de cotisation de 18 mois.

Les chômeurs plus âgés qui ne remplissent pas les conditions leur donnant accès aux droits pour une des raisons évoquées dans l'article 14 de la LACI (maladie, accident, détention, divorce, perte de leur rente d'invalidité, etc.) ont droit à 260 indemnités journalières au plus. Ils ne bénéficient pas des 120 indemnités journalières supplémentaires et sont indemnisés sur la base d'un montant forfaitaire, calculé en fonction de leur niveau de formation (art. 23, al. 2 LACI et art. 41, al. 1 OACI). Les chômeurs plus âgés libérés des conditions relatives à la période de cotisation n'ont donc pas droit au

¹⁴ Office fédéral des assurances sociales, Secrétariat d'État à l'économie (Éditeur): Wachstumspaket Massnahme. 12 Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktbeteiligung älterer ArbeitnehmerInnen, Berne, p. 30.

(Mesures en faveur de la croissance: 12 mesures pour l'encouragement de la participation au marché du travail des salariés plus âgés, Berne p. 30 en allemand)

prolongement de la durée d'indemnisation comme tous les autres chômeurs, mais bénéficient du maximum de 260 indemnités journalières habituellement accordées à tous les assurés libérés desdites conditions.

○ DIRECTIVES ET MESURES COMPLÉMENTAIRES AU NIVEAU CANTONAL

Il existe des prestations cantonales d'aide aux chômeurs, surtout en Suisse romande. Elles permettent d'aider les chômeurs arrivés en fin de droit après l'expiration du délai-cadre AC de deux ans et qui ont épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage. On peut distinguer différentes formes d'assistance:¹⁵

- indemnités journalières renouvelées,
- revenu minimum d'aide sociale pendant la participation à une mesure d'emploi cantonale. En se constituant une période de cotisation, les personnes arrivées en fin de droit bénéficient d'un nouveau droit aux prestations de l'AC,
- une allocation d'insertion (analogue à l'aide sociale, mais non ancrée dans la législation sociale).

Par ailleurs, certains cantons encouragent l'insertion de chercheurs d'emploi sur le marché primaire du travail. Il s'agit alors d'avantages financiers proposés aux entreprises pour les inciter à recruter des personnes arrivées en fin de droit ou des chômeurs plus âgés malgré les charges salariales et sociales plus élevées qui en découlent. Ces mesures permettent aux cantons concernés d'une part de promouvoir activement les chances d'intégration dans le marché du travail et, d'autre part, de réduire le risque d'arrivée en fin de droit avec exclusion de l'AC. Sur la base des données collectées dans le cadre du présent projet, nous pouvons citer les exemples de deux cantons.

Dans le canton de Genève, le chômage est réglementé sur deux bases légales: la «Loi en matière de chômage 2 20» et le «Règlement d'exécution de la loi en matière de chômage 2 20.01». La prestation dite «Allocation de retour en emploi (ARE)» vise à encourager financièrement les entreprises qui recrutent des personnes arrivées en fin de droit. Ces entreprises reçoivent du canton une part du salaire pendant une durée de 12 mois maximum. Si la personne arrivée en fin de droit a moins de 50 ans, l'entreprise reçoit en moyenne 30% du salaire et 40% si la personne est âgée de plus de 50 ans.

Le canton de Neuchâtel a institué une autre mesure, permettant l'engagement de demandeurs d'emploi plus âgés, à savoir une prise en

¹⁵ Office fédéral de la statistique (2006): Infosocial: Fakten zur Sozialen Sicherheit, 12/2006, Berne (Faits relatifs à la sécurité sociale, en allemand)

charge par le canton de la part patronale aux contributions en matière de prévoyance professionnelle. Aux termes du règlement cantonal ("Règlement concernant les mesures de crise cantonales", art. 4, al. 6: «Encouragement à l'embauche de demandeurs d'emploi âgés" [art. 51-54]), la part patronale aux contributions en matière de prévoyance professionnelle est prise en charge par le canton comme suit en cas de recrutement de personnes âgées de plus de 50 ans: pour une durée de 12 mois pour des personnes de 50 à 54 ans, de 18 mois pour des personnes de 55 à 59 ans et de 24 mois pour des personnes de plus de 60 ans. Une autre mesure cantonale permet aux plus de 45 ans de percevoir une subvention pour l'assurance indemnités journalières en cas de maladie.

PLAN DE L'ÉTUDE ET MÉTHODIQUE

Dans le cadre de cette étude, nous avons combiné des techniques d'analyses qualitatives et quantitatives. Le présent chapitre va donc expliquer les deux méthodes d'approche, avec tout d'abord, au paragraphe 3.1, la définition des groupes de personnes étudiées, ensuite la présentation des phases statistiques de l'analyse au paragraphe 3.2 et enfin les méthodes de sondages qualitatifs au paragraphe 3.3.

○ DÉFINITION ET SÉLECTION DES GROUPES ÉTUDIÉS

Notre étude se concentre sur deux groupes: des jeunes demandeurs d'emploi ayant un faible niveau de qualification et des demandeurs d'emploi âgés ayant un bon niveau de qualification.

Sélection des groupes

Nous avons volontairement choisi d'étudier deux groupes de personnes très démarqués l'un par rapport à l'autre. Tant dans les médias que dans les milieux professionnels, ces deux groupes sont de plus en plus présentés comme des groupes problématiques pour l'intégration dans le marché du travail.¹⁶ On estime que leurs chances professionnelles sur le marché du travail sont amoindries, d'une part à cause de leurs caractéristiques professionnelles (âge et qualification) et, d'autre part, en raison du mode spécifique de fonctionnement du marché du travail. Cette situation pose aux ORP des défis tout à fait particuliers dans leur activité de conseil et de décision. C'est la raison pour laquelle nous espérons qu'une analyse des stratégies nous permettra de parvenir à des conclusions au sujet de ces deux groupes à risques en ce qui concerne le chômage de longue durée et l'arrivée en fin de droit. En nous appuyant sur les variables des bases de données du seco mises à notre disposition, nous avons défini encore plus précisément les deux groupes en question (cf. Fig. 3.1). Pour le groupe des jeunes chômeurs, nous avons sélectionné des personnes âgées de 15 à 25 ans, ayant onze ans de formation au maximum, mais ne disposant d'aucun diplôme professionnel ou uniquement d'une attestation fédérale (anciennement "Formation élémentaire"). Pour le groupe des demandeurs

¹⁶ Secrétariat d'État à l'économie (2005): L'employabilité des travailleurs âgés. Berne.

Secrétariat d'État à l'économie (2005): Participation des travailleuses et travailleurs âgés. Rapport de synthèse. Berne.

Amosa (2004): Le chômage des jeunes – Analyse de la situation en 2004 et mesures pour l'avenir. Suisse orientale, Argovie et Zoug.

Secrétariat d'État à l'économie (2003): Le semestre de motivation (SEMO). Rapport 1999 – 2002. Berne.

Weber, B. (2004): *Jugendarbeitslosigkeit in der Schweiz* (Le chômage des jeunes en Suisse). Paru dans: *Schweizer Volkswirtschaft* 10/2004, Berne, p. 43-46.

Weber, M. (2005): *Jugendarbeitslosigkeit – Analysen und Massnahmen zur Bekämpfung* (Le chômage des jeunes – Analyses et mesures de lutte). Paru dans: *Schweizer Volkswirtschaft* 12/2005, Berne, p. 58-60,.

d'emploi plus âgés, les critères ont été l'âge (de 50 à 60 ans) et au moins 14 ans de formation (ce qui implique une formation professionnelle supérieure, une maîtrise ou un brevet fédéral).

D 0.1: DÉFINITION DES GROUPES ÉTUDIÉS

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés | Demandeurs d'emploi âgés bien qualifiés |
|---------------|---|---|
| Âge | de 15 à 25 ans | de 50 à 60 ans |
| Qualification | non-qualifiés ou semi-qualifiés | qualifiés |
| Formation | Maximum 11 ans de formation (scolarité obligatoire avec attestation fédérale au bout de 2 ans de formation professionnelle, anciennement formation élémentaire) | Minimum 14 ans de formation (formation professionnelle supérieure, maîtrise fédérale, brevet fédéral) |

Démarche méthodique dans la sélection des méthodes statistiques

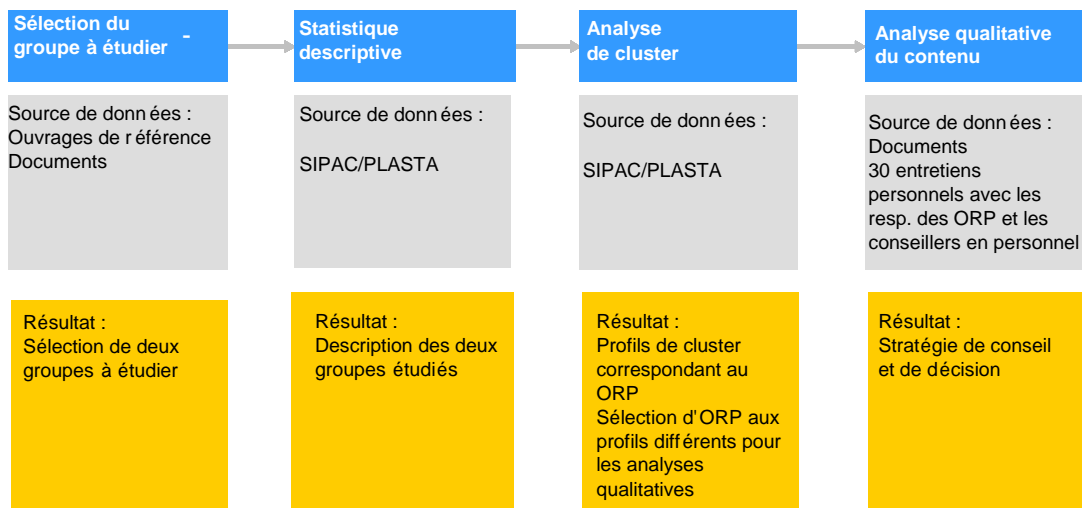
Nous avons basé la sélection des cas sur l'ensemble des personnes qui étaient inscrites en tant que chômeurs auprès d'un ORP en 2003¹⁷ et sur les critères cités: âge, qualification et nombre d'années de formation (cf. D 3.1). Ces trois critères devaient être satisfaits pour que le cas correspondant soit pris dans les analyses. Les données significatives pour l'étude ont ensuite été extraites des systèmes de bases de données du SIPAC (Système d'information et de paiement des caisses d'assurance-chômage) et du PLASTA (Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail) par les responsables du seco et mises à notre disposition pour réaliser cette étude.

¹⁷ Chômeurs enregistrés: personnes qui sont inscrites auprès d'un office régional de placement, sont sans emploi et immédiatement disponibles pour placement. Peu importe qu'elles touchent ou non une indemnité de chômage.

CONCEPTION DE L'ÉTUDE

Nous allons décrire dans ce paragraphe les différentes approches méthodiques de l'étude. La figure D 3.2 montre une vue d'ensemble des différentes étapes.

D 0.2: VUE D'ENSEMBLE DE LA DÉMARCHE MÉTHODIQUE



DESCRIPTION DES GROUPES ÉTUDIÉS: STATISTIQUE DESCRIPTIVE

Dans une première étape, nous avons analysé les données fournies par les bases de données SIPAC et PLASTA pour décrire les groupes sélectionnés. Cette description comprenait le sexe, la nationalité, la fonction et la dernière profession exercée. La deuxième étape nous a amenés à analyser les MMT mises en 2003 à disposition des deux groupes sélectionnés. Sur cette base, nous avons pu faire des premières constatations concernant le type, la fréquence, la durée et la date de ces MMT. Les résultats de ces analyses ont permis, par ailleurs, une première approche des différences au niveau de la pratique de la décision par les ORP.

Les enregistrements concernant les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés qui étaient inscrits à un ORP en 2003 comprennent 10'331 cas. Ceux des demandeurs d'emploi âgés disposant d'une bonne qualification comptent 2'556 cas.

SÉLECTION DES ORP POUR UNE ÉTUDE APPROFONDIE: ANALYSE DE CLUSTER

Dans la phase suivante de notre travail, nous avons prévu l'analyse des résultats en corrélation avec la pratique de décision sur les mesures de marché du travail. Des vérifications plus poussées réalisées avec les responsables du seco et un professionnel externe ont montré qu'il n'est pas

possible de calculer des résultats corrigés (c'est-à-dire épurés des variables exogènes) par ORP concernant les groupes sélectionnés pour l'étude. En effet, une telle démarche aurait été liée à de nombreux problèmes de méthode et à de vastes vérifications. Ce travail n'a pu être réalisé ni par l'équipe chargée de l'évaluation ni par le seco dans le temps imparti pour le présent projet. Nous avons donc dû appliquer une autre méthode.

À titre d'hypothèse de travail, nous avons présumé que, parmi les clusters déterminés, se trouvent des ORP qui procèdent d'une manière analogue et ont adapté les processus utilisés à leur environnement. Il est possible de considérer que les conditions environnantes ne sont pas influençables par les ORP. Ainsi les clusters reflètent l'influence que des "conditions environnantes typiques" ont eue par le passé sur l'activité des ORP et mesurent donc l'effet de la correction des "facteurs exogènes" dans le modèle économétrique convenu. Néanmoins, n'ayant pu établir de lien quantitatif basé sur des données statistiques entre les clusters déterminés et les résultats non corrigés des ORP, il ne nous a pas été possible d'établir une relation statistique entre les résultats obtenus par les ORP pour les groupes spécifiques et la pratique de décision. Les clusters déterminés s'étant avérés comme robustes, nous avons pu les utiliser comme base pour sélectionner dix ORP en vue des études qualitatives approfondies.

○ COLLECTE ET ANALYSE DE DONNÉES QUALITATIVES

Nous avons organisé des entretiens personnels avec les responsables des ORP sélectionnés ainsi qu'avec les conseillers en personnel chargés du suivi des groupes étudiés. Vingt-neuf interviews personnelles ont été menées à l'aide d'un guide d'entretien. D'autre part, nous nous sommes procuré les documents disponibles concernant l'organisation, les processus et l'offre en MMT.

Les interviews ont été focalisées sur des questions concernant les stratégies explicites et/ou implicites de conseil et de placement pour les deux groupes étudiés. Dans ce but, un premier entretien avec les responsables des ORP nous a permis d'identifier les processus et conditions cadre en général et ceux définis en particulier pour les groupes étudiés. Puis les interviews ont été menées par deux conseillers en personnel, choisis parmi des collaborateurs de longue date et disposant d'expérience dans le conseil des deux groupes étudiés. À l'appui de deux ou trois dossiers actuels typiques des groupes étudiés, nous avons répertorié les démarches des conseillers en personnel et l'utilisation des MMT et sondé les raisons ayant conduit à la stratégie choisie. Dans l'ensemble, les stratégies de conseil et de placement pour les groupes étudiés ont été discutées à l'appui de six dossiers environ par ORP.

L'analyse des entretiens a été réalisée au moyen de la technique de l'analyse de contenu récapitulative selon Mayring.¹⁸ Dans une première étape, les procès-verbaux des entretiens ont été réduits par *résumé* de manière à créer par abstraction une unité maîtrisable, mais reflétant toujours le texte initial. Au niveau de l'explication, nous avons eu recours à du matériel complémentaire pour les passages problématiques des textes (documents concernant les processus et l'organisation des ORP) pour élargir la compréhension et expliquer certains passages. Par *structuration*, nous avons ensuite filtré certains aspects du matériel de données pour les évaluer selon des critères basés sur des connaissances et un concept ou les classer dans un échantillon représentatif de tout le matériel.¹⁹ Cette démarche nous a permis d'identifier les défis posés aux ORP en matière d'intégration dans le marché du travail et de les confronter aux mesures correspondantes. C'est à l'appui de cette confrontation que nous avons pu finalement porter un jugement sur l'efficacité de ces mesures.

¹⁸ Cf. Mayring Ph. (2000): *Qualitative Inhaltsanalyse: Grundlagen und Techniken* (Analyse qualitative de contenu: bases et techniques), 7^e édition, Weinheim.

¹⁹ Guide d'entretien et grille d'analyse en annexe.

- ANALYSES QUANTITATIVES

Le chapitre 4 contient les résultats des analyses quantitatives. Dans une première partie, nous y décrivons les groupes étudiés et la pratique de conseil et de décision par les ORP au moyen des informations enregistrées dans les systèmes informatisés du placement et des caisses de chômage (PLASTA et SIPAC) en exécution de la loi sur l'assurance-chômage (paragraphe 4.1). La seconde partie du chapitre décrira la réalisation de l'analyse de cluster qui a pour objet de sélectionner, en vue de l'analyse qualitative approfondie, des ORP appliquant des stratégies différentes en matière d'intégration dans le marché du travail (paragraphe 4.2).

○ STATISTIQUE DESCRIPTIVE

Ce paragraphe est consacré en première partie à la description des deux groupes étudiés au moyen des caractéristiques de sexe, de nationalité, de fonction et de la dernière profession exercée (paragraphe 4.1.1). Dans le paragraphe 4.1.2, nous aborderons la description de la pratique de conseil et de décision par les ORP.

▪ CARACTÉRISTIQUES DES GROUPES ÉTUDIÉS

Les enregistrements concernant les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés inscrits auprès d'un ORP en 2003 comprennent 10'331 cas. Ceux des demandeurs d'emploi plus âgés disposant d'une bonne qualification sont nettement moins importants et comptent 2'556 cas (cf. fig. 4.1). En raison des délais-cadres qui donnent droit au bénéfice de prestations de l'assurance-chômage, l'échantillon comprend des personnes dont les délais-cadres ont été ouverts de 1999 à 2003. Si l'on compare la répartition des sexes pour les deux groupes de personnes sélectionnées dans la figure D 4.1, on constate que près de 80% des demandeurs d'emploi plus âgés sont des hommes, alors que le pourcentage des hommes parmi les jeunes demandeurs d'emploi n'est que de 56,7%. En ce qui concerne la nationalité, les Suisses constituent la majorité des demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, avec une part de 80%. Parmi les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés, la part des Suisses est nettement plus faible, puisqu'elle affiche 40,9%.

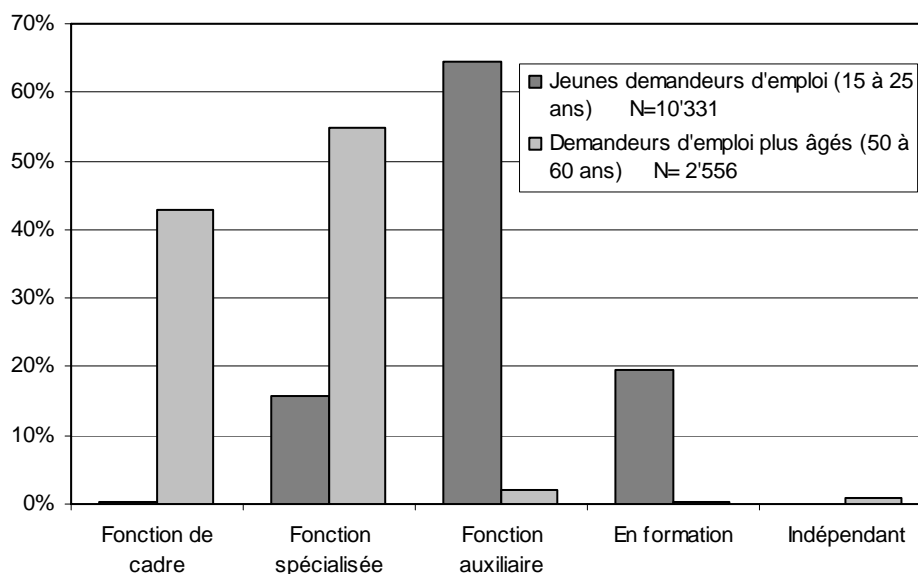
D 0.1: SEXE ET NATIONALITÉ DES GROUPES ÉTUDIÉS

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=10'331 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés N=2'556 |
|-----------------|---|--|
| Part des hommes | 56.7% | 79.3% |

| | | |
|------------------|-------|-------|
| Part des Suisses | 40.9% | 77.9% |
|------------------|-------|-------|

Si l'on considère les deux groupes de demandeurs d'emploi sous l'angle de la dernière fonction exercée comme dans la figure D 4.2, on s'aperçoit que le groupe des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés est surtout composé de personnel auxiliaire (64,5%) et de personnes qui, avant d'être au chômage, étaient en période de formation (apprentis, écoliers, étudiants). Seize pour cent seulement des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés travaillaient en tant que personnel qualifié avant leur chômage. Du côté des demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, la configuration est bien évidemment différente: 42,8% occupaient une fonction de cadre et 54,8% avait une fonction spécialisée. Malgré leur bonne qualification, 2% environ des demandeurs d'emploi plus âgés ont exercé une activité recensée comme fonction auxiliaire dans le système informatisé du placement et de la statistique du marché du travail (PLASTA).

D 0.2: DERNIÈRE FONCTION EXERCÉE



Afin de distinguer clairement le type d'emploi qu'ont exercé les demandeurs d'emploi avant d'entrer au chômage, nous avons classé les deux groupes étudiés en fonction de la profession exercée en dernier lieu (Fig. D 4.3). Les cases tramées en gris désignent les groupes professionnels les plus importants en pourcentage. Il s'avère que les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés se répartissent surtout dans les professions industrielles et artisanales (24,7%), dont la majorité dans le domaine de la fabrication et du travail des métaux, ainsi que dans le bâtiment; 18,4% d'entre eux travaillaient dans l'hôtellerie et l'économie domestique et 17,2%

n'ont pas encore pu être affectés à un groupe professionnel en raison de la brièveté de leur carrière professionnelle; 15,4% occupaient une fonction dans le domaine de l'organisation, de l'administration, dans un bureau ou dans le commerce avant d'être au chômage. La colonne des demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés montre qu'une majorité d'entre eux était employée dans le domaine de l'organisation, de l'administration, dans un bureau ou dans le commerce (46,6%); viennent ensuite les professions techniques (15,3%) et scientifiques (11,9%).

D 0.3: DERNIÈRE PROFESSION EXERCÉE

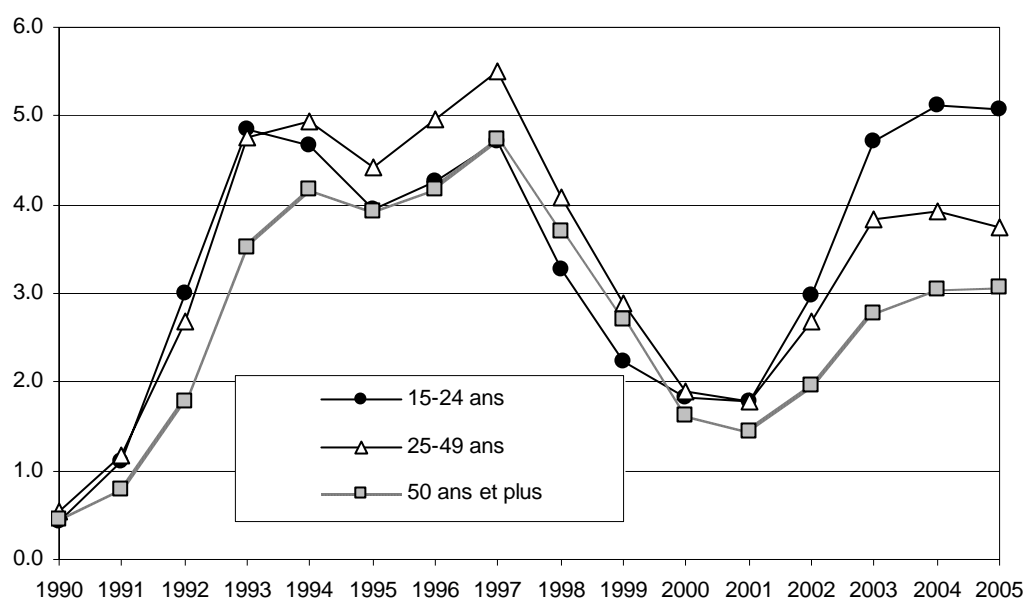
| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=10'331 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés N=2'556 |
|--|--|---|
| Professions dans l'industrie et l'artisanat | 24.7% | 4.4% |
| Professions dans l'hôtellerie/restauration et l'économie domestique | 18.4% | 2.9% |
| Main d'œuvre sans profession déterminée | 17.2% | 0.6% |
| Professions dans l'organisation, l'administration, les bureaux et le commerce | 15.4% | 46.4% |
| Autres professions | 9.7% | 3.9% |
| Professions dans le nettoyage, l'hygiène et les soins corporels | 3.8% | 0.4% |
| Professions dans les transports | 3.1% | 1.0% |
| Professions dans les soins médicaux | 2.5% | 3.6% |
| Professions dans la culture de plantes et l'élevage | 2.3% | 0.1% |
| Professions techniques | 1.5% | 15.3% |
| Professions dans l'enseignement, le travail socio-pastoral et l'assistance sociale | 0.8% | 8.0% |
| Professions scientifiques et artistiques | 0.2% | 11.9% |
| Professions dans les services juridiques, la sécurité et les services d'ordre | 0.4% | 1.4% |
| Total | 100.0% | 100.0% |

ENVERGURE DU CHÔMAGE DANS LES GROUPES ÉTUDIÉS

Nous faisons ici une petite digression pour nous pencher sur les dimensions que prend le chômage dans les deux groupes étudiés. Ne disposant pas de données statistiques sur le chômage en liaison avec les deux critères de l'âge et de la qualification, nous allons considérer ces deux critères séparément. La figure D 4.4 nous montre l'évolution du taux de chômage pour trois groupes d'âge dans la période allant de 1999 à 2005. On y voit

bien que le taux de chômage des personnes plus âgées, à l'exception de l'année 1998, est plus élevé que celui des personnes de 15 à 24 ans. On constate, de surcroît, que les fluctuations du chômage liées à la conjoncture économique ont un impact plus marqué sur les jeunes travailleurs. Dans les phases de chômage accru, le taux s'appliquant aux personnes de 15 à 24 ans augmente nettement plus que dans les deux autres tranches d'âge.

D 0.4: LE CHÔMAGE RÉPARTI PAR TRANCHES D'ÂGE (EN POUR CENT)



Source: seco, Le chômage par tranches d'âge.

Dans la figure D 4.5, nous abordons la durée du chômage. Sur la base des chiffres du chômage de longue durée, nous pouvons constater que les personnes plus âgées sont nettement plus souvent touchées par le chômage longue durée que les jeunes de 15 à 24 ans.

D 0.5: LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE RÉPARTI PAR TRANCHES D'ÂGE DE 1999 À 2005

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|----------------|------|------|------|------|------|------|------|
| de 15 à 24 ans | 11% | 8% | 5% | 4% | 6% | 8% | 7% |
| de 25 à 49 ans | 25% | 19% | 14% | 12% | 16% | 19% | 19% |
| 50 ans et plus | 39% | 33% | 28% | 22% | 26% | 32% | 34% |

Source: seco, Le chômage de longue durée par tranches d'âge.

En ce qui concerne le chômage et la qualification, les données de l'enquête suisse sur la population active (ESPA) montrent que les taux de chômage des personnes sans formation postérieure à la scolarité obligatoire sont de 2 à 3 fois plus élevés pour la période s'étendant de 2000 à 2005 que ceux des personnes disposant d'une formation de troisième cycle. Les personnes mieux qualifiées sont donc nettement moins fréquemment au chômage.

Dans l'ensemble, nous pouvons retenir que les jeunes peu qualifiés sont plus fortement touchés par le chômage que les personnes plus âgées bien qualifiées. Néanmoins, lorsque ces dernières se retrouvent sans travail, le chômage dure plus longtemps en moyenne, ce qui signifie que la réintégration de ce groupe dans le marché du travail est nettement plus difficile.

▪ LA PRATIQUE DE CONSEIL ET DE DÉCISION EN FAVEUR DES GROUPES ÉTUDIÉS

Nous consacrerons ce paragraphe à décrire le recours aux mesures de marché du travail et la manière dont les ORP les ont décidées pour les deux groupes étudiés. Nous examinerons ensuite les autres mesures: entretiens de conseil et de contrôle, gain intermédiaire, ainsi que les sanctions prononcées.

Mesures relatives au marché du travail

Les demandeurs d'emploi ayant la possibilité de participer à plusieurs mesures de marché du travail pendant la période de chômage, nous avons concentré nos analyses sur la première mesure de longue durée suivant l'inscription à l'ORP. Nous n'avons donc pris en compte que des mesures dont la durée était supérieure à cinq jours de contrôle, selon une méthode déjà utilisée dans d'autres études analogues²⁰. Les offres de base de plus courte durée, spécifiques de certains groupes cible, ont été exclues de l'analyse des stratégies de conseil et de placement.

Parmi les 10'331 jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés qui étaient inscrits auprès d'un ORP en 2003, 5'209 ont bénéficié d'une mesure de marché du travail d'une durée supérieure à cinq jours de contrôle, ce qui correspond à 50,4%. Parmi les 2'556 demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, les conseillers en personnel des ORP ont décidé une mesure de marché du travail de longue durée dans 1'314 des cas, ce qui correspond à un pourcentage de 51,4%.

Types de MMT décidées:

L'assurance-chômage finance des mesures pour améliorer la qualification, l'employabilité et donc l'aptitude au placement de personnes menacées ou touchées par le chômage. Parmi ces mesures, on peut distinguer des mesures de formation et des mesures d'emploi (cf. 2.2.1 et 2.2.2). Comme le montre la figure D 4.6, les jeunes demandeurs d'emploi ont un peu moins souvent bénéficié de décisions de mesures d'emploi (41,1%) que de mesures de formation (58,9%). Du côté des demandeurs d'emploi plus âgés, les conseillers des ORP ont surtout donné du poids aux mesures de

²⁰ Cf. Egger et al. (2000): Évaluation de la mise en œuvre des mesures de marché du travail – Ainsi que Gerfin et Lechner (1999): Programme d'évaluation de la politique du marché du travail: Évaluation économétrique des mesures du marché du travail. Berne.

formation (90,7%). Dans la moyenne suisse, le pourcentage des mesures de formation décidées en 2003 s'élève à 72%.²¹

D 0.6: D 0.7: POURCENTAGE DES MESURES DE FORMATION ET D'EMPLOI DÉCIDÉES

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=5'209 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés N=1'314 |
|----------------------|---|---|
| Mesures d'emploi | 41.1% | 9.3% |
| Mesures de formation | 58.9% | 90.7% |
| Total | 100.0% | 100.0% |

La figure D 4.7 montre clairement que près de 61% de toutes les mesures d'emploi destinées aux jeunes demandeurs d'emploi se rapportent au semestre de motivation, ce qui n'est pas une surprise compte tenu de l'orientation spécifique de cette mesure. 38,4% des mesures d'emploi reviennent aux traditionnels PET et seulement 0,7% à des stages professionnels. En ce qui concerne les demandeurs d'emploi plus âgés, le recours à des mesures d'emploi a pris presque exclusivement la forme de programmes d'emploi temporaire (98,4%). Dans la moyenne suisse, les mesures décidées en 2003 se sont réparties pour 84,7% en mesures d'emploi, 11,1% en semestres de motivation et 4,2% en stages professionnels.²²

D 0.8: POURCENTAGE DES MESURES D'EMPLOI DÉCIDÉES

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=2'141 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés N=122 |
|-------------------------|---|---|
| PET | 38.4% | 98.4% |
| Semestres de motivation | 60.9% | - |
| Stages professionnels | 0.7% | 1.6% |
| Total | 100.0% | 100.0% |

En ce qui concerne les mesures de formation, les autorités du marché du travail disposent de cours, d'entreprises d'entraînement et de stages de formation. La figure D 4.8 montre les mesures de formation qui ont été décidées pour les deux groupes étudiés. Tant chez les jeunes demandeurs d'emploi que chez les plus âgés, ce sont les cours qui l'emportent parmi les mesures de formation, avec un taux respectif de 97,9% et de 99,3%. Les taux des mesures de formation qui ont eu lieu sous forme d'entreprises d'entraînement et de stages de formation sont donc proportionnellement

²¹ seco, Marché du travail et assurance-chômage, statistiques du marché du travail 2004

²² seco, Marché du travail et assurance-chômage, statistiques du marché du travail 2004

faibles. Les moyennes des mesures de formation décidées en 2003 se situent à 96,7% pour les cours, 2,6% pour les entreprises d'entraînement et 0,8% pour les stages de formation.²³

D 4.8: POURCENTAGES DES MESURES DE FORMATION DÉCIDÉES

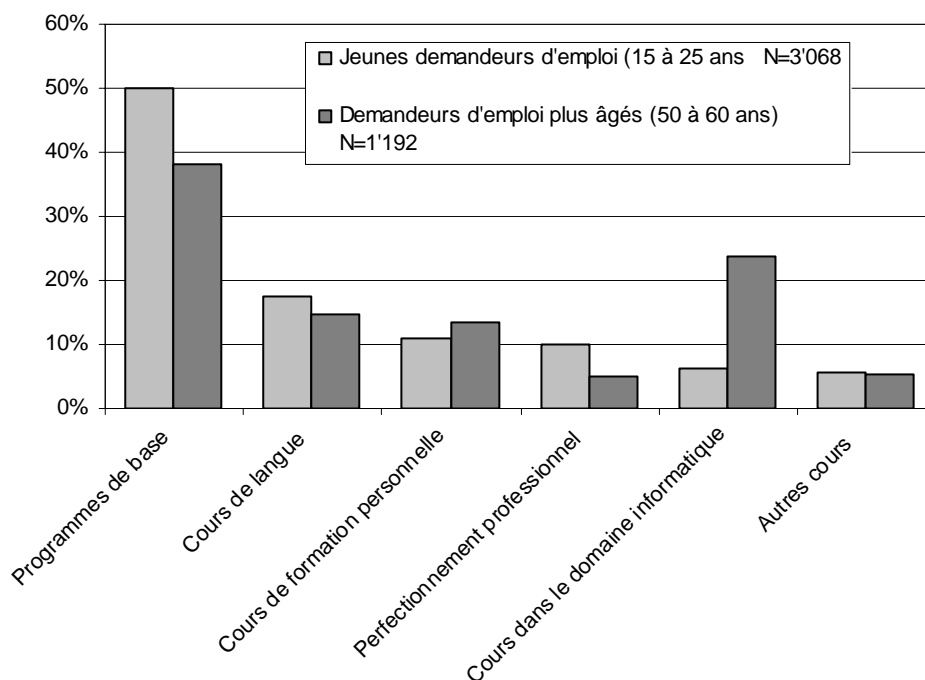
| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=3'068 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés N=1'192 |
|-------------------------------|--|--|
| Cours | 97.9% | 99.3% |
| Entreprises d'entraînement | 1.6% | 0.5% |
| Stages de formation | 0.5% | 0.2% |
| Total | 100.0% | 100.0% |

Dans la figure D 4.9, nous avons fait une présentation différenciée des types de cours. Nous y voyons que la moitié de tous les cours s'adressant aux jeunes demandeurs d'emploi se réfère à des programmes de base. Dans un ordre d'importance décroissant, on trouve: les cours de langue (17,4%), les cours de formation personnelle (11%), les cours de perfectionnement professionnel (9,9%) ainsi que des cours dans le domaine de l'informatique (6,3%) et d'autres cours qui n'ont pas pu être définis plus précisément (5,5%). Même chose du côté des demandeurs d'emploi plus âgés, où les programmes de base dominent, avec 38%. Ils sont suivis par les cours en informatique (23,7%), les cours de langue (14,6%), les cours de formation personnelle (13,4%), les cours de perfectionnement professionnel (4,9%), ainsi que d'autres cours (5,3%).

²³

seco, Marché du travail et assurance-chômage – Statistiques du marché du travail 2004

D 4.9: POURCENTAGE DES DIFFÉRENTS TYPES DE COUR



Les différents types de cours peuvent être organisés sous forme de cours collectifs ou individuels. L'observation de la figure D 4.10 montre que les cours collectifs ont été surtout organisés pour les jeunes demandeurs d'emploi, alors que les cours individuels l'ont été en majeure partie pour les demandeurs d'emploi plus âgés. Ceci s'explique par le fait que les cours destinés aux jeunes demandeurs d'emploi sont plus souvent des programmes de base ou standard, axés sur les besoins de jeunes chômeurs disposant de relativement peu d'expérience professionnelle. Pour la qualification des demandeurs d'emploi plus âgés, en revanche, on a plutôt besoin d'offres ponctuelles ou spécifiques, des besoins auxquels répondent mieux les cours individuels.

D 4.10: COURS COLLECTIFS ET INDIVIDUELS

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=3'068 | Demandeurs d'emploi bien qualifiés N=1'192 |
|-------------------|--|--|
| Cours individuels | 39.6% | 64.6% |
| Cours collectifs | 60.4% | 35.4% |
| Total | 100.0% | 100.0% |

Durée de l'application des mesures:

L'importance de l'application des mesures de marché du travail est donnée par le nombre de jours de mesures décidés par demandeur d'emploi. La

figure D 4.11 montre la moyenne des jours de mesures décidées pour les deux groupes étudiés. Il apparaît que la durée des mesures de formation et d'emploi diffère à peine entre les deux groupes étudiés. Alors que les mesures de formation décidées durent en moyenne un peu plus de 41 jours, la durée moyenne des mesures d'emploi est de plus de 115 jours. Du fait que les ORP affectent un plus grand nombre de mesures d'emploi aux jeunes chômeurs peu qualifiés qu'aux demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés (cf. figure D 4.6), la durée moyenne de toutes les mesures de marché du travail décidées est nettement plus élevée chez les jeunes demandeurs d'emploi (72 jours) que chez les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés (48 jours).

D 0.9: IMPORTANCE DE L'APPLICATION DES MESURES (NOMBRE DE JOURS DÉCIDÉS)

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés (moyenne) N=5'209 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés (moyenne) N=1'314 |
|----------------------|---|---|
| Mesures d'emploi | 116.5 jours | 115.4 jours |
| Mesures de formation | 41.6 jours | 41.3 jours |
| Total | 72.4 jours | 48.2 jours |

Moment de l'application de la mesure:

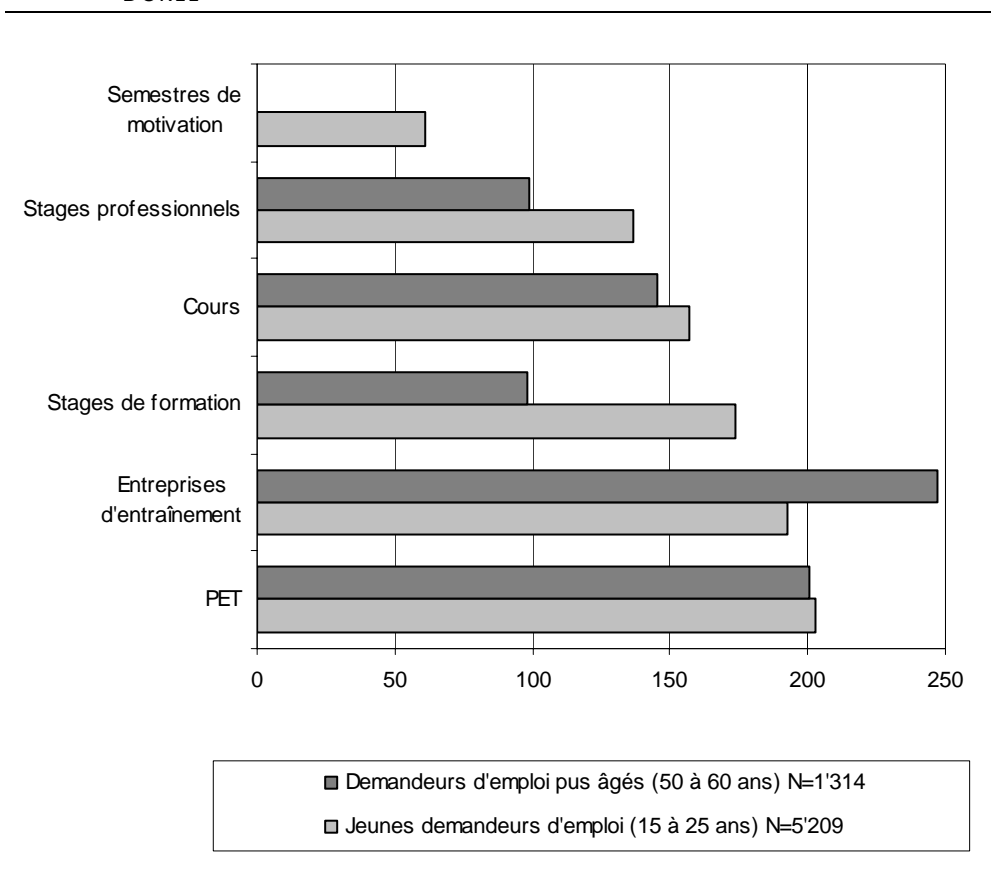
En corrélation avec les objectifs visés par la LACI, à savoir de réintégrer les demandeurs d'emploi le plus rapidement possible dans le marché du travail, il est intéressant de savoir combien de temps se passe avant que les demandeurs d'emploi participent à des mesures de qualification. C'est la raison pour laquelle nous avons calculé le temps écoulé entre l'ouverture du délai-cadre et le début de la première MMT de longue durée pour toutes les personnes ayant participé à une mesure de marché du travail. Comme nous le voyons dans la figure D 4.12, cette période s'étend en moyenne sur quatre mois et demi pour les jeunes demandeurs d'emploi et sur près de cinq mois pour les demandeurs d'emploi plus âgés. On constate, par ailleurs, que la période écoulée entre l'ouverture du délai-cadre et la participation à une mesure qualifiante parmi les mesures d'occupation est la plus brève chez les jeunes demandeurs d'emploi.

D 4.12: MOMENT DE L'APPLICATION DE LA MESURE (DURÉE EN JOURS)

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés (moyenne) N=5'209 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés (moyenne) N=1'314 |
|----------------------|--|--|
| Mesures de formation | 157 jours | 145 jours |
| Mesures d'emploi | 116 jours | 199 jours |
| Total | 140 jours | 150 jours |

La figure D 4.13 montre la durée moyenne de temps s'écoulant entre l'ouverture du délai-cadre et la première MMT de longue durée pour différents types de mesures du marché du travail, présentée séparément pour chacun des deux groupes étudiés.

D 4.13: NOMBRE DE JOURS ÉCOULÉS ENTRE L'OUVERTURE DU DÉLAI-CADRE ET LE DÉBUT DE LA PREMIÈRE MESURE DE MARCHÉ DU TRAVAIL DE LONGUE DURÉE



Comme on le voit sur la figure D 4.14, la participation aux semestres de motivation, qui sont utilisés comme mesure spécifique pour les jeunes demandeurs d'emploi, a démarré en moyenne au bout d'environ 60 jours.

Chez les jeunes demandeurs d'emploi, les stages professionnels ont commencé 137 jours en moyenne après l'ouverture du délai-cadre, les cours après environ 154 jours et les stages de formation après environ 174 jours. Chez les demandeurs d'emploi plus âgés, il faut attendre une moyenne d'environ 100 jours au plus tôt après l'ouverture du délai-cadre pour que commencent les stages professionnels et les stages de formation. Le délai le plus long est celui qui s'écoule jusqu'à la participation à des mesures de marché du travail sous forme d'entreprises d'entraînement et de programmes d'emploi temporaire – ceci concerne d'ailleurs aussi bien les jeunes demandeurs d'emploi que les plus âgés. En ce qui concerne la période s'écoulant jusqu'au recours à des cours individuels ou à des cours collectifs, il n'y a pas de différence pour les jeunes demandeurs d'emploi, alors que chez les demandeurs d'emploi plus âgés, les cours collectifs commencent en moyenne 10 jours plus tôt que les cours individuels.

Entretiens de conseil

Aux termes de l'article 22 de l'ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (OACI), l'autorité cantonale compétente doit mener un entretien de conseil et de contrôle mensuel avec chaque demandeur d'emploi. Le nombre de ces entretiens dépendant donc de la durée du chômage, nous avons calculé leur nombre par personne et par durée de chômage. Le calcul s'est basé sur des mois de 30 jours, les mois entamés étant arrondis au chiffre supérieur. Selon les calculs du seco, la moyenne annuelle des entretiens de conseil mensuels s'élevait à 0,95 entretien par demandeur d'emploi en 2003, donc assez avoisinante des prescriptions légales.²⁴ Si nous considérons le volume des entretiens de conseil de l'année 2003 pour les deux groupes étudiés sur la figure D 4.14, nous constatons que le nombre d'entretiens chez les jeunes demandeurs d'emploi est un peu supérieur à la moyenne calculée, avec 1,02 entretien par mois, alors que le nombre d'entretiens est moins élevé chez les demandeurs d'emploi plus âgés (0,87 par mois) et inférieur à la moyenne.

D 4.14: IMPORTANCE DES ENTRETIENS DE CONSEIL

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=5'209 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés N=1'314 |
|--|--|---|
| Nombre des entretiens de conseil mensuels en 2003 | 1.02 | 0.87 |

Gain intermédiaire

Est réputé intermédiaire tout gain retiré d'une activité salariée ou indépendante pendant le délai-cadre prévu pour le versement des indemnités. Si le revenu provenant d'un gain intermédiaire est inférieur aux

²⁴ Secrétariat d'État à l'économie (2003): Évaluation de la situation 2003, Berne, p. 29.

indemnités journalières auxquelles l'assuré a droit, la caisse d'assurance-chômage compense la différence entre le revenu provenant du gain intermédiaire et le gain assuré.

Grâce à cette mesure d'incitation financière, les demandeurs d'emploi sont motivés à accepter une activité, qui en soi ne leur correspond pas, à titre de solution transitoire en parallèle à la recherche d'un emploi. Il est permis de supposer que les gains intermédiaires servent, au moins partiellement, de tremplin d'accès à une relation de travail durable. Selon les résultats de Bauer et al., qui ont réalisé une étude destinée à l'évaluation de la réglementation du gain intermédiaire, les demandeurs d'emploi bénéficiant du gain intermédiaire peuvent généralement améliorer leur situation au plan psychique et leurs chances sur le marché du travail.²⁵ D'autre part, les auteurs ont constaté que la durée du chômage sans aucun gain (chômage diminué de la durée du gain intermédiaire) peut être nettement réduite, mais que la durée totale du chômage enregistré est prolongée par le gain intermédiaire. L'étude de Bauer et al. a également montré que l'information diffusée aux demandeurs d'emploi et aux employeurs concernant le gain intermédiaire diffère considérablement selon les différents ORP et caisses de chômage. Nous pouvons donc présumer que l'existence de gains intermédiaires est plutôt favorisée ou plutôt freinée selon les ORP. La figure D 4.15 nous montre la part des demandeurs d'emploi ayant perçu un gain intermédiaire pendant leur chômage et nous voyons qu'elle n'est que de 5% environ chez les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés. Les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, en revanche, ont été près de 13% à avoir opté pour un gain intermédiaire. Cette constatation concorde dans ses grandes lignes avec les résultats de Bauer et al. collectés pour leur évaluation de la réglementation du gain intermédiaire.

D 4.15: DEMANDEURS D'EMPLOI DISPOSANT D'UN GAIN INTERMÉDIAIRE

| | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=5'209 | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés N=1'314 |
|---|---|---|
| Pourcentage des demandeurs d'emploi ayant un gain intermédiaire | 5.2% | 13.5% |

Sanctions

Les ORP et les caisses de chômage ont la possibilité de sanctionner un éventuel comportement déplacé des demandeurs d'emploi par des jours de suspension. En 2003, les ORP et les caisses de chômage ont sanctionné par des jours de suspension un peu plus de 19% de l'ensemble des bénéficiaires de l'assurance-chômage (moyenne de toute la Suisse) suite à un comportement fautif.²⁶ Dans la figure D 4.16, le pourcentage des

²⁵ Cf. Bauer et al. (1999): Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz (Évaluation de la réglementation du gain intermédiaire en Suisse), Berne, p. 73 et ss.

²⁶ Cf. Secrétariat d'État à l'économie (2003): Évaluation de la situation 2003, Berne, p. 36.

demandeurs d'emploi sanctionnés (deuxième colonne) et l'étendue des sanctions (troisième colonne) sont présentés pour comparaison. Nous constatons qu'un bon tiers des jeunes demandeurs d'emploi a été sanctionné par des journées de suspension au cours de sa période de chômage. Ce pourcentage est nettement supérieur à la moyenne calculée par le seco. En ce qui concerne les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, le pourcentage correspondant est nettement plus faible, puisqu'il est de 4,6%. L'étendue des sanctions reflète une situation analogue: alors que les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés ont été sanctionnés en moyenne par 1,2 jours de suspension, le niveau moyen des sanctions chez les jeunes peu qualifiés atteint 21,6 jours de suspension. Sur la moyenne suisse, le volume des jours de suspension par personne sanctionnée atteint 17,9 jours.²⁷ L'analyse des causes des sanctions prononcées a révélé qu'elles ont été décidées le plus souvent, et pour les deux groupes étudiés, en raison d'efforts insuffisants dans la recherche d'un emploi et de manquements aux prescriptions de contrôle ou à l'assignation des Offices de l'emploi.

D 4.16: POURCENTAGE DES DEMANDEURS D'EMPLOI COMPTANT DES JOURS DE SUSPENSION

| | Pourcentage des demandeurs d'emploi comptant des jours de suspension | Nombre de jours de suspension par personne comptant des jours de suspension |
|--|--|---|
| Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés N=5'209 | 35.2% | 21.6 jours |
| Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés N=1'314 | 4.6% | 1.2 jours |

O ANALYSE DE CLUSTER

Le terme "analyse de cluster" regroupe différentes procédures statistiques multivariées qui ont pour but de répartir les objets hétérogènes d'un ensemble statistique donné en groupes relativement homogènes. Ceci signifie, dans notre cas, que nous allons former des groupes d'ORP dont les caractéristiques des stratégies utilisées pour l'intégration dans le marché du travail présentent le plus possible de similitudes au sein d'un même groupe, et qui contrastent le plus possible avec les autres groupes. Pour former de tels groupes ou «clusters», nous avons utilisé un procédé de classification ascendante hiérarchique (agglomérative en anglais). Dans ce procédé, chaque ORP constitue au départ son propre cluster. À chaque étape, l'analyse calcule les différences entre tous les ORP et ceux-ci sont regroupés pour former un nouveau cluster qui présente le moins de différences. Comme il est d'usage dans le traitement de données rangées

²⁷ . Secrétariat d'État à l'économie (2003): Évaluation de la situation 2003, Berne, p. 40.

par intervalles, nous avons utilisé la méthode du carré de la distance euclidienne pour déterminer les différences entre les ORP. Pour le regroupement des ORP, nous avons utilisé la méthode de Ward.²⁸ Étant donné que les différents domaines de valeurs des indicateurs peuvent influencer les résultats de l'analyse de cluster, nous avons utilisé la transformation en z pour ramener tous les indicateurs pris en compte à une échelle unique définie par une moyenne de 0 et un écart type de 1. Nous décrirons ci-dessous tout d'abord les indicateurs qui nous ont permis de classer les stratégies des ORP et nous expliquerons la démarche qui nous a permis de répartir les ORP en catégories définies par des "outputs" similaires pour les indicateurs étudiés (4.2.1). Aux paragraphes suivants (4.2.2 et 4.2.3), nous décrirons les résultats de l'analyse de cluster pour les deux groupes étudiés.

▪ CONSTITUTION D'INDICATEURS ET
ANALYSE

Pour recenser les stratégies des ORP, nous avons constitué les sept indicateurs suivants:

- *Étendue générale de l'application des mesures*: le pourcentage des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure de marché du travail reflète l'étendue générale de l'utilisation de mesures de marché du travail. Il est déterminé au moyen du nombre de demandeurs d'emploi par ORP.
- *Étendue spécifique de l'application des mesures*: le pourcentage des demandeurs d'emploi pour lesquels les ORP ont décidé une mesure de formation renseigne sur l'étendue spécifique de l'utilisation de mesures de marché du travail. Nous avons alors considéré le nombre des demandeurs d'emploi bénéficiant d'une mesure de formation par rapport au nombre de demandeurs d'emploi disposant d'une mesure de marché du travail.
- *Importance de l'application des mesures*: le total des jours de mesures décidés pour des personnes bénéficiant d'une mesure de marché du travail renseigne sur l'importance de l'utilisation d'une telle mesure.
- *Moment de l'application des mesures*: la période s'écoulant entre l'ouverture du délai-cadre et le recours à la première mesure de marché du travail de longue durée (plus de cinq jours de contrôle) montre avec quelle rapidité les demandeurs d'emploi ont participé à une telle mesure.

²⁸ La méthode d'agrégation selon Ward consiste à choisir à chaque étape le regroupement de classes tel que l'augmentation de l'inertie intraclasse, utilisée comme indice de niveau, soit minimum. On calcule tout d'abord les moyennes des variables contenues dans les clusters puis on calcule et on totalise le carré des distances euclidiennes à la moyenne du cluster pour tous les cas de chaque cluster. Finalement, on regroupe les clusters qui présentent la plus petite augmentation de la somme des distances.

- *Gain intermédiaire*: le recours au gain intermédiaire a été mesuré par le pourcentage de tous les demandeurs d'emploi disposant d'un gain intermédiaire.
- *Entretiens de conseil*: le nombre des entretiens de conseil mensuels par demandeur d'emploi renseigne sur l'intensité du suivi et du contrôle réalisés par l'ORP. La moyenne des entretiens de conseil par ORP a été déterminée par le rapport entre le total de tous les entretiens et la durée du chômage.
- *Sanctions*: le volume des sanctions a été calculé au moyen du pourcentage des demandeurs d'emploi sanctionnés par des jours de suspension.

Finalement, les ensembles de données personnelles concernant les deux groupes étudiés ont permis de générer deux nouveaux ensembles contenant les données relatives aux sept indicateurs, regroupées en agrégats au niveau des ORP. Pour que les analyses réalisées au niveau des ORP reposent sur un nombre suffisant de cas, nous avons extrait de l'ensemble des données les ORP présentant moins de 15 jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés et les avons exclus des analyses. Dans l'ensemble de données, plus petit, des demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, tous les ORP présentant moins de cinq demandeurs ont été exclus des analyses. En ce qui concerne l'ORP Nidwald et l'ORP Obwald, la différence entre eux étant purement d'ordre administratif, nous avons regroupé ces deux demi-cantons pour les analyses. Dans le cadre de la réorganisation des ORP, les indicateurs d'effet ont été regroupés par le seco sous forme d'agrégats pour certains ORP. Pour garantir la comparabilité des données du processus avec les résultats des ORP, ces derniers ont été regroupés en agrégats de manière analogue aux indicateurs d'effet.²⁹ Dans les deux ensembles de données, les analyses ont donc pu prendre en compte 109 ORP pour les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés et 101 ORP pour les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés.

Pour que le plus grand nombre possible d'indicateurs puisse entrer dans la formation d'une typologie d'ORP présentant des "outputs" similaires, nous avons opté pour la méthode de l'analyse de cluster, c'est-à-dire un procédé statistique multivarié permettant la constitution de groupes. Dans toutes les méthodes statistiques tenant compte de plusieurs variables indépendantes, et donc également dans l'analyse de cluster, se pose le problème du choix des variables qui doivent être intégrées dans les analyses. Dans le procédé visant à la constitution de groupes, les critères indépendance et sélectivité des variables revêtent une importance significative pour les raisons suivantes:

²⁹ L'ORP BEAP (Bienne-Seeland, Lyss) a été regroupé avec l'ORP BEA4 (Bienne). Les ORP BEAS (Jura Bernois, Moutier), BEAU (Jura Bernois, St. Imier) et BEAT (Jura Bernois, La Neuveville) sont regroupés dans l'ORP BEA2 (ORP Tavannes). L'ORP FRN1 (Estavayer) a été regroupé avec l'ORP FRF1 (RAV Nord Tafers).

- Dans une analyse de cluster, toutes les variables indépendantes sont intégrées avec une même pondération. Néanmoins, si de grandes corrélations existent entre les variables indépendantes, ce sont les variables ayant le plus de poids qui entreront dans l'analyse. Pour que le critère *indépendance* puisse être satisfait, des variables à forte pondération doivent être regroupées au moyen d'un procédé adéquat ou exclues de l'analyse;
- La règle veut, de surcroît, que des variables indépendantes présentant des valeurs identiques ou pratiquement identiques pour les différents cas soient exclues de l'analyse. De telles variables n'ont pas de *sélectivité*, c'est-à-dire qu'elles n'ont aucune force explicative ou séparative pour le regroupement des cas et peuvent entraîner des distorsions dans l'analyse.

Pour le choix définitif des variables indépendantes pouvant entrer dans l'analyse de cluster, il est nécessaire d'intégrer des réflexions théoriques en plus des critères statistiques, mais nous examinerons tout d'abord les indicateurs de processus au moyen de critères statistiques. L'indépendance des variables peut être vérifiée par une simple analyse de corrélation. Les coefficients de corrélation bivariés renseignent sur les éventuelles corrélations entre les indicateurs du processus. On trouvera en annexe une présentation des corrélations entre les variables indépendantes, à savoir entre les sept indicateurs de processus pour les deux ensembles de données. Les analyses des corrélations entre les différents indicateurs ont montré qu'il existe une corrélation statistique négative notoire (cf. annexe) entre l'importance de l'application des mesures (nombre de jours de mesures décidés) et l'étendue spécifique de l'application des mesures (pourcentage des mesures de formation) dans les deux ensembles de données (voir annexe). Cette corrélation négative peut s'expliquer par le fait qu'avec le recours accru à des mesures de formation, qui en général sont de plus courte durée que les mesures d'emploi, le total des jours de mesures diminue.

Le critère de la sélectivité, qui peut fournir des informations pour le choix des indicateurs destinés à l'analyse de cluster, a été examiné à l'aide des coefficients de variation. Cet indice standardisé renseigne sur la dispersion des données autour de la moyenne. Les résultats détaillés de l'analyse descriptive des indicateurs sont présentés en annexe. La comparaison des coefficients de variation entre les sept indicateurs du processus montre pour les deux ensembles de données que les indicateurs mesurant le gain intermédiaire et les sanctions sont les plus contrastants parmi les différents ORP. Les différences les plus faibles sont celles de l'ensemble de données concernant les jeunes demandeurs d'emploi pour les entretiens de conseil et l'étendue générale de l'application des mesures. Du côté des demandeurs d'emploi plus âgés, les différences les plus faibles entre les ORP se situent au niveau de l'étendue spécifique de l'application des mesures et des entretiens de conseil.

Des tests réalisés avec les sept indicateurs du processus en amont des analyses ont montré que l'on ne peut obtenir des clusters judicieux et interprétables que lorsque le nombre des variables indépendantes est limité. La question est donc de savoir quelles sont les variables les plus intéressantes du point de vue intrinsèque ou encore quelle sont celles dont on pourrait se passer. L'objectif de nos analyses étant focalisé sur les stratégies et décisions des conseillers en personnel en corrélation avec les premières mesures prises ou décidées, les sanctions ainsi que la pratique du gain intermédiaire ne comptent pas, pour nous, parmi les premiers instruments utilisés à améliorer l'employabilité et l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi.

La figure D 4.17 présente un résumé des raisons ayant joué un rôle dans le choix des indicateurs pour les clusters. Compte tenu des réflexions déjà évoquées en matière de valeur intrinsèque, nous avons décidé de ne pas intégrer le gain intermédiaire ni les sanctions dans l'analyse de cluster. La fréquence des entretiens de conseil n'a pas été incluse dans l'analyse de cluster en raison des différences minimales entre les différents ORP. Il reste donc pour l'instant les quatre premiers indicateurs, qui mesurent l'étendue générale, l'étendue spécifique, l'importance et le moment de l'application des mesures. Comme l'ont montré les analyses de la corrélation entre les différents indicateurs, une relation statistique a pu être prouvée entre l'importance de l'application des mesures (nombre de jours de mesures décidés) et l'étendue spécifique de l'application des mesures (pourcentage des mesures de formation) pour les deux ensembles de données. Ceci signifie que les deux indicateurs mesurent des états de faits présentant des similitudes et ne devraient donc pas être intégrés ensemble dans les analyses clusters.³⁰ Des réflexions d'ordre théorique nous ont amenés à donner la priorité à l'indicateur mesurant l'étendue spécifique de l'application des mesures par rapport à celui qui mesure l'intensité de cette application. L'étendue spécifique de l'application des mesures peut être interprétée comme une variable météorologique pour la décision à prendre entre une mesure de formation ou une mesure d'emploi. Nous sommes d'avis que cette décision revêt une importance cruciale dans le cadre de la stratégie pour l'amélioration de la qualification et de l'aptitude au placement.

³⁰ En alternative, nous avons tenté de regrouper des variables à forte corrélation au moyen d'une analyse factorielle, en utilisant le procédé courant de l'analyse des composantes principales à rotation orthogonale, selon la méthode Varimax. Les facteurs résultant de l'analyse nous paraissant peu judicieux au niveau du contenu et n'ayant qu'une force d'expression limitée, nous avons renoncé à l'utilisation des valeurs factorielles pour les autres analyses.

D 4.17: VARIABLES PRISES EN COMPTE POUR LA CONSTITUTION DES CLUSTERS

| Nom de l'indicateur | Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés | Demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés |
|--|--|--|
| 1. Étendue générale de l'application des mesures | Prise en compte pour la constitution de clusters pour des raisons de contenu | Prise en compte pour la constitution de clusters pour des raisons de contenu |
| 2. Étendue spécifique de l'application des mesures | Prise en compte pour la constitution de clusters pour des raisons de contenu | Prise en compte pour la constitution de clusters pour des raisons de contenu |
| 3. Importance de l'application des mesures | Non prise en compte pour corrélation avec indicateur n° 2 | Non prise en compte pour corrélation avec indicateur n° 2 |
| 4. Moment de l'application des mesures | Pris en compte pour la constitution de clusters pour des raisons de contenu | Pris en compte pour la constitution de clusters pour des raisons de contenu |
| 5. Gain intermédiaire | Non pris en compte pour des raisons de contenu | Non pris en compte pour des raisons de contenu |
| 6. Entretiens de conseil | Non pris en compte pour manque de puissance | Non pris en compte pour manque de puissance |
| 7. Sanctions | Non prises en compte pour des raisons de contenu | Non prises en compte pour des raisons de contenu |

▪ **RÉSULTATS DE L'ANALYSE
CONCERNANT LES DEMANDEURS D'EMPLOI PLUS
ÂGÉS**

Pour l'ensemble de données des demandeurs d'emploi plus âgés, l'analyse de cluster a donné une solution avec deux clusters différents. Les moyennes des facteurs pris en compte pour les deux clusters et pour l'ensemble statistique sont présentées sur la figure D 4.18. L'appartenance aux clusters des différents ORP ainsi que les chiffres concernant les facteurs pris en compte sont présentés en annexe.

D 4.18: PROFILS DES CLUSTERS (MOYENNES), ENSEMBLE DE DONNÉES ORP POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI PLUS ÂGÉS

| | Cluster 1 N=84 | Cluster 2 N=17 | Ensemble statistique N=101 |
|---|-------------------|-------------------|----------------------------------|
| Étendue générale de l'application des mesures | 52.5% | 40.3% | 50.5% |
| Étendue spécifique de l'application des mesures | 86.1% | 95.0% | 87.6% |
| Moment de l'application des mesures | 123.8 jours | 230.8 jours | 141.8 jours |

Les résultats intrinsèques des clusters pour les demandeurs d'emploi plus âgés peuvent être interprétés comme suit (cf. figure D 4.19):

- Dans le cluster 1, nous trouvons 84 ORP qui ont décidé plus de mesures de marché du travail que la moyenne de tous les ORP. En ce qui concerne l'étendue spécifique de l'application des mesures, les ORP du cluster 1 se situent dans la moyenne. Pour ce qui est du moment de l'application des mesures, en revanche, ils se caractérisent par une utilisation comparativement précoce des mesures de marché du travail.
- Les 17 ORP formant le cluster 2 ont décidé moins de mesures de marché du travail comparativement aux autres. En ce qui concerne l'étendue spécifique de l'application des mesures, ils se situent au-dessus de la moyenne. Quant au moment de l'application des mesures, ces ORP se caractérisent par le fait qu'il a eu lieu comparativement tard.

D 4.19: SIGNIFICATION INTRINSÈQUE DES CLUSTERS, ENSEMBLE DE DONNÉES ORP POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI PLUS ÂGÉS

| | Cluster 1 N=84 | Cluster 2 N=17 |
|--|-------------------|-------------------|
| Pourcentage de personnes bénéficiant de mesures de marché du travail | élevé | faible |
| Pourcentage des mesures de formation | moyen | élevé |
| Moment de l'application des mesures | tôt | tard |

▪ **RÉSULTATS DE L'ANALYSE
CONCERNANT LES JEUNES DEMANDEURS
D'EMPLOI**

En ce qui concerne les jeunes demandeurs d'emploi, l'analyse de cluster a abouti à une solution comportant trois clusters différents. Les moyennes des facteurs pris en compte pour les trois clusters et pour l'ensemble statistique sont présentées dans la figure D 4.20. L'appartenance aux clusters des différents ORP ainsi que les valeurs concernant les facteurs pris en compte sont présentés en annexe.

D 4.20: PROFILS CLUSTERS (MOYENNES), JEU DE DONNÉES ORP POUR LES JEUNES DEMANDEURS D'EMPLOI

| | Cluster 1 N=44 | Cluster 2 N=43 | Cluster 3 N=22 | Ensemble statistique N=113 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|----------------------------------|
| Étendue générale de l'application des mesures | 55.0% | 38.3% | 57.2% | 48.8% |
| Étendue spécifique de l'application des mesures | 71.6% | 61.0% | 33.3% | 59.7% |
| Moment de l'application des mesures | 152.9 Tage | 162.3 jours | 97.4 jours | 145.4 jours |

La signification des trois clusters peut être décrite comme suit (cf. figure D 4.21):

- 44 ORP ont été affectés au cluster 1. Dans ce cluster, la proportion des personnes ayant bénéficié d'une mesure de marché du travail s'élève à 55% en moyenne. Elle est supérieure à la moyenne qui est de 48,8% pour tout l'ensemble de données des jeunes demandeurs d'emploi. Les ORP entrant dans ce cluster se distinguent donc par le fait que des mesures de marché du travail ont été comparativement décidées pour un grand pourcentage de personnes. Comme le montrent les valeurs de l'étendue spécifique de l'application des mesures, il s'agit pour une part supérieure à la moyenne de mesures de formation. La période s'écoulant jusqu'à l'application des mesures de marché du travail se situe également au-dessus de la moyenne de l'ensemble statistique. Le cluster peut donc être caractérisé comme suit: fréquence de décisions de MMT plutôt élevée et plutôt des mesures de formation.
- Le cluster 2 est formé de 43 ORP qui ont décidé relativement moins de mesures de marché du travail pour le groupe étudié. La proportion des jours décidés pour des mesures de formation est légèrement supérieure à la moyenne. La période écoulée entre le début du délai-cadre et la participation à une mesure de marché du travail est de loin la plus longue dans le cas des ORP du cluster 2, avec une moyenne de 162.3 jours. Ce cluster peut être caractérisé comme suit: moins de décisions de MMT, plutôt des mesures de formation et application plutôt tardive des MMT.
- Le cluster 3 comprend 22 ORP. Ce cluster se caractérise par le fait qu'il contient des ORP qui, comparativement, ont décidé fréquemment des mesures de marché du travail pour le groupe étudié. Comme le montrent les moyennes comparativement basses de l'étendue spécifique de l'application des mesures, il s'est agi plus de mesures d'emploi que de mesures de formation. En ce qui concerne le moment

de l'application des mesures, ce cluster comprend des ORP où le groupe étudié participe rapidement à des mesures de marché du travail comparativement aux autres. Ce cluster peut être décrit comme suit: fréquence de décisions de MMT plutôt élevée, plutôt peu de mesures de formation et application des MMT plutôt précoce.

D 4.21: SIGNIFICATION INTRINSÈQUE DES CLUSTERS, ENSEMBLE DE DONNÉES ORP POUR LES JEUNES DEMANDEURS D'EMPLOI

| | Cluster 1 N=44 | Cluster 2 N=43 | Cluster 3 N=22 |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|
| Étendue générale de l'application des mesures | élevée | faible | élevée |
| Pourcentage des mesures de formation | élevé | moyen | faible |
| Moment de l'application des mesures | moyen | tard | tôt |

▪ CONCLUSIONS CONCERNANT LA SÉLECTION DES ORP

Les exposés sur les profils des clusters montrent que nous avons réussi à répartir les ORP en groupes aux caractéristiques contrastées en regard des facteurs pris en compte.

Pour le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, deux clusters ont pu être formés. Le cluster 1 peut être caractérisé comme suit: fréquence de décisions de MMT plutôt élevée et prises plutôt à un moment précoce. Le cluster 2 se caractérise par un moins grand nombre de décisions de MMT, une application plutôt plus tardive des mesures et plutôt à des mesures de formation. Deux ORP ont été sélectionnés dans chacun des deux clusters pour le recensement de données qualitatives. Y sont représentés les cantons de: Bâle-Campagne, Genève, Neuchâtel et Zurich.

Pour le groupe cible des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés, trois clusters ont été constitués. Le cluster 1 peut être caractérisé par une fréquence de décisions de MMT plutôt élevée, avec plutôt des mesures de formation. Le cluster 2 se caractérise par moins de décisions de MMT et à un moment plutôt tardif. Le cluster 3, enfin, peut être caractérisé par une fréquence de décisions de MMT plutôt élevée, une application précoce des mesures et plutôt moins de mesures de formation. Deux ORP ont été sélectionnés dans chacun des trois clusters. Y sont représentés les cantons de: Berne, Lucerne, Saint-Gall, Vaud, Zurich et Zoug.

▪ ROBUSTESSE DES CLUSTERS ET LIENS AVEC LES RÉSULTATS

Pour contrôler la qualité et l'interprétation des résultats d'une analyse de cluster, nous avons, d'une part, examiné si les clusters trouvés sont homogènes quant à leur variance et d'autre part, si la formation des clusters peut être répliquée par un autre procédé statistique multivarié. Les deux

analyses ont révélé que les clusters mis en évidence étaient robustes. On trouvera les analyses détaillées en annexe.

Dans une autre étape, nous avons examiné si les solutions clusters peuvent être interprétées comme des corrections des facteurs exogènes et si, de ce fait, des analyses concernant les résultats sont admissibles au sein du même cluster. Nous avons étudié ensuite s'il existait des corrélations systématiques au sein des clusters entre les résultats et les facteurs de processus pris en compte. Les analyses correspondantes, dont on trouvera le détail en annexe, ont montré que l'hypothèse de l'endogénéité ne peut être défendue que pour l'ensemble de données des demandeurs d'emploi plus âgés. Néanmoins, pour ces données justement, les modèles de régression n'ont donné aucune indication sur d'éventuelles corrélations des clusters avec les résultats des ORP. On retiendra donc qu'aucun lien quantitatif à base statistique, n'a pu être établi entre les clusters déterminés et les résultats non corrigés des ORP. Autrement dit, nous ne sommes pas parvenus à montrer par des méthodes quantitatives quels sont, parmi les clusters identifiés, ceux qui remportent plus ou moins de succès par rapport aux indicateurs d'effet. L'analyse des stratégies visant à l'intégration dans le marché du travail et de leurs résultats doit donc avoir lieu à un niveau purement qualitatif.

- ANALYSES QUALITATIVES

Les résultats des dépouillements quantitatifs mettent en évidence des stratégies différentes en matière d'intégration dans le marché du travail pour les deux groupes étudiés. Le chapitre 5 du rapport examine ces différences en profondeur et analyse en détail les stratégies de conseil spécifiques aux deux groupes étudiés. Les résultats présentés dans cette partie reposent sur les analyses des entretiens qualitatifs avec les responsables des ORP et les conseillers en personnel, ainsi que sur le dépouillement de documents disponibles relatifs aux MMT et d'autres documents internes décrivant les procédures et l'organisation des ORP examinés.

Les résultats relatifs aux deux groupes étudiés sont présentés séparément. Les parties 5.1 et 5.2 sont organisées de façon analogue. Le problème tel qu'il se pose pour le groupe étudié en termes d'intégration dans le marché du travail est présenté dans une première sous-partie. Les différents domaines de préoccupation sont cités par les responsables des ORP et les conseillers en personnel interrogés pour justifier les méthodes de conseil et de décision appliquées aux deux groupes étudiés.

Une deuxième sous-partie reprend les différents aspects des stratégies telles qu'elles sont appliquées par les ORP. Nous proposons en outre une description des thèmes centraux propres à l'intégration dans le marché du travail des deux groupes et une présentation des mesures de marché du travail pertinentes ainsi que des principales conditions cadre spécifiques à l'organisation et à la procédure.

Enfin, une troisième sous-partie expose les principales différences constatées entre les stratégies.

○ STRATÉGIES POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI PLUS ÂGÉS ET QUALIFIÉS

Selon les personnes questionnées, le groupe des demandeurs d'emploi qualifiés âgés de 50 à 60 ans est généralement composé de personnes qui occupaient un emploi depuis longtemps, souvent même depuis une décennie, lorsqu'elles ont été licenciées. Le groupe étudié n'a donc plus évolué sur le marché du travail depuis des années et c'est la raison pour laquelle il ne dispose quasiment d'aucune expérience personnelle récente en matière de recherche d'emploi. Selon les personnes sondées, dans la plupart des cas le licenciement est intervenu soit à la suite d'une suppression de poste ou de la fermeture de l'entreprise, soit en raison du recrutement d'une personne plus jeune pour le poste. Il n'est pas rare que les personnes concernées se trouvent encore sous une forme de "choc de licenciement" lors du premier entretien de conseil. La résiliation du contrat

de travail après avoir occupé un emploi constant pendant des années est vécue par les personnes concernées comme une rupture dans leur trajectoire professionnelle et également souvent dans leur curriculum vitae.

▪ SITUATION INITIALE DE
L'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL

On distingue deux groupes principaux parmi les demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés. Les deux groupes se différencient par leur trajectoire professionnelle et la nature de leurs qualifications professionnelles. Le premier groupe est composé de cadres ou de personnes ayant des qualifications très spécialisées (expertise). Le second regroupe les personnes ayant une formation professionnelle et une carrière plus ou moins hiérarchisée qui s'est généralement déroulée dans la même entreprise pendant de nombreuses années. L'attention sera portée sur ces dernières dans les explications ci-dessous, au cas où des différences apparaîtraient dans la situation initiale des deux groupes. Nous nous proposons ci-après de décrire le point de départ des demandeurs d'emploi par rapport aux personnes à la recherche d'un emploi, au marché du travail et aux prestations de l'AC.

5.1.1.1 Situation initiale pour les personnes à la recherche d'un emploi

Comment la situation initiale des personnes sans emploi concernées en vue de leur intégration dans le marché du travail se présente-t-elle ? Quels sont les problèmes spécifiques à leur situation ? Les entretiens permettent de dégager trois thématiques sur lesquelles nous nous proposons de revenir ci-après.

Qualifications

Les employés qualifiés âgés de 50 à 60 ans exercent généralement une activité professionnelle depuis 25 à 40 ans, au cours de laquelle ils se sont spécialisés dans un type d'entreprise particulier et/ou un secteur professionnel donné. Ainsi qu'il ressort des entretiens, cette situation est souvent associée pour les personnes sans emploi à *des qualifications peu variées ou fortement axées sur une entreprise et issues de connaissances très spécifiques ou d'une expertise et/ou d'un domaine d'expérience plutôt restreint*.³¹

À cela s'ajoute dans certains cas le fait que, compte tenu de l'obsolescence rapide du savoir telle qu'elle apparaît de façon particulièrement nette dans certains domaines, le savoir-faire professionnel n'est plus en phase avec la réalité par manque de formation continue. Les entreprises se maintiennent souvent au niveau actuel des connaissances par l'engagement incessant de collaborateurs plus jeunes, et non par la formation continue systématique des collaborateurs plus âgés. Mais, parallèlement, il arrive souvent que ceux-ci ne se montrent que faiblement intéressés à l'idée de suivre une formation

³¹ Le capital humain spécifique à l'entreprise n'a jamais cessé de se développer, contrairement au capital humain non spécifique à l'entreprise

continue. Dans ce cas, les personnes à la recherche d'un emploi sont confrontées au fait que *leurs connaissances ne sont plus en phase avec la réalité, en dépit du bon poste qu'ils occupaient jusqu'alors.*

Il n'est pas rare que les personnes concernées aient du mal à évaluer de façon réaliste leurs chances sur le marché du travail. Ayant exercé leur activité dans un secteur professionnel fermé pendant des années, ils n'ont pas la possibilité de comparer leurs capacités avec celles d'autres professionnels en dehors de leur propre société. Les personnes de ce groupe se voient souvent confrontées à une *mauvaise évaluation du niveau de leurs connaissances et de leurs possibilités professionnelles.*³²

Un autre problème se pose en termes de qualifications pour les personnes dont la carrière a évolué au fil des années dans une même entreprise, de façon pour ainsi dire automatique, en raison de leur âge et/ou de leur loyauté envers l'entreprise plutôt qu'à des qualifications acquises leur ayant permis de gravir les échelons au sein de l'entreprise. Selon les conseillers en personnel interrogés, cette situation donne ensuite lieu à *un décalage entre l'ancienne position et les qualifications réellement nécessaires pour celle-ci.* Une partie des personnes concernées n'a pas conscience de cet état de fait. Or ce déphasage a des conséquences sur la stratégie de recherche d'un nouvel emploi. La personne à la recherche d'un emploi postule pour des postes exigeants qui ne correspondent pas à son profil personnel.

Au niveau psychosocial

Les personnes plus âgées concernées par un licenciement sont beaucoup plus nombreuses que les demandeurs d'emploi plus jeunes à devoir faire face à la question du *non-sens de leur précédente carrière professionnelle.* Le licenciement détruit tout d'abord les perspectives d'avenir professionnel. Selon les personnes interrogées, ce sont surtout celles dont le parcours professionnel a été associé à des investissements ou des privations personnels, temporels ou financiers importants qui sont déçues ou furieuses de voir que les efforts réalisés ne payent pas comme elles l'avaient espéré.

La *perte de statut* entre la position professionnelle précédente et la situation de personne sans emploi est perçue comme préoccupante par nombre des personnes concernées. Les conseillers en personnel des ORP interrogés remarquent que cet élément constitue un problème pour la majorité des demandeurs d'emploi. De même, les pertes financières peuvent très vite avoir des effets décisifs sur le précédent niveau de vie, en particulier pour les cadres supérieurs.³³

³² La dévaluation du capital humain en dehors de son propre secteur professionnel passe inaperçue (dilemme des "Sunk Costs" (coûts non récupérables)

³³ Le montant maximal du gain assuré s'élève à 106'800 francs par an et 293 francs par jour (le montant maximal de l'assurance-chômage est identique à celui de l'assurance-accident et est également fixé, cf OLAA, art. 22, al. 1)

Le fait que la génération des personnes âgées aujourd'hui de 50 à 60 ans n'ait le plus souvent *aucune expérience du chômage* a également des conséquences. Dans de nombreux cas, cette génération de salariés fait état d'une trajectoire professionnelle sans faille. Pour nombre d'entre eux, le chômage est une situation dont le demandeur d'emploi est lui-même responsable et qui va à l'encontre de leur conception personnelle de la morale professionnelle et du maintien d'un emploi.

Les problèmes cités, qui sont particulièrement aggravés par un licenciement après des années d'activité professionnelle, ont des conséquences plus ou moins graves, selon la personnalité et les ressources sociales et financières des personnes concernées, sur la *stabilité psychique, la motivation et l'assurance des demandeurs d'emploi* en vue de la recherche d'un emploi.

Les personnes questionnées évoquent en outre deux autres types de réactions. D'une part, il n'est pas rare que les défis psychiques susmentionnés *s'accompagnent de problèmes de santé (dépressions, symptômes psychosomatiques)*. D'autre part, on observe assez souvent que l'inquiétude causée par la situation de chômage conduit à un *retrait du réseau social*. Les personnes concernées se sentent coupables d'être au chômage et ont honte de leur situation. Ces deux réactions compliquent la recherche d'emploi.

Les conseillers en personnel interrogés sont unanimes sur le fait que la phase de recherche d'emploi dure généralement plus longtemps pour ce groupe que pour les demandeurs d'emploi plus jeunes. Par expérience, ils parlent d'une période minimale d'un an avant qu'une intégration dans le marché du travail ne soit même possible. Pour les personnes concernées, cette situation implique de surmonter une phase de chômage plus longue et *un nombre plus élevé de recherches d'emploi infructueuses*.

Les conseillers en personnel sondés remarquent en ce qui concerne le groupe étudié que les personnes concernées sont *plutôt moins ouvertes et flexibles quant à une nouvelle activité différente de l'ancienne*. Ils supposent d'une part que les personnes concernées craignent de perdre les acquis professionnels propres au domaine d'activité, au statut et aux conditions de travail. D'autre part, selon l'expérience des personnes questionnées, la flexibilité moindre tient en partie également à *l'incertitude des demandeurs d'emploi qui ne savent pas s'ils peuvent satisfaire de nouvelles exigences dans un nouveau secteur*.

Stratégie de recherche

Dans la mesure où les demandeurs d'emploi plus âgés ne se sont plus retrouvés sur le marché du travail depuis des années, ils n'ont pratiquement aucune expérience récente de recherche d'emploi. Cela se ressent à différents niveaux.

Premièrement, nombre des personnes concernées n'ont pas de *dossier de candidature à jour* au moment de leur licenciement. Seule exception: les demandeurs d'emploi dont l'ancien employeur leur a fait bénéficier d'un conseil en "outplacement" personnalisé pendant la phase de licenciement. La situation est compliquée par le fait que le type de poste recherché par le groupe interrogé nécessite généralement la constitution d'un dossier spécifique. Il n'est guère possible d'utiliser des dossiers-types pour la recherche d'emploi.

Deuxièmement, les postes de cadres ou de spécialistes dans un domaine particulier ne sont souvent pas annoncés par les voies habituelles (annonces dans les médias). La *recherche de candidats s'effectue plutôt par des réseaux et des chasseurs de tête*. Cela signifie que les demandeurs d'emploi doivent se montrer et se vendre.

Troisièmement, une partie du groupe étudié ne fait pas confiance aux nouveaux médias (Internet) et aux possibilités qu'ils offrent pour trouver un emploi. D'où la tendance de nombreuses entreprises à ne publier leurs postes vacants que sur leur propre site Internet ou à les placer sur des sites Internet s'adressant spécialement à des groupes professionnels déterminés. Les demandeurs d'emploi plus âgés appartiennent à une génération qui est moins habituée que les jeunes demandeurs d'emploi à se présenter et à mettre ses propres forces en avant. Les personnes sondées considèrent pourtant qu'il s'agit là d'une aptitude importante pour trouver un emploi. Selon elles, les demandeurs d'emplois plus âgés sont moins agressifs que les plus jeunes sur le marché de l'emploi, notamment parce qu'ils ressentent comme assez importun le fait de revenir à la charge auprès d'un employeur.

Quatrièmement, les personnes interrogées indiquent que le groupe étudié *n'a souvent pas suivi l'évolution des nouveaux domaines professionnels dans un secteur proche du leur* en raison de leur longue activité dans une même entreprise. De ce fait, ils n'ont pas une vision réaliste de leurs éventuelles possibilités professionnelles.

5.1.1.2 Situation initiale du point de vue du marché du travail

Concernant le critère de l'âge, les demandeurs d'emploi plus âgés ne correspondent généralement pas au profil que les entreprises recherchent dans leurs annonces. *Dans la procédure de sélection, les candidats de 50 ans et plus sont généralement écartés après un premier dépouillement des dossiers*. Cette procédure répandue conduit à ne pas prendre connaissance des compétences des candidats de 50 ans et plus. Le groupe étudié n'a pratiquement aucune chance de se présenter et de défendre ses compétences pour le poste face à la concurrence des candidats plus jeunes. Selon les personnes questionnées, le fait que l'on donne moins de chance aux chômeurs plus âgés dans le cadre d'offres d'emploi tient notamment aux charges salariales et sociales plus élevées que doit acquitter l'entreprise pour ces derniers. L'idée selon laquelle les collaborateurs plus âgés ne sont

plus aussi performants est également un préjugé tenace répandu parmi les employeurs.

Les conseillers en personnel remarquent que les employeurs sont *généralement prudents quant à l'engagement ferme de personnes surqualifiées*. Selon eux, ce type de candidatures amène les employeurs à se demander si les performances de la personne ne sont pas quelque peu limitées. Mais les conseillers en personnel supposent également que les employeurs craignent que la personne ne change de poste dès qu'elle aura retrouvé un emploi correspondant à ses qualifications. *Le domaine de recherche du groupe se réduit d'autant plus.*

▪ STRATÉGIES DES ORP POUR
L'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Quels aspects les conseillers en personnel prennent-ils en compte pour l'intégration dans le marché du travail des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés et quelles mesures, conditions cadre et procédures les ORP utilisent-ils pour organiser le processus de recherche d'emploi de ce groupe de personnes ? Ces questions sont abordées dans les parties 5.1.2.1 à 5.1.2.3 ci-dessous. Les stratégies susmentionnées y sont tout d'abord présentées indépendamment de savoir si elles sont utilisées par la majorité des ORP, resp. conseillers en personnel, ou seulement par quelques-uns d'entre eux. Les objectifs poursuivis par les activités sont également exposés.

5.1.2.1 Contenus des stratégies

Les stratégies d'intégration dans le marché du travail comprennent les trois thèmes: qualifications, stratégie de recherche et soutien psychosocial.

Qualifications

Le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés accorde un poids important au bilan de compétences professionnelles. Selon les personnes questionnées, celui-ci doit contenir un inventaire des précédentes qualifications professionnelles ainsi que de la carrière et permettre de constituer un dossier de candidature actualisé. Le bilan de compétences du groupe des demandeurs d'emploi plus âgés doit également recenser les qualifications non professionnelles ou les autres activités. Ce groupe dispose souvent de ressources supplémentaires développées au fil des années qui permettent d'inclure de nouveaux domaines d'activité dans la recherche d'emploi. Grâce au bilan de compétences et à la prise en compte du marché du travail actuel, les possibilités d'emploi doivent apparaître et le cadre de la recherche d'emploi doit pouvoir être défini.

Stratégie de recherche

Les personnes sondées considèrent qu'une stratégie spécifique adaptée au domaine professionnel est déterminante pour l'intégration du groupe étudié dans le marché du travail. Dans la mesure où il existe de très nombreuses voies de placement pour les postes qualifiés, il convient aux demandeurs

d'emploi d'apprendre à connaître ceux qui s'appliquent à leur propre secteur d'activité et de les utiliser de façon ciblée dans leur recherche d'emploi.

Selon les personnes interrogées, il faut tenir compte du fait que l'espace de recherche présente une dimension horizontale (étendue du champ de recherche) et une dimension verticale (position dans la hiérarchie). Étant donné que la plupart des demandeurs d'emploi plus âgés ne se sont plus retrouvés sur le marché du travail depuis des années, ils ont souvent une idée limitée de leurs propres possibilités professionnelles. C'est la raison pour laquelle le groupe étudié doit avant tout étaler son champ de recherche. L'élargissement vertical peut consister en un développement de la recherche de postes fixes à temps plein également vers des postes à mi-temps ou des contrats à durée déterminée. Il peut cependant aussi signifier l'extension du niveau de recherche à des fonctions moins importantes que celles qui ont été exercées jusqu'alors (conseil de revoir les prétentions à la baisse). Les interlocuteurs renvoient par exemple à des agences de placement et des plates-formes d'emploi (Internet), aux réseaux personnels et professionnels ou à la voie des candidatures spontanées (par écrit ou en se présentant directement dans l'entreprise). Ces moyens de placement sont particulièrement importants dans la mesure où il n'est pas rare que les candidats plus âgés soient systématiquement écartés dès la première sélection dans les procédures de candidature habituelles. Étant donné que le groupe étudié dispose habituellement d'un réseau professionnel et personnel plus ou moins étendu et que de nombreux postes du secteur visé ne sont pas annoncés sur les canaux officiels, l'activation de leur propre réseau pour la recherche d'emploi constitue également une stratégie de recherche prometteuse.

Soutien psychosocial

Selon les conseillers en personnel interrogés, une certaine importance peut être accordée, en fonction de la situation et des besoins des demandeurs d'emploi, au soutien psychosocial lors des entretiens de conseil. Il peut par exemple être question du rapport personnel au licenciement et au chômage, de l'information du cercle des proches au sujet du chômage et de la recherche d'emploi, du maintien de la confiance en soi et de la motivation dans la recherche d'emploi, en particulier en cas de chômage de longue durée. En cas de problèmes de santé et de problèmes psychiques dus au chômage ou en cas de difficultés impliquant plusieurs organismes d'assurance sociale, les personnes questionnées pensent avoir un rôle à jouer en tant que bureau d'orientation vers les organismes spécialisés correspondants.

5.1.2.2 Mesures adaptées à ce groupe

L'analyse met en évidence tout un éventail de mesures qui seront utilisées par les conseillers en personnel pour favoriser l'intégration dans le marché du travail.

Cours de formation personnelle à l'intention du groupe étudié
 Selon les conseillers en personnel questionnés, les cours de formation personnelle constituent une mesure prometteuse pour le groupe étudié. Le contenu de ces cours couvre aussi bien le bilan de compétences que le développement d'une stratégie de recherche, l'accompagnement pendant la recherche d'emploi et les entraînements à la candidature. Ces cours contiennent également le plus souvent des éléments psychosociaux. Dans ce contexte, le maintien de la motivation et de la confiance en soi en situation de chômage sont des sujets importants. En plus de la détermination de leur contenu principal, les cours se distinguent notamment au niveau du nombre de jours de formation, de la répartition des jours de formation (cours à plein temps et cours à mi-temps) et de la définition du cercle de participants. La plupart des cours personnalisés importants pour le groupe étudié s'adressent à des demandeurs d'emploi qualifiés ou spécialistes d'un domaine particulier et/ou à des personnes ayant dépassé un certain âge (50 ans le plus souvent). Rares sont les cours qui s'adressent à la fois aux personnes de plus de 50 ans et aux cadres/spécialistes.

Cours spécialisés

Dans la mesure où le groupe étudié dispose d'une bonne formation professionnelle et d'une longue expérience, les cours de formation continue sont plutôt rares et, quand ils existent, il s'agit de cours de perfectionnement spécialisés très ciblés. Ce sont dans la majorité des cas des cours d'informatique et de langues. La participation aux cours d'informatique vise à mettre à jour ces connaissances, tandis que les cours de langues ont pour objectif d'actualiser et d'améliorer les connaissances linguistiques existantes. Ces deux mesures doivent permettre d'améliorer les qualifications et d'étendre le champ de la recherche d'emploi.

Programmes d'emploi temporaire

La participation à des programmes d'emploi n'entre pratiquement pas en ligne de compte pour le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés, et ce pour deux raisons. D'une part, les places disponibles dans les programmes ne correspondent guère aux travaux que les demandeurs d'emploi qualifiés accomplissaient dans leur domaine d'activité. Les programmes existants portent avant tout sur les activités manuelles et/ou routinières. La participation à ces programmes ne peut apporter aucune qualification professionnelle supplémentaire au groupe étudié. C'est la raison pour laquelle la participation à un tel programme est jugée par la majorité des demandeurs d'emploi qualifiés et plus âgés comme une perte de prestige et une activité humiliante. D'autre part, le maintien en état d'une structure de la journée pendant la période de chômage est un objectif central des mesures d'occupation. La perte de la structure professionnelle quotidienne peut en effet entraîner des problèmes psychiques pour les personnes de grande qualification. Mais selon les personnes sondées, il est souvent plus facile pour le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et

qualifiés que pour d'autres d'utiliser la période de chômage pour ses propres projets.

Etude de l'activité indépendante

Selon les personnes interrogées, la possibilité d'exercer une activité indépendante est l'un des sujets de discussion réguliers du groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés. Du fait de sa carrière professionnelle, le groupe dispose d'une longue expérience et souvent d'un large réseau de contacts. Ces deux facteurs constituent d'importantes conditions préalables à toute activité indépendante. Les personnes questionnées considèrent que l'offre de cours destinés à la mise au point et la création d'une activité indépendante comme mesures de marché du travail, l'obtention de 90 indemnités journalières pendant la phase de prévision ainsi que la promotion de l'indépendance par la prise en charge d'une partie du risque de perte dans la phase de démarrage sont des instruments utiles pour faire le point sur les possibilités et pour l'éventuelle mise en route d'une telle activité. Les personnes sondées soulignent que l'indépendance n'est envisagée sérieusement que par un petit nombre de demandeurs d'emploi et que le module d'évaluation permet avant tout de déterminer si une telle activité est appropriée ou non puis de conduire l'idée de l'indépendance avec rigueur ou de l'abandonner.

Gain intermédiaire

L'activité rémunérée temporaire est également considérée comme une stratégie efficace pour ce groupe. Les personnes questionnées rappellent tout d'abord qu'elle permet de constituer d'autres périodes de cotisation. Par ailleurs, elle augmente les chances d'intégration à long terme du groupe étudié dans le marché du travail. Les employeurs seraient plus enclins à engager un employé plus âgé de manière temporaire. De même, accepter un poste moins qualifié peut être tout à fait envisageable pour ces demandeurs d'emploi lorsqu'il s'agit d'un emploi à durée déterminée. Lorsque la personne peut montrer ses compétences dans le cadre d'un engagement temporaire, il n'est pas rare qu'il s'ensuive une intégration à long terme sur le marché du travail sous forme d'emploi durable. De plus, le groupe étudié dispose souvent de compétences spécialement adaptées à une utilisation dans le cadre de projets qui exigent une longue expérience professionnelle et de l'autonomie dans le travail.

Allocations d'initiation au travail

Les allocations d'initiation au travail sont également considérées par les personnes sondées comme un instrument intéressant qui permet d'augmenter les chances d'intégration dans le marché du travail des demandeurs d'emploi plus âgés. C'est la raison pour laquelle ces derniers sont rendus attentifs à cette possibilité et qu'ils sont priés de mentionner les allocations d'initiation au travail lors de leurs entretiens d'embauche dans les entreprises. Un document d'information permet également d'informer dans les grandes lignes les demandeurs d'emploi sur les conditions des allocations d'initiation au travail. Dans la mesure où celles-ci

peuvent être versées pendant 12 mois pour les personnes âgées, on s'est rendu compte qu'elles sont assez attractives pour les employeurs, en particulier en cas d'engagement de personnel spécialisé plus âgé. Les personnes interrogées estiment toutefois que les mécanismes d'incitation relatif à cet instrument sont limités pour le groupe des demandeurs d'emploi très qualifiés et plus âgés. Les employeurs ne sont guère disposés à tenir compte du besoin de rattrapage d'un cadre en matière de qualifications par rapport à un poste, même lorsqu'il existe une compensation financière.

Entretiens de conseil

Selon les conseillers en personnel, l'importance de l'entretien de conseil est plutôt limitée pour les demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés. Les entretiens ont généralement lieu toutes les quatre à six semaines, parfois également par téléphone ou par courriel. Différentes raisons sont avancées à titre d'explication.

D'une part, une grande partie des demandeurs d'emploi de ce groupe est très indépendante dans sa recherche d'emploi; lorsque cela n'est pas le cas, le soutien qui est apporté doit être tout particulièrement orienté sur le champ professionnel ou les qualifications. Il arrive souvent que les conseillers en personnel ne puissent pas fournir un tel soutien et que la participation à un cours approprié soit jugée intéressante.

D'autre part, les personnes questionnées déclarent que l'activité de conseil du groupe étudié est souvent compliquée en raison de la différence entre les conseillers et leurs clients en regard du statut professionnel et de la formation. De plus, une grande différence d'âge peut avoir un impact négatif sur les conditions de conseil. Du point de vue du groupe étudié, les conseillers n'ont pas l'expérience personnelle nécessaire pour pouvoir évaluer la situation des personnes concernées et ne sont donc pas considérés comme compétents pour donner le conseil.

5.1.2.3 Organisation et processus

Les trois sujets suivants, touchant l'organisation et les processus ORP, sont importants pour les demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés.

Spécialisation des conseillers en personnel dans les groupes cible

Les ORP étudiés ne disposent pas de conseillers en personnel qui se soient exclusivement spécialisés dans le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés. En plus de la spécialisation habituelle par branche, certains ORP disposent d'une spécialisation pour les cadres qui ne tient cependant pas compte de l'âge de la personne. Un ORP interrogé est spécialisé dans les demandeurs d'emploi rencontrant des problèmes multiples (physiques, psychiques et sociaux). Le critère de l'âge est en partie pris en compte de manière informelle au moment de la distribution des nouveaux inscrits aux conseillers en personnel, les demandeurs d'emploi plus âgés étant confiés,

dans la mesure du possible, à des conseillers en personnel également plus âgés.

Processus ORP

Les ORP questionnés disposent de processus standard pour le conseil et le placement des demandeurs d'emploi. En général, les éléments retenus sont les dates, la fréquence et le contenu, en particulier des premiers entretiens de conseil, ainsi que les dates clé des décisions pendant la période de chômage (ex. date des cours ou des programmes d'emploi temporaire). Les ORP interrogés ne disposent cependant d'aucun processus spécialement défini pour le groupe étudié. En outre, il n'existe pas de profil explicite des potentiels et carences des demandeurs d'emploi, en vue de leur intégration dans le marché du travail, sur lequel serait basée une stratégie de conseil et de placement systématique. Quelques ORP organisent une rotation systématique des conseillers en personnel lorsque la période de chômage excède une certaine durée afin de donner de nouvelles impulsions au processus d'intégration dans le marché du travail.

Obligation de limiter le préjudice

Selon les personnes sondées, les recherches d'emploi sont systématiquement contrôlées dans le cadre des entretiens de conseil. Les contrôles sont utilisés pour analyser et, le cas échéant, adapter la stratégie de recherche. Quelques ORP doivent tenir compte du nombre minimal de recherches d'emploi obligatoires par mois fixé à l'échelle cantonale. Ce nombre minimal est en partie plus bas pour le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés que pour les autres demandeurs d'emploi. Cela tient au nombre moins élevé de postes disponibles dans les secteurs professionnels, parfois très spécifiques, ainsi qu'aux efforts plus grands associés à une candidature. Il convient de rappeler que chaque candidature dans ce segment professionnel requiert des investigations spécifiques préalables et un dossier adapté au profil recherché. Selon les personnes interrogées, il est plutôt rare que le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés soit sanctionné. L'expérience montre que ce groupe respecte les conditions cadre de l'AC et l'obligation de limiter leur préjudice.

Enfin, une certaine partie du groupe étudié a une démarche de recherche d'emploi très indépendante, ne permettant guère aux conseillers en personnel d'apporter de conseil aux assurés, vu de leur autonomie. Les entretiens de conseil sont donc souvent ressentis par ce groupe comme une forme de tutelle.

■ DIFFERENCES ENTRE LES ORP

Les stratégies susmentionnées ne sont pas appliquées de la même façon par tous les ORP étudiés. Les dépouillements des analyses de données qualitatives (entretiens, documents) révèlent trois principales différences entre les stratégies des ORP sondés. Celles-ci concernent la répartition des tâches entre les ORP et les cours personnalisés, le moment auquel les mesures sont prises et la nature des mesures.

Répartition des tâches entre l'ORP et les cours: l'ORP comme instance de triage ou plutôt de conseil

Lorsqu'un demandeur d'emploi doit ou souhaite être soutenu dans la recherche d'emploi, il convient de déterminer qui doit se charger de cette tâche. Le soutien doit-il intervenir dans le cadre des entretiens mensuels de conseil de l'ORP ou dans le cadre de cours personnalisés ? Doit-il intervenir dans ces deux cadres simultanément ou l'un après l'autre de manière différenciée ? Quels que soient les ORP étudiés, ces décisions ne sont pas standardisées et ne répondent pas systématiquement à des critères définis. Il ressort des entretiens avec les conseillers en personnel que ceux-ci jouent le rôle d'interface dans la répartition des tâches d'un côté au cas par cas et de l'autre en fonction des offres de cours personnalisés existantes. Deux principales stratégies non officielles apparaissent cependant dans les entretiens. Les stratégies ne se révèlent toutefois pas au niveau des ORP, mais au niveau de chaque conseiller en personnel.

- Selon la première stratégie, le conseiller ORP analyse le problème puis exécute sa mission pour prendre les meilleures mesures, en particulier dans le cadre de sa fonction de triage.
- Selon la seconde stratégie, les conseillers en personnel considèrent que leur mission dans le cadre des entretiens de conseil réguliers est de soutenir les demandeurs d'emploi en vue de la résolution des problèmes cités. Il ressort clairement des entretiens que ce soutien ne peut guère être approfondi compte tenu du temps limité dont disposent les conseillers. En outre, le rôle d'organe de contrôle que doivent également assumer les conseillers en personnel impose des limites à cette forme de soutien.³⁴ En principe, la prise en charge de la mission de conseil n'exclut pas un éventuel triage vers une mesure adaptée ou le transfert vers une autre institution compétente.

Moment d'application des mesures: aussi tôt que possible ou après avoir laissé le temps aux demandeurs d'emploi de mener leurs propres activités

Les ORP se différencient également quant au moment auquel sont appliquées les premières mesures importantes (à l'exception des cours de base):

- La première stratégie vise une participation le plus tôt possible à une mesure. Il convient d'assister les demandeurs d'emploi de façon intensive dans leur recherche d'emploi au bout de deux ou trois mois.³⁵ En outre, cette stratégie repose également sur l'hypothèse que

³⁴ Voir également Magnin, Chantal (2005): Beratung und Kontrolle. Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit, Zürich. (Conseil et contrôle. Contradictions dans le traitement national du chômage, Zurich, en all.)

³⁵ Il ressort des personnes interrogées qu'un certain temps est nécessaire avant que les demandeurs d'emploi ne puissent assumer un licenciement ou le chômage. Selon ces personnes, il faut attendre jusqu'à deux mois avant que le demandeur ne s'attelle efficacement à la recherche d'un emploi.

la participation à un cours garantit que les demandeurs d'emploi se consacrent activement et intensivement à la recherche d'emploi.

- La seconde stratégie repose sur l'hypothèse que des demandeurs d'emploi qualifiés disposent de connaissances suffisantes en matière de recherche d'emploi et peuvent s'en charger eux-mêmes. Elle suppose par ailleurs que la plupart des demandeurs d'emploi qualifiés sont très motivés à retrouver un poste le plus rapidement possible. La participation à un cours n'est engagée que lorsque la recherche d'emploi reste infructueuse pendant quatre à cinq mois. Cette stratégie n'exclut pas la participation anticipée à un bref cours de base.

Les stratégies adoptées par les responsables des ORP et les décisions prises par les conseillers en personnel illustrent ces deux façons différentes de procéder.

Nature des mesures orientée sur la personne: spécifiques aux groupes cible, courtes ou adaptées à un cercle plus large de participants et de plus longue durée

La plupart des cours de formation personnelle présentant un intérêt pour le groupe étudié s'adressent à des demandeurs d'emploi qualifiés, à certains spécialistes et/ou à des personnes ayant dépassé une certaine limite d'âge (à partir de 50 ou 55 ans le plus souvent). Soit le choix du cercle de participants se porte plutôt sur le critère fonction/tâches (ex. cadre ou spécialiste) soit sur le critère âge. Rares sont les offres qui combinent ces deux critères. L'offre collective de mesures est organisée par les organes compétents à l'échelle cantonale et mise à la disposition de tous les ORP du canton.

Une analyse des mesures révèle deux orientations de tendances différentes à l'échelle du canton en ce qui concerne les offres proposées:

- Certains cantons proposent avant tout des mesures s'adressant à un cercle de participants bien défini mettant la fonction au premier plan (ex. cadre, hauts niveaux d'éducation ou domaine de spécialisation). Il s'agit en même temps de cours plutôt courts (entre 10 et 20 jours). Une trop grande homogénéité de l'âge des participants est considérée comme une configuration défavorable, la réunion de générations différentes est perçue comme permettant un échange idéal d'expériences en matière de recherche d'emploi et comme une possibilité de valider ses propres compétences professionnelles en les comparant à celles de demandeurs d'emploi plus jeunes.
- Dans d'autres cantons, les offres proposées s'adressent plutôt à un cercle plus large de participants en termes de fonction (ex. formation moins poussée) mais prévoient une limite d'âge (à partir de 50 ans le plus souvent). Il s'agit en même temps de cours plutôt longs (jusqu'à 32 jours). Ces offres attachent plus d'importance au critère de l'âge

qu'à celui de la spécialisation de la fonction. Elles reposent sur le principe selon lequel les problèmes spécifiques à l'âge rencontrés lors de la recherche d'emploi peuvent être mieux abordés si l'on ne tient pas compte des qualifications.

○ STRATÉGIES POUR LES JEUNES EN FIN DE SCOLARITÉ OBLIGATOIRE ET LES JEUNES DEMANDEURS D'EMPLOI

Cette partie est consacrée aux observations sur le second groupe étudié, celui des demandeurs d'emploi peu qualifiés âgés de 15 à 25 ans. La première sous-partie décrit le problème tel qu'il se pose pour ce groupe en termes d'intégration dans le marché du travail (5.2.1). Les explications reposent sur les entretiens avec les responsables des ORP et les conseillers en personnel questionnés ainsi que sur l'analyse des documents. Les différents aspects de la stratégie d'intégration des ORP sont présentés dans la sous-partie 5.2.2, tandis que les principales différences entre les stratégies sont exposées dans la dernière partie (5.2.3).

▪ SITUATION INITIALE DE L'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL

Les demandeurs d'emploi peu qualifiés âgés de 15 à 25 ans se divisent en deux groupes principaux aux conditions initiales très différentes. D'une part, un groupe formé d'un nombre, croissant au cours des dernières années, de jeunes arrivant en fin de scolarité obligatoire sans avoir trouvé de place d'apprentissage pendant l'école obligatoire et qui s'inscrivent auprès des ORP. L'assistance dans la recherche de place d'apprentissage est primordiale pour ce groupe. Un sous-groupe moins important est composé de personnes qui ont arrêté leur formation professionnelle initiale (apprentissage) mais souhaitent néanmoins la poursuivre. D'autre part un groupe composé des jeunes adultes sans formation professionnelle achevée ou titulaires d'une formation élémentaire³⁶, dont l'objectif principal est de trouver un emploi.

5.2.1.1 Situation initiale des personnes à la recherche d'un emploi (d'une place d'apprentissage)

À quels problèmes les conseillers en personnel des ORP sont-ils confrontés auprès des jeunes en fin de scolarité dans la perspective de leur intégration dans le marché du travail et à quelles difficultés doivent-ils faire face auprès des jeunes adultes sans apprentissage ? Quelles sont les conditions de départ spécifiques qui caractérisent leur situation ?

Qualifications

Jeunes en fin de scolarité et jeunes demandeurs d'emploi:

Les jeunes qui s'inscrivent à l'ORP après l'école obligatoire parce qu'ils n'ont pas trouvé de place d'apprentissage présentent très souvent des *déficits scolaires*. Les conseillers en personnel des ORP sondés parlent, d'une part, de lacunes dans les matières spécifiques et, d'autre part, d'un niveau général plutôt faible dans les matières obligatoires auxquels s'ajoutent assez souvent *des déficits linguistiques dans la langue nationale*.

³⁶ Formation professionnelle de base avec attestation fédérale

Selon les personnes questionnées, les demandeurs d'emploi titulaires d'une formation élémentaire ou les jeunes adultes sans formation de base rencontrent souvent les mêmes difficultés.

En outre, selon eux, il apparaît toujours que les jeunes en fin de scolarité ne s'inscrivent à l'ORP qu'un ou deux ans après la fin de l'école obligatoire sans avoir cherché ou occupé de place d'apprentissage pendant cette période. Lorsqu'ils s'inscrivent à l'ORP, leurs maigres connaissances scolaires ont généralement encore diminué et les jeunes ne sont plus habitués à avoir des journées structurées.

En plus de cette situation initiale défavorable qui ressort également des bulletins de fin de scolarité, les deux groupes présentent dans de nombreux cas des *faiblesses en matière de compétences sociales*. Selon les personnes sondées, il s'agit principalement de problèmes de ponctualité, de fiabilité, de capacité d'adaptation et de persévérance, ainsi que de problèmes avec toutes les règles d'usage en général. Or les entreprises formatrices qui seraient en principe prêtes à offrir une formation ou un poste à des jeunes moins qualifiés demandent souvent ces compétences.

Au niveau psychosocial

Les deux groupes différenciés au début se distinguent au niveau psychosocial.

Jeunes en fin de scolarité:

Les conseillers en personnel remarquent que de nombreux jeunes en fin de scolarité obligatoire sont très découragés, voire vraiment désespérés, lors de leur premier entretien de conseil avec l'ORP en raison de l'échec de leur recherche de place d'apprentissage. Les difficultés rencontrées lors de cette recherche provoquent une *démotivation ou une inquiétude quant à la future recherche de place d'apprentissage*. En outre, la situation se complique lorsque les jeunes n'ont pas beaucoup progressé dans leur processus de choix d'une profession et ne savent pas encore clairement ce qui les intéresse et quelle formation professionnelle ils peuvent envisager.

Les conseillers en personnel interrogés constatent que les jeunes en fin de scolarité qui s'inscrivent à l'ORP ne reçoivent *quasiment aucun soutien de leur entourage familial dans le processus de choix d'une profession*. Pour les parents d'origine étrangère, cela tient notamment au fait qu'ils ne connaissent souvent que peu le système de formation professionnelle suisse. Par ailleurs, *le réseau social restreint de la famille complique l'accès informel aux possibles places d'apprentissage ou stages*.

De plus, ces parents sous-estiment souvent la valeur d'un titre professionnel pour la future activité et, par conséquent, ne motivent pas leurs enfants à suivre une formation professionnelle après l'école obligatoire. Les parents des jeunes en fin de scolarité les incitent donc plutôt à *trouver rapidement un emploi et à gagner leur propre salaire*.

Il n'est pas rare que les conseillers en personnel soient également confrontés à des *problèmes de toxicomanie* avec ce groupe et l'on peut se demander si les personnes concernées sont en mesure de commencer une formation professionnelle. De même, des *problèmes psychiques ou de santé* peuvent, dans ce groupe, rendre impossible ou du moins compliquer considérablement la recherche de place d'apprentissage, souvent déjà difficile de toute façon.

Demands d'emploi:

Selon les collaborateurs des ORP questionnés, les jeunes adultes sans emploi courent très rapidement le risque de *perdre*, pendant la phase de chômage, *l'habitude d'avoir une journée structurée*. Les personnes de cette tranche d'âge se retrouvent à "traîner" pour adopter le même comportement que les autres membres du groupe, ce qui ne leur semble pas forcément désagréable. Cette situation contribue à réduire la pression à s'intégrer dans le marché du travail. En même temps, le passage à une journée structurée réglée s'avère difficile.

Les conseillers en personnel des ORP font la même expérience en ce qui concerne les conditions familiales des jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle tels que les jeunes en fin de scolarité obligatoire. Ils constatent que ces jeunes adultes ont été motivés à trouver rapidement un emploi après l'école obligatoire. Lorsqu'ils se retrouvent au chômage, ils ne sont guère intéressés par une formation de base. Le plus souvent, les jeunes adultes et leur entourage familial souhaitent avant tout trouver un nouvel emploi.

Les conseillers en personnel rencontrent de temps en temps des jeunes dont l'entourage familial ne garantit plus l'assurance du minimum vital (logement). Ces problèmes existentiels empêchent toute recherche d'emploi immédiate et requièrent à court terme la mise en place d'un soutien différent.

Les personnes interrogées déclarent également à propos de ce groupe que des *problèmes de toxicomanie* ou autres *problèmes psychiques ou de santé* compliquent encore plus ou rendent impossible la recherche d'emploi de toute façon déjà difficile.

Stratégie de recherche

Les différents problèmes des deux groupes se retrouvent également dans la stratégie de recherche de place d'apprentissage ou d'emploi.

Jeunes en fin de scolarité obligatoire:

Selon les conseillers en personnel sondés, les jeunes en fin de scolarité qui ne trouvent pas de place d'apprentissage sont souvent confrontés au problème de *l'orientation très étroite de leurs souhaits professionnels*. Celle-ci s'accompagne fréquemment de *connaissances limitées des exigences liées à la formation professionnelle désirée*. Les personnes questionnées constatent

ordinairement dans ces situations que les jeunes, d'une part, ne connaissent que très peu les formations professionnelles possibles et, d'autre part, surestiment leurs propres qualifications. En outre, selon les personnes sondées, les demandeurs de place d'apprentissage *ne savent généralement pas comment ils doivent procéder concrètement à la recherche une place d'apprentissage* ou n'ont pas conscience du fait qu'ils doivent s'occuper eux-mêmes de l'étape de formation suivante, après l'école obligatoire.

Demandeurs d'emploi:

Le groupe des jeunes demandeurs d'emploi titulaires d'une formation élémentaire ne dispose pas d'une grande expérience en matière de recherche d'emploi, ce qui est bien compréhensible. Selon les conseillers en personnel interrogés, ces personnes ont souvent du mal à définir le cadre de leur recherche du fait d'une expérience limitée. Dans de nombreux cas, les demandeurs d'emploi *ont également des difficultés à constituer leur premier dossier de candidature.*

5.2.1.2 Situation initiale du point de vue de la formation scolaire et professionnelle

Dans le cadre de l'école obligatoire, *il est souvent impossible, selon les personnes interrogées, d'accompagner les jeunes de façon suffisamment intensive dans la recherche de place d'apprentissage s'ils présentent les conditions initiales difficiles évoquées ci-dessus.* Par conséquent, de plus en plus de jeunes en fin de scolarité ne trouvent pas de place de formation après l'école obligatoire.

Pour les jeunes qui sont dans cette situation, le système de formation scolaire et professionnelle a développé des offres diverses appelées offres de transition. Il s'agit notamment de la dixième année scolaire, d'offres diverses de préparation professionnelle et du préapprentissage. Ces offres de transition sont proposées par les écoles publiques ou privées et implantées au niveau cantonal ou communal (dixième année scolaire). En outre, des prestataires ou des intermédiaires proposent des séjours linguistiques, des échanges de jeunes ou diverses possibilités de stages (ex. agriculture, économie familiale). *Les offres de transition varient d'un canton à l'autre et d'une commune à l'autre* (aussi dans un même canton). Il existe également des différences importantes entre les frais de participation aux diverses offres de transition.

Selon les conseillers en personnel, il se vérifie encore que les jeunes en fin de scolarité qui n'ont pas trouvé de place d'apprentissage ne participent pas ou ne souhaitent pas participer à des offres de transition. Ils continuent à chercher seuls une place d'apprentissage et ne s'inscrivent à l'ORP que lorsqu'ils n'y parviennent pas, souvent frustrés et quelques mois après la fin de l'école, en milieu d'année scolaire.

Selon les conseillers en personnel des ORP questionnés, les centres d'information et d'orientation cantonaux et communaux sont les acteurs professionnels les plus importants, avec les écoles, dans le processus de

choix d'une profession pour les jeunes. Ces centres constituent d'autant plus un soutien important vers une place d'apprentissage adaptée que leur offre est orientée vers les jeunes et que ces derniers les connaissent.

5.2.1.3 Situation initiale du point de vue du marché du travail

Les deux groupes présentent des situations initiales différentes sur le marché du travail.

Jeunes en fin de scolarité:

Afin de pouvoir se faire une idée réaliste du monde du travail et choisir leur profession, les jeunes à la recherche d'une place d'apprentissage ont la possibilité de suivre des stages d'orientation professionnelle ou des stages pratiques. Les conseillers en personnel questionnés constatent cependant que les jeunes ont de plus en plus de difficultés à trouver des offres adéquates. *Les entreprises sont de moins en moins disposées à accueillir des stagiaires en orientation professionnelle ou à proposer des stages.*

Les personnes questionnées sont unanimes sur le fait que l'offre de places d'apprentissage n'est pas forcément insuffisante. En revanche, il manque des places d'apprentissage dans des secteurs très demandés (ex. formation commerciale). L'affluence vers ces secteurs a augmenté la concurrence pour ces places d'apprentissage et relevé le niveau d'exigence. Elles ne sont pratiquement plus accessibles au groupe des jeunes peu qualifiés en fin de scolarité obligatoire.

Le processus d'attribution des places d'apprentissage n'est pas coordonné dans le temps du côté de l'employeur en dépit des efforts réalisés en ce sens. Cela représente une difficulté supplémentaire pour les personnes à la recherche d'une place d'apprentissage. Pour avoir les meilleures chances, il faut se lancer dans la recherche rapidement et tôt.

Demandeurs d'emploi:

Selon les conseillers en personnel sondés, la recherche d'emploi pour les jeunes sans formation professionnelle achevée est particulièrement difficile. Les personnes à la recherche de leur premier emploi rencontrent les mêmes difficultés. Ils constatent que les employeurs privilégient l'engagement de personnes ayant déjà une expérience professionnelle. En outre, les jeunes qui n'ont reçu aucune offre d'engagement et qui sont au chômage après l'achèvement d'une formation professionnelle sont jugés de façon plutôt négative quant à leurs qualifications professionnelles.

Selon les personnes sondées, les jeunes demandeurs d'emploi titulaires d'un diplôme de formation professionnelle (même élémentaire) et d'une petite expérience professionnelle bénéficient d'offres de places temporaires, en particulier dans les secteurs saisonniers peu qualifiés. Les personnes interrogées précisent cependant *qu'il s'agit souvent de places spécifiques et limitées dans le temps* qui sont créés en raison de variations de main d'œuvre

liées à la saison ou à des projets. Ces postes permettent aux jeunes demandeurs d'emploi de travailler de façon temporaire. L'expérience montre cependant que ces places sont rarement suivies d'un engagement ferme.

- **STRATÉGIES DES ORP POUR L'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL**
 Quelle procédure les conseillers en personnel choisissent-ils en faveur des jeunes en fin de scolarité à la recherche d'une place d'apprentissage ? Comment procèdent-ils pour l'intégration dans le marché du travail de jeunes adultes peu qualifiés ? Quelles mesures, conditions cadre et procédures les ORP utilisent-ils pour organiser l'intégration du groupe des 15-25 ans sur le marché du travail ? Ces questions sont abordées dans les parties 5.2.2.1 à 5.2.2.3 ci-dessous. Les objectifs poursuivis par les activités sont également exposés. Nous évoquerons dans la partie 5.2.2.4 les principales différences constatées entre les stratégies.

5.2.2.1 Contenus des stratégies

Les stratégies d'intégration dans le marché du travail tiennent compte de trois aspects: qualification, recherche et soutien psychosocial.

Qualification

Jeunes en fin de scolarité:

Selon les personnes questionnées, l'objectif explicite des jeunes en fin de scolarité est d'obtenir une qualification professionnelle. Dans la mesure où l'apprentissage commence chaque année en automne, les jeunes en fin de scolarité obligatoire qui s'inscrivent à l'ORP doivent généralement trouver une solution de raccordement entre la fin de l'école obligatoire et le début de l'apprentissage. Afin d'améliorer les chances dans la recherche d'une place d'apprentissage, cette solution doit permettre, si possible, de réduire simultanément les éventuels déficits scolaires, linguistiques et sociaux.

Demandeurs d'emploi:

Selon les conseillers en personnel, les jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle achevée aspirent également – quand cela est souhaitable et proposé – à obtenir des qualifications complémentaires. Quant aux demandeurs d'emploi qui refusent l'apprentissage, il s'agit pour eux de faire certifier certaines expériences professionnelles ou alors d'obtenir au moins un certificat dans un domaine donné en participant à un cours, ce qui doit contribuer à augmenter les chances de trouver un emploi.

Stratégie de recherche

Jeunes en fin de scolarité:

Selon les conseillers en personnel interrogés, le soutien dans le processus de choix d'une profession est une mission centrale auprès des jeunes en fin de scolarité. Il s'agit notamment de les informer sur les offres de places d'apprentissage et de faire la lumière sur leurs propres capacités et qualifications pour les éventuels métiers envisagés. À la suite de cette

comparaison, les jeunes ressentent souvent la nécessité d'envisager une nouvelle orientation professionnelle. Des instruments concrets, tels que les vérifications multiples des places d'apprentissage ou les offres des centres d'orientation, apportent un soutien dans le processus de choix d'une profession. Dans ce contexte, les personnes sondées évoquent également les stages d'orientation professionnelle qu'ils voient comme une bonne possibilité offerte aux jeunes de se faire une première idée sur un métier.

Lorsque la profession a été choisie et que la recherche de place d'apprentissage reste en suspens, de nombreux jeunes du groupe étudié ont besoin d'un soutien et de conseils sur la façon concrète de procéder dans leur recherche d'une place d'apprentissage. Le niveau scolaire généralement faible du groupe étudié réduit considérablement ses chances sur le marché des places d'apprentissage. Les conseillers en personnel remarquent que ce groupe réussit plus facilement à trouver une place d'apprentissage par l'intermédiaire d'un stage ou après un semestre de motivation dans une entreprise formatrice. Au cours d'un stage, les jeunes ont la possibilité de montrer leurs forces et leur potentiel et de convaincre une éventuelle entreprise formatrice de les garder.

Demands d'emploi:

Les jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle achevée ou avec une formation élémentaire qui s'inscrivent à l'ORP ont généralement peu voire aucune expérience en matière de recherche d'emploi. En outre, il est fréquent qu'ils n'aient encore jamais constitué de dossier de candidature. L'élaboration de ce dernier et l'information sur la stratégie de recherche font partie des premières mesures d'intégration dans le marché du travail pour ce groupe. L'objectif prioritaire est d'éviter une longue période de chômage et de réussir une intégration rapide dans le marché du travail. L'efficacité de la recherche est donc un aspect important de la stratégie.

Soutien psychosocial

Jeunes en fin de scolarité et demandeurs d'emploi:

Le soutien psychosocial revêt une grande importance, tant dans le processus de choix d'une profession des jeunes en fin de scolarité que dans la recherche d'emploi des jeunes sans formation professionnelle achevée. Compte tenu de l'absence fréquente d'un tel soutien de la part de l'entourage familial, les conseillers en personnel des ORP ont le sentiment que, dans la majorité des cas, les jeunes sont très reconnaissants de cet accompagnement extérieur. Les personnes interrogées se sont rendu compte que les jeunes couraient le danger de perdre rapidement leur motivation ou leur confiance en eux dans le cadre de la recherche d'emploi (de place d'apprentissage) et qu'un accompagnement continu et intensif pouvait constituer un soutien utile.

Les personnes ayant des problèmes de toxicomanie ou des difficultés psychiques ou de santé sont incitées à s'adresser à l'institut de prévention

correspondant. Des interfaces vers l'aide sociale se constituent également de temps en temps. Cela tient d'une part au fait que les jeunes s'inscrivent auprès des services sociaux au lieu de l'ORP et d'autre part au fait qu'ils reçoivent des prestations de l'assurance-chômage tout en ayant besoin des prestations de l'aide sociale ou même d'un logement pour s'assurer le minimum vital. Dans ces situations, la collaboration interinstitutionnelle au cas par cas est nécessaire.

5.2.2.2 Mesures appropriées

L'analyse met en évidence différentes mesures qui sont utilisées par les conseillers en personnel questionnés pour favoriser l'intégration dans le marché du travail.

Semestre de motivation SEMO (pré-SEMO)

Jeunes en fin de scolarité:

Selon les conseillers en personnel, la participation à un semestre de motivation SEMO est pratiquement la seule stratégie à laquelle il faut aspirer pour les jeunes en fin de scolarité. Elle joue un rôle d'assistance dans le processus de choix d'une profession et la recherche de places d'apprentissage. Les jeunes bénéficient d'une journée structurée et participent simultanément à des offres de formation leur permettant de consolider les éventuels déficits. Les conseillers en personnel sondés sont unanimes sur le fait que le programme de six mois constitue une stratégie d'intégration optimale en faveur des jeunes en fin de scolarité.

Dans certains cantons, il existe différentes offres de semestres de motivation qui se différencient en termes de contenu de la partie formation et de la partie emploi et qui attache une importance différente à l'intensité de la prise en charge. Les conseillers en personnel peuvent ainsi s'occuper des jeunes en fonction de leur besoin de qualification. Le canton de Berne propose également le pré-semestre de motivation (pré-SEMO). Cette offre s'adresse aux jeunes en fin de scolarité obligatoire qui, en raison de leur manque de qualifications ou de compétences sociales, ne sont pas encore préparés à participer à un semestre de motivation ou aux jeunes qui ont laissé passer le début du semestre de motivation.

Les conseillers en personnel incitent également les jeunes ayant interrompu leur apprentissage mais désireux de le poursuivre dans une autre entreprise à participer à un semestre de motivation. Parallèlement, ils peuvent continuer l'école professionnelle et sont assistés dans la recherche d'une nouvelle entreprise formatrice.

Entretiens de conseil

Jeunes en fin de scolarité obligatoire et demandeurs d'emploi:

Selon les conseillers en personnel, l'entretien de conseil revêt une très grande importance au plan de l'accompagnement des jeunes vers leur intégration dans le marché du travail. Dans certaines phases, le rythme des entretiens est plus intensif que pour d'autres groupes. Selon les phases, les

entretiens ont lieu toutes les deux semaines. Les personnes questionnées considèrent qu'il est important que les jeunes puissent être assistés en continu. La priorité des jeunes en fin de scolarité est de trouver une solution ou une place d'apprentissage, tandis que les jeunes demandeurs d'emploi souhaitent avant tout trouver un emploi.

L'activité de conseil passe également par une collaboration avec les autres institutions pour trouver de bonnes solutions. Les conseillers en personnel citent surtout la collaboration avec les centres d'observation professionnelle. Les personnes sondées déclarent par ailleurs être de temps en temps confrontées à des jeunes qui, du fait de leurs capacités intellectuelles, ne sont pas en mesure de suivre un apprentissage normal. D'autres possibilités de formation professionnelle doivent être recherchées pour ces jeunes. La plupart du temps, ils sont orientés vers d'autres institutions pour mieux clarifier leur cas (ex. AI).

Enfin, il arrive parfois qu'il soit nécessaire de garantir aux jeunes sans soutien familial l'assurance du minimum vital et éventuellement un logement en coordination avec les services sociaux.

Cours de base (formation à la candidature)

Demandeurs d'emploi:

Selon les personnes interrogées, la participation à un cours de base consacré à la technique de candidature est recommandée dans la majorité des cas pour le groupe des jeunes demandeurs d'emploi. Dans la mesure où ce groupe n'a généralement aucune expérience ou qu'une expérience limitée dans la recherche d'emploi, il est bon qu'ils participent à ce type d'offre pour constituer un dossier de candidature et obtenir des informations sur la stratégie de recherche. En pratique, la participation à ce type d'offre dès le début du chômage fait partie de la stratégie de base appliquée à ce groupe.

Qualifications de base

Demandeurs d'emploi:

Les cours de qualifications de base portent avant tout sur la langue nationale correspondante et les mathématiques. L'offre s'adresse aux étrangers qui sont souvent en Suisse depuis peu de temps. Les conseillers en personnel jugent cette offre intéressante pour le groupe des jeunes demandeurs d'emploi dès lors qu'ils sont motivés à apprendre et qu'il est possible de simplifier la future intégration professionnelle.

Cours professionnels

Demandeurs d'emploi:

Les conseillers en personnel vérifient les possibilités et l'intérêt du groupe des jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle achevée à la participation à un cours professionnel. Il s'agit surtout de cours d'informatique, de soins de santé ou de vente. L'objectif de la participation à tels cours est une certification professionnelle. Selon les conseillers, détenir

un certificat professionnel contribue à augmenter les chances d'intégration dans le marché du travail.

Programmes d'emploi temporaire (PET)

Demandeurs d'emploi:

Les conseillers en personnel interrogés considèrent les programmes d'emploi temporaire comme une mesure importante et fréquente pour les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés. Sur ce point, ils soulignent tout particulièrement que l'aptitude au placement reste préservée pendant la phase de chômage grâce à la participation à ce type de programmes. Selon les personnes questionnées, l'intérêt de la participation aux programmes pour les jeunes réside avant tout dans le maintien d'une structure régulière de la journée, dans l'approfondissement resp. la consolidation des qualifications et expériences professionnelles ainsi que dans l'utilisation de qualifications sociales clés.

Entreprises d'entraînement

Demandeurs d'emploi:

Le travail dans une entreprise d'entraînement est rarement adapté au groupe étudié des jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle ou avec une formation professionnelle limitée. Selon les conseillers en personnel, le travail est intéressant lorsque les jeunes ont suivi une formation professionnelle, surtout dans le domaine commercial. Dans la mesure où le groupe ne dispose généralement pas de ces qualifications, les entreprises d'entraînement ne semblent guère être une mesure appropriée. Le groupe des jeunes qui interrompent leur apprentissage fait exception. En effet, sa participation à ces programmes peut constituer une solution temporaire en attendant de régler la question de la poursuite de l'apprentissage.

Gain intermédiaire

Demandeurs d'emploi:

L'occupation temporaire est considérée comme une stratégie adaptée au groupe des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés. En outre, les personnes sondées soulignent que les emplois temporaires permettent aux jeunes demandeurs d'emploi de se constituer une expérience professionnelle. L'expérience des conseillers en personnel montre que le fait de pouvoir faire valoir une expérience professionnelle concrète facilite la recherche d'emploi, en particulier chez les jeunes. D'autre part, un emploi temporaire donne l'occasion aux personnes concernées de faire de nouvelles rencontres qui pourront leur servir de référence et les aider dans leur future recherche d'emploi.

Les personnes interrogées voient également des limites au gain intermédiaire relativement à l'intégration durable du groupe étudié sur le marché du travail. En effet, les emplois temporaires de ce groupe correspondent le plus souvent à des offres saisonnières. Les jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle apprécient tout à fait

ce type de contrats de travail car ils sont souvent bien payés et offrent en même temps une grande flexibilité dans le mode de vie des personnes concernées. En outre, les gains intermédiaires permettent de constituer continuellement de nouvelles périodes de cotisation, ce qui diminue la pression pour trouver un emploi fixe.

5.2.2.3 Organisation et processus

Les trois sujets suivants sont importants pour le groupe étudié sur le plan de l'organisation et des processus des ORP.

Spécialisation des conseillers en personnel dans les groupes cible

Les ORP questionnés disposent tous de conseillers en personnel formés spécialement pour s'occuper des jeunes en fin de scolarité et des jeunes demandeurs d'emploi. Certains de ces conseillers s'occupent en même temps d'autres groupes. Dans le canton de Lucerne, un ORP spécialisé se consacre exclusivement aux jeunes en fin de scolarité obligatoire. Selon les personnes questionnées, une spécialisation dans le groupe cible s'impose pour diverses raisons. Premièrement, il est nécessaire d'avoir un bon aperçu des différentes offres de transition possibles ainsi qu'une bonne connaissance du système de formation pour pouvoir conseiller ce groupe des jeunes. Deuxièmement, l'activité de conseil est étroitement liée à la fin de l'année scolaire et au début de l'apprentissage. La charge de travail s'organise en fonction de ces deux moments. Troisièmement, il est souvent nécessaire, après la phase de choix de la profession, d'organiser les entretiens de conseil selon un rythme plus intensif afin de maintenir la motivation des jeunes. À cela s'ajoute le fait que le soutien psychosocial est particulièrement important pour nombre d'entre eux. Enfin, les conseillers en personnel estiment que l'existence d'une bonne mise en relation avec l'économie est déterminante pour la recherche d'une place d'apprentissage. Un réseau de contacts avec les entreprises formatrices et les entreprises disposant de places de stage facilite significativement l'intégration.

Processus des ORP

Comme pour le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés, les ORP sondés disposent de processus standard pour le conseil et le placement des demandeurs d'emploi. Ces processus fixent les dates, la fréquence et les contenus, en particulier des premiers entretiens de conseil, ainsi que les dates clés des décisions. Les ORP interrogés disposent de processus clairement définis pour la participation aux semestres de motivation du groupe des jeunes en fin de scolarité. En revanche, il n'existe encore aucune procédure spéciale pour l'intégration de ce groupe dans le marché du travail.

Obligation de limiter le préjudice

Une grande importance est accordée au contrôle des recherches du groupe des jeunes demandeurs d'emploi et il est systématiquement effectué lors des entretiens de conseil. Pendant la participation à un programme d'emploi

avec accompagnement intégré à la recherche d'emploi, ce contrôle est en partie délégué aux responsables du programme. Comme pour les demandeurs d'emploi plus âgés, quelques ORP doivent tenir compte du nombre minimal de recherches d'emploi exigé par mois et fixé à l'échelle cantonale. Les conseillers en personnel questionnés remarquent que l'exercice d'une certaine pression extérieure au plan des recherches d'emploi a un effet positif sur les jeunes demandeurs d'emploi. La motivation personnelle de ce groupe à trouver un emploi est plutôt limitée. Le nombre minimal de recherches d'emploi permet aux conseillers en personnel d'imposer ces exigences de manière rigoureuse. Selon les conseillers en personnel, il est également important que les jeunes soient en contact avec le marché du travail, d'où l'importance des recherches d'emploi qui en constituent un instrument essentiel. Le contrôle des recherches d'emploi offre en outre une base de vérification et, le cas échéant, d'adaptation, de la stratégie de recherche.

Dans le cas des jeunes en fin de scolarité obligatoire, les ORP contrôlent les recherches effectuées pour trouver une place d'apprentissage ou un stage. Celui-ci est réalisé soit par les responsables des programmes de semestre de motivation, soit par les conseillers en personnel des ORP. Pour ce groupe également, le contrôle est un instrument important qui permet aux jeunes de faire des efforts concrets et continus.

- **DIFFÉRENCES ENTRE LES ORP**
Les stratégies d'intégration dans le marché du travail des ORP sondés se distinguent par certains aspects, aussi bien pour le groupe des jeunes en fin de scolarité et que pour celui des jeunes demandeurs d'emploi. Les différences portent sur des points essentiels. Tous les ORP appliquent la stratégie du recours aux semestres de motivation pour les jeunes en fin de scolarité obligatoire afin qu'ils trouvent une solution d'intégration dans le marché du travail. De même, tous les ORP confient les jeunes à des conseillers en personnel spécialisés ou des instituts (ORP cantonal pour les jeunes en fin de scolarité). Les différences résident dans la manière de travailler avec les interfaces vers le système de formation et dans la répartition des tâches ou dans la nature de la collaboration entre les conseillers en personnel des ORP et les responsables des semestres de motivation.

Manière d'aborder l'interface vers le système de formation: plutôt activement ou plutôt passivement

Plusieurs ORP travaillent activement l'interface vers le système de formation. Ils bénéficient de collaborations systématiques avec les instituts correspondants. Il s'agit d'une part des centres d'évaluation professionnelle dont les offres sont prises en considération pour les jeunes en fin de scolarité obligatoire qui n'ont que peu avancé dans le processus de choix d'une profession. D'autre part, les ORP recherchent la collaboration au niveau des différentes offres de transition qui sont proposées aux jeunes en tant que solutions alternatives en plus de la participation à un SEMO (ex.

offres de transition communales et cantonales des écoles publiques, des instituts de formation professionnelle). Enfin, les ORP aspirent également à l'information active des participants potentiels aux semestres de motivation et, pour ce faire, informent systématiquement les élèves au cours de la neuvième année sur la recherche de places d'apprentissage et sur le semestre de motivation.

Nature de la répartition des tâches entre l'ORP et le semestre de motivation: l'ORP transfère les missions ou l'ORP continue de prendre en charge le conseil et le contrôle

Il existe une différence organisationnelle en termes de répartition des tâches entre les conseillers en personnel et les responsables des programmes de semestre de motivation:

- Certains ORP questionnés ont mis en place une forme très étroite de collaboration. Cela peut conduire les conseillers en personnel à organiser les entretiens officiels de conseil sur place dans le cadre du semestre de motivation ou même à ce que les conseillers en personnel des ORP spécialisés pour les jeunes en fin de scolarité fixent leur lieu de travail dans les locaux mêmes du semestre de motivation. Selon les personnes sondées, cette forme de collaboration favorise la circulation des informations et la coordination des activités dans la recherche d'une place d'apprentissage ou d'une autre solution.
- Pour les autres ORP interrogés, les entretiens de conseil des participants à un semestre de motivation ont régulièrement lieu au sein de l'ORP. Les conseillers en personnel reçoivent des comptes-rendus écrits ou oraux de la part des responsables des programmes sur les progrès au niveau des qualifications et l'état de la recherche de place d'apprentissage.

Importance des qualifications complémentaires pour les jeunes demandeurs d'emploi: les qualifications complémentaires ou l'intégration dans le marché du travail comme objectif prioritaire

Dans le cadre de l'intégration dans le marché du travail des jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle achevée, les ORP sondés ont tendance à emprunter deux voies différentes.

- Une partie des ORP vise l'obtention de qualifications complémentaires pour ce groupe de demandeurs d'emploi – lorsque le potentiel et la motivation existent. L'objectif est d'utiliser la première phase de chômage de ce groupe pour qu'il dispose au moins d'une certification dans un domaine spécialisé. La certification visée concerne généralement le domaine de l'informatique. Les jeunes demandeurs d'emploi peuvent ainsi bénéficier d'une meilleure situation initiale en vue de leur intégration durable dans le marché du travail.

- La seconde stratégie consiste à faire de l'intégration rapide dans le marché du travail, même au moyen du gain intermédiaire, l'objectif prioritaire de ce groupe. Les ORP misent sur la participation à des programmes d'emploi pendant la recherche d'emploi afin de maintenir l'employabilité.

Obligation de limiter le préjudice: fixation du nombre de recherches d'emploi de façon générale ou individuelle

Tous les OPR interrogés estiment que le contrôle des recherches d'emploi du groupe des jeunes demandeurs d'emploi est important dans la mesure où l'on peut craindre de la part de ce groupe qu'il ne donne pas forcément la priorité à la recherche d'emploi pour des raisons économiques et sociales. Au plan du contrôle des recherches d'emploi il existe des différences dans la rigueur et la systématique des exigences.

Quelques ORP doivent tenir compte d'un nombre minimal de recherches d'emploi par mois exigé et fixé à l'échelle cantonale. Les conseillers en personnel questionnés imposent ces nombres aux jeunes demandeurs d'emploi de façon systématique et rigoureuse et prennent des sanctions lorsqu'ils ne sont pas atteints. Ils ont fait l'expérience que l'exercice d'une certaine pression extérieure en ce qui concerne les recherches d'emploi et l'éventuelle prise de sanctions contribuaient à l'intégration dans le marché du travail des jeunes demandeurs d'emploi.

- ÉVALUATION DES STRATÉGIES D'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL

La présente enquête ne porte pas uniquement sur les différentes stratégies de conseil et de décision ainsi que sur les critères influençant leur utilisation, mais elle s'intéresse également pour une large part à l'efficacité des stratégies d'intégration dans le marché du travail.

Il reste à savoir dans quelle mesure les stratégies appliquées par les ORP sont propres à traiter les questions auxquelles doivent faire face les deux groupes étudiés au sujet de leur intégration dans le marché du travail. De même, il convient de déterminer les obstacles que les stratégies peuvent permettre de surmonter. Dans ce dessein, nous nous proposons de confronter les problèmes constatés et les mesures correspondantes des ORP afin d'évaluer leur efficacité.

La partie 6.1 ci-dessous portera sur l'évaluation pour le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés, tandis que la partie 6.2 couvrira le groupe des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés.

○ POTENTIEL DES STRATÉGIES POUR LES DEMANDEURS D'EMPLOI PLUS ÂGÉS ET QUALIFIÉS

Sur la base des explications précédentes, le tableau D 6.1 confronte les problèmes rencontrés et les stratégies mises en œuvre par les ORP. Nous procédons en même temps à une évaluation des stratégies en fonction de leur potentiel de résolution des problèmes (+/-).

D 0.1: DEMANDEURS D'EMPLOI PLUS ÂGÉS ET QUALIFIÉS: CONFRONTATION DES PROBLÈMES ET DES STRATÉGIES

| Problèmes rencontrés par le groupe | | Stratégies des ORP | |
|------------------------------------|------------------------|--|--|
| Demandeur d'emploi | Qualifications | * Connaissances techniques obsolètes ou savoir spécifique à une entreprise | + Cours spécialisés -/+Allocations d'initiation au travail |
| | | * Qualification et expérience peu variées et spécialisées | + Gain intermédiaire + Cours d'évaluation à fin d'indépendance |
| | Plan psychosocial | * Aucune expérience du chômage * Perte de statut engendrée par le chômage * Différence de qualifications et d'âge entre les conseillers en personnel et les demandeurs d'emploi * Perte de confiance en soi * Régression sociale * Frustration et perte de motivation * Problèmes psychiques et de santé | + Cours de formation personnelle - Entretiens de conseil et de contrôle avec les ORP |
| Marché du travail | Stratégie de recherche | * Aucune expérience récente du marché du travail | + Cours de formation personnelle -/+Entretiens de conseil et de contrôle avec les ORP |
| | | * Absence de connaissances sur la méthode et la pratique d'occupation d'un poste | |
| | | * Absence de pratique sur la manière de se présenter dans la procédure de candidature | |
| | | * Divergence entre les qualifications et la fonction professionnelle (dilemme des "Sunk Costs") * Absence de connaissances sur les récentes évolutions de sa profession et des secteurs professionnels connexes * Difficulté à évaluer ses chances professionnelles * Pas de dossier de candidature à jour * Flexibilité restreinte pour les nouveaux domaines d'activité | |
| Marché du travail | | * Pas de nouveaux engagements des plus de 50 ans | + Gain intermédiaire + Cours de formation personnelle -/+Cours d'évaluation à fin d'indépendance |
| | | * Pas d'engagement ferme de collaborateurs surqualifiés | + Gain intermédiaire -/+ Cours d'évaluation à fin d'indépendance |
| | | * Pénurie d'offres d'emploi pour les demandeurs d'emploi plus âgés, bien qualifiés et spécialisés | -/+ Entretiens mensuels de conseil et de contrôle |
| | | * Cotisations aux assurances sociales élevées, coût salarial élevé | + Cotisations LPP cantonales, indemnités journalières en cas de maladie + Allocations d'initiation au travail jusqu'à 12 mois |

Légende:

Gras: particulièrement important pour le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés
+ relative harmonisation entre le problème et la stratégie de l'ORP, - relative absence d'harmonisation entre le problème et la stratégie de l'ORP.

Il ressort clairement du tableau que toutes les stratégies mises en œuvre ne sont pas propres à surmonter efficacement les obstacles. Les réflexions sur ce point sont exposées dans la suite du document.

Le gain intermédiaire permet l'intégration dans le marché du travail par des moyens détournés

Le gain intermédiaire s'avère être une stratégie efficace qui permet au groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés d'accéder à nouveau au marché du travail. Le tableau D 6.1 montre que le gain intermédiaire permet de surmonter nombre des difficultés constatées que rencontre le groupe. Grâce au gain intermédiaire, il est en effet possible d'élargir une orientation et une expérience professionnelles étroites ou peu variées. De même, le gain intermédiaire peut être un moyen de contourner l'élimination systématique des candidats de plus de 50 ans dans la procédure de sélection. Enfin, un emploi temporaire est acceptable tant pour les demandeurs d'emploi qualifiés que pour un employeur, même lorsque le poste ne correspond pas exactement aux qualifications. Le gain intermédiaire et l'emploi temporaire permettent au demandeur d'emploi de montrer ses compétences professionnelles dans la pratique et, ainsi, d'obtenir ensuite un engagement ferme pour une fonction adaptée.

Des cours de formation personnelle comme réponse aux principaux obstacles à la recherche d'emploi

Les cours de formation personnelle sont un instrument efficace pour une intégration réussie dans le marché du travail. Les cours couvrent un large éventail de thèmes. Ils comprennent en premier lieu l'assistance dans la recherche d'emploi (bilan de compétences et définition du cadre de recherche ainsi que stratégie de recherche à proprement parler). En second lieu, ils proposent une assistance personnelle pour faire face à la situation de chômage. Pour chaque offre, le poids est porté plutôt sur la recherche d'emploi ou plutôt sur le soutien personnalisé. Sur la base de ces contenus, les cours abordent différents problèmes cruciaux auxquels doit explicitement faire face le groupe étudié dans sa recherche d'emploi et son rapport au chômage (cf. tableau D 6.1).

Si l'on considère les problèmes que couvrent les cours de formation personnelle, il est clair que l'attention ne doit pas être portée sur le moment auquel la mesure est prise mais sur la nécessité d'un soutien. Même pour ce groupe, la méconnaissance de la stratégie de recherche ou les dossiers de candidature inadaptés n'auront guère évolué après quelques mois. Il en va de même des problèmes rencontrés dans le rapport personnel au chômage. Par conséquent, la stratégie efficace d'intégration dans le marché du travail consiste à établir le plus tôt possible le profil des personnes concernant leur besoin en assistance dans le bilan de compétence et la recherche d'emploi et à les faire participer suffisamment tôt à une mesure.

Sur ce point, les offres qui placent plutôt la fonction (cadre, niveau élevé de formation) ou la spécialisation professionnelle au premier plan sont plus propres à répondre à la situation professionnelle initiale spécifique de ce groupe. L'expérience montre que les critères d'accès à ces cours limitent automatiquement la participation aux plus de 40 ans.

Les offres qui s'adressent explicitement aux chômeurs plus âgés sont promises au succès lorsque le soutien personnel dans le rapport au chômage est au premier plan. Cela permet ainsi de thématiser les problèmes spécifiques que le chômage peut engendrer après une longue trajectoire professionnelle (cf. tableau D 6.1). En l'espèce, il est intéressant de relever que les offres les plus adaptées sont celles qui garantissent une certaine continuité dans l'accompagnement.

Entretiens de conseil et de contrôle utilisés avant tout pour un bon triage

Pour les demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés, les entretiens de conseil et de contrôle ont une fonction importante de triage vers une mesure appropriée. En revanche, les entretiens de conseil ne sont que très partiellement adaptés au soutien dans la recherche d'emploi et dans le rapport au chômage. En effet, la plupart des ORP interrogés ne disposent pas de conseillers en personnel systématiquement spécialisés dans ce groupe cible. Les personnes de ce groupe sont par conséquent confrontées à des différences de statut professionnel, de qualifications et d'âge importantes (et donc aussi d'expérience personnelle) entre le conseiller et la personne conseillée. Cette situation complique le contact. Par ailleurs, la nature et la méthode de recherche d'emploi sont très particulières à ce groupe et nécessitent un savoir-faire spécifique pour l'assister. Enfin, une part considérable des personnes faisant partie du groupe étudié recherche un emploi de façon indépendante et n'a besoin d'aucun soutien. Un autre élément essentiel qui empêche les conseillers en personnel de fournir des conseils efficaces est le lien qui existe entre la mission de contrôle des recherches d'emploi et celle de conseil des demandeurs d'emploi, comme le prévoient les modalités d'exécution.

Compte tenu du nombre restreint d'offres d'emploi dans le domaine d'activité en partie très spécialisé du groupe et des efforts plus élevés nécessaires pour chaque candidature, la fixation d'un nombre précis de recherches d'emploi obligatoires par mois, telle qu'elle existe dans certains cantons, n'a de sens que si celui-ci est adapté au groupe des demandeurs d'emploi plus âgés.

Cours spécialisés ciblés pour la mise à jour des qualifications existantes

Les cours de mise à jour des connaissances professionnelles, méthodes de travail (informatique) ou connaissances linguistiques se sont révélés être une mesure appropriée pour augmenter les chances du groupe étudié sur le marché du travail. L'un des principaux problèmes pour l'intégration dans le

marché du travail du groupe des demandeurs d'emplois âgés et qualifiés réside dans l'obsolescence de leurs qualifications. Ce problème existe lorsque des qualifications acquises à une occasion ne sont pas adaptées en permanence en fonction des nouvelles exigences du marché du travail, ou plutôt lorsque de nouvelles connaissances majeures dans un secteur professionnel ne sont plus assimilées. La formation professionnelle continue, qui implique une mise à jour des qualifications, permet d'élargir le cadre des recherches des demandeurs d'emploi car elle leur permet de s'adapter aux exigences du marché du travail.

Allocations d'initiation au travail moins importantes

Les allocations d'initiation au travail doivent rendre possible la familiarisation avec une entreprise pendant la phase de démarrage afin de pouvoir atteindre le niveau de performance exigé. Or, l'un des principaux problèmes des demandeurs d'emploi plus âgés et qualifiés est leur surqualification ou la trop grande spécialisation de leurs connaissances. Dès lors, les allocations d'initiation au travail ne sont guère adaptées pour compenser ces difficultés de départ. À cela s'ajoute le fait que les entreprises sont peu disposées à s'accommoder de la nécessité de mise à jour des compétences d'un candidat à un poste requérant des qualifications.

L'indépendance, oui mais!

L'activité indépendante comme solution de sortie à une recherche d'emploi difficile ne garantit pas une intégration durable dans le marché du travail et offrant l'assurance du minimum vital. L'élément déterminant doit être les qualifications adéquates et l'expérience de la personne à la recherche d'un emploi. Le passage à l'indépendance ne peut être une stratégie fructueuse d'intégration dans le marché du travail des demandeurs d'emploi plus âgés que sous réserve d'un examen préalable consciencieux. Il convient d'y accorder une grande importance dans le cadre des offres de cours consacrés à l'indépendance.

O POTENTIEL DES STRATÉGIES POUR LES
JEUNES EN FIN DE SCOLARITÉ OBLIGATOIRE ET
LES JEUNES DEMANDEURS D'EMPLOI

D 0.2: JEUNES EN FIN DE SCOLARITÉ: CONFRONTATION DES PROBLÈMES ET
DES STRATÉGIES

| Problèmes rencontrés par le groupe | | Stratégies des ORP | |
|--|--|---|--|
| Demandeur d'emploi | Qualifications | <ul style="list-style-type: none"> * Déficits scolaires * Déficits linguistiques (langue nationale) * Manque de compétences sociales | <ul style="list-style-type: none"> + Semestre de motivation SEMO (pré-SEMO) -/+ Cours de qualifications de base |
| | Plan psychosocial | <ul style="list-style-type: none"> * Démotivation / incertitude * Perte de structure journalière * Absence de soutien de l'entourage familial * Problèmes psychiques ou de santé * Problèmes existentiels (financiers, logement) | <ul style="list-style-type: none"> + Semestre de motivation SEMO (pré-SEMO) + Entretiens de conseil (et triage vers d'autres institutions, aide sociale) |
| | Stratégie de recherche | <ul style="list-style-type: none"> * Processus de choix d'une profession non achevé * Orientation étroite du choix professionnel * Surévaluation des possibilités de formation professionnelle * Absence de stratégie de recherche | <ul style="list-style-type: none"> + Semestre de motivation SEMO (pré-SEMO) + Entretiens de conseil + Collaboration avec l'ORP - système de formation |
| Système de formation scolaire et professionnelle | <ul style="list-style-type: none"> * Absence de soutien dans le processus de choix d'une profession * Absence de coordination et caractère restreint des offres de transition après la neuvième année scolaire * Absence de soutien dans la recherche de solutions après l'école obligatoire * Inscription tardive auprès de l'ORP | <ul style="list-style-type: none"> + Semestre de motivation SEMO (pré-SEMO) + Entretiens de conseil | |
| Marché du travail | <ul style="list-style-type: none"> * Forte concurrence pour les places d'apprentissage – exigences croissantes * Distribution non officielle et non coordonnée des places d'apprentissage * Nombre insuffisant de stages pratiques et stages d'orientation professionnelle | <ul style="list-style-type: none"> + Semestre de motivation SEMO (pré-SEMO) + Entretiens de conseil | |

Légende:

Gras: particulièrement important pour le groupe des jeunes en fin de scolarité.

+ relative harmonisation entre le problème et la stratégie de l'ORP, - relative absence d'harmonisation entre le problème et la stratégie de l'ORP.

Le tableau D 6.2 montre que deux mesures peuvent principalement être mises en œuvre pour les jeunes en fin de scolarité: les entretiens de conseil et les semestres de motivation. Ces deux mesures sont considérées comme des stratégies efficaces pour résoudre les problèmes de ce groupe.

Le tableau D 6.3 présente les problèmes du groupe des jeunes demandeurs d'emploi et les confronte avec les principales mesures mises en œuvre.

D 0.3: JEUNES DEMANDEURS D'EMPLOI: CONFRONTATION DES PROBLÈMES ET DES STRATÉGIES

| Problèmes rencontrés par le groupe | | Stratégies des ORP | |
|------------------------------------|--|---|--|
| Demandeur d'emploi | Qualifications | <ul style="list-style-type: none"> * Déficits scolaires * Déficits linguistiques (langue nationale) * Compétences sociales insuffisante * Absence de formation professionnelle achevée * Expérience professionnelle insuffisante | <ul style="list-style-type: none"> -/+ Cours de qualifications de base -/+ Cours techniques (certification) -/+ Programmes d'occupation -/+ Gain intermédiaire |
| | Plan psychosocial | <ul style="list-style-type: none"> * Manque de pression économique pour la recherche d'emploi * Manque de pression sociale pour la recherche d'emploi (effet des groupes d'égaux) * Perte de structure journalière * Manque de soutien de l'entourage familial * Problèmes psychiques ou de santé | <ul style="list-style-type: none"> + Programmes d'occupation + Entretiens de conseil (et orientation vers d'autres institutions, aide sociale) + Contrôle des recherches d'emploi |
| | Stratégie de recherche | <ul style="list-style-type: none"> * Absence de stratégie de recherche * Absence ou insuffisance du dossier de candidature | <ul style="list-style-type: none"> + Cours de base de formation à la candidature -/+ Programmes d'occupation |
| Marché du travail | <ul style="list-style-type: none"> * Résorption de la pénurie de main d'œuvre grâce à des postes temporaires et moins grâce à des postes fermes * Absence de stages pratiques | <ul style="list-style-type: none"> -/+ Gain intermédiaire + Programmes d'occupation | |

Légende:

Gras: particulièrement important pour le groupe des jeunes demandeurs d'emploi.

+ relative harmonisation entre le problème et la stratégie de l'ORP, - relative absence d'harmonisation entre le problème et la stratégie de l'ORP.

Le tableau D 6.3 montre que toutes les stratégies mises en œuvre pour les jeunes demandeurs d'emploi ne sont pas totalement adaptées pour surmonter efficacement les obstacles auxquels ce groupe doit faire face en vue de son intégration dans le marché du travail. Nous exposons ci-après les clés de l'efficacité des stratégies pour les deux groupes.

Semestre de motivation: une mesure adaptée aux jeunes en fin de scolarité

Les semestres de motivation ont fait leurs preuves en tant que solution de raccordement pour les jeunes en fin de scolarité obligatoire sans place d'apprentissage. Ainsi qu'il ressort du tableau D 6.2, pratiquement tous les problèmes décrits peuvent être abordés par un moyen spécifique: les semestres de motivation. Ceux-ci sont constitués d'un volet formation et d'un volet emploi. Ils offrent aux jeunes en fin de scolarité un

accompagnement intensif dans le processus de choix d'une profession et dans la recherche de places d'apprentissage ou de stages. Le volet formation vise à réduire les déficits scolaires et linguistiques et à transmettre des compétences sociales. L'échange avec les responsables du programme et les autres participants permet de préparer la recherche de places d'apprentissage, de partager des expériences et de transmettre des conseils. L'accompagnement intensif de six mois permet de suppléer le soutien familial qui est inexistant dans le processus de choix d'une profession et dans la recherche d'une place d'apprentissage. Les activités professionnelles organisées dans les entreprises ou à l'extérieur de celles-ci compensent en partie la pénurie de stages pratiques et de stages d'orientation professionnelle sur le marché du travail.

Il existe plusieurs offres de semestres de motivation aux matières différentes et aux critères d'accès spécifiques; elles permettent de répondre de façon adéquate aux différents niveaux de compétence (ex. compétences linguistiques ou sociales) des jeunes en fin de scolarité. À ce sujet, l'organisation d'un pré-SEMO constitue également une solution appropriée pour compenser l'hétérogénéité des connaissances des jeunes en fin de scolarité. Par ailleurs, il est possible de pallier le problème des inscriptions tardives en prévoyant des dates échelonnées de début des semestres de motivation.

Les entretiens de conseil réguliers sont adaptés aux jeunes
Des entretiens de conseil réguliers, à raison d'un toutes les deux à quatre semaines, se sont révélés être une mesure efficace dans le soutien non seulement des jeunes en fin de scolarité obligatoire, mais également des jeunes demandeurs d'emploi. Ils constituent un complément intéressant à l'assistance durant la participation à une autre mesure et permettent donc de soutenir les jeunes en cas de problèmes psychosociaux, ainsi que dans leur recherche de place d'apprentissage ou d'emploi. Il est important que les deux formes de soutien soient bien coordonnées. De même, l'entretien de conseil, en tant qu'outil d'orientation, joue un rôle particulièrement important. Les problèmes du groupe des jeunes montrent que la réorientation ciblée vers les autres institutions du secteur de la formation ou les autres systèmes de sécurité sociale (AI, aide sociale) et la collaboration avec ces institutions et systèmes constituent une mission importante. Il peut notamment s'agir de procéder à de plus amples mises au point professionnelles ou d'examiner d'autres offres de transition. La coopération s'impose également lorsque des problèmes touchant la santé ou le psychisme empêchent toute solution de raccordement ou encore lorsque l'assurance du minimum vital n'est plus garantie.

Importance du contrôle des recherches d'emploi des jeunes
chômeurs

Les objectifs concrets en termes de recherches d'emploi et le contrôle correspondant devraient avoir un impact fort sur les jeunes demandeurs d'emploi. Le contrôle permet d'imposer des recherches d'emploi en dépit

de l'absence de pression économique et sociale qui pourrait inciter à l'intégration dans le marché du travail. Les sanctions correspondantes, sous forme de jours de suspension, lorsque les objectifs ne sont pas atteints doivent être considérées comme des instruments efficaces pour les jeunes.

Importance majeure des programmes d'emploi

Le recours à des programmes d'emploi pour le groupe des jeunes demandeurs d'emploi s'avère être une stratégie efficace, en particulier pour le maintien de l'employabilité et de la structure de la journée, ainsi que pour la constitution de futures expériences professionnelles. En outre, il convient de relever l'importance des programmes, en particulier pour la promotion des compétences sociales au sein du groupe et son soutien dans la recherche d'emploi. Mais les programmes d'emploi présentent également des limites: bien que la plupart de ces programmes proposent également des volets formation, leurs effets attendus sur le traitement des déficits scolaires ou linguistiques sont plutôt restreints. Compte tenu de l'hétérogénéité des niveaux, il est fréquent que les programmes ne s'adaptent pas de façon assez nuancée aux besoins individuels.

Le gain intermédiaire: positif mais pas assez durable

Pour le groupe des jeunes demandeurs d'emploi, les postes temporaires s'avèrent être un moyen efficace de développer une expérience professionnelle et d'obtenir de nouvelles références en vue de la recherche d'emploi. En revanche, ils n'ont aucun effet direct sur une intégration durable dans le marché du travail car le marché des postes temporaires offre aux jeunes chômeurs sans formation professionnelle des emplois saisonniers dans des domaines peu qualifiés. Leurs chances d'obtenir un engagement ferme à la suite d'un emploi temporaire sont donc généralement limitées.

Intérêt des qualifications complémentaires lorsque la motivation correspondante existe

Dans la majorité des cas, les jeunes en fin de scolarité qui s'inscrivent à l'ORP pour bénéficier d'un soutien dans la recherche de place d'apprentissage et les jeunes chômeurs en recherche d'emploi présentent des carences à différents niveaux de qualifications. Or, il n'existe sur le marché du travail pratiquement aucune place d'apprentissage ni aucun emploi ferme dans des domaines peu qualifiés. Les chances de ces jeunes sur le marché du travail sont donc faibles. C'est la raison pour laquelle les qualifications complémentaires apparaissent comme une solution prometteuse pour leur intégration durable dans le marché du travail. Selon les besoins, l'accent est mis sur les cours de langue, les cours portant sur des qualifications de base ou les cours professionnels. La seule condition impérative est que la personne concernée présente la motivation nécessaire.

L'obtention d'une certification professionnelle dans le cadre de la participation à un cours constitue une solution prometteuse pour le groupe

des jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle achevée. Ils peuvent ainsi faire valoir un certificat de spécialisation et démontrer aux employeurs potentiels qu'ils disposent d'une motivation personnelle et d'une certaine volonté. En outre, un certificat peut influencer positivement la motivation à la recherche d'emploi.

- SYNTHÈSE DES RÉSULTATS ET RECOMMANDATIONS

Le chapitre suivant résume les principaux résultats issus de cette enquête (paragraphe 7.1) et en tire les conclusions visant à l'optimisation de l'activité de conseil et de décision des ORP (paragraphe 7.2).

○ SYNTHÈSE DES RÉSULTATS

Les analyses des mesures relatives au marché du travail (MMT) et des offices régionaux de placement (ORP) ont montré qu'il existait d'importantes différences de résultats entre les centres régionaux de placement, lesquelles sont probablement dues aux stratégies de conseil et de décision adoptées. L'analyse de ces stratégies et de leur efficacité constitue le sujet de la présente enquête. Ainsi, nous avons d'abord enquêté pour savoir quelles étaient les stratégies de conseil et de décision des ORP. Puis nous avons étudié quels étaient les facteurs sur lesquels étaient fondées ces stratégies. Finalement, nous avons vérifié si les stratégies de conseil et de décision présentaient également des différences au plan de l'intégration des personnes sans emploi dans le marché du travail.

Le présent chapitre résume les résultats de ces investigations et émet des recommandations en vue d'optimiser l'activité de conseil et de décision. Les stratégies de conseil et de décision sont très différentes en fonction du parcours professionnel et de la qualification des personnes assurées. Le présent projet est axé sur deux groupes spécifiques de personnes sans emploi, les jeunes de 15 à 25 ans disposant d'un moindre niveau de qualification et les personnes âgées de 50 à 60 ans bien qualifiées. En raison de leur parcours professionnel (âge et qualification) ainsi que du mode de fonctionnement spécifique du marché du travail, les chances professionnelles de ces deux groupes sont réduites. Cette situation place les ORP devant des défis particuliers en matière d'activité de conseil et de décision.

L'évaluation associe des techniques de sondage et d'analyse qualitatives et quantitatives. Le point de départ a consisté d'une part en une approche approfondie des possibilités légales d'intégration dans le marché du travail en Suisse et d'autre part en une exploitation de toutes les données des personnes inscrites en tant que demandeur d'emploi auprès d'un ORP en 2003. Dans un premier temps, les informations sur 10'331 demandeurs d'emploi jeunes et 2'556 plus âgés ont été sélectionnées dans les bases de données et analysées du point de vue des aspects individuels ainsi que des mesures de marché du travail assignées. Dans un deuxième temps, ces données ont été soumises à une analyse de cluster dans la perspective d'identifier des types d'ORP se différenciant dans l'application des mesures de marché du travail. La typologie a servi à sélectionner dix ORP pour la phase de travail suivante. Des interviews personnelles ont été menées avec

les responsables des ORP et les conseillers en personnel sur la base d'un guide d'entretien, afin d'identifier les stratégies de conseil et de décision spécifiques en faveur des demandeurs d'emploi jeunes peu qualifiés d'une part et plus âgés bien qualifiés d'autre part. Au total, 29 entretiens ont été menés et leurs contenus analysés. De surcroît, les documents existants sur l'organisation, les processus et l'offre en MMT ont été recueillis et analysés.

▪ **QUELLES SONT LES STRATÉGIES DE CONSEIL ET DE DÉCISION CONSTATÉES ?**

Les stratégies de conseil et de décision varient considérablement en fonction des ORP questionnés. Ceci est valable aussi bien pour le groupe des personnes plus âgées bien qualifiées que pour celui des jeunes peu qualifiés.

Demandeurs d'emploi plus âgés, bien qualifiés

Les ORP sont confrontés à deux principaux groupes chez les demandeurs d'emploi plus âgés. Il s'agit d'une part de cadres ou de personnes ayant une qualification professionnelle spécifique et d'autre part d'employés de longue date avec une carrière plus ou moins hiérarchique. Dans les deux cas, les ORP accordent une valeur particulière à l'assistance des personnes concernées dans l'établissement d'un bilan professionnel, la définition du domaine de recherche d'emploi et la stratégie de recherche. Ils souhaitent également soutenir les demandeurs d'emploi qui rencontreraient des problèmes psychosociaux liés au chômage. L'analyse statistique ne met pas en évidence de différence entre les deux sous-groupes. Elle démontre toutefois que les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés ont bénéficié en grande majorité (90,7%) de mesures de formation dont environ la moitié était des cours de base. Néanmoins, la part des cours d'informatique est également importante.

Trois différences de stratégies de conseil et de décision des ORP sont principalement constatées sur la base des entretiens et de l'analyse des dossiers:

- Premièrement, une partie des ORP considèrent que leur rôle auprès des demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés est avant tout l'évaluation et le triage vers des MMT spécifiques adaptées au soutien de la recherche d'emploi. D'autres ORP considèrent en revanche qu'il est de leur ressort de soutenir eux-mêmes ce groupe de demandeurs d'emploi en ce qui concerne les questions mentionnées.
- Une deuxième différence apparaît concernant le moment où prendre la première mesure importante. Quelques ORP adoptent une stratégie consistant à appliquer rapidement une mesure. Les autres préfèrent plutôt une stratégie d'attente, partant de l'idée que les demandeurs d'emploi bien qualifiés doivent d'abord surmonter le choc du chômage et qu'ils disposent de suffisamment de connaissances pour la recherche d'emploi.

- Finalement, la troisième différence se réfère aux cours de formation personnelle en vue d'effectuer un bilan professionnel et de déterminer une stratégie de recherche pour ce groupe. Une partie des cantons analysés dispose d'offres pour les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, où le cercle de participants est défini par rapport à la fonction (cadre ou domaine technique spécifique par exemple). Il s'agit généralement d'offres de cours de courte durée. D'autres cantons misent plutôt sur des offres, où le cercle de participants n'est pas défini par rapport à la fonction mais selon l'âge (généralement à partir de 50 ans). Dans ces cas, il s'agit plutôt de cours de longue durée.

Jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés

Il faut également distinguer parmi les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés deux groupes aux conditions initiales très différentes. Il s'agit d'une part de *jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire* sans avoir trouvé de place d'apprentissage, mais qui souhaitent toutefois en effectuer un. Pour ce groupe l'assistance à la recherche de places d'apprentissage constitue l'élément central. Il s'agit d'autre part de *jeunes demandeurs d'emploi*, c'est-à-dire de jeunes ayant une formation de base (formation élémentaire) ou de jeunes adultes sans formation professionnelle achevée qui sont au chômage et cherchent un emploi.

Les semestres de motivation constituent de loin la mesure d'emploi la plus fréquemment appliquée pour les jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire. Cette mesure leur offre un accompagnement dans leur recherche d'une place d'apprentissage ou d'une solution de raccordement. L'analyse qualitative approfondie des stratégies de conseil et de décision a en outre montré que les jeunes sont généralement encadrés par des conseillers en personnel ORP spécialisés. Les différences stratégiques entre les ORP se manifestent sous trois aspects principaux:

- Premièrement, les ORP travaillent très différemment avec l'interface du système de formation. Quelques ORP coopèrent systématiquement avec les offices importants du système de formation. Ainsi les offres des centres d'évaluation professionnelle sont prises en considération pour les jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire sans avoir réellement avancé dans le choix d'une profession. Ces jeunes peuvent être aussi informés au cours de leur 9^e année scolaire sur la recherche de places d'apprentissage et sur les semestres de motivation. D'autres ORP sont plus réservés à cet égard.
- La deuxième différence entre les ORP concerne la manière de procéder avec les jeunes demandeurs d'emploi sans qualification professionnelle ou peu qualifiés. Certains ORP accordent une grande importance à la requalification de ce groupe de demandeurs d'emploi. Ils veulent premièrement que la période de chômage soit utilisée pour l'acquisition d'au moins une qualification dans un domaine spécialisé.

D'autres ORP souhaitent d'abord réintégrer rapidement ce groupe dans le marché du travail. Ces ORP mettent l'accent sur le maintien de l'aptitude au travail par des mesures d'emploi ou par le biais de gains intermédiaires.

- Les ORP se différencient troisièmement quant à la rigueur appliquée au contrôle des recherches effectuées par les jeunes demandeurs d'emploi. Concernant ce groupe, le contrôle des recherches de travail est considéré comme important par tous les ORP analysés, car la recherche d'emploi n'a pas forcément la priorité chez les jeunes, pour des raisons économiques et sociales. L'évaluation des données statistiques montre également que les jeunes demandeurs d'emploi ont été plus souvent sanctionnés par des jours de suspension que les plus âgés (35,2% contre 4,6%) et que le nombre moyen de jours de suspension est nettement supérieur (21,6 jours contre 1,2 jour). Certains ORP effectuent le contrôle de façon plus systématique et disposent d'un nombre de recherches d'emploi par mois exigé et fixé à l'échelle cantonale. Les conseillers en personnel sondés demandent que ce nombre soit systématiquement atteint pour les jeunes demandeurs d'emploi, sinon ils prennent des sanctions. Dans certains ORP, le contrôle est effectué de manière moins systématique.

▪ **QUELS SONT LES FACTEURS
INFLUENÇANT LA STRATÉGIE ?**

Le second volet de l'enquête concerne les facteurs d'influence qui déterminent les stratégies de décision et de conseil des ORP pour les groupes étudiés.

Demandeurs d'emploi plus âgés, bien qualifiés

D'après les données statistiques évaluées, les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés sont généralement des hommes (79%) de nationalité suisse (78%). Les facteurs relatifs à la personne tels que la "qualification", la "situation psychosociale", la "stratégie de recherche" et "la situation initiale sur le marché du travail" se sont avérés être des facteurs d'influence déterminants sur les stratégies des ORP:

- *Qualification*: l'analyse statistique révèle que, pour ce groupe, dans 46,4% des cas la dernière activité professionnelle était un métier commercial, de bureau, administratif ou d'organisation et 15,3% des personnes concernées exerçaient en dernier une profession technique. Cela signifie pour bien des cas que les demandeurs d'emploi de ce groupe bénéficient de qualifications, certes, de bon niveau mais limitée en raison de l'activité exercée en général depuis des années dans le même établissement. Ils ont des connaissances pointues ou très spécifiques à l'entreprise, mais disposent de connaissances restreintes dans les domaines non spécifiques à l'entreprise. Il faut ajouter dans certains cas le fait que les connaissances professionnelles ne sont plus à jour par manque de

formation continue. Les chances d'intégration dans le marché du travail sont considérablement amoindries pour les raisons précitées. Souvent, les personnes concernées n'ont pas conscience de cet état de fait.

- *Situation psychosociale*: la perte d'emploi a réduit à néant les perspectives de carrière professionnelle des demandeurs d'emploi plus âgés. L'écart de statut entre la fonction professionnelle antérieure et la situation de demandeur d'emploi est considéré comme un facteur aggravant par beaucoup de personnes concernées. Bon nombre de demandeurs d'emploi de cette génération pensent qu'ils sont au chômage par leur propre faute. Ce problème se répercute plus ou moins sur la stabilité psychique et la motivation du demandeur d'emploi, en fonction de la personnalité et des ressources sociales et financières.
- *Stratégie de recherche*: du fait que, pendant des années, les personnes concernées n'ont pas évolué sur le marché du travail, elles ne disposent pratiquement d'aucune expérience récente de recherche d'emploi. Au moment de leur licenciement, il ne leur manque pas qu'un dossier de candidature actualisé, il leur manque également la conscience du fait que les postes de cadres et de spécialistes dans un domaine spécifique ne sont pas offerts par la voie habituelle mais qu'ils doivent être recherchés par le biais de réseaux personnels ou de chasseurs de tête. Il faut donc être motivé et apte à se présenter sur le marché du travail. Le fait que les demandeurs d'emploi plus âgés ont exercé leur activité pendant de longues années dans la même entreprise est un problème supplémentaire car ils n'ont souvent pas suivi, en raison de cette situation, l'évolution des nouveaux domaines proches de leur environnement professionnel; ils ne sont donc pas très informés sur l'état actuel de leurs possibilités.
- *Situation initiale sur le marché du travail*: les conseillers en personnel font l'expérience que le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés et bien qualifiés ne correspond généralement pas au profil demandé dans les offres d'emploi des entreprises. Lors de la procédure de sélection, les candidats âgés de plus de 50 ans sont souvent exclus dès le premier examen de leur dossier.

Jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire, jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés

Le groupe de jeunes âgés de 15 à 25 ans est également composé en majorité d'hommes (56,7%). Comparée au groupe des demandeurs d'emploi plus âgés, la part des étrangers y est nettement supérieure (59,1% contre 22,1%). Les facteurs d'influence qui déterminent les stratégies des ORP envers les jeunes demandeurs d'emploi peuvent se classer en plusieurs catégories de la même manière que pour les demandeurs d'emploi plus âgés:

- *Qualification*: le groupe des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés présente des lacunes scolaires et il n'est pas rare qu'il ait des déficits linguistiques dans la langue nationale. En plus de ces conditions initiales défavorables, des points faibles sont constatés en matière de compétences sociales comme le manque de ponctualité, de fiabilité, d'adaptabilité, de persévérance et généralement de pratique des règles d'usage.
- *Situation psychosociale*: les jeunes arrivés en fin de scolarité qui ne sont pas parvenus à trouver une place d'apprentissage sont souvent très déprimés voire désespérés quand ils s'annoncent auprès d'un ORP. L'expérience montre qu'ils n'ont obtenu pratiquement aucun soutien de la part de leur environnement familial dans le choix de leur profession. Dans le cas de parents d'origine étrangère, ce manque de soutien est dû au fait que ceux-ci connaissent mal le système suisse de formation professionnelle et sous-estiment la valeur d'un certificat en vue d'une activité lucrative. De surcroît, un réseau social familial restreint empêche l'accès informel à de possibles places d'apprentissage ou de stages. Il arrive encore que des jeunes s'annoncent auprès d'un ORP un à deux ans seulement après la fin de leur scolarité obligatoire. La pression économique, en tant que facteur incitatif, a manqué jusque-là pour exercer une activité professionnelle, car les jeunes bénéficiaient du soutien de leurs parents. Au moment de l'annonce à l'ORP, les connaissances scolaires, déjà faibles auparavant, ont encore diminué. Il faut ajouter à cela le fait que les jeunes ne sont parfois plus habitués à une journée structurée.

La problématique du manque de pression économique se pose chez les *jeunes demandeurs d'emploi* s'ils sont encore soutenus financièrement par leurs parents. En outre, les jeunes de ces classes d'âge quand ils sont en groupe n'ont pas de journées suffisamment structurées, ce qui leur plaît car ils considèrent leur mode de vie comme agréable. L'apparition éventuelle de problèmes de toxicomanie, de problèmes psychiques ou de santé ne fait qu'accroître encore les difficultés de recherche d'emploi.

- *Stratégie de recherche*: un problème fréquemment rencontré par les *jeunes arrivés en fin de scolarité* qui ne trouvent pas de places d'apprentissage réside dans le fait que leurs souhaits professionnels sont très restreints. Les jeunes surestiment aussi leurs propres qualifications et n'ont pas conscience des exigences précises requises pour exercer le métier souhaité. Il est généralement constaté, aussi bien chez les *jeunes ayant terminé leur scolarité* que chez les *jeunes demandeurs d'emploi* que ceux-ci ne savent pratiquement pas comment procéder à la recherche d'un emploi ou d'une place d'apprentissage. Ces derniers ne disposent souvent d'aucun dossier de candidature ou celui-ci est incomplet.

- *Système de formation scolaire et professionnelle*: dans le cadre de la scolarité obligatoire, les élèves ayant des conditions initiales difficiles, telles que mentionnées, ne reçoivent pas d'accompagnement spécifique à la recherche de place d'apprentissage. En revanche, une offre de transition plus ou moins développée, du système de formation scolaire et professionnelle, aide à préparer l'entrée sur le marché du travail. Par ailleurs, les centres professionnels et d'information communaux et cantonaux sont à la disposition des jeunes et les aident dans leur orientation professionnelle. Ces offres de places, dans la mesure où elles sont bien orientées vers un public jeune et que celui-ci les connaît, servent à fournir des renseignements essentiels pour trouver la place d'apprentissage appropriée.
- *Marché du travail*: pour obtenir une image réaliste du monde du travail et entreprendre leurs choix professionnels, les *jeunes arrivés en fin de scolarité* ont la possibilité d'effectuer des stages d'information professionnelle ou d'autres stages pratiques. Les jeunes ont cependant de plus en plus de difficultés à trouver ces possibilités. La recherche d'emploi est particulièrement ardue pour *les jeunes gens sans formation professionnelle achevée* car les employeurs privilégient les candidats bénéficiant d'une expérience professionnelle. Par ailleurs le fait de ne pas trouver d'emploi immédiatement après la fin de la formation professionnelle et d'être au chômage a une connotation négative. Les postes temporaires, en particulier dans le secteur saisonnier peu qualifié, sont à la disposition des jeunes demandeurs d'emploi ayant une formation élémentaire ou un peu d'expériences professionnelles. Certes, de tels emplois permettent aux jeunes d'exercer une activité temporaire, toutefois, il en résulte rarement un engagement fixe.

- **RÉPERCUSSIONS DE LA STRATÉGIE SUR L'INTÉGRATION DANS LE MARCHÉ DU TRAVAIL**
Posons-nous la question de savoir quelles sont les stratégies appropriées pour répondre aux problématiques de l'intégration dans le marché du travail des groupes analysés. Demandons-nous quelles seraient les stratégies potentiellement efficaces servant à promouvoir l'intégration dans le marché du travail.

Demandeurs d'emploi plus âgés, bien qualifiés

Les analyses illustrent clairement que les gains intermédiaires, les cours de formation personnelle en vue de réaliser un bilan professionnel et d'adopter une stratégie de recherche ainsi que les cours spécialisés visant à mettre à jour les qualifications se sont avérés être des mesures particulièrement efficaces pour l'intégration professionnelle des demandeurs d'emploi plus âgés, bien qualifiés:

- *Gains intermédiaires*: les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés peuvent plus fréquemment trouver un travail en gain intermédiaire (13,5% contre 5,2% chez les jeunes). Cette mesure s'avère efficace

pour ouvrir à ce groupe l'accès au marché du travail. Un gain intermédiaire permet entre autres de perfectionner de manière ciblée une orientation ou une expérience étroite voire limitée à l'entreprise. Le gain intermédiaire peut également offrir l'occasion au demandeur d'emploi de mettre en pratique ses compétences professionnelles et aboutir éventuellement à un engagement fixe à un poste approprié.

- *Les cours de formation personnelle* sont également efficaces en termes de réintégration. S'il s'avère nécessaire qu'une personne au chômage reçoive un soutien en matière de bilan professionnel, de définition du cadre de recherche et de stratégie de recherche, un entretien de conseil est bénéfique s'il a lieu suffisamment tôt et s'il est réalisé de façon ciblée. Les offres qui définissent le cercle de participants par rapport à la fonction (cadre) ou la spécialisation professionnelle et non par rapport à l'âge se sont avérées mieux appropriées pour prendre en compte la situation professionnelle de départ spécifique au groupe.
- *Les cours spécialisés ciblés de mise à jour* des qualifications existantes ont été aussi couronnés de succès, car les qualifications non actualisées sont un problème central du groupe analysé.

De surcroît, les analyses ont montré que les *entretiens de conseil* ont une *fonction de triage importante* vers une mesure appropriée pour les *demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés*. Ces cours conviennent toutefois seulement dans l'assistance à la recherche d'emploi et le rapport au chômage. La plupart des ORP questionnés n'avaient en effet pas de conseillers en personnel spécialisés dans ce groupe. Cela peut conduire à un décalage en matière de qualifications et de statut professionnel ainsi qu'à une grande différence d'âge entre le conseiller et la personne conseillée. Ces deux éléments conjugués rendent plus difficile le contact et le succès de l'entretien. En même temps, le type de recherche d'emploi et la manière de rechercher un emploi sont très spécifiques au groupe. Des connaissances spécialisées sont donc nécessaires à l'encadrement des demandeurs d'emploi.

La fixation d'un nombre mensuel de recherches d'emploi n'est judicieuse pour le groupe des demandeurs d'emploi plus âgés, bien qualifiés que si l'on prend en considération que les offres de places concernant ces personnes sont particulièrement peu nombreuses et que l'effort de préparation d'une candidature est singulièrement élevé. Les allocations d'initiation au travail ne sont pas vraiment un instrument approprié pour le groupe examiné. Dans la pratique, les entreprises ne sont pas prêtes à accepter la nécessité de mise à niveau des compétences d'un candidat qui serait engagé pour un poste correspondant à de bonnes qualifications. L'enquête montre également que l'étape vers l'indépendance ne réussit que lorsque des conditions initiales très spécifiques sont réunies. Un module d'évaluation doit en conséquence faire partie intégrante des cours.

Dans le cadre de la partie quantitative de cette enquête, les 101 ORP ont été agrégés en deux clusters, relativement aux demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés. Ils se distinguent par le moment de l'application des mesures (plutôt tardive ou précoce) et du nombre de mesures de marché du travail décidées en faveur de ce groupe. Les documents statistiques disponibles n'ont pas permis d'analyser l'efficacité des stratégies auxquelles ont eu recours les clusters identifiés. Nous avons pu constater, au moyen de la procédure qualitative, que le nombre de mesures décidées n'avait pas d'influence sur l'efficacité de l'intégration. En revanche, le moment de la mesure est lié à l'intégration professionnelle. Les ORP, qui considèrent que leur rôle auprès du groupe étudié est plutôt l'évaluation et le triage que le conseil, décident en pratique des mesures plutôt précoces et cette stratégie paraît leur réussir davantage. L'indicateur "type de mesures" (mesures d'occupation ou de formation) semble trop peu différencié pour illustrer les connaissances acquises au moyen des entretiens. Des indicateurs plus différenciés seraient nécessaires à la saisie des différents types de mesures de formation (cours).

Jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire et jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés

Quelles sont les stratégies efficaces pour l'intégration dans le marché du travail des jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire et des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés ? Les analyses ont mis en lumière le fait qu'en plus des entretiens de conseil et de contrôle, les semestres de motivation pour les jeunes ayant terminé leur scolarité ainsi que, en fonction de leur situation initiale, les programmes d'emploi et les cours spécialisés pour les jeunes demandeurs d'emploi se sont avérés être des mesures appropriées vers l'intégration professionnelle:

- Les semestres de motivation sont principalement employés pour les *jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire*. Ils leur offrent un accompagnement intensif dans la procédure de choix de la profession et peuvent réduire les déficits scolaires et linguistiques ainsi qu'encourager les compétences sociales. L'encadrement intensif pendant six mois permet de remplacer le soutien familial manquant lors du choix de la profession ou lors de la recherche d'une place d'apprentissage. Les semestres de motivation particulièrement différenciés avec des contenus variés ou des critères d'accès spécifiques sont avantageux car ils s'adaptent aux différences de niveaux de compétence des jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire.
- *Les jeunes demandeurs d'emploi* bénéficient surtout des programmes d'emploi. Ceux-ci servent à l'employabilité, au maintien de journées structurées et à l'acquisition de nouvelles expériences professionnelles. Une certification professionnelle dans le cadre de la participation à une offre de cours est porteuse de l'espoir de réussir pour le groupe des jeunes demandeurs d'emploi sans formation professionnelle achevée.

La présentation d'un certificat de spécialisation montre aux employeurs potentiels que les jeunes demandeurs d'emploi sont motivés et qu'ils ont une certaine volonté de persévérer. En outre, un certificat de cours a des répercussions positives sur l'assurance des jeunes au plan professionnel. Une telle requalification n'est judicieuse que si la motivation des jeunes est forte. En fonction des besoins ce sont les cours de langue, de qualification de base ou les cours spécialisés qui sont mis au premier plan. Des postes temporaires demeurent une possibilité efficace d'intégration des jeunes demandeurs d'emploi si ceux-ci ont besoin d'expérience professionnelle et de références. Il ne faut par contre pas s'attendre à des effets directs telle qu'une intégration durable dans le marché du travail.

S'agissant de l'intégration dans le marché du travail, les entretiens de conseil et le contrôle des recherches d'emploi ont une grande importance, tant pour les *jeunes en fin de scolarité obligatoire* que pour les *jeunes demandeurs d'emploi*. Des entretiens de conseil réguliers à un intervalle de deux à quatre semaines représentent un soutien efficace à cette catégorie de personnes tant dans la recherche de places d'apprentissage que la recherche d'emplois ou la maîtrise de problèmes psychosociaux. En outre, les situations problématiques de jeunes ne peuvent être résolues que grâce à une coopération systématique avec les institutions du secteur de la formation ainsi que l'assurance invalidité et l'aide sociale (collaboration interinstitutionnelle).

Face à tous les jeunes, il est essentiel que des objectifs concrets soient fixés en termes de recherche d'emploi, de recherche de place d'apprentissage et de contrôle systématique. Celui-ci permet d'exiger des efforts de recherche visant l'intégration dans le marché du travail, malgré le manque de pression économique et sociale. La possibilité de sanctions sous forme de jours de suspension, lorsque l'objectif n'est pas atteint, a prouvé son efficacité auprès des jeunes demandeurs d'emploi.

Les résultats de l'analyse quantitative obtenus à partir des données de 113 ORP ont permis de former 3 clusters relatifs aux jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés. Ils se différencient par la fréquence et le moment d'application de MMT ainsi que par la décision d'adopter ou non des mesures de formation. L'analyse qualitative ne donne pas d'indications selon lesquelles un cluster poursuivrait une stratégie particulièrement efficace. C'est la relation entre l'importance des mesures de formation et leur efficacité qui apparaît en premier lieu. Néanmoins, les indicateurs à disposition sont trop peu différenciés pour illustrer les connaissances acquises au moyen des entretiens.

○ RECOMMANDATIONS

Sur la base des résultats de cette enquête, est-il possible de formuler diverses recommandations afin d'optimiser l'activité de conseil et de décision auprès des demandeurs d'emploi plus âgés, bien qualifiés et des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés ? Les recommandations s'adressent d'une part aux cantons qui sont responsables, en collaboration avec les ORP et les offices de logistique, des mesures relatives au marché du travail et en particulier de l'activité de conseil et de décision et, d'autre part, aux autorités responsables au niveau fédéral.

Recommandation 1: des processus et mesures spécifiques aux groupes cible doivent être mis en œuvre

L'enquête a souligné d'une part que des mesures prometteuses étaient à disposition pour favoriser l'intégration des groupes examinés dans le marché du travail. Par ailleurs, certains processus ont fait leurs preuves. Il s'est aussi avéré que les ORP étudiés ne travaillent pratiquement jamais de manière systématique avec des mesures et des procédures définies en fonction d'un groupe cible spécifique, hormis pour les jeunes ayant terminé leur scolarité.

Ci-après nous formulerons les étapes d'une procédure standardisée prometteuse en faveur des *demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés*.

Recommandation 2: la fonction principale des entretiens de conseil pour les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés réside dans la détermination des besoins et le triage vers les mesures appropriées

Les analyses ont montré que les entretiens de conseil chez les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés doivent avoir un rôle de triage vers les mesures appropriées. En revanche, ces entretiens sont uniquement appropriés pour le bilan professionnel, la stratégie de recherche ainsi que le rapport au chômage. La plupart des ORP ne disposent pas de conseillers en personnel spécialisés pour ce groupe. Cela peut conduire dans la relation de conseil à un décalage entre le conseiller et la personne conseillée au plan des qualifications et du statut professionnels ainsi qu'à une grande différence d'âge. Ces deux éléments conjugués rendent plus difficile le contact et le succès de l'entretien. De même, le type de recherche d'emploi et la manière de s'y engager sont très spécifiques à ce groupe de personnes et exigent des connaissances spécialisées pour les encadrer dans leurs démarches.

La tâche primaire des conseillers en personnel devrait donc consister à déterminer les besoins et à prendre les mesures appropriées. Si un besoin de soutien se fait sentir chez les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés, des cours de formation personnelle doivent être suivis suffisamment tôt, c'est-à-dire dans les trois premiers mois. De surcroît, il est recommandé d'adapter le nombre de recherche d'emploi mensuel exigé

en tenant compte du fait que les offres d'emploi concernant ce groupe sont particulièrement peu nombreuses et que l'effort de préparation d'une candidature est proportionnellement élevé.

Recommandation 3: le cercle des participants aux cours de formation personnelle servant à établir le bilan professionnel et la stratégie de recherche doivent être déterminé selon la fonction ou la spécialisation et non selon l'âge

Si un besoin de soutien est exprimé chez les demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés en matière de bilan professionnel et de stratégie de recherche, des cours de formation personnelle sont judicieux à condition que les participants soient choisis selon leur fonction (cadre, niveau de formation supérieur) ou leur spécialisation professionnelle et non pas par rapport à leur âge. La situation professionnelle initiale spécifique peut ainsi être mieux prise en considération. L'expérience montre qu'au vu des critères d'accès, ces cours s'adressent automatiquement à des personnes de plus de 40 ans.

Si toutefois un besoin explicite de soutien personnel s'exprime en relation avec le chômage, les offres s'adressant à des demandeurs d'emploi plus âgés conviennent. Les problèmes spécifiques suscités par le chômage survenu après une longue carrière professionnelle peuvent ainsi plus facilement faire l'objet de discussions. Les offres de cours garantissant une certaine continuité dans l'accompagnement sont recommandées.

Recommandation 4: favoriser les gains intermédiaires et la mise à jour des connaissances professionnelles des demandeurs d'emploi plus âgés bien qualifiés

Le gain intermédiaire représente une voie intéressante vers une intégration réussie dans le marché du travail. Il prend la forme d'engagements relatifs à des projets et des mandats de conseil. Ce groupe doit être informé de façon ciblée sur les avantages et les possibilités offertes par les gains intermédiaires. Les qualifications non mises à jour représentent un problème central rencontré par les personnes de ce groupe. Les cours spécialisés ont prouvé leur efficacité dans la mise à jour les connaissances. Le cadre de recherche s'élargit lorsque les qualifications correspondent à nouveau aux exigences actuelles du marché du travail.

L'enquête a également donné des indications sur les stratégies prometteuses en faveur du *groupe des jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés*.

Recommandation 5: une plus grande importance doit être accordée aux entretiens de conseil et au contrôle systématique chez les jeunes

Les entretiens de conseil sont décisifs tant pour les jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire que chez les jeunes demandeurs d'emploi. L'accompagnement des jeunes nécessite un contact intensif et régulier. La pression économique et sociale pouvant inciter à l'intégration dans le

marché du travail n'étant souvent pas présente, une place prépondérante doit être accordée à la fixation d'un nombre de recherches d'emploi mensuel et à son contrôle systématique.

Recommandation 6: diverses formes de semestres de motivation, une mesure appropriée en vue de l'intégration des jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire

Les jeunes ayant terminé leur scolarité bénéficient très largement des semestres de motivation. Il est recommandé de proposer des offres aussi variées que possible afin que les jeunes puissent travailler intensément à combler leurs lacunes et qu'ils soient soutenus dans leur choix professionnel. Il existe un réel besoin d'offres qui mettent l'accent sur la promotion des compétences sociales.

Recommandation 7: il faut parvenir à la requalification des jeunes demandeurs d'emploi

Les jeunes demandeurs d'emploi retirent des avantages durables des cours spécialisés qui leur permettent d'acquérir une certification. La condition demeure toutefois qu'ils soient suffisamment motivés. La présentation d'un certificat de spécialisation augmente leurs chances d'intégration dans le marché du travail et améliore leur assurance sur le plan professionnel.

Recommandation 8: garantie de journées structurées, un objectif prioritaire chez les jeunes demandeurs d'emploi et les jeunes sortant de l'école obligatoire

Aussi bien chez les jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés que chez les jeunes arrivés en fin de scolarité obligatoire, la garantie de journées structurées doit constituer un objectif important. Il est à craindre que l'employabilité de ces jeunes déjà très restreinte ne se réduise encore. À cet égard, les semestres de motivation s'adressant aux jeunes sortant de l'école obligatoire, les gains intermédiaires et les programmes d'emploi destinés aux jeunes chômeurs se sont révélés être des mesures appropriées.

Les recommandations suivantes s'adressent aux autorités responsables au niveau fédéral.

Recommandation 9: mettre à disposition des ORP une classification différenciée des MMT pour un meilleur pilotage et de meilleures évaluations des résultats

Ces dernières années, les MMT se sont fortement professionnalisées et différenciées. Actuellement, par exemple, plusieurs offres ne peuvent plus être classées en mesure d'emploi ou mesure de formation car elles comprennent ces deux volets. Les cours de formation personnelle représentent en soi une catégorie comprenant des contenus variés. De nombreuses offres spécifient le type de participants de manière explicite en fonction du groupe cible (par ex. niveau de formation, domaine de spécialisation). Étant donné que la saisie différenciée de ces offres fait encore défaut au niveau fédéral, aucun résultat systématique ne peut être

analysé pour évaluer l'efficacité des différentes mesures et être mis à la disposition des ORP pour piloter leur activité. Une classification plus précise des offres existantes est nécessaire en ce qui concerne les critères relatifs au groupe cible (qualification, domaine de spécialisation, âge), aux contenus (emploi, qualification professionnelle, cours de formation) et à la durée de la mesure.

Recommandation 10: la formation continue des collaborateurs des ORP doit être davantage axée sur les problèmes spécifiques aux groupes cible et sur le succès de stratégies prometteuses

Une formation appropriée des collaborateurs des ORP doit être encouragée afin de pouvoir mettre en place des mesures spécifiques aux groupes cible et des processus d'intégration dans le marché du travail. Les offres en matière de formation continue ont pour but d'informer les conseillers en personnel sur les groupes de chômeurs existants et nouveaux, en référence aux données actuelles et aux résultats de recherche; elles doivent également les préparer à leurs problématiques spécifiques. Une réflexion sur les stratégies de conseil et de décision prometteuses devra également être incluse dans la formation continue.