

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Audit des accords conclus avec les cantons sur le service public de l'emploi

Secrétariat d'État à l'économie

Bestelladresse	Contrôle fédéral des finances (CDF)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Berne
Ordering address	Suisse
Bestellnummer	704.22607
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Sauf indication contraire, les dénominations de fonction dans ce rapport s'entendent aussi bien à la forme masculine qu'à la forme féminine.

Table des matières

L'essentiel en bref	4
Das Wesentliche in Kürze	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Tâches et déroulement	13
1.1 Contexte	13
1.2 Objectif et questions d'audit	14
1.3 Étendue de l'audit et principe	14
1.4 Documentation et entretiens	15
1.5 Discussion finale	15
2 Logique de pilotage de l'accord ORP/LMMT/ACT	16
2.1 Pilotage axé sur la comparaison des résultats.....	16
2.2 Importance d'une interprétation adéquate par les organes d'exécution des résultats de la mesure des résultats.....	17
2.3 Pondération accrue de l'objectif d'une intégration durable	19
3 Pilotage de l'accord ORP/LMMT/ACT	22
3.1 Instruments de pilotage utiles.....	22
3.2 L'indemnisation ne dépend plus des résultats.....	24
3.3 Mécanisme plus contraignant en cas de mauvais résultats.....	25
4 Conditions-cadres des futurs accords ORP/LMMT/ACT	28
Annexe 1: Bases légales et interventions parlementaires	29
Annexe 2: Abréviations	30

Audit des accords conclus avec les cantons pour le service public de l'emploi

Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

Depuis plus de 20 ans, la Confédération conclut avec les cantons des accords dans le domaine du service public de l'emploi. Les organes d'exécution cantonaux, en particulier les offices régionaux de placement (ORP), doivent intégrer rapidement et durablement les demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Le fonds de compensation de l'assurance-chômage indemnise les frais d'administration occasionnés aux cantons, qui avoisinaient 539 millions de francs en 2021. En tant qu'autorité de surveillance, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) mesure l'efficacité de l'intégration des ORP à l'aide d'un indice d'impact composé de quatre indicateurs. Il est ainsi possible de comparer les résultats des cantons et des ORP. Cette étude comparative (*benchmarking*) incite les cantons à s'améliorer en permanence. Ceux-ci sont libres de choisir les stratégies avec lesquelles ils visent une réinsertion réussie.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a procédé à un audit de cet accord et a mis l'accent en particulier sur le rôle du SECO. Globalement, le CDF estime que l'orientation sur les résultats est positive et juge les instruments de pilotage en place adéquats. La marge de manœuvre du SECO est toutefois limitée lorsqu'un canton obtient des résultats nettement inférieurs à la moyenne à long terme et n'assume pas suffisamment ses devoirs d'exécution. En pareil cas, le CDF considère qu'il devrait être possible d'appliquer des mesures plus contraignantes.

L'indice d'impact met l'accent sur l'intégration rapide des demandeurs d'emploi

Les quatre indicateurs de l'indice d'impact accordent une importance nettement plus grande à la rapidité de l'intégration au marché du travail qu'à sa durabilité. De même, les organes d'exécution orientent leurs stratégies en premier lieu vers une intégration rapide. Le CDF recommande au SECO de veiller à ce que cette orientation ne se fasse pas au détriment de la durabilité. Idéalement, il est possible d'identifier des approches permettant d'atteindre les deux objectifs.

Une partie substantielle des cantons sont relativement proches les uns des autres en ce qui concerne les résultats des mesures d'impact. De petites différences ainsi que des changements mineurs au fil du temps ne permettent pas nécessairement de tirer des conclusions sur la performance au niveau de l'exécution. Par conséquent, c'est surtout l'évolution à long terme qui est importante.

Possibilités d'influence limitées du SECO en cas de mauvais résultats

Outre le benchmark, l'accord prévoit d'autres instruments de pilotage, notamment les échanges d'expériences réguliers entre organes d'exécution, la mise à disposition d'indicateurs de pilotage ou la réalisation de projets de recherche. À cet égard, il est important que le SECO tienne également compte de l'efficacité, sur la durée, de l'exécution

dans son ensemble, car cette information ne ressort pas de la mesure annuelle des résultats. Si un canton obtient des résultats nettement inférieurs à la moyenne, le SECO a en outre la possibilité de procéder à une évaluation de la situation. Le but de cette procédure est d'amener les cantons à définir et à mettre en œuvre des mesures pour améliorer durablement l'efficacité. Si une telle évaluation de la situation n'a pas le résultat escompté, le SECO ne peut rien faire de plus aujourd'hui.

Selon la loi sur l'assurance-chômage, l'indemnisation des organes d'exécution doit dépendre des résultats obtenus. Un système de bonus/malus était en place les premiers temps, mais il a été abandonné après peu de temps. L'exécution n'est dès lors pas conforme aux prescriptions légales, et il faut corriger cette anomalie. Il serait par exemple possible de donner à la disposition légale une formulation potestative. Cela permettrait au SECO de prévoir à l'avenir, le cas échéant, un mécanisme plus contraignant, y compris la possibilité de revoir l'indemnisation à la baisse si un canton ne s'acquitte pas de manière satisfaisante de ses devoirs d'exécution. De même, la Confédération et les cantons devraient être représentés de manière équilibrée dans le comité de pilotage de l'accord ORP/LMMT/ACT, qui joue un rôle important pour l'évolution de cette convention.

La Confédération et les cantons sont en train d'élaborer une stratégie globale pour le service public de l'emploi, qui ne faisait pas l'objet du présent audit. Dans ce contexte, les conditions-cadres de l'accord devraient évoluer à l'avenir. Le SECO devra veiller à ce que l'accord soit cohérent avec la stratégie.

Texte original en allemand

Prüfung der Vereinbarungen mit den Kantonen zur öffentlichen Arbeitsvermittlung

Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Seit mehr als 20 Jahren schliesst der Bund mit den Kantonen Vereinbarungen im Bereich der öffentlichen Arbeitsvermittlung ab. Die kantonalen Vollzugsstellen, insbesondere die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV), sollen Stellensuchende rasch und dauerhaft in den Arbeitsmarkt integrieren. Der Fonds der Arbeitslosenversicherung entschädigt die in den Kantonen anfallenden Verwaltungskosten, 2021 betrug diese rund 539 Millionen Franken. Wie gut den RAV die Integration gelingt, misst das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) als Aufsichtsbehörde anhand eines Wirkungsindex, der sich aus vier Indikatoren zusammensetzt. Auf dieser Basis lassen sich die Ergebnisse der Kantone bzw. der RAV vergleichen. Dieses Benchmarking sorgt bei den Kantonen für einen Anreiz, sich kontinuierlich zu verbessern. Mit welchen Strategien die erfolgreiche Wiedereingliederung angestrebt wird, liegt dabei in der Autonomie der Kantone.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat eine Prüfung dieser Vereinbarung durchgeführt und den Fokus insbesondere auf die Rolle des SECO gelegt. Insgesamt beurteilt die EFK die Wirkungsorientierung positiv und die vorhandenen Steuerungsinstrumente als zweckmässig. Gleichzeitig ist der Handlungsspielraum des SECO jedoch eingegrenzt, wenn ein Kanton langfristig deutlich unterdurchschnittliche Ergebnisse erzielt und seine Aufgaben ungenügend wahrnimmt. In solchen Situationen sollten aus Sicht der EFK verbindlichere Massnahmen möglich sein.

Wirkungsindex legt klaren Fokus auf eine schnelle Eingliederung der Stellensuchenden

Die vier Indikatoren des Wirkungsindex gewichten die Schnelligkeit der Arbeitsmarktintegration deutlich höher als deren Dauerhaftigkeit. Entsprechend richten die Vollzugsstellen ihre Strategien auch primär auf die rasche Eingliederung aus. Die EFK empfiehlt dem SECO sicherzustellen, dass dieser Fokus nicht zulasten der Nachhaltigkeit geht. Idealerweise können Vorgehensweisen identifiziert werden, bei denen beide Zielsetzungen erreicht werden.

Ein substanzieller Teil der Kantone liegt bei den Ergebnissen der Wirkungsmessung relativ nahe beieinander. Kleinere Unterschiede sowie auch kleinere Veränderungen im Zeitverlauf, lassen nicht zwingend Rückschlüsse auf eine veränderte Leistung im Vollzug zu. Folglich ist vor allem die längerfristige Entwicklung von Bedeutung.

Begrenzte Einflussmöglichkeiten für das SECO bei schlechten Ergebnissen

Neben dem Benchmark sieht die Vereinbarung weitere Steuerungsinstrumente vor. Dazu gehören der regelmässige Erfahrungsaustausch zwischen den Vollzugsstellen, das Bereitstellen von Führungskennzahlen oder das Durchführen von Forschungsprojekten. Dabei ist wichtig, dass das SECO auch die Wirksamkeit des gesamten Vollzugs im Zeitverlauf berücksichtigt, denn diese Information ergibt sich nicht anhand der jährlichen Wirkungsmessung. Wenn ein Kanton deutlich unterdurchschnittliche Wirkungen erzielt, hat das SECO ausser-

dem die Möglichkeit, eine Lagebeurteilung durchzuführen. Ziel dieses Verfahrens ist es, dass die Kantone Massnahmen definieren und umsetzen, um die Wirksamkeit nachhaltig zu steigern. Führt eine solche Lagebeurteilung nicht zum Erfolg, geht das SECO gegenwärtig nicht weiter.

Das Gesetz über die Arbeitslosenversicherung sieht vor, dass die Entschädigung der Vollzugsstellen in Abhängigkeit der erzielten Wirkungen zu erfolgen hat. In der Anfangsperiode gab es ein Bonus-Malus-System. Dieses System wurde aber nach kurzer Zeit nicht mehr weitergeführt. Damit besteht eine Abweichung des Vollzugs von den gesetzlichen Vorgaben, die behoben werden muss. Die Bestimmung im Gesetz könnte z. B. als «Kann-Formulierung» definiert werden. Dies würde es dem SECO erlauben, künftig bei Bedarf einen verbindlicheren Mechanismus, inklusive der Möglichkeit einer Kürzung der Entschädigung, vorzusehen, wenn ein Kanton seinen Vollzugsaufgaben in ungenügender Weise nachkommt. Ebenso sollten im Steuerungsausschuss der Vereinbarung RAV/LAM/KAST, der für deren Weiterentwicklung eine wichtige Rolle spielt, Bund und Kantone ausgeglichen vertreten sein.

Der Bund und die Kantone erarbeiten zurzeit eine übergeordnete Strategie zur öffentlichen Arbeitsvermittlung. Diese war nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung. Vor diesem Hintergrund dürften sich aber die Rahmenbedingungen der Vereinbarung in Zukunft verändern. Das SECO wird die Kohärenz der Vereinbarung mit der Strategie sicherstellen müssen.

Verifica degli accordi conclusi con i Cantoni relativi al servizio pubblico di collocamento

Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

Da oltre vent'anni, la Confederazione conclude con i Cantoni accordi nell'ambito del servizio pubblico di collocamento. L'obiettivo degli organi di esecuzione cantonali, e in particolare degli uffici regionali di collocamento (URC), è garantire un'integrazione rapida e duratura delle persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro. Il fondo dell'assicurazione contro la disoccupazione rimborsa le spese amministrative sostenute in tale ambito dai Cantoni, le quali nel 2021 ammontavano approssimativamente a 539 milioni di franchi. Sulla base di un indice composto da quattro indicatori, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) valuta i risultati del lavoro svolto dagli URC, espletando in tal senso una funzione di organo di sorveglianza. Partendo da questa base è quindi possibile paragonare tra loro i risultati ottenuti dai Cantoni e dagli URC stessi. Questa attività di benchmarking fornisce inoltre i Cantoni uno stimolo per continuare a migliorare le loro prestazioni. Questi ultimi hanno infine piena autonomia nella scelta delle strategie perseguite per reintegrare le persone in cerca d'impiego nel mercato del lavoro.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica concernente i suddetti accordi, concentrandosi particolarmente sul ruolo rivestito dalla SECO in tale contesto. Nel complesso, il CDF valuta positiva la gestione da parte degli organi incentrata sui risultati e ritiene che gli strumenti di gestione utilizzati siano conformi al loro scopo. Al contempo, però, la SECO ha un margine di manovra limitato quando si tratta di intervenire in casi in cui, sul lungo termine, un Cantone fornisce risultati nettamente inferiori alla media e non svolge adeguatamente i propri compiti. Il CDF è del parere che per tali situazioni dovrebbero essere previste misure più vincolanti.

L'indice dei risultati si focalizza sulla rapidità con cui avviene l'integrazione

I quattro indicatori dell'indice dei risultati attribuiscono un peso significativamente maggiore alla rapidità con cui avviene il reinserimento nel mercato di lavoro rispetto al carattere duraturo dell'integrazione. Di conseguenza, gli organi di esecuzione definiscono le loro strategie soprattutto in modo da poter giungere a un'integrazione in tempi brevi. In base alle raccomandazioni espresse dal CDF, la SECO deve assicurarsi che il fatto di focalizzarsi sull'aspetto della rapidità non vada a scapito del carattere duraturo dell'integrazione. L'ideale sarebbe individuare delle pratiche che consentano di raggiungere entrambi gli obiettivi.

In base alla misurazione dei risultati, gran parte dei Cantoni presenta valori relativamente vicini. Differenze minime o variazioni minori osservate nel tempo non implicano necessariamente che vi sia stato un cambiamento delle prestazioni in materia di esecuzione. Di conseguenza, a essere rilevante è soprattutto l'andamento delle prestazioni sul lungo termine.

La SECO ha un'influenza limitata sui Cantoni che presentano risultati scarsi

Oltre al benchmark, l'accordo prevede ulteriori strumenti di gestione, tra cui lo scambio costante di esperienze tra gli organi di esecuzione, la messa a disposizione di indicatori di gestione e l'esecuzione di progetti di ricerca. È importante che la SECO tenga conto anche dell'efficacia in materia di esecuzione nel corso del tempo, visto che tale dato non si evince dalla valutazione annuale dei risultati. Se un Cantone raggiunge risultati nettamente inferiori alla media, la SECO ha inoltre la possibilità di effettuare una valutazione della situazione. L'obiettivo di tale procedura è permettere ai Cantoni di definire e attuare misure volte a aumentare la loro efficacia in maniera durevole. Allo stato attuale delle cose, tuttavia, se la valutazione della situazione non ha un esito positivo, la SECO non intraprende ulteriori azioni.

La legge sull'assicurazione contro la disoccupazione prevede che gli organi di esecuzione vengano rimborsati in funzione dell'effetto delle prestazioni fornite. Nel periodo iniziale era previsto un sistema che premiava le prestazioni superiori alla media con dei bonus e penalizzava quelle inferiori con detrazioni dall'indennità. Tale sistema è stato però abbandonato poco tempo dopo la sua introduzione. In materia di esecuzione, quindi, vi è una discrepanza con le disposizioni legali a cui occorre porre rimedio. La disposizione potrebbe essere formulata come facoltativa. Ciò permetterebbe alla SECO di disporre in futuro di un meccanismo più vincolante, oltre a consentirle di ridurre eventualmente l'indennità nel caso in cui un Cantone non svolga i propri compiti d'esecuzione in maniera adeguata. Inoltre, all'interno del comitato di gestione dell'accordo URC/LPML/SC, che riveste un ruolo primario per l'ulteriore perfezionamento dell'accordo stesso, Confederazione e Cantoni dovrebbero essere rappresentati in maniera equa.

Attualmente la Confederazione e i Cantoni stanno elaborando una strategia globale concernente il servizio pubblico di collocamento, la quale però non è oggetto della presente verifica. Sulla base di queste ultime premesse, le condizioni quadro dell'accordo dovrebbero cambiare in futuro; la SECO dovrà quindi garantire che l'accordo risulti coerente con quanto disposto dalla strategia.

Testo originale in tedesco

Audit of the agreements with the cantons on public employment services

State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

For more than 20 years, the Confederation has concluded agreements with the cantons in the area of public employment services. The cantonal implementation offices, in particular the regional employment centres, are tasked with integrating jobseekers quickly and permanently into the labour market. The unemployment insurance fund pays for the administrative costs incurred by the cantons, which amounted to around CHF 539 million in 2021. The State Secretariat for Economic Affairs (SECO), as the supervisory authority, measures how well the regional employment centres succeed in integrating jobseekers using an effectiveness index which is based on four indicators. The results of the cantons and regional employment centres can be compared on this basis. This benchmarking provides an incentive for the cantons to continuously improve. It is up to the cantons to decide which strategies they wish to use to achieve successful reintegration.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited this agreement and focused in particular on the role played by SECO. Overall, the SFAO considers the focus on impact to be positive and the existing steering instruments to be appropriate. At the same time, however, SECO's room for manoeuvre is limited if a canton achieves results that are clearly below average in the long term and does not perform its tasks satisfactorily. In such situations, the SFAO believes that more stringent measures should be possible.

Impact index places clear focus on the rapid integration of jobseekers

The impact index's four indicators attach much more weight to the speed of labour market integration than to its permanence. Accordingly, the implementation offices also focus their strategies primarily on rapid integration. The SFAO recommends that SECO ensure that this focus does not come at the expense of lasting results. Ideally, procedures should be identified in which both objectives are achieved.

A substantial number of cantons are relatively close to each other in terms of their impact measurement results. Smaller differences, as well as smaller changes over time, do not necessarily allow conclusions to be drawn on changed implementation performance. Consequently, longer-term development is of primary importance.

Limited scope for SECO to intervene in the event of poor results

In addition to the benchmark, the agreement provides for further steering instruments. These include the regular exchange of experiences between the implementation offices, the provision of key management figures and the realisation of research projects. It is important that SECO also takes into account the effectiveness of the overall implementation over time, because this information cannot be obtained from the annual impact measurement. If a canton achieves clearly below-average impacts, SECO also has the option of performing a situation assessment. The aim of this procedure is for the

cantons to define and implement measures to sustainably increase effectiveness. Currently, if such a situation assessment does not bring success, SECO takes no further action.

The Unemployment Insurance Act stipulates that the implementation offices are to be compensated based on the impacts they achieve. Initially, there was a bonus-malus system but this was discontinued after a short time. This means that implementation deviates from the legal requirements, and this must be remedied. The legal provisions could, for example, be defined as optional ("may"). This would allow SECO to provide a more binding mechanism in the future, including the possibility of reducing compensation if necessary, i.e. if a canton is not fulfilling its implementation duties satisfactorily. Similarly, the Confederation and the cantons should be equally represented on the steering committee for the agreement between the regional employment centres, labour market logistics (LAM/LMMT) and the cantonal unemployment offices, which plays an important role in their further development.

The Confederation and the cantons are currently working on an overarching strategy for public employment services. This audit did not address this topic. However, in view of this, the framework conditions of the agreement are likely to change in the future. SECO will have to ensure that the agreement is consistent with the strategy.

Original text in German

Prise de position générale du Secrétariat d'État à l'économie

Le présent rapport du CDF concernant le système de pilotage du service public de l'emploi parvient pour l'essentiel aux mêmes conclusions que l'évaluation externe mandatée par le SECO il y a dix ans : le pilotage par les résultats du service public de l'emploi, inscrit dans les accords conclus entre la Confédération et les cantons, est jugé positif et les instruments de pilotage correspondants sont appropriés.

Le SECO ainsi que les offices cantonaux du travail chargés de l'exécution du service public de l'emploi ont été étroitement associés à cet examen. Le SECO remercie le CDF pour sa collaboration basée sur la confiance et pour son rapport d'examen instructif.

Toutes les recommandations du CDF mentionnées dans le rapport sont formulées de manière compréhensible, sont ciblées et en principe réalisables. Elles peuvent donc être acceptées sans réserve. Le SECO tiendra compte des conclusions et des recommandations du CDF lors des travaux de renégociation de l'accord ORP/LMMT/Act 2025-2028 qui débiteront prochainement. Les recommandations dépassant le cadre de cet accord seront traitées par la commission de surveillance de l'assurance chômage ou mises en œuvre lors de la prochaine révision de la loi sur l'assurance-chômage.

Texte original en allemand

1 Tâches et déroulement

1.1 Contexte

Depuis l'an 2000, la Confédération conclut avec les cantons dans le domaine du service public de l'emploi des accords axés sur les résultats (« accord ORP/LMMT/Act »). Ces accords portent sur le conseil, le placement et le contrôle des demandeurs d'emploi, ainsi que sur le recours aux mesures relatives au marché du travail (MMT). Leur but est d'assurer une exécution efficace et de contribuer à prévenir le chômage imminent ainsi qu'à combattre le chômage existant. Les bases légales sont la loi sur l'assurance-chômage (LACI), la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) et la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). En 2021, les cantons ont été indemnisés à hauteur de 539 millions de francs pour leurs frais d'administration liés à ces accords, et les mesures relatives au marché du travail ont engendré des coûts d'environ 647 millions de francs. Ces moyens proviennent du fonds de compensation de l'assurance-chômage (AC). La Confédération a participé en 2021 aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail en versant à l'AC un montant de 597 millions de francs.

Au niveau fédéral, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) exerce une fonction de surveillance et de pilotage dans les domaines de l'AC et du service public de l'emploi, en sa qualité d'organe de compensation de l'AC (art. 83 LACI) et d'autorité fédérale dont relève le marché du travail (art. 31 LSE). Au niveau cantonal, les offices régionaux de placement (ORP), les services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT) et les autorités cantonales (ACt) compétentes participent à l'exécution de l'accord. Le comité de pilotage de l'accord ORP/LMMT/Act définit les éléments nécessaires au pilotage par les résultats et établit l'accord correspondant. Outre un représentant du SECO, il comprend un représentant de chacune des quatre régions de l'Association des offices suisses du travail (AOST).

L'accord définit quatre objectifs, dont les deux premiers peuvent être qualifiés d'objectifs prioritaires et les deux autres d'objectifs élargis :

1. réinsertion rapide des bénéficiaires d'indemnités journalières AC ;
2. réinsertion durable des bénéficiaires d'indemnités journalières AC ;
3. prévention du chômage ;
4. réinsertion des demandeurs d'emploi n'ayant pas droit à l'indemnité.

Quatre indicateurs de résultats (IR), pondérés et agrégés en un indice général (tableau 1), sont prévus aux fins de l'évaluation des deux objectifs prioritaires. Depuis la période 2021–2024, deux indicateurs supplémentaires ont été intégrés à l'accord (IR 5 et 6) et servent à mesurer les résultats des objectifs élargis. Ils ne font toutefois pas partie de l'indice général, et se réfèrent exclusivement aux demandeurs d'emploi n'ayant pas droit à l'indemnité.

Dans les limites des prescriptions légales, les cantons poursuivent les stratégies de leur choix dans les domaines du conseil et du placement des demandeurs d'emploi ou pour la mise en œuvre des MMT. Divers instruments de pilotage sont en place pour assurer une activité d'exécution efficace et efficiente, au sens des objectifs de l'accord susmentionné. Ils comprennent des éléments ayant trait à la concurrence, comme la communication aux cantons des résultats de la mesure des résultats ou leur publication. Ensuite, diverses

mesures visant à diffuser les bonnes pratiques et à soutenir l'exécution sont prévues, par exemple les échanges d'expériences, les évaluations ou les appréciations de la situation effectuées en cas de résultats en dessous de la moyenne.

IR	Contenu	Définition	Pondération dans l'indice général
IR 1	Durée du versement d'indemnités journalières (en jours)	Nombre d'indemnités journalières perçues en moyenne par les bénéficiaires désinscrits dans le délai-cadre en cours ou par les bénéficiaires arrivant en fin de droit	50 %
IR 2	Part des cas de perception de longue durée (%)	Nombre de bénéficiaires d'indemnités journalières entrés au chômage de longue durée divisé par le nombre de bénéficiaires d'indemnités journalières qui ont ouvert 13 mois auparavant un nouveau délai-cadre donnant droit à des indemnités journalières	20 %
IR 3	Part des arrivées en fin de droit (%)	Nombre de fins de droit pour le mois sous revue divisé par le nombre de bénéficiaires d'indemnités journalières qui arriveront potentiellement en fin de droit au cours du mois sous revue (potentiel d'arrivée en fin de droit)	20 %
IR 4	Part de réinscriptions (%)	Nombre de réinscriptions pour toucher des indemnités journalières dans les 12 mois divisé par le nombre de personnes qui ont été désinscrites de l'indemnisation journalière au cours du mois sous revue t-12	10 %

Tableau 1 : Aperçu des indicateurs de résultats 1 à 4.

1.2 Objectif et questions d'audit

L'audit a pour objectif d'évaluer le rôle que le SECO assume dans le pilotage et la surveillance dans le cadre de l'accord ORP/LMMT/ACT conclu avec les cantons.

Les questions suivantes ont été traitées lors de l'audit :

1. Le SECO dispose-t-il de bases adéquates pour le pilotage et la surveillance ?
2. Le SECO encourage-t-il suffisamment l'exécution efficace des accords ?

L'audit ne s'est donc pas concentré sur l'évaluation de la qualité des divers indicateurs, par exemple sur des critères tels que la qualité des mesures (dans quelle mesure les indicateurs mesurent-ils ce qu'ils sont censés mesurer ?). Au moment de l'audit, le SECO procédait, avec les organes d'exécution cantonaux, à un échange d'expériences portant sur les indicateurs 5 et 6.

1.3 Étendue de l'audit et principe

L'audit de performance a été mené de novembre 2022 à février 2023, par Marius Féraud (responsable de révision), Roger Lanicca et Andrea Häuptli, sous la supervision d'Emmanuel Sangra. Il ne tient pas compte des développements postérieurs à l'audit.

L'audit respecte les principes fondamentaux de l'audit de performance (*International Standards of Supreme Audit Institutions*). Les travaux ont inclus des analyses de documents, des interviews et des études de cas menées dans six cantons (Berne, Genève, Schwyz, Saint-Gall, Tessin et Valais).

1.4 Documentation et entretiens

Le SECO a obligamment communiqué toutes les informations nécessaires au CDF. Les documents requis ont été mis à disposition de l'équipe d'audit sans restriction.

1.5 Discussion finale

La discussion finale a eu lieu le 25 avril 2023. Pour le SECO, ont participé le chef de la Direction du travail, le chef du centre de prestations Marché du travail et assurance-chômage, le chef du secteur Marché du travail et réinsertion, ainsi que le chef du groupe Pilotage et aide à la décision. Pour le CDF, étaient présents le directeur du projet, la responsable de mandat, le chef de projet et un membre de l'équipe.

Le CDF remercie les personnes concernées pour leur coopération et rappelle qu'il appartient aux directions d'office ou aux secrétariats généraux de surveiller la mise en œuvre des recommandations.

CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES

2 Logique de pilotage de l'accord ORP/LMMT/ACT

2.1 Pilotage axé sur la comparaison des résultats

Il convient de distinguer, qu'il s'agisse des indicateurs ou de l'indice général, entre les données brutes et les données corrigées. Les données brutes correspondent aux valeurs absolues réellement mesurées. Or ces valeurs ne se prêtent pas à des comparaisons pertinentes entre les cantons ou entre les ORP, car ceux-ci sont soumis à des conditions-cadres différentes, qu'ils ne peuvent pas influencer. C'est pourquoi des facteurs exogènes significatifs sont déterminés à l'aide d'une procédure statistique et les indicateurs corrigés en fonction de ces facteurs. Cette procédure permet de comparer tant les cantons entre eux que l'évolution des résultats dans le temps. Le SECO calcule ces données corrigées une fois par an pour l'année écoulée.

Depuis 2015, cinq facteurs exogènes sont pris en compte pour la mesure des résultats :

- taux d'entrées : nombre de nouvelles inscriptions auprès d'ORP par rapport à la population résidente en âge de travailler ;
- part de frontaliers : nombre de frontaliers par rapport à la population résidente en âge de travailler ;
- part de Suisses : nombre d'ouvertures de délais-cadres¹ par des ressortissants suisses sur l'ensemble des ouvertures de délais-cadres ;
- importance du secteur de la construction : nombre d'ouvertures de délais-cadres par des demandeurs d'emploi actifs dans la construction sur l'ensemble des ouvertures de délais-cadres ;
- importance de la branche de l'hôtellerie : nombre d'ouvertures de délais-cadres par des demandeurs d'emploi actifs dans l'hôtellerie sur l'ensemble des ouvertures de délais-cadres.

L'exemple du secteur de la construction illustre bien l'impact des facteurs exogènes sur les différents indicateurs. De par leur structure économique, il est plus facile aux cantons où cette branche au caractère saisonnier marqué représente une part élevée du marché du travail d'afficher de bons résultats bruts pour les indicateurs 1 à 3, sachant que les demandeurs d'emploi issus de cette branche restent en moyenne moins longtemps au chômage. L'inverse est vrai pour l'indicateur 4: les réinscriptions auprès des ORP y sont plus fréquentes. La procédure statistique permet ainsi au SECO de corriger l'effet imputable au secteur de la construction.

L'accord instaure un système de benchmark relatif. Les cantons ne se voient pas imposer un objectif absolu à atteindre (par ex. valeur-cible de X jours pour l'IR 1). On procède seulement à la comparaison des résultats qui ont été mesurés pour les organes d'exécution, la valeur de 100 constituant le benchmark. Le SECO qualifie de «bonne» l'efficacité des cantons ou des ORP qui atteignent cette valeur. Autrement dit, les cantons qui dépassent

¹ La LACI prévoit de manière générale un délai-cadre de deux ans pour la durée maximale de perception des prestations. Autrement dit, les indemnités journalières peuvent être perçues pendant deux ans à compter du jour où toutes les conditions d'octroi sont remplies.

ce chiffre affichent des résultats supérieurs à la moyenne, et ceux qui sont en dessous présentent des résultats inférieurs à la moyenne.

Appréciation

Le CDF juge positif que l'accord ORP/LMMT/ACt soit axé sur l'efficacité des organes d'exécution. La prise en compte de facteurs exogènes rend les résultats cantonaux comparables. Toute comparaison directe serait impossible sans la correction effectuée, étant donné que les conditions-cadres sont différentes d'un canton à l'autre.

2.2 Importance d'une interprétation adéquate par les organes d'exécution des résultats de la mesure des résultats

Les cantons interrogés acceptent bien les indicateurs de résultats 1 à 4, qui recouvrent selon eux des aspects importants de leur activité. Ils approuvent l'orientation sur les résultats. La correction effectuée sur la base de facteurs exogènes suscite parfois des réserves. On reproche aux facteurs exogènes de ne pas tenir suffisamment compte des spécificités cantonales. Les cantons qui enregistrent de moins bons résultats critiquent plutôt la prise en compte des facteurs exogènes. Les indicateurs 5 et 6 sont plus controversés. Au moment de l'audit, le SECO mettait en œuvre des mesures à cet égard (enquête auprès des organes d'exécution, échange d'expériences).

Le CDF a pu constater, lors de ses études de cas et en analysant certains documents cantonaux, que les indicateurs ont été pris en compte dans les objectifs ou stratégies cantonaux. Il existe parfois des différences entre cantons, notamment quant à l'importance relative conférée aux paramètres de l'efficacité. Les cantons se concentrent tantôt sur des indicateurs spécifiques (IR 1 ou 2 surtout), tantôt sur l'indice général.

Selon les calculs du SECO, les facteurs exogènes expliquent 80 % des différences entre les cantons ou les ORP. Les 20 % restants tiennent d'une part à des stratégies différentes en matière d'exécution et, d'autre part, à des facteurs exogènes absents des statistiques ainsi qu'à des fluctuations aléatoires.

Le SECO et les organes d'exécution sont pleinement conscients d'un certain manque de précision de la mesure des résultats. Aux yeux du SECO, les organes d'exécution ne devraient pas accorder trop d'importance à une année particulière, mais plutôt tenir compte de l'évolution sur le long terme.

Le CDF a par ailleurs constaté que de légers changements au fil du temps (par ex. un recul de 1-2 points dans l'indice général) ou des différences même minimes par rapport à d'autres cantons font parfois réagir les organes d'exécution. Cela peut les amener à rechercher longuement des explications dans les données, ou à penser qu'il est urgent d'agir.

Le nombre de cantons se situant dans une fourchette de +/- 2,5 points par rapport à la valeur de 100 est dans la norme selon le SECO. La dernière adaptation du modèle, qui date de la période de 2015 à 2019, a fait passer ce nombre de six à douze. Les deux années suivantes, marquées par la pandémie de COVID-19, ont enregistré une baisse. En 2021, seuls sept cantons figuraient dans cette fourchette (voir fig. 1).

L'évolution des résultats au fil des ans n'a pas la même pertinence dans tous les cas. En effet, les résultats tendent à être plus stables dans les grands cantons que dans les petits.

Ainsi l'indice général du canton de Zurich oscille entre 104 et 106 points et celui du canton de Berne entre 97 et 99 points. Dans les petits cantons d'Appenzell Rhodes-Intérieures et Uri, l'écart entre le meilleur et le moins bon résultat durant la même période de mesure atteint 41 et 24 points. En pareil cas, les résultats sont plus difficiles à interpréter, y compris leur évolution à long terme. Le petit nombre de demandeurs d'emploi rend ces données cantonales sujettes à des fluctuations que le modèle ne permet pas d'expliquer.

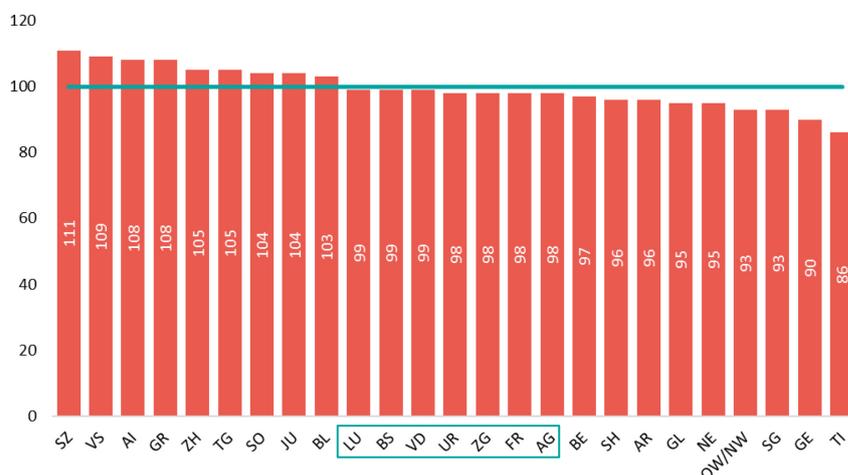


Figure 1 : Résultats de la mesure des résultats de 2021. Ligne = benchmark de 100 (données : SECO, graphique CDF).

Depuis la fin de l'année 2022, le SECO propose aux cantons une formation en ligne consacrée au thème du pilotage par les résultats. Cette formation vise notamment à transmettre les bases d'un tel pilotage et à expliquer tant les indicateurs de résultats que l'idée de base des valeurs corrigées. Elle s'adresse aux personnes assumant des fonctions dirigeantes dans les organes d'exécution ainsi qu'aux conseillers en personnel et aux personnes actives dans la formation et le perfectionnement des conseillers en personnel.

Appréciation

La mesure des résultats comporte inévitablement certaines incertitudes, qui ne remettent cependant pas en question le modèle de pilotage. Autre élément à souligner : les indicateurs de résultats attirent l'attention des organes d'exécution sur l'impact de leur activité. Il est important que les organes d'exécution puissent replacer ces résultats dans leur contexte. Selon le CDF, il faut notamment se faire à l'idée qu'il n'est guère possible d'attribuer de manière fiable à des facteurs endogènes les légères différences apparaissant entre les cantons ou les petits changements constatés au fil du temps. Les résultats de nombreux cantons sont très proches. Il existe ainsi le risque que les organes d'exécution remanient leurs stratégies de réinsertion alors que les résultats mesurés ne justifient aucun changement. Le SECO a récemment conçu un module de formation destiné aux organes d'exécution, ce qui est une bonne chose.

Recommandation 1 (priorité 2)

Le CDF recommande au SECO de mieux expliquer aux cantons et au public, dans ses activités de communication, comment il convient d'interpréter les différences entre les cantons et les variations dans le temps apparaissant dans la mesure des résultats prévue par l'accord ORP/LMMT/ACT.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SECO

Pour une communication plus compréhensible des résultats aux organes d'exécution, le SECO a entièrement remanié le rapport destiné aux cantons et aux ORP lors de l'entrée en vigueur de l'accord ORP/LMMT/ACT 2021-2024.

S'agissant de la négociation de l'accord ORP/LMMT/ACT 2025-2028, le SECO réexaminera de manière critique les mesures prises pour communiquer la mesure des résultats aux organes d'exécution et au public, et les adaptera le cas échéant.

Texte original en allemand

2.3 Pondération accrue de l'objectif d'une intégration durable

Le but de la LACI est de prévenir le chômage imminent, de combattre le chômage existant et de favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail (art. 1a, al. 2, LACI). Les deux objectifs prioritaires de l'accord ORP/LMMT/ACT parlent également d'une réinsertion rapide et durable (voir ch. 1.1).

Les trois premiers IR (durée du versement d'indemnités journalières, entrées au chômage de longue durée, fins de droit) se concentrent sur la rapidité. Leur pondération dans l'indice général est de 90 %. Le quatrième IR, qui mesure la part des réinscriptions, reflète le caractère durable de la réinsertion. Son poids de 10 % est plutôt faible. Depuis 2015, l'indicateur n° 4 mesure les réinscriptions dans un délai de douze mois. Auparavant, le délai était de quatre mois seulement. Cette adaptation a eu pour effet d'améliorer le pouvoir explicatif du modèle statistique.²

Une étude antérieure avait examiné quel serait l'impact d'une pondération accrue de l'IR 4 (30 %) sur l'indice général. En dehors de quelques cantons, cette pondération modifiée a posteriori n'avait eu que peu d'influence sur l'indice.³ Il faut toutefois savoir qu'une telle constatation ne permet guère d'établir des prévisions fiables. En effet, toute modification de la pondération donne de nouvelles impulsions à l'activité de pilotage, et donc les résultats sont susceptibles de changer.

Tant le SECO que les cantons mettent clairement l'accent sur la rapidité de la réinsertion. Cette attitude fait notamment écho à l'obligation qu'ont les demandeurs d'emploi de diminuer le dommage. On peut constater certaines différences entre les cantons dans la pondération effectuée, soit dans leur conception d'une intégration durable :

- Divers ORP estiment ne pas pouvoir influencer la durabilité de la réinsertion. La possibilité de garder longtemps un poste dépendrait d'autres facteurs, comme les qualités de la personne assurée ou l'évolution économique. Par conséquent, l'IR 4 n'a guère d'importance aux yeux des ORP. Par ailleurs, les avis divergent sur la question de savoir dans quelle mesure choisir entre une réinsertion rapide ou durable équivaut à faire un compromis. Certaines personnes considèrent qu'au prix d'une période de chômage plus longue, on pourrait obtenir une réinsertion durable, par exemple grâce à l'intensification des activités de conseil ou à la mise en place de MMT. D'autres, à

² Röthlisberger, Simon; Kost, Samuel (2014). *Die Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung wird optimiert und weiterentwickelt*. La Vie économique, 11 décembre 2014.

³ Kaltenborn, Bruno; Kaps, Petra (2013). *Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz* (p. 154 ss). Étude mandatée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'AC. Publication du SECO, Arbeitsmarktpolitik n° 35.

l'inverse, estiment qu'une réinsertion rapide est bénéfique dans une optique de durabilité, notamment parce que la probabilité de trouver un emploi diminue quand le chômage perdure. Il est difficile de faire ici des déclarations généralisées, car, en définitive, une pesée des intérêts s'impose entre les deux facteurs, en fonction de la stratégie de réinsertion en place.

- Les avis divergent par ailleurs sur ce qu'il faut entendre par une « intégration durable » : à une conception étroite (objet mesuré par l'IR 4) s'oppose une approche plutôt qualitative (les demandeurs d'emploi réussissent à se faire durablement une place sur le marché du travail).

L'art. 16 LACI prévoit qu'en règle générale, les demandeurs d'emploi doivent accepter immédiatement tout travail en vue de diminuer le dommage. L'al. 2 de cette disposition définit diverses exceptions à cette obligation, par exemple si le travail ne tient pas raisonnablement compte des aptitudes de l'assuré ou de l'activité qu'il a précédemment exercée. Le CDF n'a pas étudié de près si cet article est respecté dans l'exécution.

En plus d'en tenir compte dans l'indice global, le SECO dispose d'instruments préventifs pour influencer l'insertion durable. Le projet « Optimisation du conseil ORP », qui se poursuivra probablement jusqu'à la fin de l'année 2025, en fait partie. Il entend contribuer, au moyen de deux essais sur le terrain, à améliorer la qualité du conseil ORP et à renforcer celui-ci, et par là à accroître l'efficacité de l'exécution.

Une étude a établi d'autres indicateurs de résultats visant à mesurer l'efficacité du service de placement public en Suisse en établissant un lien avec les données de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS). Ils reflètent d'autres aspects pouvant attester de la durabilité de la réintégration, à l'instar de la modification du gain (avant et après le chômage).⁴ La prise en compte des données de l'AVS présente toutefois un inconvénient majeur: elles sont disponibles avec un net décalage temporel, et n'ont donc qu'une utilité très limitée pour le pilotage des activités des organes d'exécution.

Appréciation

L'objectif d'une intégration durable des demandeurs d'emploi n'a qu'une faible importance à l'heure actuelle dans l'accord ORP/LMMT/ACT. Le SECO devrait s'assurer que l'accent ne soit pas mis sur la rapidité aux dépens d'une intégration durable. Selon le CDF, il ne s'agit pas de pondérer davantage l'IR 4 ou d'intégrer de nouveaux indicateurs dans l'accord. Il vaudrait mieux mettre en place, à côté des mesures préventives, des mesures ex post fondées sur des études empiriques, par exemple sur la base des données de l'AVS ou de données d'enquêtes menées auprès d'assurés quelque temps après leur désinscription. Le but serait de constater les éventuelles différences cantonales en ce qui concerne la durabilité et d'autres indices de qualité en matière de réinsertion. Le SECO pourrait ainsi identifier les approches prometteuses (intégration rapide et durable) ou problématiques (intégration rapide mais non durable; intégration moins rapide mais pas durable pour autant). De telles analyses seraient menées par exemple une fois par période couverte par l'accord.

⁴ Kaiser, Boris; Liechti, David; Morlock, Michael (2018). *Entwicklung der Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz im Zeitraum 2003–2016*. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (p. 14 ss; en allemand). Étude mandatée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'AC. Publication du SECO, Arbeitsmarktpolitik n° 51.

À cet effet, il faudrait commencer par s'entendre sur ce qu'est une intégration durable dans le contexte de l'AC (compte tenu notamment de l'art. 16 LACI). Les travaux en cours au niveau stratégique (voir ch. 4) pourraient offrir ici un cadre adéquat.

Recommandation 2 (priorité 2)

Le CDF recommande au SECO de contrôler périodiquement dans ses comparaisons intercantionales, outre l'indice général, la durabilité et la qualité de l'intégration des demandeurs d'emploi et d'en tenir compte dans ses activités de pilotage.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SECO

Le SECO estime qu'il est important que la mesure des résultats de l'assurance-chômage continue de mettre l'accent sur la réinsertion rapide des demandeurs d'emploi. En effet, plusieurs études scientifiques relatives à l'efficacité d'une politique active du marché du travail ont jugé cette mesure efficace.

Le SECO examinera toutefois s'il est nécessaire d'effectuer une nouvelle étude dans le domaine de la recherche sur le marché du travail pour analyser l'éventuel compromis entre une réinsertion rapide et une réinsertion durable. La décision finale de réaliser ou non une telle étude revient à la commission de surveillance de l'assurance-chômage compétente en la matière.

Texte original en allemand

3 Pilotage de l'accord ORP/LMMT/ACT

3.1 Instruments de pilotage utiles

Communication des résultats et publication d'un benchmark

Le chef du Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) informe chaque année les conseillers d'État compétents des résultats de leur canton. Les résultats de l'indice général et des différents indicateurs de résultats corrigés leur sont communiqués. Il ressort des six études de cas menées que ces informations suscitent un vif intérêt dans les cantons, notamment en cas de résultats négatifs.

Pour la première fois depuis longtemps, le SECO a à nouveau publié en 2022 les résultats cantonaux de la mesure des résultats. Ils ont paru dans le rapport d'activité sur le marché du travail et l'assurance-chômage. Il est vrai qu'en vertu de la loi sur la transparence, le SECO est tenu de communiquer lesdits résultats si on lui en fait la demande. Ce changement de pratique fait suite à une motion demandant notamment une plus grande transparence sur la fourniture des prestations des caisses de chômage.⁵ Le SECO a alors décidé de publier également les résultats de la mesure des résultats.

Échanges d'expériences, évaluations, indicateurs de pilotage

Les échanges d'expériences permettent d'identifier et de transmettre les bonnes pratiques au niveau des organes d'exécution. Aucune exigence n'est formulée quant à leur fréquence, qui dépend essentiellement des besoins. Les cantons peuvent faire part de leurs préférences quant au choix des thèmes. Les échanges d'expériences peuvent intervenir à différents niveaux hiérarchiques (directions d'office, directions d'ORP, autres). Les deux qui ont déjà eu lieu durant la période de l'accord 2021–2024 se sont concentrés sur les nouveaux IR 5 et 6 se rapportant aux non-bénéficiaires de prestations. Les échanges se sont raréfiés ces dernières années, en raison de la pandémie de COVID-19.

Les échanges d'expériences entre organes d'exécution sont un précieux instrument selon les cantons. Les organes d'exécution jugent particulièrement difficile d'établir des liens de causalité entre leurs stratégies ou pratiques en matière d'exécution, d'une part, et les résultats obtenus, d'autre part. Très concrètement, ils ont besoin d'avoir une idée des méthodes qui leur permettraient d'améliorer leurs résultats. Les représentants des cantons parlent parfois d'une «boîte noire». Aussi les échanges avec d'autres organes d'exécution peuvent-ils les encourager à adapter leur propre stratégie. Certains attendent aussi du SECO qu'il fournisse des instructions plus claires pour l'exécution. Or, le SECO estime que dans la logique de pilotage sous-jacente à l'accord, cela relève clairement de la compétence des cantons. Le modèle statistique n'indique pas les raisons possibles des changements survenus dans les résultats.

Les représentants des cantons interrogés jugent globalement utiles les évaluations faites dans le cadre de l'accord. Cela s'applique en particulier aux études consacrées aux facteurs de succès de l'exécution.

Une évaluation publiée en 2018 est arrivée à la conclusion qu'entre 2003 et 2016, les résultats du service public de l'emploi se sont améliorés notamment en ce qui concerne la

⁵ 20.3665 – Caisses d'assurance-chômage. Améliorer la transparence. Motion déposée le 17 juin 2020 par Damian Müller, Conseil des États.

durée du versement d'indemnités journalières (env. -5 %) et le taux de chômage de longue durée (env. -11 %). Les résultats sont restés à peu près constants pour les deux autres IR. Globalement, on constate ainsi un léger impact positif sur la réinsertion des demandeurs d'emploi.⁶

Le SECO met en outre à disposition des organes d'exécution un grand nombre d'indicateurs et d'évaluations statistiques. Les possibilités d'évaluation sont très vastes. Par exemple, les résultats des IR peuvent être analysés jusqu'à l'échelon des conseillers en personnel. Les cantons ont directement accès aux banques de données statistiques.

Appréciations de la situation

Le SECO a la possibilité de procéder à une appréciation de la situation auprès des organes d'exécution enregistrant des résultats fortement en dessous de la moyenne ou des résultats se dégradant rapidement. Cette procédure vise à ce que les organes d'exécution définissent et mettent en œuvre des mesures axées sur une amélioration durable des résultats. À cet effet, un prestataire externe analyse les processus et l'organisation de l'organe d'exécution. Sur cette base, les cantons définissent ensuite les mesures à prendre. Après leur mise en œuvre, une évaluation externe de l'efficacité est réalisée. Les cantons peuvent également demander à ce qu'une appréciation de la situation soit faite.

Le SECO a récemment procédé à trois appréciations de la situation : en 2015 dans les cantons de Genève et du Tessin, et en 2018 dans le canton de Neuchâtel (où le processus se poursuit). Les procédures genevoise et tessinoise se sont achevées respectivement en 2020 et en 2019 par une évaluation externe. À l'issue de ses appréciations de la situation, le SECO reste en contact avec les organes d'exécution, qu'il rencontre par exemple lors de réunions bilatérales. Les résultats des cantons de Genève et du Tessin entre 2015 et 2021 sont en légère amélioration ou sont restés inchangés.

Appréciation

Les instruments de pilotage prévus dans l'accord sont globalement adéquats selon le CDF. Ils renforcent l'orientation sur les résultats. Il est positif que les résultats soient à nouveau publiés depuis l'année dernière, ce qui accroît la transparence. Le CDF juge également important que différents instruments aident les cantons à mieux comprendre quelles stratégies et mesures concrètes ils peuvent mettre en œuvre pour s'améliorer. Il s'agit là d'une condition préalable au bon fonctionnement du modèle de pilotage et, selon les retours des cantons, cela reste un aspect important.

Le SECO devrait périodiquement contrôler l'efficacité du système dans son ensemble, comme il l'a fait pour la dernière fois en 2018. En effet, la mesure annuelle des résultats ne livre aucune information à ce sujet.

Le système a par ailleurs ses limites : l'appréciation de la situation, soit l'outil le plus puissant à disposition, s'avère importante. Or même une telle intervention ne permet pas de s'assurer que les organes d'exécution orientent systématiquement leurs activités sur les résultats visés (voir la recommandation du ch. 3.3).

⁶ Kaiser, Boris; Liechti, David; Morlock, Michael (2018). *Entwicklung der Wirkung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz im Zeitraum 2003–2016*. B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung (en allemand). Étude mandatée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'AC. Publication du SECO, Arbeitsmarktpolitik n° 51.

3.2 L'indemnisation ne dépend plus des résultats

Le fonds de compensation de l'AC rembourse aux cantons tous les frais imputables découlant de leurs activités liées au service public de l'emploi et à l'exploitation des ORP et des services LMMT. Or la loi prévoit que les frais sont remboursés en fonction des résultats des prestations fournies (art. 92, al. 7, LACI).

Lorsque la Confédération et les organes d'exécution cantonaux ont conclu l'accord ORP/LMMT/Act, un système de bonus/malus avait été mis en place. Les cantons obtenant des résultats supérieurs à la moyenne recevaient un bonus, un malus étant prévu en cas de résultats inférieurs à la moyenne. Ce système a toutefois subi de vives critiques de la part des cantons, qui ont entraîné son abandon dès 2003, soit après la première période couverte par l'accord. On reprochait au système de ne pas mesurer l'efficacité des ORP d'une manière suffisamment convaincante pour pouvoir instaurer un système de bonus/malus.⁷ Il n'y a plus depuis lors d'indemnités liées à l'efficacité.

L'indemnisation des ORP/LMMT/Act est réglée dans l'ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI. Elle se compose d'une indemnité versée pour les frais d'exploitation ainsi que des frais d'investissement. La base de calcul du montant des frais d'exécution pris en compte est le nombre annuel moyen de demandeurs d'emploi inscrits dans un canton pendant la période de calcul. Ce chiffre est multiplié par le tarif des frais d'exploitation, qui tient compte du taux de demandeurs d'emploi : si ce dernier augmente, l'indemnisation par tête diminue légèrement, puis plus fortement à partir d'un taux de 4 %. Sont remboursés les frais pris en compte effectivement engagés.

Selon les informations fournies par le SECO, une révision de l'ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI est prévue, mais le calendrier n'est pas encore fixé. La raison sous-jacente à cette révision est notamment que les organes d'exécution assument des tâches supplémentaires du fait de l'obligation d'annoncer les postes vacants.

Appréciation

La pratique d'exécution actuelle ne correspond pas à l'indemnisation des organes d'exécution en fonction des résultats prévue dans la LACI. Ainsi, la prise en compte du taux de demandeurs d'emploi dans le calcul n'équivaut pas un remboursement en fonction des résultats, les organes d'exécution n'ayant qu'un pouvoir d'influence très limité sur ce paramètre.

Pour différentes raisons, la pratique actuelle et l'abandon d'un système de bonus/malus sont compréhensibles aux yeux du CDF. Une indemnisation basée sur la mesure annuelle des résultats serait difficile à mettre en place et en définitive, l'accord serait moins bien accepté par les cantons. Autre effet négatif possible: les coupes dans les moyens alloués risqueraient de péjorer les résultats, ce qui aboutirait à des coûts supplémentaires dus à une plus longue période de perception des indemnités journalières.

Il faut veiller à ce que l'exécution ne déroge plus aux prescriptions légales. Il serait pertinent selon le CDF de formuler la disposition légale de l'art. 92, al. 7, LACI comme une disposition potestative. Cela laisserait une certaine marge de manœuvre pour l'avenir (voir la recommandation 4).

⁷ Engler, Hermann (2006). *Les offices régionaux de placement: dix années de réussite*. La Vie économique, octobre 2006.

Recommandation 3 (priorité 1)

Le CDF recommande au SECO de s'assurer que l'accord ORP/LMMT/ACt et l'indemnisation versée aux cantons soient conformes à la loi. À cet effet, il pourrait être nécessaire de modifier la LACI lors de sa prochaine révision.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SECO

Le SECO proposera une adaptation en ce sens lors de la prochaine révision de la LA-CI.

Texte original en allemand

3.3 Mécanisme plus contraignant en cas de mauvais résultats

Le comité de pilotage de l'accord ORP/LMMT/ACt est chargé d'élaborer et de développer les instruments de pilotage et l'accord lui-même. Il a pour mission de coordonner les intérêts des cantons et ceux du SECO, en sa qualité d'organe de compensation de l'AC. L'art. 122c, al. 2, de l'ordonnance sur l'assurance-chômage, selon lequel le DEFR peut confier l'élaboration de l'accord ainsi que l'évaluation des résultats obtenus à une commission dirigée par l'organe de compensation, dans laquelle les cantons sont représentés, constitue la base légale du comité de pilotage.

Le comité de pilotage est formé de cinq personnes, soit d'un représentant du SECO (directrice ou directeur de l'organe de compensation de l'AC) et des représentants de chacune des quatre régions de l'AOST. Le SECO en assume la présidence. Les décisions sont prises à la majorité simple, la voix du président étant prépondérante.

Le SECO dispose de grandes quantités de données, entre les données brutes et les résultats corrigés des divers indicateurs de résultats, et cela à l'échelon des cantons et de chaque ORP. Il existe par ailleurs d'autres sources d'information permettant de tirer des conclusions sur les activités d'exécution et les risques qu'elles comportent. Les principales d'entre elles, de nature tantôt quantitative ou qualitative, sont les suivantes :

- **Enquêtes périodiques auprès des clients :** le SECO fait effectuer à intervalles réguliers des enquêtes approfondies auprès de demandeurs d'emploi et d'employeurs, qui révèlent parfois des problèmes d'exécution. Les résultats sont disponibles par canton et par ORP. Globalement, les différences entre cantons ne sont pas très grandes.
- **Informations sur les stratégies de réinsertion :** diverses activités menées, comme les échanges d'expériences, les contacts bilatéraux informels, les appréciations de la situation ou les évaluations, renseignent le SECO sur les différentes pratiques cantonales.
- **Indicateurs financiers :** le SECO dispose d'informations sur l'indemnisation des ORP/LMMT/ACt et sur les coûts des MMT. Il peut ainsi déterminer dans quelle mesure les cantons exploitent les moyens financiers mis à leur disposition. On constate à propos des frais d'exécution qu'au cours de la période ayant précédé la pandémie de COVID-19, les moyens alloués étaient de plus en plus souvent entièrement utilisés. En 2019, le taux d'utilisation approchait 97 % dans le cas des frais d'exploitation. Des différences sont observables entre les cantons, notamment concernant le taux d'utilisation pour les MMT. Les organes d'exécution atteignent leurs résultats moyennant un effort financier différent.

- Résultats des révisions : le service de révision (TCRD) vérifie chaque année le respect des prescriptions légales relatives à l'exécution de l'AC. Les rapports de révision sont à la disposition du secteur TCMI.

Divers domaines font l'objet d'actes législatifs cantonaux. Il en va notamment ainsi de tout ce qui touche aux relations humaines, comme les décisions ou conditions d'engagement et les questions d'indemnisation. Lorsque ces conditions-cadres sont réglées pour tout le canton, les organes d'exécution ne sont pas en mesure de les définir directement. Par ailleurs, diverses évaluations ont montré l'importance du personnel dirigeant et des conseillers en personnel pour l'obtention de bons résultats.

Appréciation

Si, sur une période prolongée, un canton obtient des résultats nettement inférieurs à la moyenne et n'assume pas suffisamment ses responsabilités aux yeux du SECO, ce dernier n'a plus que des possibilités limitées après avoir procédé à une appréciation de la situation (voir ch. 3.1). De l'avis du CDF, l'accord devrait prévoir en pareil cas un mécanisme ayant un caractère plus contraignant. Ce mécanisme devrait être progressif, et donc ne s'appliquer que lorsque des mesures moins sévères, comme une appréciation de la situation, n'ont pas produit les effets escomptés. Par exemple, il serait possible de convenir avec le canton concerné d'objectifs spécifiques pour une période de validité de l'accord. En dernier lieu, une réduction de l'indemnité devrait aussi pouvoir être opérée (voir ch. 3.2).

Pour qu'un tel mécanisme porte ses fruits, il serait important qu'en complément à la mesure des résultats, le SECO soit bien informé des raisons pouvant expliquer les résultats cantonaux (risques financiers, humains, stratégiques). L'indice de résultats ne permet pas de déduire directement les causes. Selon le CDF, le SECO dispose actuellement d'une bonne base d'informations.

Le SECO devrait régler les modalités avec le comité de pilotage de l'accord ORP/LMMT/ACt. La prise en compte des cantons serait ainsi garantie. La composition de ce comité n'est pas équilibrée: il est formé d'un seul représentant de la Confédération et de quatre membres des organes d'exécution cantonaux. Les différents rôles et intérêts de la Confédération et des cantons exigent qu'ils soient pris en compte de manière égale, comme c'est le cas dans d'autres domaines.⁸

Recommandation 4 (priorité 2)

Le CDF recommande au SECO de veiller à ce que la Confédération et les cantons soient représentés de manière équilibrée au comité de pilotage de l'accord ORP/LMMT/ACt.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SECO

Lors de la négociation du nouvel accord ORP/LMMT/ACt 2025-2028, le SECO examinera comment mieux équilibrer la représentation de la Confédération et des cantons au sein du Comité de pilotage.

Texte original en allemand

⁸ Dans le domaine des caisses de chômage, un accord entre la Confédération et les fondateurs des caisses règle l'indemnisation des frais administratifs. La commission instituée dans ce domaine se compose de quatre représentants des caisses de chômage et de quatre représentants du SECO.

Recommandation 5 (priorité 1)

Le CDF recommande au SECO de prévoir dans un futur accord ORP/LMMT/Act un mécanisme plus contraignant pour les cas où la mesure des résultats aboutit à de mauvais résultats, y compris la possibilité de réduire l'indemnisation si un canton n'assume pas suffisamment ses responsabilités.

La recommandation est acceptée.

Prise de position du SECO

Grâce à l'instrument « Appréciations de la situation », le SECO dispose déjà d'un outil éprouvé qui permet d'analyser les structures organisationnelles et les processus des cantons dont les résultats mesurés sont nettement inférieurs à la moyenne ou se détériorent rapidement. Sur cette base, les cantons peuvent identifier des mesures d'amélioration dont la mise en œuvre sera vérifiée ultérieurement par le SECO.

Lors de la négociation du nouvel accord ORP/LMMT/Act 2025-2028, le SECO examinera si, à l'avenir, un mécanisme plus contraignant permettant de sanctionner les cantons dont les résultats mesurés sont nettement inférieurs à la moyenne ou se détériorent rapidement est pertinent et réalisable.

Texte original en allemand

4 Conditions-cadres des futurs accords ORP/LMMT/ACT

L'accord ORP/LMMT/ACT, avec ses divers instruments de pilotage (voir ch. 3.1), n'est de loin pas le seul moyen d'influence dont dispose le SECO pour assumer ses fonctions de surveillance et de pilotage en tant qu'organe de compensation de l'AC. Les autres instruments en place sont les suivants :

- la numérisation des processus, notamment grâce au développement du système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) ;
- les révisions visant à contrôler le respect des prescriptions légales ;
- les directives à l'intention des organes d'exécution ;
- en outre, selon l'art. 85b LACI, le Conseil fédéral fixe les exigences professionnelles auxquelles doivent répondre les personnes responsables du service public de l'emploi. Elles doivent, dans les cinq ans qui suivent leur entrée en fonction, disposer du titre de «spécialiste RH avec brevet fédéral» ou justifier d'une formation ou d'une expérience professionnelle reconnue équivalente (art. 119b OACI).

Les représentants cantonaux ont souligné à diverses reprises, lors d'entretiens, l'importance de ces instruments, à commencer par la numérisation. Par exemple, l'actuel système PLASTA sera renouvelé dans les années à venir. Cette refonte offre de réelles opportunités: les potentiels exploités sur le plan de la numérisation contribueront à ce que l'exécution gagne en efficacité et en efficience dans tous les cantons. L'accord ORP/LMMT/ACT n'est dès lors qu'un instrument parmi d'autres permettant au SECO d'influencer l'efficacité au niveau de l'exécution du service public de l'emploi.

En 2022, la commission de surveillance de l'AC a lancé un processus d'élaboration d'une stratégie pour le service public de l'emploi. Cette stratégie définira des lignes directrices sur les questions de fond et prendra en compte dans leur totalité les divers instruments de surveillance et de pilotage. Le processus n'était pas encore achevé au moment de l'audit (février 2023).

Appréciation

Les travaux en cours liés à une stratégie globale pour le service public de l'emploi ne font pas l'objet du présent audit. Le CDF ne se prononce donc pas à ce sujet. La présence d'une stratégie globale modifiera le cadre dans lequel s'inscrit l'accord ORP/LMMT/ACT. Le SECO devra veiller à ce que ce dernier soit cohérent avec la stratégie.

Annexe 1 : Bases légales et interventions parlementaires

Textes juridiques

Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI, état le 1^{er} janvier 2022), RS 837.0

Ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI, état le 1^{er} avril 2022), RS 837.02

Ordonnance du 26 octobre 2016 sur le système d'information pour le paiement de prestations de l'assurance-chômage (ordonnance SIPAC, état le 1^{er} janvier 2017), RS 837.063.1

Loi fédérale du 6 octobre 1989 sur le service de l'emploi et la location de services (LSE, état le 1^{er} juillet 2021), RS 823.11

Ordonnance du 16 janvier 1991 sur le service de l'emploi et la location de services (ordonnance sur le service de l'emploi, OSE, état le 1^{er} octobre 2021), RS 823.111

Ordonnance du 1^{er} novembre 2006 sur le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (ordonnance PLASTA, état le 4 février 2020), RS 823.114

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI, état le 1^{er} juin 2022), RS 142.20

Ordonnance du 29 juin 2001 sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (ordonnance sur l'indemnisation des frais d'exécution de la LACI, état le 1^{er} janvier 2013), RS 837.023.3

Ordonnance du DEFR du 19 novembre 2019 sur le financement des mesures relatives au marché du travail (état le 1^{er} janvier 2020), RS 837.022.531

Intervention parlementaire

20.3665 – Caisses d'assurance-chômage. Améliorer la transparence. Motion déposée le 17 juin 2020 par Damian Müller, Conseil des États

Annexe 2 : Abréviations

AC	Assurance-chômage
ACt	Autorité cantonale
AOST	Association des offices suisses du travail
CDF	Contrôle fédéral des finances
DEFR	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
IR	Indicateur de résultats
LMMT	Service de logistique des mesures relatives au marché du travail
MMT	Mesures relatives au marché du travail
ORP	Office régional de placement
SECO	Secrétariat d'État à l'économie

Priorités des recommandations

Le Contrôle fédéral des finances priorise ses recommandations sur la base de risques définis (1 = élevés, 2 = moyens, 3 = faibles). Comme risques, on peut citer par exemple les cas de projets non-rentables, d'infractions contre la légalité ou la régularité, de responsabilité et de dommages de réputation. Les effets et la probabilité de survenance sont ainsi considérés. Cette appréciation se fonde sur les objets d'audit spécifiques (relatif) et non sur l'importance pour l'ensemble de l'administration fédérale (absolu).