

# **Evaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération**

**Rapport du Contrôle parlementaire de l'administration à l'attention de  
la Commission de gestion du Conseil des Etats**

du 27 mars 2008

---



---

## Résumé

*L'assurance-chômage constitue l'une des principales assurances sociales en Suisse., En 2006, elle a versé pour près de 4 milliards de francs d'indemnités de chômage et près de 600 millions de francs au titre des mesures relatives au marché du travail. Les frais d'administration se sont montés à plus de 590 millions de francs.*

*Au vu de ces montants financiers et du fait que les activités de conduite et de surveillance n'aient jamais fait l'objet d'une évaluation, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé, le 28 juin 2007, le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation en la matière.*

*Pour ce faire, le CPA a conduit une quarantaine d'entretiens auprès des principaux acteurs du système de l'assurance-chômage : représentants de l'organe de compensation (responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-chômage, intégré au Secrétariat d'Etat à l'économie), de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage (activités de surveillance financière et de conseil auprès du Conseil fédéral), des caisses de chômage (versement des indemnités de chômage), des autorités cantonales (conseil en placement, organisation des mesures de formation) et d'experts. Le CPA a aussi réalisé un sondage auprès de l'ensemble des cantons et des caisses de chômage, et confié une expertise juridique à un institut de recherche spécialisé.*

*La présente évaluation est conçue en deux axes dont les résultats principaux sont résumés ci-après.*

***Question-clé 1 (chapitre 3) : comment faut-il évaluer les bases normatives régissant la conduite et la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération ?***

*Les bases légales régissant les compétences en matière de conduite et de surveillance sont clairement définies. Les compétences sont précises et sont réparties de manière adéquate entre les différents acteurs responsables de l'exécution (caisses de chômage, offices régionaux de placement) et entre organes responsables de la conduite et de la surveillance : Conseil fédéral, commission de surveillance et organe de compensation.*

*La composition de la commission de surveillance prévue par la loi est adéquate, dès lors que l'on considère comme primordiale sa fonction de recherche de consensus et de conseil auprès du Conseil fédéral, en matière financière ou législative. La commission bénéficie ainsi de la présence des partenaires sociaux. Toutefois, l'absence de critères transparents concernant la sélection des partenaires sociaux pose problèmes quant à leur représentativité. Aussi, la présence de membres actifs dans des organes d'exécution est délicate.*

*La collaboration interinstitutionnelle encouragée par la loi, et source de gains d'efficacité, peut présenter également des dangers en termes financiers pour l'assurance-chômage (si celle-ci doit financer des prestations ne relevant pas directement du chômage mais davantage de la formation professionnelle, de la politique sociale ou de la politique d'intégration par exemple).*

---

**Question-clé 2 (chapitre 4) : comment faut-il évaluer la mise en œuvre et les effets de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération ?**

*Au regard des objectifs fixés dans la loi et des résultats obtenus, la stratégie en matière de conduite et de pilotage des caisses de chômage et des organes cantonaux fonctionne plutôt bien. En effet, les caisses de chômage ont enregistré de forts gains d'efficacité. Pour les cantons, la stratégie de conduite et de pilotage repose avant tout sur l'amélioration et la communication des résultats.*

*La stratégie vise aussi à donner une marge de manœuvre aux organes d'exécution de manière à s'adapter aux contextes locaux. Cela conduit bien entendu à des mises en œuvre différentes selon les cantons. Il est admis que les chômeurs ne soient pas traités de manière similaire (offre de formation par exemple), en raison des différences économiques, culturelles, de formation. Toutefois, un traitement inéquitable est observé dans la pratique des sanctions qui diffère fortement.*

*La commission de surveillance exerce ses activités de surveillance de manière adéquate. Ses activités déploient des effets sur l'organe de compensation ainsi que sur les changements législatifs. La création d'une commission d'experts a permis de réfléchir relativement tôt face au creusement de la dette du fonds de compensation. Toutefois, en raison de sa composition et de la présence de membres ayant une activité dans des organes d'exécution, il subsiste des doutes quant à la capacité de la commission à vouloir s'emparer de l'ensemble des thèmes « compromis de blocage ». En matière de recherches financées par le fonds de compensation, il manque une stratégie quant à l'exploitation des résultats.*

*L'organe de compensation dispose d'instruments de conduite et de surveillance adéquats. La palette d'instruments est cohérente et répond à des objectifs d'efficacité, de risque et de qualité. Ils permettent de corriger certaines pratiques et ont un fort effet préventif. Les instruments ont pour effet de favoriser des dynamiques d'amélioration et d'apprentissage dans les organes d'exécution. Les contrôles relèvent aussi d'une politique dure et est ressentie comme telle. Des potentiels d'amélioration existent notamment dans le renforcement des synergies entre instruments de contrôle et la suppression des effets pervers dus aux contrôles, comme la dissimulation de fautes.*

*Enfin, le cas des emplois temporaires cantonaux dans le canton de Genève illustre les limites des dispositifs de détection précoce des problèmes d'une part, et d'autre part, certaines faiblesses au niveau des actions visant à une application uniforme du droit. Le Conseil fédéral, la commission de surveillance et l'organe de compensation ont tous été très passifs durant de nombreuses années face à cette situation.*

*La marge de manœuvre accordée aux organes d'exécution a abouti à des solutions inégales du point de vue de leur efficacité, à des pratiques hétérogènes et à des résultats différenciés plus ou moins explicables par des facteurs structurels, économiques, géographiques, culturels ou encore sociologiques. Mais, jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a pas jugé que cette hétérogénéité soit contradictoire avec la nécessité d'application uniforme du droit, à laquelle il doit veiller.*

---

## Summary

*Unemployment insurance is one of the most important areas of social security in Switzerland. In 2006 the fund paid out around Fr. 4 billion in jobseekers' allowances as well as spending some Fr. 600 million on measures aimed at improving the labour market. Administrative costs amounted to Fr. 590 million.*

*Bearing in mind these figures and in view of the fact that the running and supervision of the system have never been the subject of an inspection, on 28 June 2007 the Council of States Control Committee (CC-S) mandated the Parliamentary Control of the Administration (PCA) to carry out an evaluation.*

*In order to do this the PCA held some forty interviews with the main players in the unemployment insurance system: representatives of the compensation fund (which is responsible for implementing the Unemployment Insurance Act and is part of the State Secretariat for Economic Affairs), of the Unemployment Insurance Fund Monitoring Committee (which monitors the financial and advisory services on behalf of the Federal Council), of the unemployment benefit offices (which pay out jobseekers' allowances), of the cantonal authorities (which provide advice on employment and organise training) and various experts. The PCA also carried out a survey among all the cantons and unemployment benefit offices and mandated a specialised research institute to carry out a legal assessment.*

*The present assessment was based on two main lines of investigation and the principal results are summarised below.*

***Key question no. 1 (section 3): How should the legal prescriptions that govern the federal running and monitoring of the unemployment insurance system be assessed?***

*The legal basis regarding responsibility for running and monitoring the system is clearly defined. Areas of responsibility are described and adequately divided between the various players responsible for practical matters (unemployment benefit offices, regional employment offices) and between the bodies responsible for running and monitoring the system: the Federal Council, the Monitoring Committee and the benefit offices.*

*The composition of the Monitoring Committee as set down in law is appropriate insofar as its principal function is to reach a consensus and to advise the Federal Council on financial and legal aspects. The Committee thus benefits from the presence of social partners. The lack of clear criteria concerning the choice of social partners, however, poses a problem regarding their representativeness. For this reason, the presence of members of the Committee in executive bodies is a delicate matter.*

*Collaboration between different institutions, which is encouraged by legislation and results in increased efficiency, may also lead to financial risk for the unemployment insurance fund, for example if the fund has to pay out benefits that are not directly related to unemployment but rather to vocational training, welfare or integration.*

---

**Key question no. 2 (section 4): How should the implementation and consequences of the federal running and monitoring of the unemployment insurance system be assessed?**

*In relation to the aims set out in legislation and the results obtained, the strategy adopted for the running and monitoring of unemployment funds and cantonal offices has on the whole been successful. In effect, unemployment funds are now working more efficiently. As far as the cantonal authorities are concerned, the strategy for running and monitoring the funds is based primarily on improving and publishing results.*

*The strategy also aims to allow executive bodies some room to manoeuvre so that they can adapt to local circumstances. This naturally results in variations in implementation between one canton and the next. It has been admitted that unemployed people are not always treated identically (for example in connection with a proposal of training) owing to economic or cultural differences, or variations in training. In practice, however, some marked differences in how sanctions are applied have been observed.*

*The monitoring activities of the Monitoring Committee are satisfactory and have an effect on unemployment benefit offices and changes in legislation. Thanks to the newly created committee of experts it has been possible to address the problem of diminishing funds in the unemployment insurance coffers in good time. Nevertheless, owing to the composition of the Monitoring Committee and the fact that certain members of the Committee play an active role on the executive side, the question arises as to whether the Committee is actually in a position to address all the issues that may lead to a stalemate. The research projects financed by the unemployment insurance fund have no strategy for making use of the results.*

*The unemployment insurance fund has suitable management and monitoring tools. Their range of tools is balanced and corresponds to the aims regarding efficiency, risk and quality. They enable the fund to modify certain procedures and play a strong preventive role. The use of the tools encourages improvement and learning on the executive side. Monitoring is also based on an open policy of stringency. There is potential for improvement in particular with regard to reinforcing synergies between monitoring tools and the suppression of negative effects arising from the monitoring, such as concealing faults.*

*Finally, the case of the temporary cantonal posts in the canton of Geneva illustrates the limits of early recognition of problems on the one hand, and reveals certain weaknesses in measures aimed at ensuring that the law is applied uniformly on the other. The Federal Council, the Monitoring Committee and the unemployment insurance fund have all been extremely passive for many years with regard to this situation.*

*The room to manoeuvre that the executive bodies have enjoyed has led to the use of methods that are not equally efficient, to variations in procedures and to differing results that can be explained to a certain extent by structural, economic, geographical, cultural or even sociological factors. But the Federal Council has so far not considered that this lack of homogeneity contradicts the need for uniform application of the law which it is responsible for ensuring.*

## **Table des matières**

<b>1 Introduction</b>	<b>6</b>
<b>2 Concept de l'étude et méthodologie</b>	<b>11</b>
2.1 Objet de l'évaluation	11
2.2 Etapes de travail et méthodes	11
<b>3 Adéquation des bases normatives</b>	<b>12</b>
3.1 Adéquation de la répartition des compétences du point de vue de la conduite et de la surveillance	13
3.2 Adéquation de la composition de la commission de surveillance	17
3.3 Responsabilité des caisses	20
3.4 Autres appréciations générales	20
3.5 Synthèse	22
<b>4 Mise en œuvre et effets : adéquation des activités de conduite et de surveillance</b>	<b>23</b>
4.1 Stratégie et système de pilotage	23
4.1.1 Description	23
4.1.2 Appréciations	27
4.1.3 Synthèse	37
4.2 Organisation et ressources	38
4.2.1 Organisation et diffusion de l'information	38
4.2.2 Ressources financières	42
4.2.3 Autres ressources	44
4.2.4 Caisses publiques - caisses privées	45
4.2.5 Synthèse	47
4.3 Les instruments de conduite et de surveillance de la commission de surveillance	48
4.3.1 Surveillance du fonds de compensation	48
4.3.2 Assistance et propositions au Conseil fédéral	50
4.3.3 Recherche sur le marché du travail	53
4.3.4 Synthèse	55
4.4 Les instruments de conduite et de surveillance de l'organe de compensation	56
4.4.1 Le contrôle de gestion	56
4.4.2 Le contrôle matériel (inspection)	58
4.4.3 Contrôle des mesures du marché du travail	60
4.4.4 Contrôle juridique, exécution du droit	62
4.4.5 Appréciations des instruments par les organes d'exécution	66
4.4.6 Synthèse	69
<b>5 Conclusion</b>	<b>70</b>
<b>Abréviations</b>	<b>73</b>
<b>Bibliographie</b>	<b>75</b>
<b>Annexes</b>	<b>78</b>
<b>Impressum</b>	<b>83</b>

# Rapport

## 1 Introduction

L'assurance-chômage constitue l'une des principales assurances sociales en Suisse. En 2006, elle a versé pour près de 4 milliards de francs d'indemnités de chômage et près de 600 millions de francs au titre des mesures relatives au marché du travail. Les frais d'administration se sont montés à plus de 590 millions de francs.<sup>1</sup>

La loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)<sup>2</sup> vise à garantir aux personnes assurées une compensation convenable du manque à gagner causé par le chômage, la réduction de l'horaire de travail, les intempéries ou l'insolvabilité de l'employeur. Elle vise aussi à prévenir le chômage imminent, à combattre le chômage existant et à favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail.

Selon l'art. 76 LACI, de nombreux organes sont chargés de son application (*illustration 1*). L'organe de compensation est l'autorité fédérale du marché du travail qui est responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-chômage. L'organe de compensation est intégré au Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO). Dans cette mission, l'organe de compensation a pour partenaires les autorités cantonales (ACt), les offices régionaux de placement (ORP), les services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT) et les caisses de chômage. De plus, la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance chômage exerce différentes tâches de surveillance et de conseil. Elle assiste notamment le Conseil fédéral dans toutes les questions législatives et financières touchant à l'assurance-chômage. Cette structure a bien entendu un coût à la charge de l'assurance-chômage et, dans une certaine mesure, pour ce qui est des ORP et des MMT, à la charge de la Confédération et des cantons. En 2006, les frais d'administration étaient de 600 millions de francs et se répartissaient de la manière suivante : 44 millions de francs pour l'organe de compensation, 407 millions de francs pour les autorités cantonales, offices régionaux de placement et services de logistique des mesures relatives au marché du travail et 142 millions de francs pour les caisses de chômage. En 2006, l'organe de compensation occupait en outre 117 personnes à la charge du fonds de compensation. Les caisses de chômage occupent quant à elles 1204 personnes et les autorités cantonales 3045 collaborateurs, dont 1844 conseillers en placement.

La LACI a connu plusieurs révisions. Celle de 1995 a introduit les ORP et les mesures relatives au marché du travail. La révision de 2003 a modifié le système de financement dans le but de l'assurer dans n'importe quelle situation conjoncturelle.

Mais, à peine trois ans après son assainissement et malgré la diminution du nombre de chômeurs, l'assurance-chômage était déjà retombée dans les chiffres rouges, le trou se chiffrant à un milliard de francs fin 2006. Etant donné le très faible résultat positif de 2007 (+ 30 millions de francs), le capital à fin 2007 est de -3,7 milliards, comme en 2006. Ce montant représente les déficits cumulés à cette date

<sup>1</sup> Sur la base des estimations du SECO de décembre 2007, elle a versé pour plus de 3,5 milliards de francs d'indemnités de chômage, et environ 590 millions de francs au titre des mesures relatives au marché du travail en 2007.

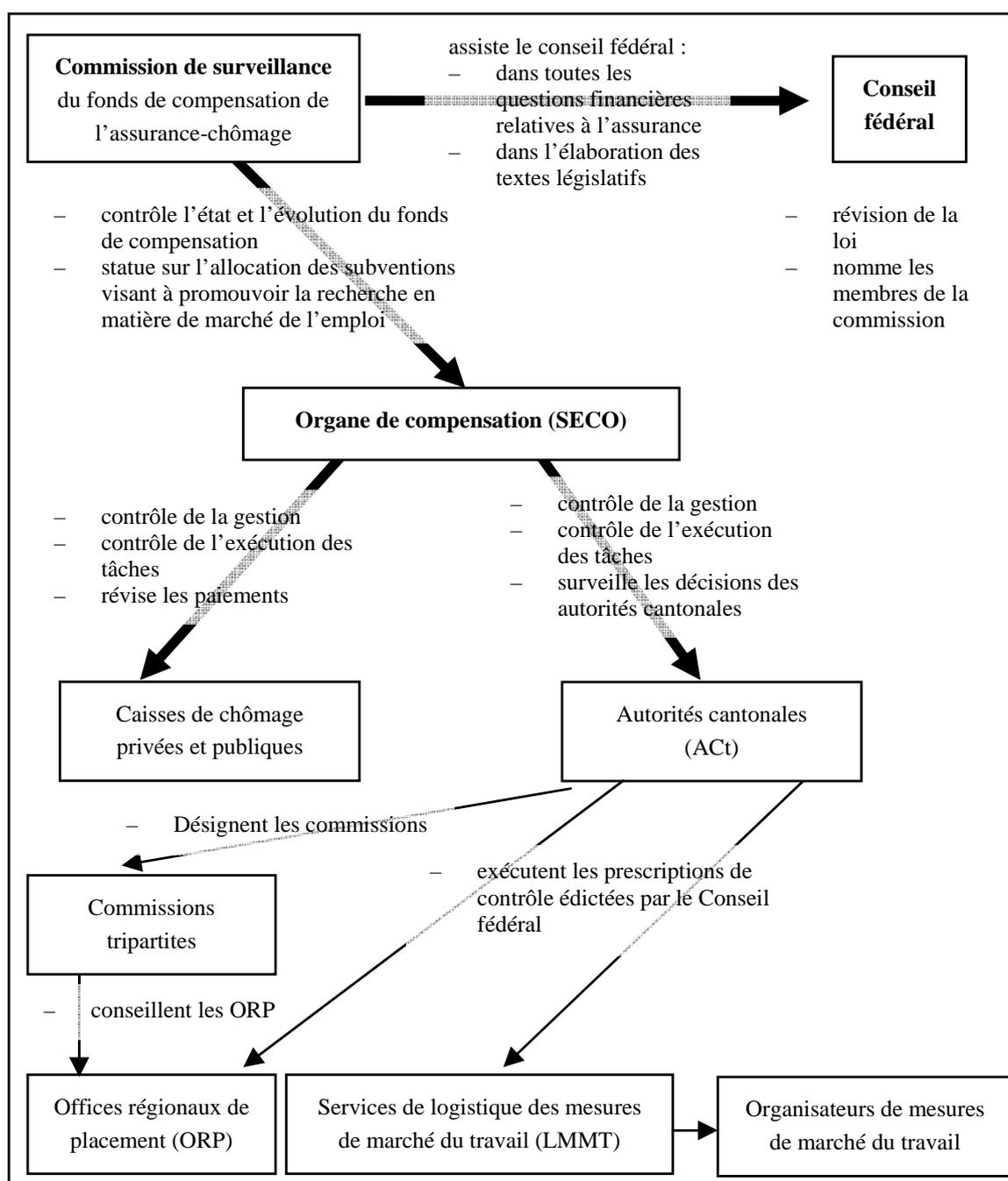
<sup>2</sup> La LACI est également nommée loi sur l'assurance-chômage.

(illustration 2). De l'avis d'experts, la dernière révision de la LACI se fondait sur des hypothèses trop optimistes (nombre de chômeurs, taux de chômage d'équilibre).

Il est à noter que le résultat positif de 30 millions de francs en 2007 n'est pas bon. Le système prévoyait que le fonds puisse compenser les années connaissant un haut de taux de chômage, donc un fort déficit, par les années connaissant un taux de chômage bas comme ces dernières années.

### Arrangement des acteurs et compétences

Illustration 1

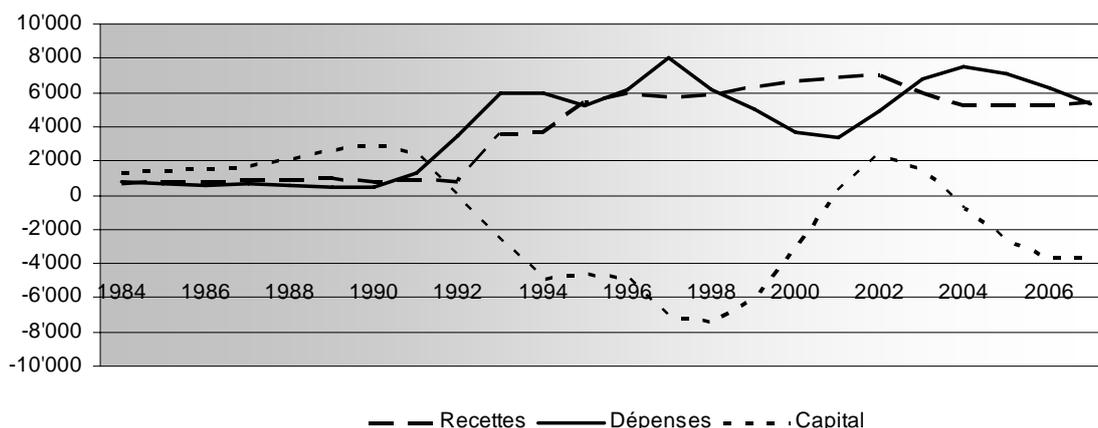


Source : CPA 2008

Actuellement, une nouvelle révision de la LACI est en cours. Elle se fonde sur les travaux d'une commission d'experts. En effet, préoccupé par l'évolution des finances de l'assurance-chômage, le Département fédéral de l'économie (DFE) a chargé la commission de surveillance – dans le cadre d'une commission d'experts – d'étudier des mesures tant du côté des recettes que de celui des dépenses, propres à assurer le financement à long terme de l'assurance. La commission d'experts a rendu son rapport en octobre 2006 et le projet de révision de la LACI est en consultation depuis décembre 2007.

### Finances de l'assurance-chômage de 1984 à 2007, en millions de francs<sup>3</sup>

*Illustration 2*



Source : CPA 2008

Note : les données relatives à 2007 sont des estimations du SECO, de décembre 2007

L'évolution des finances de l'assurance-chômage pose ainsi la question de savoir si les instruments de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage sont adéquats. Le rôle de la commission de surveillance dans ce contexte est aussi à clarifier.

Par ailleurs, la commission de surveillance, composée de représentants des employeurs, des travailleurs et des pouvoirs publics, prête aussi le flanc à la critique. Des experts mettent en cause son indépendance et sa transparence et doutent qu'elle remplisse de manière optimale sa triple mission de conseil stratégique, de soutien à l'exécution et de contrôle.

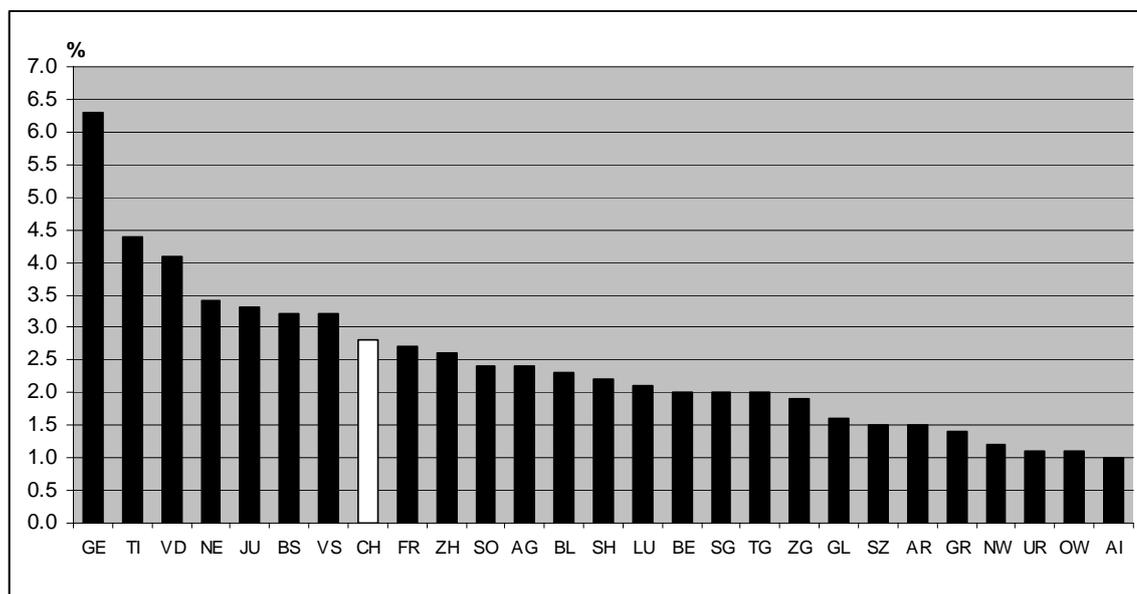
Il existe d'autres indices qui donnent à penser que les tâches de conduite et de surveillance ne sont pas remplies de manière optimale. En effet, les facteurs structurels seuls ne suffisent pas à expliquer les disparités régionales dans les taux de

<sup>3</sup> En 1984, l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur l'assurance-chômage avait permis de constituer une réserve en capital équivalant, en 1989/1990, à six fois le montant annuel des dépenses. Or, deux ans plus tard, soit à la fin de 1992, cette réserve était déjà épuisée. Les hausses de cotisations décidées en 1993 et 1995, à savoir le passage à 2%, puis à 3% des salaires, puis le retour à 2,5% en 2003 et à 2% en 2004, sont aisément reconnaissables dans la courbe des recettes de l'illustration 2. De même, on peut voir que les dépenses ont constamment diminué de 1997 à 2001, ce qui s'explique par l'amélioration de la conjoncture. Les dépenses ont à nouveau été à la hausse de 2002 à 2004 pour baisser ensuite en 2005 et 2006. De 1999 à 2002, l'assurance-chômage était ressortie des chiffres rouges, mais elle y est retombée depuis 2003. Le niveau du capital est passé à -0,8 milliard de francs en 2004, ce qui constitue le premier solde négatif depuis l'année 2001, à -2,7 milliards en 2005 pour atteindre -3,7 milliards en 2006.

chômage (*illustration 3*).<sup>4</sup> On est ainsi en droit de se demander si la Confédération a surveillé l'exécution comme elle le devait.

### Taux de chômage moyen par canton en 2007

*Illustration 3*



Source : CPA 2008, à partir de SECO 2008

La conduite, la surveillance et l'exécution de la LACI relèvent donc de multiples acteurs : les tâches de conduite et de surveillance sont partagées par deux acteurs majeurs (commission de surveillance et organe de compensation), alors que les tâches d'exécution relèvent des caisses de chômage, des cantons, des offices régionaux de placement et des services de logistique des mesures relatives au marché du travail.

Enfin, contrairement aux mesures relatives au marché du travail, les activités de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage menées par la Confédération n'ont guère été évaluées.

Dans ce contexte, le 28 juin 2007, la Commission de gestion du Conseil des Etats (CdG-E) a chargé le Contrôle parlementaire de l'administration (CPA) d'effectuer une évaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération. Partant de ce mandat, l'évaluation est conçue en deux parties.

La première partie de cette évaluation fera l'objet du chapitre 3. Elle vise à analyser si le cadre conceptuel (c'est-à-dire les lois et ordonnances) crée les conditions adéquates afin que les organes chargés de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage exécutent leur mandat de manière efficiente. Cette première partie se fonde sur la question principale et les questions subsidiaires suivantes :

<sup>4</sup> L'importance des facteurs structurels dans l'explication des disparités régionales en matière de chômage ne fait pas l'objet d'un consensus scientifique (Sheldon 2005, Flückiger 2007).

*1. Comment faut-il évaluer les bases normatives régissant la conduite et la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération ?*

- Les objectifs fixés par les bases normatives, en matière de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage, sont-ils clairs et cohérents ?
- Comment sont réglées les compétences de conduite, de surveillance et de décision en matière d'assurance-chômage par les bases normatives ?
- La répartition des compétences en matière de conduite et de surveillance est-elle adéquate ?
- Les bases légales sont-elles aptes à garantir une conduite et une surveillance cohérente et efficace de l'assurance-chômage ?

La deuxième partie de l'évaluation fera l'objet du chapitre 4. Elle s'attache à l'analyse de la mise en œuvre des activités de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération ainsi que de leurs effets sur les organes d'exécution et les changements législatifs. Il s'agit d'apprécier si les activités déployées par la Confédération sont d'une part cohérentes avec le cadre normatif et d'autre part si ces activités sont bien menées. Il convient aussi d'évaluer si les instruments déployés ont des effets et si ces effets sont ceux souhaités.<sup>5</sup> Cette deuxième partie se fonde sur la question principale et les questions subsidiaires suivantes :

*2. Comment faut-il évaluer la mise en œuvre et les effets de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération ?*

- La stratégie de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage est-elle adéquate ?
- La stratégie assure-t-elle un traitement équitable des chômeurs ?
- L'organisation des différents acteurs de l'assurance-chômage est-elle adéquate ?
- La surveillance du fonds de compensation exercée par la commission de surveillance est-elle adéquate ?
- Les activités de conseil en matières financières et législatives sont-elles menées de manière adéquate par la commission de surveillance ?
- L'allocation des subventions visant à promouvoir la recherche en matière de marché de l'emploi est-elle conforme et cohérente ?
- Les activités de contrôle de gestion et de contrôle d'exécution des tâches, auprès des autorités cantonales et des caisses de chômage, sont-elles menées adéquatement par l'organe de compensation ?

En outre, les effets seront analysés directement en regard des activités de la commission et de l'organe d'exécution :

- Quels sont les effets des activités de la commission de surveillance sur les changements législatifs ?
- Quels sont les effets des activités de conduite et de surveillance sur les organes d'exécution ?

<sup>5</sup> Par exemple, il s'agit de savoir si une pratique non conforme est corrigée suite aux activités de conduite et de surveillance de l'organe de compensation ?

## **2 Concept de l'étude et méthodologie**

### **2.1 Objet de l'évaluation**

De manière générale, toute politique publique comprend les trois dimensions suivantes :

- la *conception politique* englobe le programme d'action sous-tendant une politique déterminée. Elle décrit les objectifs et instruments de cette politique et définit les rôles et compétences des acteurs chargés de l'appliquer ;
- les *activités de mise en œuvre* désignent toutes les actions stratégiques et opérationnelles servant à réaliser les objectifs politiques. Elles débouchent sur des *résultats* ;
- les *effets* concernent toutes les répercussions que les résultats ont sur les différents bénéficiaires et la société.

Conformément au mandat de la CdG-E, la présente évaluation porte sur l'ensemble des dimensions ci-dessus. Il conviendra d'étudier à la fois la conception politique et le contexte institutionnel, c'est-à-dire les conditions-cadres, les contraintes dans lesquelles évoluent les acteurs chargés de la conduite et de la surveillance de l'assurance chômage (chapitre 3), et les activités de mise en œuvre (chapitre 4) en se focalisant sur les aspects de conduite et de surveillance. Dans le cadre de cette évaluation, les effets seront appréhendés en termes d'impacts auprès des groupes cibles. C'est-à-dire, qu'il conviendra de déterminer si les activités de conduite et de surveillance engagées par les autorités compétentes ont permis d'influencer le comportement des organes chargés de l'exécution.

Par rapport à l'*illustration 1*, nous nous attacherons particulièrement aux activités menées par la commission de surveillance et par l'organe de compensation. Les compétences et le rôle des différents acteurs présents sur cette illustration seront décrits dans le chapitre 3.1.

### **2.2 Etapes de travail et méthodes**

Les études empiriques ont été réalisées dans un délai d'environ six mois (juin à novembre 2007). En voici les principales étapes :

- Consolidation des questions-clés et d'un concept d'évaluation sur la base d'entretiens exploratoires menés avec 13 experts issus de la commission de surveillance, de l'organe de compensation, des caisses de chômage, des cantons et d'universités (annexe 1).
- Entretiens structurés, menés sur la base d'un guide avec 32 personnes<sup>6</sup> : commission, SECO, cantons, caisses, divers (annexe 1).
- Questionnaire envoyé à l'ensemble des autorités cantonales et des caisses publiques et privées de chômage. A noter le taux de réponses se montant à 87% (56 retours sur 64 envois).

<sup>6</sup> Certaines personnes interrogées dans la phase exploratoire ont été revues dans la phase d'entretiens. Lors de certains entretiens, plusieurs personnes étaient présentes.

- Analyse et synthèse des procès-verbaux d’entretiens dans un rapport d’évaluation interne.
- Analyse et synthèse de tous les questionnaires envoyés aux organes d’exécution.
- Analyse de l’expertise juridique confiée au Prof. Dr. iur. Thomas Geiser et M. Manuel Stengel.
- Analyse du contenu de documents et de données internes à l’organe de compensation.
- Analyse du contenu de documents officiels, d’ouvrages spécialisés et de matériel de référence.

Une sélection des documents analysés est présentée dans la bibliographie.

Les appréciations reposent par conséquent sur les données empiriques obtenues lors des entretiens et du questionnaire, ainsi que sur l’expertise juridique et l’analyse détaillée de documents. Les critères d’appréciation sont tirés des bases légales et d’ouvrages spécialisés. Comme toute évaluation, la présente étude reflète en partie le point de vue des auteurs. Lorsque les appréciations sont celles d’autres acteurs (organe de compensation, commission de surveillance, caisses de chômage, autorités cantonales), ceci est précisé dans le texte.

### 3 Adéquation des bases normatives

Cette première partie s’attache à l’étude des bases légales. Elle vise à répondre à la question centrale suivante :

*Comment faut-il évaluer les bases normatives régissant la conduite et la surveillance de l’assurance-chômage par la Confédération ?*

Le premier chapitre (3.1) analyse si les compétences des organes de surveillance et d’exécution sont définies de manière claire et adéquate. Il s’agit d’étudier si ces organes rencontrent entre eux des problèmes de délimitations de tâches, de doublons ou de problèmes liés au manque de clarté des bases légales. Les principaux acteurs et leurs compétences seront ainsi analysés toujours en regard à la double problématique de la conduite et de la surveillance : commission de surveillance, organe de compensation, caisses de chômage, organes cantonaux.

Les chapitres suivants (3.2 et 3.3) s’attacheront à des questions précises, à savoir l’adéquation de la composition de la commission de surveillance et au principe de responsabilité des caisses de chômage. La section 3.4 présentera quelques appréciations générales sur la LACI avant que l’on procède à une synthèse (3.5).

Dans cette première partie, après une phase de *description* reposant sur les bases légales, l’évaluation se fait quant à elle à partir :

- d’une expertise juridique, réalisée par *MM. Prof. Dr. Thomas Geiser et Manuel Stengel*, du Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Université de St-Gall ;
- des entretiens que le CPA a menés auprès des organes d’exécution, de l’organe de compensation, de la commission de surveillance et d’experts.

Les compétences de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage sont précisées dans les bases légales suivantes :

- loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) ;
- loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (loi sur l'assurance-chômage, LACI) ;
- ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI) ;
- loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA) ;
- ordonnance sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (OLOGA).

### **3.1 Adéquation de la répartition des compétences du point de vue de la conduite et de la surveillance**

*L'illustration 1* présente les acteurs et leurs rôles principaux dans le cadre de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage. Ces acteurs et leurs compétences seront décrits et évalués dans la suite de ce chapitre.

#### *Description*

##### **Le Conseil fédéral**

Selon l'art. 76, al. 1 LPGA, le Conseil fédéral surveille la mise en œuvre des assurances sociales et en rend régulièrement compte. En cas de violation grave et répétée des dispositions légales par un assureur, le Conseil fédéral ordonne les mesures nécessaires au rétablissement d'une gestion de l'assurance conforme à la loi.

La surveillance revient donc au Conseil fédéral. Il doit en particulier veiller à assurer une application uniforme du droit (art. 110 LACI). Pour ce faire, il peut donner des instructions aux organes d'exécution. Le Conseil fédéral doit en outre approuver les dispositions d'exécution édictées par les cantons (art. 113, al. 1 LACI).

Le Conseil fédéral prend les décisions relatives à l'assurance-chômage en matière financière. Conformément à l'art. 90c LACI, si, à la fin de l'année, la dette du fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit présenter, dans un délai d'un an, une révision de la loi introduisant une nouvelle réglementation du financement. Il augmente au préalable de 0,5 point de pourcentage au maximum le taux de cotisation fixé à l'art. 3, al. 2 LACI et le salaire soumis à cotisation jusqu'à deux fois et demie le montant maximum du gain assuré.

Dans ses tâches, le Conseil fédéral est assisté par la commission de surveillance.

##### **La commission de surveillance**

Selon l'art. 89 LACI, la commission de surveillance contrôle l'état et l'évolution du fonds et examine les comptes annuels ainsi que le rapport annuel à l'intention du Conseil fédéral. Elle assiste le Conseil fédéral dans toutes les questions financières relatives à l'assurance et dans l'élaboration des textes législatifs. La commission de

surveillance statue sur l'allocation des subventions visant à promouvoir la recherche en matière de marché de l'emploi (art. 73, al. 2). En outre, elle est compétente pour l'approbation du budget et des comptes relatifs aux frais d'administration des cantons et des caisses, ainsi que de l'organe de compensation.

### **L'organe de compensation**

L'organe de compensation<sup>7</sup> est responsable de la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-chômage. L'organe de compensation conseille et supervise les caisses et les cantons dans leurs tâches de mise en œuvre et gère le fonds de compensation de l'assurance-chômage.

Selon l'art. 83 LACI, l'organe de compensation de l'assurance-chômage contrôle périodiquement la gestion et l'exécution des tâches des caisses et des autorités cantonales, prend des mesures pour empêcher le versement de prestations injustifiées et donne des instructions aux organes d'exécution. Il assure aussi la coordination avec les autres assurances sociales.

### **Caisses de chômage privées et publiques**

Les caisses de chômage privées et publiques s'occupent de déterminer le droit à l'indemnité et de verser les prestations (indemnités de chômage, indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail, indemnités d'intempéries et d'insolvabilité). En outre, elles présentent périodiquement des comptes, conformément aux directives de l'organe de compensation.<sup>8</sup>

Chaque canton doit disposer d'une caisse de chômage publique ouverte à tous les assurés domiciliés dans le canton (art. 77 LACI). Les cantons peuvent, avec l'accord de l'organe de compensation, gérer une caisse de chômage commune à leurs territoires.

Les organisations d'employeurs et de travailleurs d'importance nationale, régionale ou cantonale peuvent instituer séparément ou en commun des caisses de chômage privées. Celles-ci doivent être agréées par l'organe de compensation (art. 78 LACI). Les caisses de chômage privées peuvent restreindre leur champ d'activité à une région ou à un groupe déterminé de personnes ou de professions.

### **Autorités cantonales**

Les autorités cantonales (ACt) sont responsables de la mise en œuvre du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail. Les ORP, et en règle générale les caisses de chômage publiques, y sont directement subordonnés.

Les offices du travail pourvoient, avec les services LMMT, à l'offre de mesures relatives au marché du travail. En leur qualité d'autorité cantonale en charge du marché du travail, ils assument les tâches que leur confie la législation fédérale dans les domaines du marché du travail et de l'assurance-chômage, ainsi que les tâches

<sup>7</sup> L'organe de compensation est intégré à l'autorité fédérale du marché du travail (SECO). Cette dernière est également chargée de la mise en œuvre de la loi sur le service de l'emploi et la location de services (LSE).

<sup>8</sup> Art. 81 LACI.

supplémentaires que leur confie la législation cantonale.<sup>9</sup> Les autorités en charge du marché du travail ont formé l'Association des offices suisses du travail (AOST) afin de développer la collaboration entre elles et avec le SECO.

### **Les offices régionaux de placement**

Selon l'art 85b LACI, les cantons instituent des ORP. Ils leur confient des tâches relevant de l'autorité cantonale. Par conséquent, les ORP conseillent les demandeurs d'emploi, les placent ou les assignent à des mesures relatives au marché du travail. Ils constituent des centres de prestations spécialisés dans les domaines du marché du travail, du placement et du chômage. On en dénombre actuellement environ 130. Les ORP peuvent soutenir tant les demandeurs que les employeurs dans leurs recherches. Les cantons annoncent à l'organe de compensation les tâches et compétences attribuées à l'ORP.

### **Service de logistiques des mesures relatives au marché du travail**

Chaque canton peut instituer un service de logistique chargé de la mise sur pied des mesures relatives au marché du travail. Il peut confier à ce dernier des tâches relevant de l'autorité cantonale. Les services LMMT sont donc chargés de la mise à disposition et du contrôle de la qualité des mesures relatives au marché du travail.

### *Appréciations*

### **Conseil fédéral, commission de surveillance et organe de compensation**

L'expertise juridique relève que la définition et la répartition des compétences sont généralement clairement réglées par les bases normatives. L'expertise évoque quelques points de détails qui pourraient porter à confusion. Il s'agit d'organes disposant de compétences proches, dont la délimitation n'est pas claire :

- Conseil fédéral et commission de surveillance en matière de frais d'administration des organes d'exécution.
- Commission de surveillance et organe de compensation en matière de lignes directrices concernant les mesures relatives au marché du travail.
- Commission de surveillance, Conseil fédéral et Contrôle fédéral des finances en matière d'examen des comptes annuels et du rapport annuel.

En outre, le fait que l'organe de compensation et la commission de surveillance exercent tous deux des activités de conduite et de surveillance ne pose pas de problème selon l'expertise juridique, pour autant que les tâches et les fonctions soient bien délimitées. Ceci est le cas pour l'essentiel sauf les éléments liés à des imprécisions de formulation, cités ci-dessus. Relevons encore que la distance entre les deux organes est suffisante et que la commission possède suffisamment de compétences de contrôle sur l'organe de compensation.

Pour les personnes interrogées qui connaissent les activités de la commission de surveillance, la répartition des compétences entre cette dernière et l'organe de compensation est généralement évaluée comme claire et adéquate. Pour elles,

<sup>9</sup> L'autorité cantonale en charge du marché du travail s'occupe généralement de l'examen des conditions de marché du travail auxquelles est subordonnée l'admission de travailleurs étrangers et des mesures d'accompagnement de l'accord bilatéral avec l'UE sur la libre circulation des personnes, ainsi que des mesures de lutte contre le travail au noir.

l'organe de compensation est le gestionnaire du fonds de compensation, il s'occupe des questions opérationnelles et techniques ; la commission de surveillance s'occupe quant à elle des questions stratégiques et politiques. Son rôle est de conseiller et de trouver des consensus. La commission fait donc des recommandations, dispose de compétences budgétaires, décide des mandats pour des études. L'organe de compensation fait des propositions à la commission pour l'ensemble de ces tâches.

En outre, étant donné son caractère de milice, elle ne peut avoir une vue détaillée, c'est essentiellement la raison pour laquelle une sous-commission<sup>10</sup> a été introduite. Cette sous-commission suit les questions financières de manière plus active. Elle est considérée comme plus pragmatique et opérant une réelle surveillance financière.

Les personnes interrogées à l'intérieur du SECO qualifient souvent la commission de surveillance de Conseil d'administration. On doit aussi relever que beaucoup de personnes interrogées dans les cantons et les caisses de chômage ne connaissent pas ou peu les compétences de la commission de surveillance. D'autres considèrent ces activités comme très opaques du point de vue extérieur.

Enfin, il a été relevé que la répartition des tâches est claire tant que tout va bien. Des problèmes pourraient se poser, notamment en matière budgétaire, si la commission de surveillance n'était pas du même avis que le DFE. En outre, la commission de surveillance dispose de compétences de décision notamment en matière de budget des caisses de chômage qui ne font pas de sens, étant donné que ces budgets varient directement en fonction du nombre de chômeurs.

### **Caisses de chômage, autorités cantonales, ORP, LMMT**

La répartition des compétences entre organes de surveillance et organes d'exécution, et entre organes d'exécution eux-mêmes est généralement claire selon l'expertise juridique. Comme dans la section précédente, il existe quelques problèmes limités, liés à des compétences qui se recoupent, notamment à celles qui ont trait aux mesures visant à empêcher le versement de prestations injustifiées.

Pour la plus grande majorité des personnes interrogées, les compétences attribuées aux différents organes d'exécution ainsi que la présence de caisses publiques et privées sont adéquates. Cette diversité permet de respecter le fédéralisme, de s'adapter aux conditions économiques, aux marchés du travail locaux et d'améliorer l'efficacité des organes d'exécution. Par ailleurs, la distinction entre ORP et caisses est importante, car les missions sont différentes.

Il existe des avis contraires qui voient des problèmes d'efficacité dans :

- le nombre trop élevé de caisses de chômage. Certaines personnes interrogées en verraient une dizaine, d'autres souhaiteraient une caisse unique ;
- les différences de statuts des caisses publiques (certaines soumis aux autorités cantonales, d'autres non) et des caisses privées ;
- le nombre trop élevé d'acteurs : ORP, caisses de chômage, caisses publiques, organisateurs MMT ;
- la séparation des activités entre ORP et caisses de chômage ;

<sup>10</sup> Selon l'art. 121a OACI, la commission de surveillance peut déléguer à une sous-commission des tâches relevant de l'art. 89 LACI.

- le manque d’orientation „clients“ de la structure (porte d’entrée et processus difficiles à comprendre pour le chômeur).

Le système prévu par la loi est souvent compris comme le résultat du fédéralisme, d’un consensus et d’éléments historiques (caisses syndicales existaient avant les caisses publiques).

Il faut noter que ce débat n’est pas nouveau. Lors de la création des ORP en Suisse le parlement s’est interrogé sur l’opportunité de disposer de deux organes d’exécution différents pour ce qui est des questions d’assurance et des questions de placement. Certains pays comme le Danemark ou la France vont dans le sens d’un rapprochement entre caisses de chômage et politique du marché du travail (ORP), alors qu’en Allemagne, le système unifié tant à se séparer.

La structure entre autorités cantonales, ORP, services LMMT, est économiquement justifiée surtout pour les cantons disposant d’une certaine taille. Cependant, il apparaît que les tentatives de coopération intercantonale ne font pas légion malgré les bases légales qui le permettent. Seuls les cantons d’Obwald et Nidwald ont créé une structure commune en matière de placement. En outre, les cantons moyens à petits, rencontrent parfois des difficultés pour disposer par exemple d’un service juridique apte à répondre aux questions relevant de la LACI.

La décentralisation du système est souvent considérée comme un avantage de manière à s’adapter au marché du travail, de bénéficier d’une certaine proximité avec les entreprises et de se coordonner avec l’administration cantonale.

En outre, il existe selon certains interlocuteurs quelques éléments nécessitant une clarification, notamment en ce qui concerne les imbrications entre la LACI et les lois cantonales. La question de l’étendue des prestations aux personnes non-indemnisées par le chômage (droit aux cours, aux conseils, absence de droit aux indemnités) n’est pas claire. Il s’agit des cas limites relevant soit de la LACI soit de l’aide sociale. Enfin, notons que la coopération entre assurances-sociales fonctionne sur la base d’expériences embryonnaires.

### **3.2 Adéquation de la composition de la commission de surveillance**

#### *Description*

Selon l’art. 89, al. 6 LACI, la commission de surveillance comprend sept représentants des employeurs, sept des travailleurs ainsi que sept de la Confédération, des cantons et des milieux scientifiques (*tableau 1*). Le Conseil fédéral nomme les membres et désigne le président (art. 89, al. 7 LACI).

## Composition de la commission de surveillance au 1<sup>er</sup> janvier 2008

Tableau 1

Représentants de la Confédération, des cantons et des milieux scientifiques	Représentants des employeurs	Représentants des employés
Gaillard Serge, Chef de la Direction du travail, SECO, Président de la commission de surveillance	Gfeller Kurt, Vice-directeur Union suisse des arts et métiers USAM	Blank Susanne, Cheffe du service politique économique, Travail.Suisse
Egger Michael, Chef de section, Administration fédérale des finances	Lehmann Daniel, Directeur Société suisse des entrepreneurs	Bruderer Manuela, Secrétaire centrale, Union syndicale suisse USS
Genilloud Marc, Président de l'AOST, Chef du service de l'emploi du canton de Fribourg	**Lüscher Peter, Directeur de la chambre argovienne du commerce et de l'industrie	Bucher Judith, Secrétaire centrale, syndicat des services publics SSP/VPOD
Koller-Bohl Marianne, Conseillère d'Etat, Appenzell A. Rh.	Lützel Schwab Saija Daniella	Furer Hans, Membre du comité de Travail.Suisse
Odermatt Gerhard, Chef du service de l'économie, canton de Nidwald	Matthey Blaise, Secrétaire général adjoint, Fédération romande des syndicats patronaux	Kerst Arno, Secrétaire central SYNA
Thurre Bruno, Directeur de la caisse publique cantonale valaisanne de chômage	Müller Roland A., Membre de la direction, Union patronale suisse	Lampart Daniel, Secrétaire, Union syndicale suisse USS
	Schober Fritz, membre de la direction, Union suisse des paysans	von Felten Michael, Membre de la direction UNIA
* Jeanrenaud Claude, Professeur à l'Université de Neuchâtel		

Source : CPA 2008, à partir de : Chancellerie fédérale, 2008

Note : \* Le professeur C. Jeanrenaud était membre de la Commission de surveillance en 2007. La place est vacante à ce jour.

\*\* P. Lüscher était membre de la Commission de surveillance en 2007. La place est vacante à ce jour.

### Appréciations

L'évaluation de la composition de la commission de surveillance doit se faire selon deux points de vue d'après l'expertise juridique. Il s'agit en effet de comprendre si un tel organe doit être composé de membres en fonction de leurs compétences ou de leur indépendance de manière à ce qu'il n'y ait pas de conflit d'intérêts. Ces deux conditions se contredisent dans une certaine mesure étant donné que les personnes compétentes, spécialisées, sont souvent actives dans le domaine d'activités en question.

Bien que l'intégration d'un membre issu de la communauté scientifique permette un avis neutre, la commission de surveillance est en principe un organe des partenaires sociaux comme le souligne l'expertise juridique. On ne peut dès lors pas considérer la commission comme un organe indépendant, mais au contraire, être conscient qu'il s'agit d'un organisme représentant des intérêts. Toutefois, l'intégration d'un seul représentant de la communauté scientifique – et de surcroît par forcément spécialisé dans les questions relatives au marché du travail – pose la question de son rôle et de son réel pouvoir au sein de la commission.

Pour apprécier la présence des partenaires sociaux dans la commission de surveillance, il s'agit de comprendre si l'un des buts de la commission réside dans le fait de trouver d'ores et déjà un consensus, de procéder à des recommandations, pour lesquelles les partenaires sociaux ont trouvé un accord. Pour 80% des personnes interrogées, la composition est adéquate. Pour les autres, les membres de la commission de surveillance manqueraient d'indépendance et ne devraient pas faire de politique (rôle des parlementaires), alors que c'est cela qu'ils font en recherchant des solutions consensuelles. Ils devraient se limiter à des réflexions scientifiques ou techniques. La situation actuelle faciliterait trop l'action des groupes de pression ou le non traitement de thèmes qui dérangent (niveau des prestations, structure du système). Toutefois, il convient de noter que, dans le cadre de la révision actuelle de la LACI, la mise en place d'une commission d'experts (dont les membres ont été nommés par la commission de surveillance) a permis à ses membres de se distancer de leur rôle plus politique.

Si le fait que la commission de surveillance soit animée par les partenaires sociaux ne pose pas de problème, l'analyse de sa composition effective (*tableau 1*) est beaucoup plus délicate. En effet, il apparaît que certaines catégories de travailleurs sont surreprésentées alors que d'autres, ne le sont que peu ou pas du tout (services publiques, travailleurs temporaires, petites entreprises). Les bases juridiques ne posent aucun critère de représentativité des branches et des travailleurs au sein de la commission. Le choix des membres apparaît davantage comme le résultat de facteurs historiques, que de critères transparents et représentatifs du poids réel des partenaires sociaux.

Une autre question de gouvernance réside dans le fait que le président de la commission de surveillance, nommé par le Conseil fédéral, est également chef de l'autorité en matière de marché du travail au SECO. Cette problématique a déjà fait l'objet d'analyse au sein de l'organe de compensation. Relevons que cette situation ne pose pas de problème, à quelques exceptions près, pour les personnes interrogées. Au contraire cela permet de travailler de manière beaucoup plus efficace et professionnelle ainsi que de disposer d'un excellent accès à l'information. Souvent, cet aspect est comparé à d'autres assurances sociales dans les commissions desquelles le président est extérieur mais connaîtrait en revanche les dossiers de manière beaucoup plus limitée.

La composition de la commission de surveillance est toutefois plus délicate par rapport au traitement des frais d'administration. En effet, la commission possède une compétence en matière de budget des frais d'administration des caisses, des cantons, ainsi que de l'organe de compensation.<sup>11</sup> Les membres de la commission peuvent ainsi influencer une décision qui les concerne. La présence de membres actifs simultanément dans des organes d'exécution et à la commission de surveillance prête souvent le flanc à la critique même si leur connaissance du terrain est saluée.

<sup>11</sup> Art. 89, al.5 LACI.

### **3.3 Responsabilité des caisses**

Il convient dans ce chapitre d'étudier les conséquences financières pour les fondateurs de caisses de chômage en cas de faute.

#### *Description*

La responsabilité des fondateurs envers la Confédération est réglée dans l'art. 82 LACI, qui précise notamment que :

- le fondateur répond envers la Confédération des dommages que sa caisse a causés intentionnellement ou par négligence dans l'exécution de ses tâches ;
- l'organe de compensation fixe les dommages-intérêts qui sont dus. Il peut renoncer à faire valoir ses droits en cas de faute légère ;
- le fonds de compensation indemnise équitablement le fondateur pour le risque de responsabilité.

#### *Appréciations*

D'un point de vue juridique, le principe de responsabilité des caisses n'est pas très transparent. En effet, l'organisme qui finance le risque n'est pas celui qui est responsable de la faute commise. Mais, de manière générale, ce principe n'est pas remis en question par les fondateurs de caisses de chômage. La responsabilité des caisses va de pair avec la philosophie de la loi qui fixe des principes, donne les moyens et laisse une certaine marge de manœuvre aux organes d'exécution. Les contrôles et la responsabilité sont ainsi considérés comme les contreparties nécessaires de la marge de manœuvre qui est accordée aux organes d'exécution. Toutefois, comme il en sera question dans le chapitre 4.1.2, la mise en œuvre de ce principe soulève toutefois quelques questions.

### **3.4 Autres appréciations générales**

Il convient encore de mentionner quelques éléments d'évaluation plus généraux de la LACI évoqués lors des entretiens.

La LACI est très souvent considérée comme une bonne, voire une très bonne loi pour les raisons suivantes :

- la LACI est flexible, elle peut être adaptée aux changements économiques, politiques et sociaux ;
- l'assurance-chômage est financée indépendamment et de manière transparente ;
- le système de l'assurance-chômage est porté par les partenaires sociaux. Il est équilibré ;
- les priorités fixées dans les buts de la loi sont claires ;
- les moyens financiers ont été donnés aux organes d'exécution ;
- le système décentralisé permet une adaptation aux marchés du travail locaux ;

- le système est en général très bien évalué par rapport aux systèmes étrangers.<sup>12</sup>

En revanche, le danger relatif à l'attrait (financier) que peut susciter le fonds de compensation de l'assurance-chômage a été évoqué dans le cadre des entretiens.

D'une part, le fait que certains bénéficiaires<sup>13</sup> soient libérés de la période de cotisation enlève le caractère d'assurance de la LACI et pourrait ouvrir la porte à d'autres sollicitations.

D'autre part, la frontière entre ce qui relève de l'assurance-chômage et ce qui relève d'autres champs est difficile à défendre. La LACI est en lien avec des problématiques relevant :

- du chômage ;
- de la politique du marché du travail ;
- des assurances sociales ;
- de la formation continue ;
- de la formation ou « re »formation professionnelle. La frontière entre ce qui doit être financé par l'assurance-chômage et la formation professionnelle évolue. Beaucoup de sans emploi ne peuvent pas retrouver du travail car leurs qualifications ne sont plus adaptées aux besoins du marché du travail en raison notamment de l'évolution technologique et de celle de la base industrielle. Il existe un besoin de « re »formation pour une population de sans emploi, sans quoi une réintégration sur la marché du travail n'est pas possible ;
- de l'intégration des étrangers. En principe, l'assurance-chômage doit financer des bénéficiaires aptes au placement. Une personne ne parlant pas la langue de la région dans laquelle elle recherche un emploi n'est généralement pas apte au placement. Mais, au cours du temps, des cours de langue ont été proposés par les organes d'exécution cantonaux de manière à rendre les personnes aptes au placement. Ceci est un travail d'intégration financé par l'assurance-chômage.

Cet élément est à mettre en relation avec l'art. 85, al. 1, LACI, relatif à l'encouragement de la collaboration interinstitutionnelle. Cet article précise que les organes d'exécution de l'assurance-chômage travaillent en étroite collaboration avec :

- les services d'orientation professionnelle ;
- les services sociaux ;
- les organes d'exécution des lois cantonales relatives à l'aide aux chômeurs ;
- les organes d'exécution de l'assurance-invalidité et de l'assurance-maladie ;

<sup>12</sup> Selon Aeberhardt et Ragni (2006), le service public suisse de l'emploi suisse jouit d'une excellente réputation au plan international, en raison notamment de son cadre légal favorable aux chômeurs.

<sup>13</sup> Selon l'art. 14 LACI, les personnes qui n'ont pas pu remplir les conditions relatives à la période de cotisation, en sont libérées (sous certaines conditions), pour les motifs suivants : formation scolaire, reconversion, maladie, accident, maternité, séjour en détention, séparation de corps ou divorce, suisses de retour de l'étranger.

- les organes d'exécution de la législation sur l'asile ;
- les autorités cantonales chargées de la formation professionnelle ;
- la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents ;
- d'autres institutions privées ou publiques importantes pour l'intégration des assurés.

Si le principe de la collaboration avec ces différents organes n'est pas remis en question et fonctionne généralement bien, la question du financement des services offerts par les organes d'exécution de l'assurance-chômage pour des bénéficiaires hors de la LACI est plus problématique ; c'est cette question qui détermine la collaboration. Pour la quasi-totalité des personnes interrogées, le fonds de compensation ne doit pas être utilisé à d'autres fins. Précisons que le chef actuel de la Direction du travail au SECO en a fait l'une de ses priorités.

La politique du marché du travail (dont relèvent les ORP ainsi que les MMT) doit être financée conjointement par le fonds de compensation, les cantons et la Confédération (50% cantons et Confédération, 50% fonds). Cet accord avait été trouvé étant donné que l'on peut considérer que cette politique a un effet positif sur le fond de compensation à moyen terme.

### 3.5 Synthèse

Ce chapitre visait à évaluer les bases légales régissant la conduite et la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération.

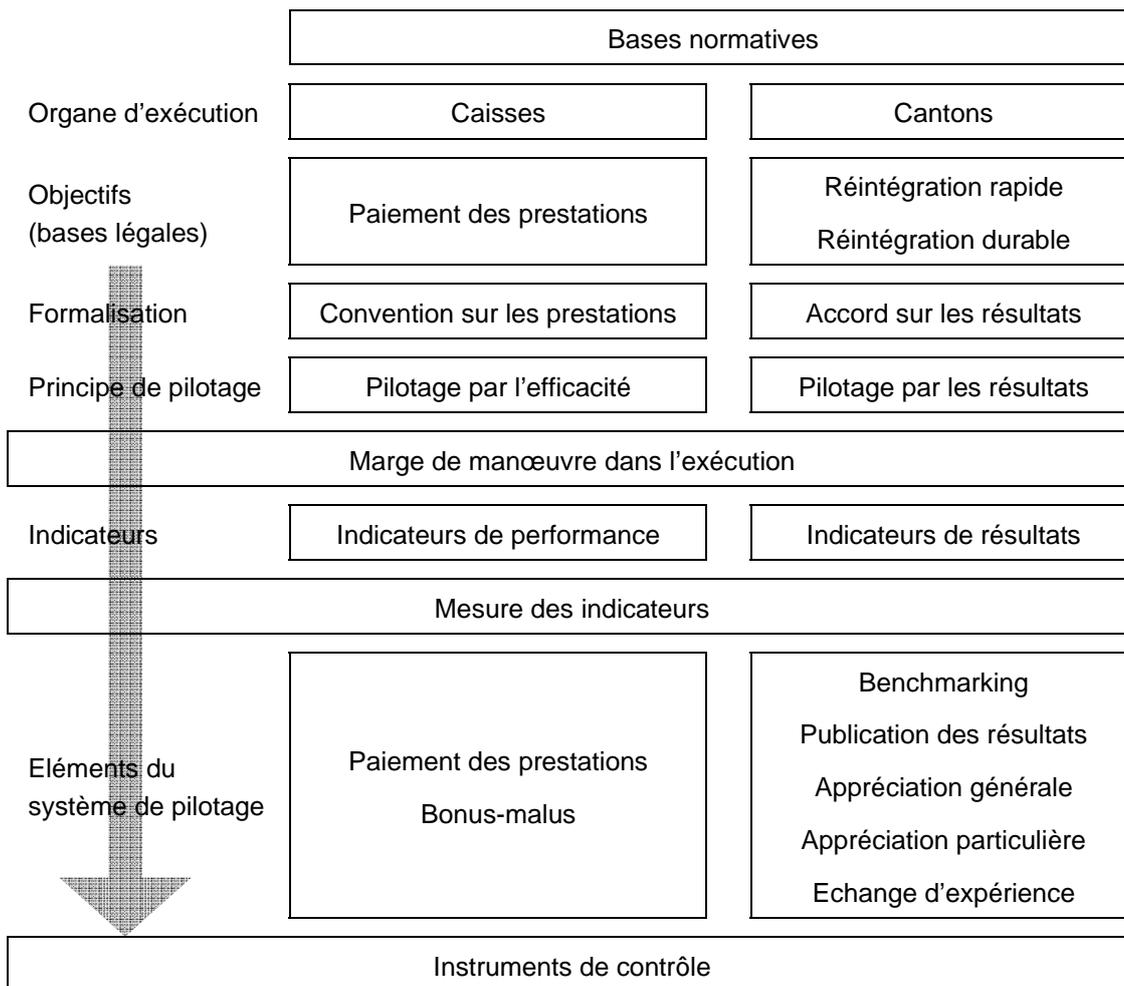
De manière générale l'évaluation juridique a montré que les compétences étaient définies clairement et bien réparties dans la plupart des cas. Seuls quelques manques au niveau de la formulation ont été précisés. En outre, la répartition générale des compétences prévues par la loi, entre les organes de surveillance et les organes d'exécution ainsi que la séparation des compétences entre caisses de chômage et offices régionaux de placement sont bien évaluées.

L'évaluation juridique ainsi que le résultat des entretiens menés dans le cadre de cette évaluation ont montré que la composition de la commission de surveillance est adéquate, dès lors que l'on considère comme primordiales ses fonctions de conseil et de recherche de consensus. La commission bénéficie alors de la présence des partenaires sociaux. De ce fait, la commission ne peut pas être considérée comme étant indépendante mais comme un organe constitué de représentants d'intérêts. Toutefois, la présence d'un seul scientifique dans la commission ainsi que l'absence de critères transparents concernant la sélection des partenaires sociaux posent problèmes quant à la représentativité des membres.

La composition de la commission de surveillance est aussi délicate quand il s'agit de traiter des frais d'administration, étant donné la présence de membres issus d'organes d'exécution. Toutefois, la fonction de surveillance financière est en partie déléguée à la sous-commission *finances*, où les intérêts des représentants sont moins mis en avant.

La question de la bonne gouvernance liée à la présidence de la commission par le chef de la direction du travail du SECO est légitime ; toutefois, la qualité de





Source : CPA 2008

*Convention avec les caisses de chômage*

La convention avec les caisses de chômage repose sur un *pilotage par l'efficacité*. La convention incite le fondateur de la caisse de chômage à exécuter la loi avec efficacité. La performance de la caisse de chômage est évaluée, à l'aide d'indices pondérés.

Le fondateur de la caisse de chômage est indemnisé des frais d'administration imputables sur la base de l'art. 92, al.6, LACI et de l'ordonnance relative à l'indemnisation des frais d'administration des caisses de chômage. Ces charges découlent de l'accomplissement des tâches spécifiques de la caisse de chômage.

Les frais d'administration des caisses de chômage, dont les prestations se situent à l'intérieur d'une marge de fluctuation neutre définie, sont indemnisés à 100%, alors qu'une indemnisation plus élevée est octroyée au fondateur de la caisse fournissant une prestation supérieure à la moyenne (bonus), respectivement une indemnisation moins élevée (malus) si celle-ci ne fournit qu'une prestation inférieure à la moyenne.

## Accord avec les cantons

L'accord avec les cantons repose sur le principe du *pilotage par les résultats*. Cet accord :

- fixe les objectifs et les résultats visés dans le cadre de l'exécution de la LACI ;
- précise les conditions-cadre pour la collaboration entre la Confédération et les cantons ;
- soutient l'exécution efficace de la LACI.

Cet accord précise en outre que les objectifs de l'exécution de la LACI sont la prévention du chômage, la réinsertion rapide et durable des demandeurs d'emploi inscrits, la prévention du chômage de longue durée et de l'arrivée en fin de droits et enfin l'exécution efficace de la LACI et de la LSE.

Le système de pilotage des ORP/LMMT/ACt comprend les éléments suivants :

- indicateurs de résultats, mesure des effets ;
- benchmark (concurrence, comparaison) ;
- appréciation générale de la situation (annuelle) ;
- appréciation particulière de la situation (forme non-pécuniaire d'un malus) ;
- échange d'expériences (apprentissage mutuel, best practices) ;
- reporting, (données de conduite).

Les objectifs sont mesurés à l'aide des indicateurs de résultats présentés dans le *tableau 2*.

## Objectifs et indicateurs

*Tableau 2*

Objectifs / résultats	Indicateur	Pondération
Réinsérer rapidement	Nombre moyen de jours pendant lesquels les bénéficiaires dont le dossier a été annulé ou qui sont arrivés au bout de leur délai d'indemnisation ont perçu des indemnités de chômage dans le délai-cadre en cours.	50%
Prévenir, diminuer le chômage de longue durée	Nombre d'entrées au chômage de longue durée divisé par le nombre de personnes ayant ouvert un délai-cadre d'indemnisation treize mois auparavant.	20%
Prévenir les arrivées en fin de droits, en diminuer le nombre	Nombre d'arrivées en fin de droits dans le mois de référence divisé par le nombre de personnes ayant ouvert un délai-cadre d'indemnisation deux ans auparavant.	20%
Prévenir les réinscriptions au chômage, en diminuer le nombre	Nombre de personnes réinscrites dans le mois de référence dans un délai de quatre mois après leur désinscription divisé par le nombre de personnes désinscrites dans les quatrième, troisième et deuxième mois précédents.	10%

Source : SECO 2007

Ces indicateurs sont ensuite pondérés de manière à prendre en considération leur importance relative.

Comme les comparaisons entre cantons sont difficiles du fait de conditions différentes, un modèle économétrique permet d'épurer les données brutes des facteurs exogènes (soit les facteurs sur lesquels les ORP n'ont aucune influence). Le but est de permettre une comparaison entre cantons. Les facteurs de correction exogènes du modèle économétrique sont :

- l'état du marché du travail (nouveaux bénéficiaires) ;
- les branches saisonnières ;
- la proportion de suisses ;
- la taille de l'agglomération ;
- la part de frontaliers.

Les valeurs cantonales de l'indice de résultats ainsi corrigé sont présentées sous la forme d'un *Benchmark* et publiées une fois par an par le SECO. La comparaison entre les cantons ainsi que la publication des résultats ont pour but d'inciter les ORP/LMMT/ACt et les gouvernements cantonaux à atteindre le mieux possible les objectifs fixés et pour lesquels les cantons sont en compétition. A l'origine, il était prévu un système de bonus-malus selon le classement des cantons, mais ce dernier a été abandonné, car le modèle à la base du classement était trop fortement critiqué.

Dans *l'appréciation générale de la situation*, les prestations et résultats des ORP/LMMT/ACt sont évalués une fois par an. Ce rapport se veut un outil à l'usage de la direction des organes d'exécution de la LACI dans les cantons.

Les cantons affichant des résultats négatifs de façon répétée ou ponctuelle mais sévère doivent subir une *appréciation particulière de la situation*. Sur la base des champs d'action identifiés, le canton doit élaborer et appliquer des mesures concrètes afin d'améliorer ses résultats. L'application de ces mesures est évaluée en externe et sous la surveillance de l'organe de compensation.

Une fois par année, l'organe de compensation organise un *échange d'expériences* à l'échelle nationale. Le thème à traiter est choisi par le comité de pilotage.

### *Objectifs annuels pour le SECO*

L'organe de compensation présente quant à lui chaque année ses objectifs à la commission de surveillance. Ceux-ci sont précisés pour chaque grande section de l'organe de compensation. Des indicateurs, des délais, mesures, priorités, responsabilités sont précisés.

Dans le document « Ziele-und Aufgabenkatalog TC 2008 », les objectifs annuels de du DFE sont tout d'abord énumérés et ceux concernant plus particulièrement l'organe de compensation sont mis en évidence.

Les priorités pour le SECO sont ensuite précisées. Celles-ci peuvent relever de l'actualité ou d'autres champs du SECO (optimisation des mesures d'accompagnement, mise en œuvre de la politique régionale) qui ne sont pas forcément liées aux tâches de l'organe de compensation.

Pour le marché du travail, figurent ensuite les objectifs annuels. Par exemple pour 2008, un objectif s'attache plus particulièrement à « assurer la mise en œuvre des

tâches relevant de la LACI et de la LSE (application équitable dans les organes d'exécution, mesures et interprétation des effets et des prestations) ».

## 4.1.2 Appréciations

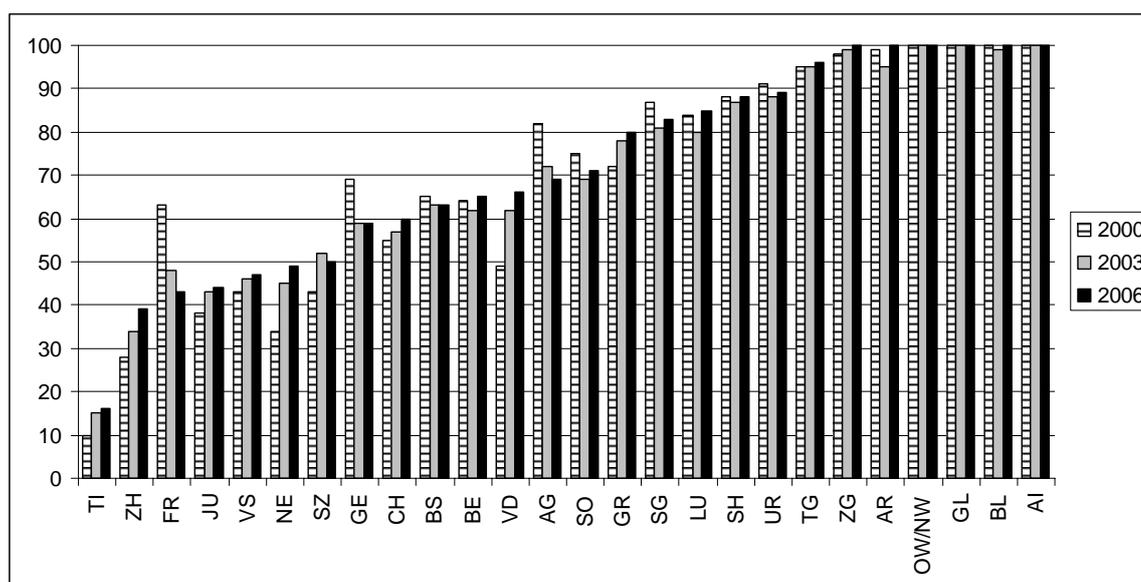
### *Système de pilotage des caisses*

Dans le cadre des entretiens, le système de pilotage des caisses basé sur les prestations a été souvent critiqué par les caisses de chômage car il ne prend pas suffisamment en compte les aspects qualitatifs ou structurels. En effet, le système bonus-malus ne repose que sur des unités de prestations. Il ne prend pas en considération les critères développés ci-dessous, qui ont un impact sur le travail des caisses et donc sur leurs frais d'administration.

Tout d'abord, la complexité des dossiers peut varier selon les spécialisations économiques régionales. Deuxièmement, la taille des caisses n'est pas prise en compte. La répartition des fonctions exigée serait ainsi pénalisante pour les petites caisses, étant donné la proportion de postes non-productifs qui en découle. Troisièmement, toutes les caisses ne font pas face à la même concurrence. Celle-ci n'a pas lieu partout (voir *illustration 5*).

### **Part de marché en % de la caisse cantonale par canton en 2000, 2003 et 2006**

*Illustration 5*



Source : CPA 2008

Ainsi, les caisses disposant d'un quasi monopole dans un canton, auraient moins à investir dans la qualité des prestations (accueil, information, temps à disposition) ou dans des locaux répartis sur l'ensemble du territoire à proximité des bénéficiaires et des concurrents. La concurrence entre caisses peut être illustrée par la part de marché des caisses publiques. Comme le montre l'*illustration 5*, la concurrence des caisses privées se manifeste surtout en Suisse latine (Tessin, Fribourg, Jura, Valais,

Neuchâtel, Genève), dans les cantons à forte densité urbaine (Zurich, Bâle-Ville, Berne) et dans le canton de Schwyz.<sup>14</sup>

Le système de pilotage des caisses est basé sur la convention, qui précise également les tâches à accomplir par l'organe de compensation. Ces tâches ne sont pas toutes remplies de manière satisfaisante selon certaines personnes interrogées dans les caisses de chômage. Il s'agit notamment des éléments relatifs aux critères de qualité et à la formation du personnel des caisses.<sup>15</sup>

Un autre problème réside dans la présence de caisses travaillant à forfait et d'autres pas. Toutes les caisses publiques et privées ont l'obligation de signer la convention. Toutefois, les caisses privées ont le choix quant au mode de calcul (forfait ou non). Cette différence de traitement est souvent relevée comme inadéquate. Il est également possible, selon de nombreuses personnes interrogées que le système de forfait soit appliqué auprès de toutes les caisses étant donné que les grandes différences d'efficacité ont été résorbées. On serait ainsi arrivé à un niveau d'efficacité qui permet de changer de modèle.

Pour l'organe de compensation, le système de pilotage est cohérent étant donné l'objectif poursuivi à savoir de disposer d'un système le plus efficace possible pour le paiement des indemnités de chômage. En outre, les critères de qualité sont indirectement pris en compte dans le système bonus-malus. L'hypothèse étant qu'une caisse très efficace et particulièrement bien organisée profite d'un bonus. Ce bonus lui permet de compenser les frais qui lui sont éventuellement mis à charge étant donné les erreurs commises (probables si elle travaille un peu trop vite, donc avec une moindre qualité !).

Ce débat autour des frais d'administration relève probablement davantage d'un sentiment de traitement différencié entre caisses de chômage et ORP que d'un réel problème. En effet, au regard des résultats des caisses (*tableau 3*), le nombre de caisses ne voyant pas leurs frais d'administration financés à 100% est très limité. Au cours des sept dernières années, seuls huit malus ont été prononcés (cela concerne quatre caisses différentes, car une même caisse y figure à chaque fois). En 2006 par exemple, 14 caisses ont bénéficié d'un bonus pour un montant total plafonné à 500'000 francs alors que seules deux caisses ont été frappées d'un malus pour un montant de 182'200 francs.

Il faut aussi relever que l'efficacité des caisses s'est améliorée et que les exigences sont toujours plus élevées : la marge de fluctuation se réduit année après année (cela signifie que la zone de malus augmente aux dépens de la marge neutre, alors que la zone de bonus reste stable). En outre, le nombre de caisses avec bonus évolue positivement. Il faut relever qu'une nouvelle convention, entrée en vigueur en 2004, introduit une nouvelle marge de fluctuation, ce qui explique le retour à un nombre de caisses bénéficiant d'un bonus relativement bas. Cela illustre le fait que les caisses améliorent leur efficacité et que les exigences augmentent.

<sup>14</sup> Association des caisses publiques de chômage de Suisse et de la Principauté du Liechtenstein (2006).

<sup>15</sup> Il s'agit des points e), f) et g) du chapitre 5 de la convention.

## Incitations financières pour les fondateurs de caisses de chômage

Tableau 3

Année	Bonus (en francs)	Malus (en francs)
2000	10 827	75 000
2001	2 356 884	208 000
2002	3 785 798	40 215
2003	4 000 000	67 874
2004	520 873	0
2005	948 708	0
2006	500 000	182 200

Source : SECO 2007

La problématique de la qualité (prestations correctes, conseils adéquats, temps à disposition, tâches de contrôle afin d'éviter des erreurs) subsiste. Elle pose la question de savoir à quels prix se font les efforts d'efficacité. Les contrôles de l'organe de compensation (chapitre 4.4) sont en partie effectués de manière à vérifier l'adéquation des prestations rendues et de remédier aux défauts le cas échéant.

### *Système de pilotage des cantons*

Le système de pilotage des cantons repose sur des incitations et des instruments différents que pour les caisses de chômage.

De manière générale, il est considéré qu'une incitation institutionnelle et financière pour les cantons relève de l'art. 27, al. 2 LACI. Cet article fixe le nombre d'indemnités journalières auxquelles a droit un assuré. En effet, si l'assuré ne réussit pas à réintégrer le marché du travail au cours de cette période, il tombe à la charge du canton, respectivement de la commune (aide sociale). Ceci devrait constituer une forte incitation pour réinsérer le plus rapidement possible les demandeurs d'emploi inscrits et éviter le chômage de longue durée ou les arrivées en fin de droits. Mais, dans certains cantons, cette incitation ne fonctionne pas adéquatement<sup>16</sup>. En effet, les personnes arrivées en fin de droits sont alors intégrées dans des programmes cantonaux avec pour but de leur permettre de remplir à nouveau les conditions légales (période de cotisation) donnant droit à l'ouverture d'un nouveau délai-cadre pendant lequel des indemnités journalières seront versées. La révision de la loi prévoit de supprimer cette possibilité.

La publication des résultats des indicateurs cantonaux permet une certaine critique par l'intermédiaire des médias et met une pression politique sur l'administration. Elle est relativement bien accueillie par les organes d'exécution.

Il convient de préciser que le modèle économétrique et la prise en compte des facteurs exogènes sont quant à eux critiqués. Le modèle est sensé pouvoir comparer les résultats entre cantons, mais il rend les résultats difficilement compréhensibles aux yeux de certains cantons. Les données brutes sont pour certaines personnes

<sup>16</sup> Voir le cas du canton de Genève traité au chapitre 4.4.4.

interrogées beaucoup plus claires et plus logiques.<sup>17</sup> Pour d'autres, le problème réside dans le manque d'explication des résultats. Il peut en effet apparaître d'une année à l'autre des changements drastiques dans le classement. Ces changements sont parfois difficilement compris. L'organe de compensation estime, quant à lui, offrir tous les outils permettant d'analyser la situation du canton : notamment au travers de l'appréciation générale de la situation et des statistiques mises à disposition.

L'appréciation générale de la situation est très bien accueillie dans les cantons ainsi que l'analyse particulière de la situation. Cette dernière est souvent perçue comme un instrument permettant d'aider les responsables à opérer des changements de pratiques chez leurs collaborateurs. Il permet d'identifier les problèmes et laisse au canton la décision sur la manière de les résoudre. C'est aussi l'occasion pour les autorités cantonales de travailler et de collaborer avec le SECO et de bénéficier d'un échange d'expériences.

En matière de MMT, il convient de relever qu'elles ont fait l'objet de diverses évaluations externes (voir annexe 2). A l'interne, l'organe de compensation dispose aussi de données de pilotage permettant aux cantons d'effectuer des comparaisons (nombre et fréquence des mesures notamment). Par conséquent, il existe en la matière quantité de statistiques MMT, de données de pilotage, et d'analyses sur l'utilisation des MMT (qui figurent dans les appréciations générale et particulière de la situation). Toutefois, il n'est pas certain que tous les organes d'exécution cantonaux les mobilisent de manière adéquate.

#### *Stratégie de conduite différenciée entre caisses de chômage et ORP/LMMT/ACT*

Du point de vue des organes d'exécution (cantons et caisses), la stratégie différenciée est relativement mal jugée (*illustration 6*) : en effet, 48% des personnes ayant répondu au questionnaire juge cette différenciation mauvaise à très mauvaise, 48% comme étant moyenne et seulement 4% comme étant bonne.

Les notes moyennes à mauvaises sont expliquées par les éléments suivants. Premièrement, une stratégie et une philosophie de conduite différentes entre les deux principaux organes d'exécution ne sont pas comprises (ils ont à faire à des chômeurs identiques) et souhaitées. Deuxièmement, cela crée des situations inconfortables au niveau du personnel. La caisse de chômage publique fait souvent partie du même office que les ORP. Le traitement différencié de ce personnel est considéré comme problématique (sentiment de sécurité plus élevé dans les ORP que dans les caisses ; sentiment d'être davantage contrôlé). Cela participe à l'impression selon laquelle les ORP sont privilégiés au détriment des caisses de chômage. Troisièmement, la pression sur les frais d'administration ne se fait qu'auprès des caisses de chômage.

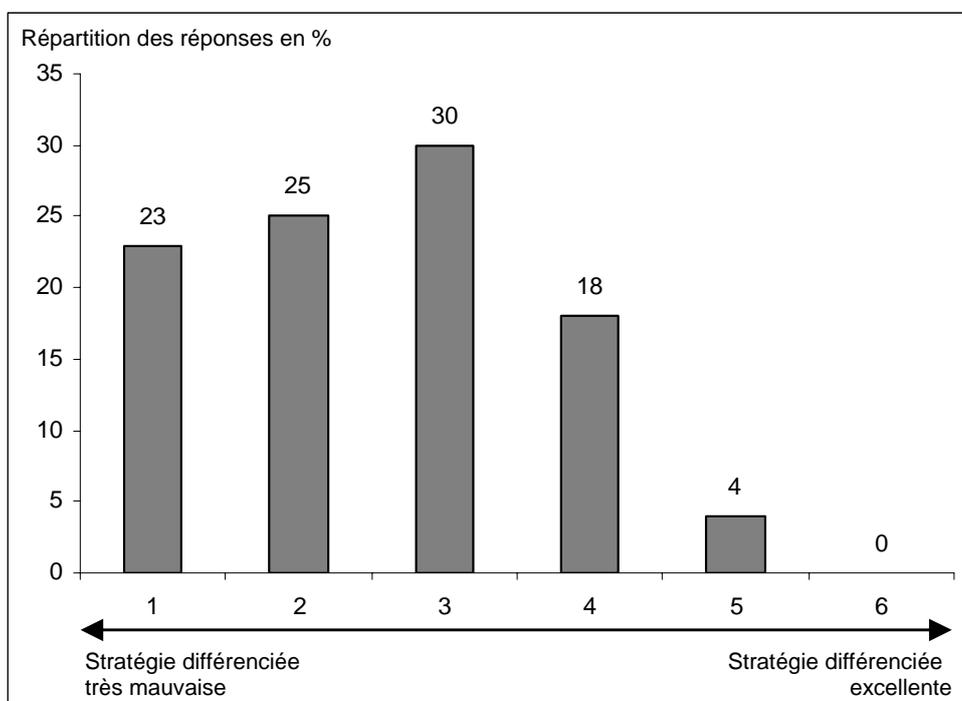
L'organe de compensation explique la différence de stratégie par la nature différente des activités. Les activités des ORP sont orientées vers le futur et celles des caisses vers le passé. La stratégie de pilotage différenciée entre les caisses et les organes cantonaux est aussi justifiée par les objectifs visés : pour le placement, ce sont les résultats qui sont déterminants alors que pour les caisses ce sont les prestations qui

<sup>17</sup> Un système bonus-malus existait aussi pour les cantons. Ces bonus ou malus étaient calculés sur la base du classement obtenu à l'aide du modèle économétrique. Ce système a été abandonné car selon quelques personnes interrogées l'organe de compensation ne pouvait pas expliquer les changements (un canton avec un bonus important connaît l'année d'après un malus).

importent le plus. Il convient de préciser qu'une stratégie différenciée apparaît comme logique, mais elle souffre d'un manque d'explication, de communication aux organes d'exécution.

### Appréciation de la stratégie de conduite et de surveillance différenciée entre caisses de chômage et ORP

Illustration 6



Source : CPA 2008

#### Capacité d'adaptation de la stratégie

On doit relever la capacité d'adaptation de la stratégie. En effet, celle-ci laisse une marge de manœuvre surtout organisationnelle aux organes d'exécution pour s'adapter à leurs besoins et à leurs problèmes spécifiques.<sup>18</sup> De plus, les objectifs précisés dans l'accord de prestations sont donnés et peuvent être adaptés suivant l'évolution de la société, de l'économie.

La convention et l'accord sont modifiés tous les quatre ans et prennent en considération les évolutions. Par exemple, au niveau de la convention, le projet de nouvelle convention avec les caisses prévoit le passage à un système de point fixe, étant donné les forts gains d'efficacité opérés dans les caisses de chômage. Ceci permettra d'éviter les effets pervers liés à une cible toujours plus difficile à atteindre étant donné qu'elle variait chaque année en fonction des résultats (cible à atteindre est la moyenne des meilleures caisses ; ceci entraîne une pression continue sur la réduction des coûts et a une conséquence sur la qualité des prestations et sur les conditions de travail des collaborateurs).

<sup>18</sup> Par exemple, les problèmes liés au chômage se posent différemment dans un canton plutôt industriel que dans un canton marqué par des activités fortement saisonnières ou touristiques.

Au niveau de l'accord avec les cantons, le modèle économétrique peut aussi être adapté en fonction de nouvelles problématiques (exemple : le caractère de canton frontalier a été récemment modifié dans le modèle).

Par contre, par rapport à l'incitation institutionnelle et financière (le fait que le bénéficiaire tombe à la charge du canton s'il arrive à terme de son délai-cadre), force est de constater que la stratégie mise en œuvre n'a pas permis de résoudre ce problème. Le canton de Genève<sup>19</sup> est souvent cité dans cette problématique car le canton a mis ce droit dans une loi alors que beaucoup d'autres cantons ont des pratiques à peu près similaires mais plus difficilement détectables.

Enfin, il a été évoqué par quelques caisses de chômage qu'étant donné la forte pression sur les ressources (licenciement du personnel en cas de baisse du chômage), les caisses sont contraintes, en cas de forte augmentation du nombre de bénéficiaires, de ne pas appliquer toutes les mesures de contrôle interne. Cette pratique serait tolérée par l'organe de compensation car dans ces périodes de fort chômage, le message est de payer avant tout.

### *Marge de manœuvre et traitement équitable des bénéficiaires de la LACI*

Cette section vise à analyser comment la stratégie en matière de conduite de l'assurance-chômage arrive à concilier un traitement équitable par rapport à la loi des bénéficiaires de la LACI avec une certaine marge de manœuvre donnée aux organes d'exécution.

En dehors de la LACI et de l'OACI, la convention et l'accord participent à une application uniforme de la loi.

En outre, l'organe de compensation s'emploie à assurer une application uniforme du droit et à donner aux organes d'exécution les instructions nécessaires à l'application de la loi (art. 110 LACI). La circulaire relative à l'indemnité de chômage a pour but de faciliter le travail des organes d'exécution. Elle a un caractère obligatoire pour les organes d'application de l'assurance-chômage.

L'accord avec les cantons permet d'indiquer aux cantons le « quoi », les buts. Le « comment » est du ressort des organes d'exécution (bien entendu dans le respect du cadre légal).

Etant donné ces différents niveaux de spécifications et leurs précisions (loi, ordonnance, convention, accord, circulaire), une marge de manœuvre existe mais est considérée comme relativement faible. Elle est avant tout organisationnelle, et permet par conséquent de prendre en compte les conditions administratives cantonales et les structures et spécificités économiques.

Les apports de cette marge de manœuvre résident dans la capacité d'adaptation au marché du travail (développement de produits spécifiques en matière de formation par exemple) et dans les effets d'apprentissage entre cantons. Chacun expérimente plusieurs solutions et peut s'inspirer d'autres expériences. La marge de manœuvre permet aussi une marge d'appréciation pour les collaborateurs et de traiter individuellement les chômeurs, c'est-à-dire en fonction de leurs besoins.

Toutefois, comme le relève l'étude menée par Behncke *et al.* (2007), davantage de fermeté au niveau des conseillers en personnel et de concentration des efforts sur une rapide réinsertion dans le marché du travail (même s'il ne s'agit que d'un

<sup>19</sup> Voir chapitre 4.4.4 traitant du cas du canton de Genève.

emploi temporaire) semblent plus productifs que les approches douces et coopératives. Les auteurs concluent qu'il ne faut pas exclure toute mesure de coopération mais qu'il faut simplement être plus ferme pour obtenir des résultats meilleurs.

En outre, selon Perret *et al.* (2007), il existe de fortes disparités entre cantons du point de vue de l'intensité de la mise en œuvre de la LACI mais aussi du point de vue de son orientation. Ainsi, certains cantons font un usage minimaliste ou maximaliste des instruments que la loi met à leur disposition. Selon les auteurs, différents cantons de Suisse centrale procèdent par exemple à une mise en œuvre minimale de la loi, alors que la quasi-totalité des cantons du nord-est de la Suisse (une dizaine), situés dans la partie fortement urbanisée de la Suisse alémanique utilise pleinement les différents instruments de lutte contre le chômage. Du point de vue de l'orientation, Perret *et al.* montrent que les instruments de réinsertion sont privilégiés dans les cantons latins alors que les instruments de contrôle sont délaissés. A l'inverse, certains cantons de Suisse centrale procèdent à une mise en œuvre de la loi qui ne prend en compte que les instruments de contrôle des chômeurs.

Ces différences n'ont jusqu'à présent pas fait l'objet d'interventions du Conseil fédéral, alors que ce dernier doit veiller à assurer une application uniforme du droit (art. 110 LACI). Ainsi, jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a pas jugé que les pratiques maximalistes ou minimalistes étaient en contradiction avec le principe d'application uniforme du droit. Cette question est aussi opportune par rapport à la pratique des sanctions, développée ci-dessous.

### **Traitement équitable et sanctions**

Dans le cadre de l'assurance-chômage, le traitement équitable ne doit pas être compris comme un traitement équivalent en tout point. Le traitement équitable tient aux droits et aux devoirs précisés dans la loi. Mais, le législateur a également voulu un traitement différencié selon les problèmes : le système est basé sur la prise en considération des différences économiques cantonales et la nécessité de traiter individuellement chaque chômeur. Il ne s'agit donc pas d'appliquer des solutions standards et c'est pourquoi une marge de manœuvre est utile.

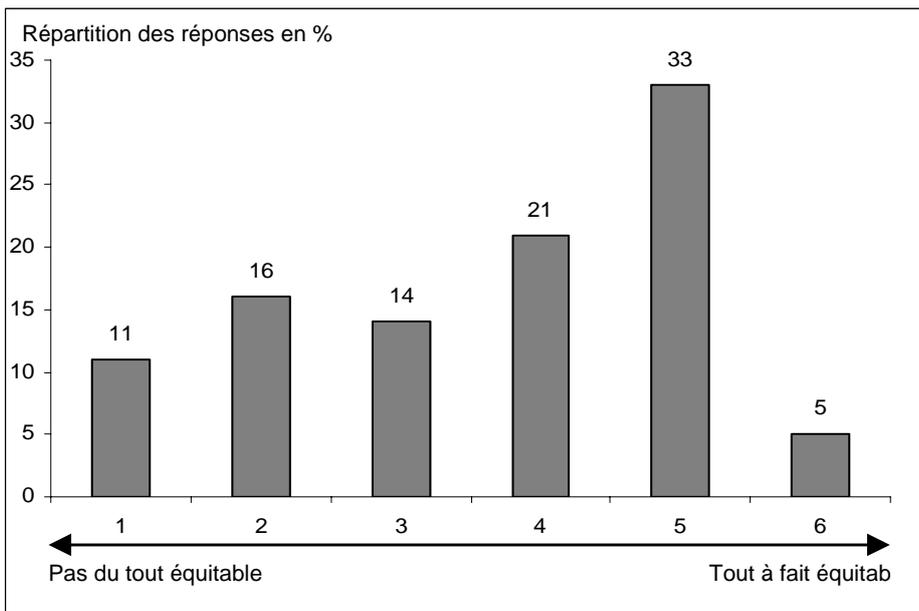
Comme le montre l'*illustration 7*, la mise en œuvre de la stratégie de conduite et de surveillance permet un traitement équitable de tous les chômeurs (indépendamment des facteurs externes) pour 38% des personnes ayant répondu au questionnaire, un traitement moyennement équitable pour 35% et un traitement inéquitable pour 27%.

Plusieurs éléments expliquent des traitements différenciés mais qui ne posent pas de problème aux yeux de la majorité de nos interlocuteurs : les structures économiques et l'activité des ORP ont une influence sur la rapidité de placement ; le nombre, le choix et la qualité<sup>20</sup> des mesures du marché du travail sont différents d'un canton à l'autre. De plus, les chômeurs ne disposent pas des mêmes chances ou possibilités de retrouver un emploi selon leur localisation (ville, campagne) ou leur profil (formation, expériences, âge).

<sup>20</sup> La qualité des mesures du marché du travail peut par exemple tenir aux intervenants, au nombre de personnes par formation, à la concurrence sur ce type de mesures dans la région observée.

## Traitement équitable des chômeurs

Illustration 7

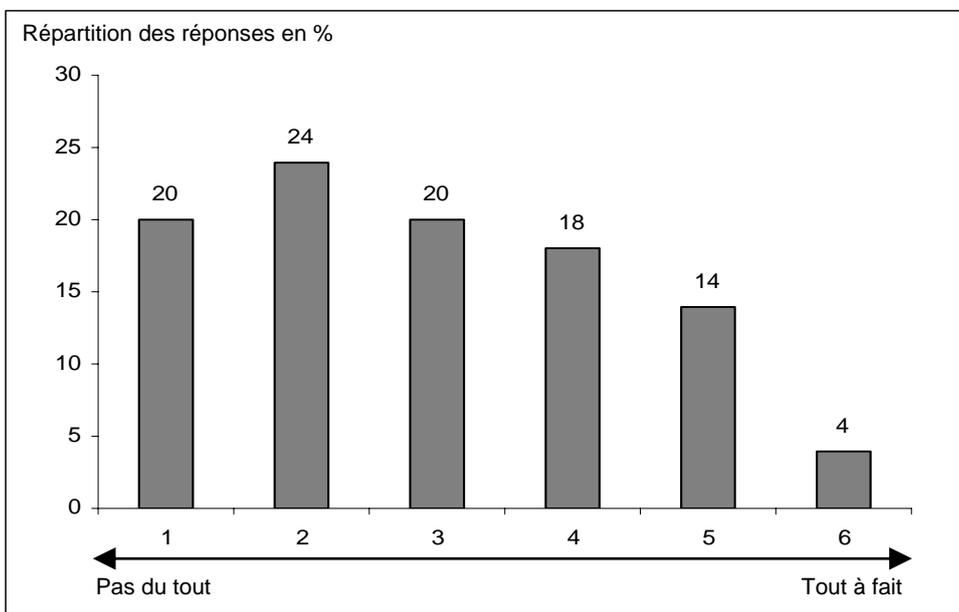


Source : CPA 2008

Par contre, selon les personnes interrogées et les réponses au questionnaire, le traitement des chômeurs n'est pas toujours équitable, surtout par rapport aux sanctions (*illustration 8*).

## Confrontation aux mêmes sanctions

Illustration 8



Source : CPA 2008

Une même faute devrait selon les personnes interrogées être pénalisée de manière identique. Ainsi, 44% des personnes ayant répondu au questionnaire estiment que les chômeurs ne sont pas confrontés aux mêmes sanctions, 38% moyennement et 18%

les considèrent comme étant confrontés à des sanctions identiques quelle que soit leur localisation.

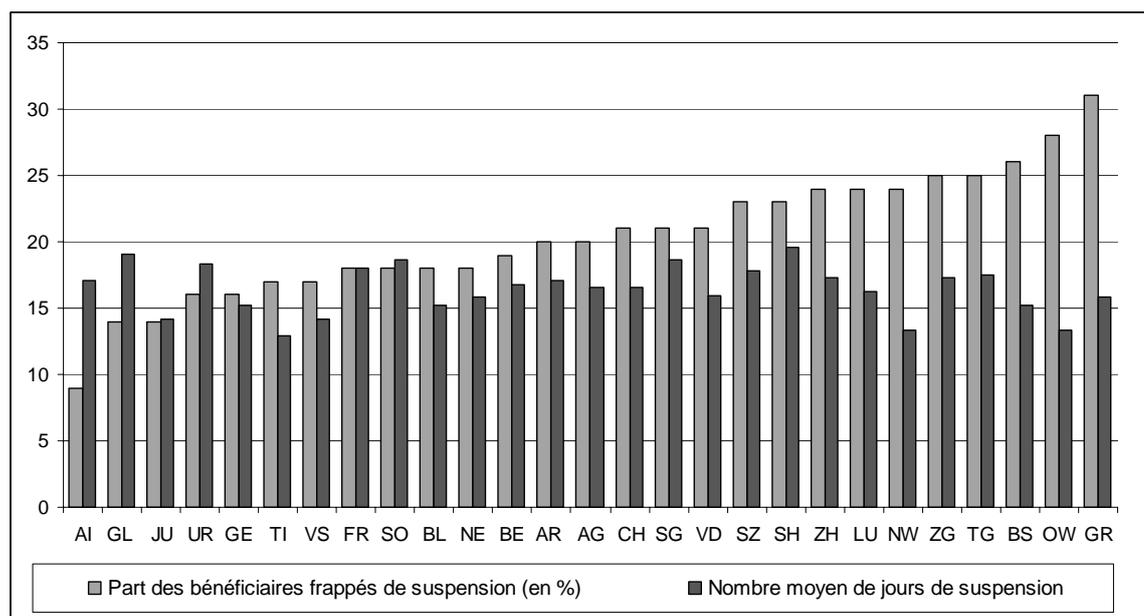
Les explications données sont les suivantes :

- les pratiques des organes d’exécution et des tribunaux varient selon les cantons (jurisprudences cantonales différentes) ;
- les pratiques sont différentes entre caisses publiques et caisses privées. Ces dernières auraient davantage de peine à infliger des sanctions étant donné que les bénéficiaires sont parfois simultanément leurs membres (syndicats) ;
- les pratiques varient entre caisses actives dans le même canton pour des questions de concurrence ;
- la population des bénéficiaires a des caractéristiques différentes entre caisses privées et caisses publiques.

L’illustration 9 montre que les bénéficiaires de l’assurance-chômage ne font effectivement pas face aux sanctions de manière identique<sup>21</sup>. La part des bénéficiaires frappés de suspension varie de 9% pour le canton Appenzell RI à 31% dans les Grisons.

### Pratiques de suspensions par canton

Illustration 9



Source : CPA 2008

De plus, si les bénéficiaires n’ont pas la même probabilité d’être suspendus, la durée de suspension est également fortement variable. Elle varie de 13 jours au Tessin à 19 jours à Zürich.

Les pratiques différentes selon la localisation est une hypothèse qui se vérifie.

<sup>21</sup> L’illustration 9 se base sur l’ensemble des sanctions imposées tant par les caisses de chômage que par les ORP. En outre, comme le montre le tableau 4, les ORP infligent légèrement plus de jours de suspensions que les caisses de chômage.

Egger et Lenz (2006), dans leur évaluation de l'impact du service public de l'emploi, constatent que l'application des sanctions par les ORP est hétérogène en raison des différentes marges d'appréciation ainsi que des différentes philosophies des ORP. Selon eux, il faut s'attendre à ce que certains ORP sanctionnent de manière moins rigoureuse que prévu par la loi. Egger et Lenz estiment que cette application hétérogène n'a pas d'incidence sur le plan économique, mais concluent toutefois que la probabilité d'être sanctionné pour comportement inadéquat n'est pas la même partout en Suisse.

En outre, comme le montre le *tableau 4*, les pratiques différenciées entre caisses privées et caisses publiques ne sont que partiellement confirmées. Il existe bien une différence entre caisses privées et caisses publiques comme le montrent les parts des bénéficiaires frappés variant de 21,6% dans les caisses publiques à 19,8% dans les caisses syndicales. Toutefois cette différence n'est pas très grande. De plus, la part de jours de suspensions des caisses par rapport au total (caisses et ORP) est plus faible dans les caisses syndicales (42% des jours de suspensions le sont par les caisses syndicales) alors que pour les caisses publiques, cette part monte à 49%.

Il s'avère donc difficile de conclure à de réelles pratiques différenciées entre caisses.<sup>22</sup>

### Sanctions par types de caisse

*Tableau 4*

Types de caisse	Total des bénéficiaires	Nombre de bénéficiaires frappés	Part en % des bénéficiaires frappés	Nombre jours de suspension	Part en% des jours de suspensions infligés par les caisses	Part en % des jours de suspensions infligés par les ORP
Total caisses publiques	180 604	38 944	21,6	657 533	49	51
Totales caisses syndicales (ERFAA)	109 490	21 727	19,8	342 073	42	58
Totales caisses patronales (Passages)	7497	1499	20	24 723	46	54

*Source* : CPA 2008, sur la base de SECO 2007.

L'organe de compensation est conscient de la problématique des sanctions différenciées. Il l'explique en partie par la marge de manœuvre souhaitée et en partie pour des raisons culturelles, cantonales. Pour limiter les différences, l'organe de compensation a développé avec l'aide des organes d'exécution une circulaire qui règle le barème des sanctions. Les collaborateurs ont ensuite une marge d'appréciation. C'est pourquoi, la formation est également un élément d'importance dans cette question.

Ici encore la question est de savoir si la marge de manœuvre est la bonne ou si le SECO doit développer des directives plus contraignantes en matière de sanctions.

<sup>22</sup> Pour ce faire, il conviendrait notamment d'observer de manière plus précise le profil des bénéficiaires et d'observer les différences entre caisses à l'intérieur d'un même canton.

Dans sa circulaire relative à l'indemnité de chômage de janvier 2007, l'organe de compensation précise que la durée de la suspension est fixée d'après le degré de gravité de la faute commise. Trois degrés de faute sont prévus: la faute légère (1 à 15 jours de suspension), la faute de gravité moyenne (16 à 30 jours) et la faute grave (31 à 60 jours). Il y a faute grave lorsque l'assuré abandonne un emploi convenable sans être assuré d'obtenir un nouvel emploi ou lorsqu'il refuse un emploi convenable sans motif valable. Dans cette même circulaire, une échelle des suspensions à l'intention des autorités cantonales et des ORP est développée. Elle précise le barème et les jours selon les fautes commises.

Au vu des nombreuses critiques concernant ces pratiques différenciées, il est étonnant que l'organe de compensation n'ait pas aussi précisé un barème concernant les sanctions infligées par les caisses de chômage, même si ces dernières disposent d'une expérience de plusieurs années, fondée sur les décisions du tribunal fédéral.

### **4.1.3 Synthèse**

Au regard des objectifs fixés dans la loi et des résultats obtenus, la stratégie en matière de conduite et de pilotage des caisses de chômage et des organes cantonaux fonctionne plutôt bien. En effet, les caisses de chômage ont enregistré de forts gains d'efficacité. Pour les cantons, cette stratégie repose avant tout sur la communication des résultats et l'amélioration grâce aux instruments développés (appréciation générale de la situation, appréciation particulière de la situation). La stratégie ne vise pas principalement des gains d'efficacité au niveau des cantons.

Il existe des potentiels d'amélioration, notamment dans l'intégration de critères de qualité, dans la communication de cette stratégie aux organes d'exécution et surtout dans le rééquilibrage des philosophies. En effet, pour de nombreux acteurs, la philosophie de pilotage est un peu trop dure pour les caisses et un peu trop souple pour les cantons.

La stratégie de pilotage différenciée permet de s'adapter en partie aux contextes économiques et géographiques. Par contre, elle n'a pas encore réussi à arrêter les pratiques cantonales critiquables, tel que le placement des chômeurs en fin de droit visant à obtenir un nouveau droit à des prestations.

En raison des différents niveaux de spécifications et de leurs précisions (loi, ordonnance, conventions, circulaire), la marge de manœuvre est limitée à une capacité d'adaptation aux besoins des bénéficiaires d'une part et organisationnelle d'autre part. Toutefois, la marge de manœuvre accordée notamment aux autorités cantonales aboutit à des solutions plus ou moins efficaces selon la stratégie de fermeté ou de coopération suivie par les conseillers. Le Conseil fédéral n'a pas jugé que ces pratiques maximalistes ou minimalistes en matière d'application des instruments étaient contradictoires avec la nécessité d'application uniforme du droit à laquelle il doit veiller.

Il est généralement admis que les chômeurs sont traités équitablement sous réserve notamment de la pratique des sanctions qui diffère d'un canton à l'autre, d'une caisse à une autre. Dans ce contexte, il est étonnant que l'organe de compensation n'ait pas précisé un barème concernant les sanctions infligées par les caisses de chômage alors que ce barème a été développé pour les sanctions infligées par les ORP.

## 4.2 Organisation et ressources

Dans le chapitre 3, les bases légales relatives à la répartition des compétences ont été présentées et analysées. Il convient dans ce chapitre de traiter de la mise en œuvre de cette répartition et de l'organisation qui en résulte. Il s'agit aussi d'étudier si cette organisation permet une mise à disposition des ressources (en termes financiers et d'information) adéquates.

### 4.2.1 Organisation et diffusion de l'information

#### *Description*

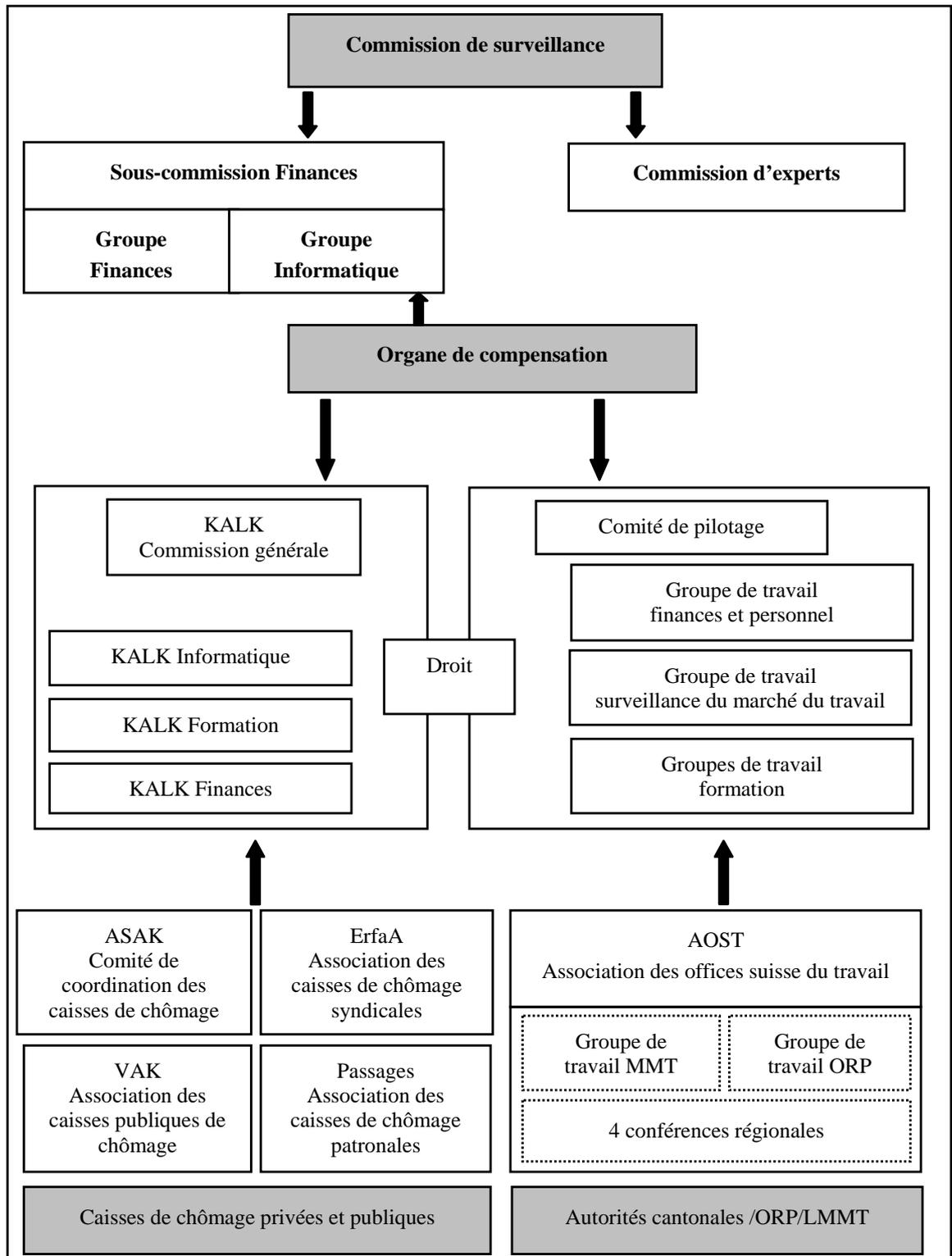
L'organisation mise en œuvre se caractérise par une multitude d'acteurs et de niveaux (*illustration 10*). La commission de surveillance ainsi que l'organe de compensation et les organes d'exécution ont créé des groupes de travail intermédiaires permettant de traiter de manière plus approfondie des questions qui leur sont soumises.

La commission de surveillance recourt essentiellement à la sous-commission *finances* pour les activités de surveillance du fonds de compensation et à la création ponctuelle d'une commission d'experts lors d'une révision de la LACI.

L'organe de compensation et les organes d'exécution ont mis sur pieds de nombreux groupes de travail communs. Ainsi, les « KALK » sont des commissions permanentes ou ponctuelles au sein desquelles siègent des représentants des caisses privées, des caisses publiques et de l'organe de compensation. Ces KALK sont spécialisées notamment dans les questions financières, informatiques et de formation. De même, les groupes de travail nationaux réunissent des représentants du SECO et des autorités cantonales. Ces groupes de travail traitent quant à eux des questions relatives aux MMT, à la surveillance du marché du travail, aux ORP, aux finances et à la formation.

## Organisation mise en œuvre

Illustration 10



Source : CPA 2008

## *Appréciations*

### **Sous-commission *finances*, commission d'experts : moyens pour que la commission de surveillance puisse remplir ses tâches**

Comme précédemment évoqué, la commission de surveillance s'occupe des questions stratégiques et de surveillance financière et l'organe de compensation des questions opérationnelles ainsi que de la surveillance de l'exécution. Du fait de son caractère de milice, la commission a créé d'autres groupes de travail conformément à l'art. 121a OACI, de manière à pouvoir remplir ses tâches. La création d'une commission d'experts lors de la révision de la LACI et la création d'une sous-commission permanente – la sous-commission *finances*, elle-même subdivisée en frais ordinaires et informatique – lui permettent d'exercer ses activités plus en profondeur. De ce fait, la commission est jugée parfois trop envahissante dans les questions opérationnelles. Cette configuration apparaît comme nécessaire étant donné les tâches qui sont confiées et le mode de fonctionnement de la commission de surveillance.

### **Communication entre commission de surveillance et organes d'exécution**

Les organes d'exécution regrettent le manque de transparence et de communication avec les cantons et les caisses de chômage sur les activités et les décisions de la commission. Entre cantons, caisses et commission de surveillance, il n'y a pas de contacts officiels. Pour les cantons et les caisses, la commission semble inaccessible et peu sensible à leur problèmes étant donné le nombre de filtres qui les séparent (caisse / association / groupes de travail / organe de compensation / sous-commission / commission).

De nombreux membres de la commission de surveillance sont actifs simultanément dans les organes d'exécution voire dans les associations de caisses ou des services de l'emploi. Mais, ces personnes ne sont pas membres de la commission en tant que représentants des ces organes. Elles ne doivent pas jouer un rôle d'information auprès des organes d'exécution, même si certains le pensent ou le souhaitent. Par conséquent, des attentes en termes d'informations ne sont pas comblées.

### **Maîtrise de l'information par l'organe de compensation**

Etant donné la présence de dirigeants de l'organe de compensation dans toutes les commissions, sous-commission et groupes de travail, de nombreuses personnes interrogées perçoivent un risque quant à la possible orientation des dossiers et à la possible influence des décisions par l'organe de compensation (ordres du jour, procès-verbaux, rédaction des rapports, application sont réalisés par l'organe de compensation). Ce risque existe mais constitue, pour la majeure partie des interlocuteurs, la contrepartie d'un système efficient. La création de secrétariats indépendants aurait non seulement un coût, mais surtout ne répondrait pas aux attentes en termes d'information.

### **Proximité du terrain et amélioration**

Au niveau de la conduite, l'organisation mise en œuvre vise à être proche des organes d'exécution, du terrain. Cela s'exprime notamment par la création de groupes de travail au niveau finances, juridiques, et de la formation tant du côté des caisses de chômage que du côté des autorités cantonales. Ceci permet effectivement

de réfléchir concrètement à des adaptations ou à des instruments qui répondent aux besoins de la pratique.

L'adéquation de cette organisation pour la conduite de l'assurance-chômage est jugée de manière variable selon les personnes interrogées. Pour une partie d'entre elles la structure remplit les fonctions et les objectifs présentés ci-dessus. La base est informée et des améliorations sont discutées dans des groupes de travail entre l'organe de compensation et les organes d'exécution. Pour d'autres, la légitimité de ces organes intermédiaires est fortement remise en question.

### **Légitimité et rôles des associations de caisses et des services de l'emploi**

Tous les acteurs ne reconnaissent pas les groupes de travail et les associations comme étant légitimes pour « négocier » avec l'organe de compensation ou pour le moins coopérer. Ils ne les considèrent pas comme représentatifs de leurs intérêts.

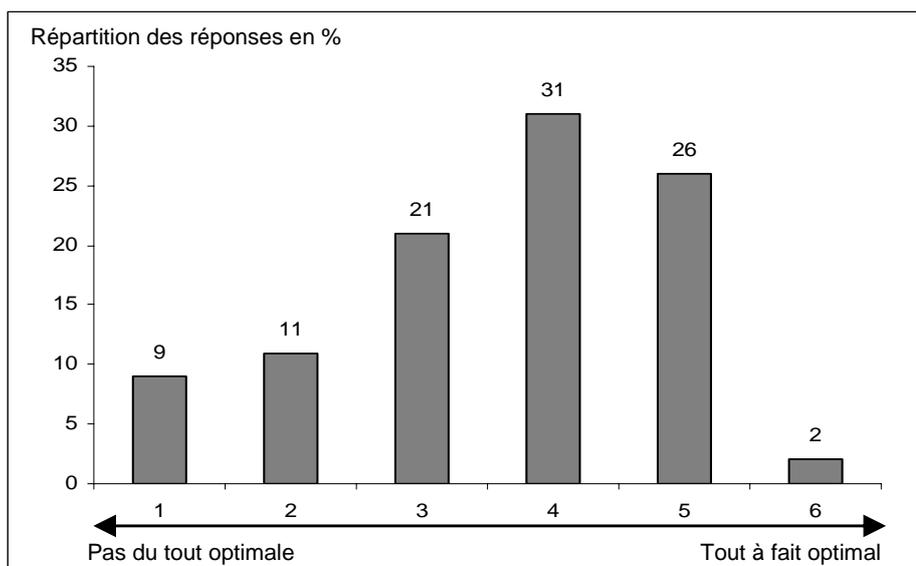
En outre, les processus de communication et d'information « officiels » ne sont pas suffisamment transparents. Plusieurs cantons estiment que l'organe de compensation compte trop souvent sur une communication indirecte, c'est-à-dire via les associations de caisses ou de cantons (VAK, Passages, ErfaA, AOST). Ceci peut constituer un filtre supplémentaire et renforce le manque de transparence. Ainsi, l'origine de la communication ou de la décision, n'est pas toujours claire : est-ce une décision de l'organe de compensation ? Est-ce un conseil de l'association ? Dans quelle mesure les organes y sont-ils soumis, tenus ?

### **Diffusion de l'information évaluée moyennement**

Les éléments ci-dessus sont confirmés par les résultats du questionnaire (*illustration 11*) qui montre une évaluation partagée. En effet, 28% des personnes interrogées considèrent la diffusion de l'information comme bonne à optimale, 52% comme étant moyenne et 20% comme étant mauvaise.

### **Diffusion optimale de l'information**

*Illustration 11*



Source : CPA 2008

Ce résultat s'explique par les constatations suivantes, déjà évoquées précédemment pour la plupart :

- manque de transparence quant au diffuseur de l'information ;
- trop de canaux d'information ;
- mauvaise voire absence de communication entre organes d'exécution et commission de surveillance ;
- complexité du système est excessive ;
- absence d'accès aux données des autres organes ;
- masse trop importante d'information ;
- entre caisses de chômage publiques et ORP les relations sont quotidiennes mais souvent la diffusion de l'information dépend du niveau d'intégration de la caisse dans le service de l'emploi ; entre les autres acteurs les relations sont plus espacées donc souvent moins faciles.

Enfin, la structure n'est pas forcément claire pour les assurés. Des séances d'informations sont mises sur pieds de manière à la leur expliquer ! En effet, la séparation ORP et caisses de chômage pose quelques problèmes pour les assurés. Le chômeur doit d'abord se rendre à l'ORP pour s'inscrire (art. 10 et 17 LACI), puis dans une caisse de chômage. Toutefois, leur interrogation première au départ relève de l'indemnisation et non de la réinsertion. La logique est ainsi difficile à suivre car les conseillers ORP doivent répondre à des questions relevant des caisses de chômage. L'inverse (la caisse en premier) permettrait aux bénéficiaires d'être plus à l'écoute sur les possibilités de retrouver un emploi, une fois les questions d'indemnisation clarifiées.

## **4.2.2 Ressources financières**

### *Description*

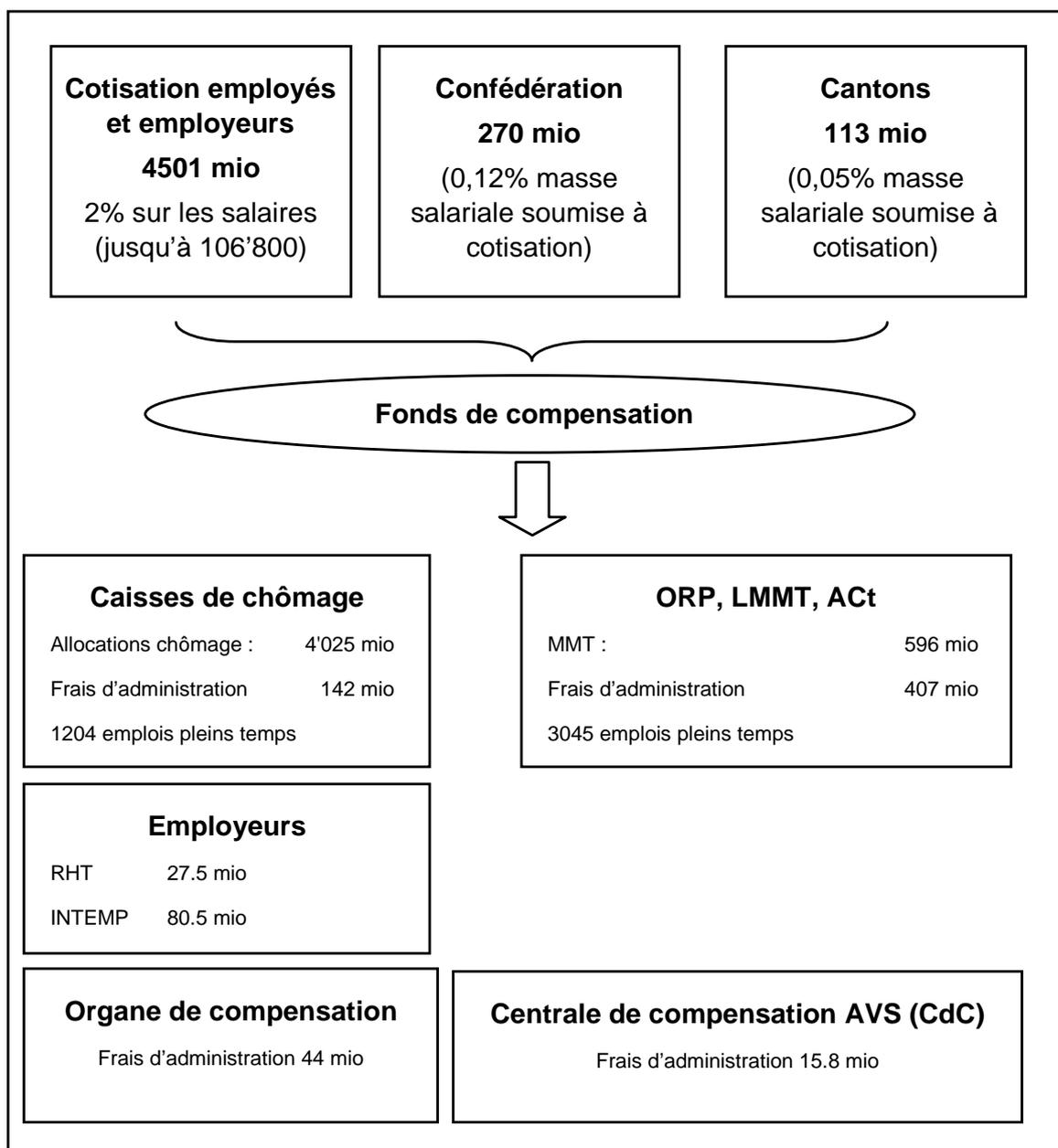
Selon l'art. 90 LACI, l'assurance chômage est financée par (*illustration 12*) :

- les cotisations des assurés et des employeurs ;
- une participation de la Confédération aux coûts du service de l'emploi et des MMT ;
- le rendement de la fortune du fonds de compensation.

La participation de la Confédération aux coûts du service public de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail visée à l'art. 90b LACI s'élève est à 0,15% de la somme des salaires soumis à cotisations. Cette participation est passée à 0,12% dans le cadre de la loi sur le programme d'allègement budgétaire 2004 pour les années 2006 à 2008. Si les moyens prévus à l'art. 90 ne suffisent pas à couvrir les dépenses de l'assurance, la Confédération accorde des prêts de trésorerie. En vertu de l'art. 92, al.7 LACI, les cantons participent aux coûts du service de l'emploi et des mesures relatives au marché du travail à raison de 0,05% de la somme des salaires soumis à cotisation.

## Principaux flux financiers du fonds de compensation, année 2006, en francs

Illustration 12



Source : CPA 2008

### Appréciations

L'illustration 12, permet de mettre en perspective les critiques portant sur l'organisation avec ses coûts et notamment les frais d'administration.

C'est dans le cadre de la révision technique de la LACI en 2000 que les tâches financées par la Confédération et celles financées par le fonds ont été précisées. 117 postes de travail ont été attribués à l'organe de compensation et financés par le fonds pour les questions d'assurance-chômage, alors que 40 postes de l'organe de compensation sont financés par la Confédération.

Jusqu'ici, la Confédération se bornait à combler les lacunes de financement et les cantons ne prenaient en charge qu'une partie des coûts afférents aux mesures relatives au marché du travail.

La commission de surveillance est très sensible quant aux questions relatives au financement des frais d'administration par le fonds de compensation. En l'occurrence, la commission surveille les 117 postes, financés par le fonds, attribués à l'organe de compensation. La sous-commission *finances* suit l'évolution des activités et l'affectation de ces postes. Les changements et renouvellements de postes doivent être justifiés.

Un problème tient au fait que la part de la Confédération est sujette aux décisions relatives aux programmes d'allégement budgétaire notamment. Cinq postes financés par la Confédération ont été biffés dans ce cadre (sur 40). Les activités de conseil juridique auprès des organes d'exécution ont dû être limitées.

C'est donc essentiellement par le budget que la commission s'assure de l'utilisation du fonds de compensation par l'organe de compensation. Le budget est discuté par secteur, but, ressources, postes à charge de l'assurance-chômage. Les groupes de la sous-commission *finances* (informatique et frais ordinaires) analysent tous les documents et conseillent la commission de surveillance d'agréer (ou non) le budget de l'organe de compensation.

### **4.2.3                   Autres ressources**

#### *Appréciations*

Les informations, circulaires et statistiques mises à disposition des différents acteurs par l'organe de compensation sont jugées de manière positive. Une évolution qualitative positive depuis quelques années a été maintes fois soulignée.

L'organe de compensation communique avec les organes d'exécution au travers du TCnet (système extranet) et des différents documents envoyés.

Il existe des directives pour les caisses, les ORP et les services LMMT. Ces directives peuvent être d'ordre juridique ou financier. Certains cantons font ensuite leurs propres directives, en y intégrant les spécificités cantonales. Les collaborateurs ne reçoivent par conséquent pas celles du SECO, mais celles de leur canton.

L'organe de compensation gère deux systèmes informatiques. Le système d'information pour le placement et la statistique du marché du travail (PLASTA) est une base de données où sont recensés tous les actes en lien avec les chômeurs : formation, sanction. Le système électronique de paiements des caisses de chômage (SIPAC) est un outil de gestion financière pour les caisses. Une interface entre PLASTA et SIPAC assure la transmission des données nécessaires aux paiements des indemnités de chômage et des dépenses engagées pour les mesures de réinsertion. LAMDA est une base de données gérée également par le SECO, qui récolte l'ensemble des données des deux systèmes PLASTA et SIPAC.

De nombreux problèmes se sont posés au départ quant à la gestion de ces projets informatiques. La commission de surveillance a fait développer une stratégie informatique et par l'intermédiaire du groupe informatique de la sous-commission *finances* suit de près l'évolution de ces projets. Une amélioration conséquente est relevée de la part de nombreuses personnes interrogées.

L'assurance-chômage dispose d'un outil puissant, permettant de livrer de nombreuses données. La qualité de ces données est jugée relativement bonne. Toutefois, des doutes sont émis quant aux pratiques jugées parfois très différenciées. En effet plusieurs milliers de collaborateurs entrent des données statistiques sans que l'organe de compensation n'ait normé l'ensemble des concepts. La nouvelle conception de PLASTA devrait résoudre ce type de problèmes (choix limités, à l'aide de menus déroulants par exemple). Cette nouvelle conception est en cours d'implantation.

De plus, la présence de deux systèmes informatiques parallèles soulève des doutes auprès de nombreuses personnes interrogées tant à l'organe de compensation que dans les organes d'exécution. Un seul système serait probablement plus efficace, plus facile à gérer. L'explication de la présence de deux systèmes tient au refus des caisses privées d'avoir un même système que les cantons. Les coûts informatiques représentent environ 60 millions de francs par an (organe de compensation et organes d'exécution).<sup>23</sup>

Une autre critique souvent entendue de la part des organes d'exécution est la « non »-possibilité de disposer des données des autres organes, pour mener des comparaisons.

#### 4.2.4 Caisses publiques - caisses privées

##### *Description*

Dans l'organisation prévue par la LACI, il existe des caisses publiques et des caisses privées. Cette question a déjà fait l'objet d'une évaluation d'un point de vue juridique (chapitre 3). Il convient ici, de faire part des appréciations des personnes interrogées et des réponses obtenues dans le questionnaire.

#### Evolution des caisses de chômage entre 1998 et 2006

*Tableau 5*

Types de caisses	2006			1998			Nombre d'offices de paiement	Nombre d'emplois à plein-temps
	Part de marché	Nombre de caisses	Nombre d'offices de paiement	Part de marché	Nombre de caisses	Nombre d'offices de paiement		
Caisses publiques	60%	25	25	752	53%	26	14	785
Caisses syndicales	37%	6	108	416	41%	12	200	570
Caisses patronales	3%	8	0	37	6%	10	0	63
Totaux		39	133	1205		48	214	1418

Source : SECO, 2007

Comme l'illustre le *tableau 5*, les caisses publiques occupaient 60% du marché en 2006 alors que les caisses syndicales 37% et les caisses patronales seulement 3%.

<sup>23</sup> Voir réponse du Conseil fédéral du 06.09.2006 à l'interpellation 06.3330 Coûts administratifs de l'assurance-chômage, déposée par Bortoluzzi Toni.

Relevons également qu'entre 1998 et 2006, le nombre de caisses a diminué de 9 unités et le nombre d'emplois à plein temps est passé de 1418 à 1205 évoquant pour une part les gains d'efficacité obtenus.

### Appréciations

Caisses publiques et caisses privées n'ont pas les mêmes caractéristiques. Chacune semble disposer de certains avantages ou inconvénients selon les entretiens réalisés.

Avantages des caisses publiques par rapports aux caisses privées :

- les assurés sont plus fréquemment dirigés vers les caisses publiques par les ORP (caisse publique en tête de liste par exemple).

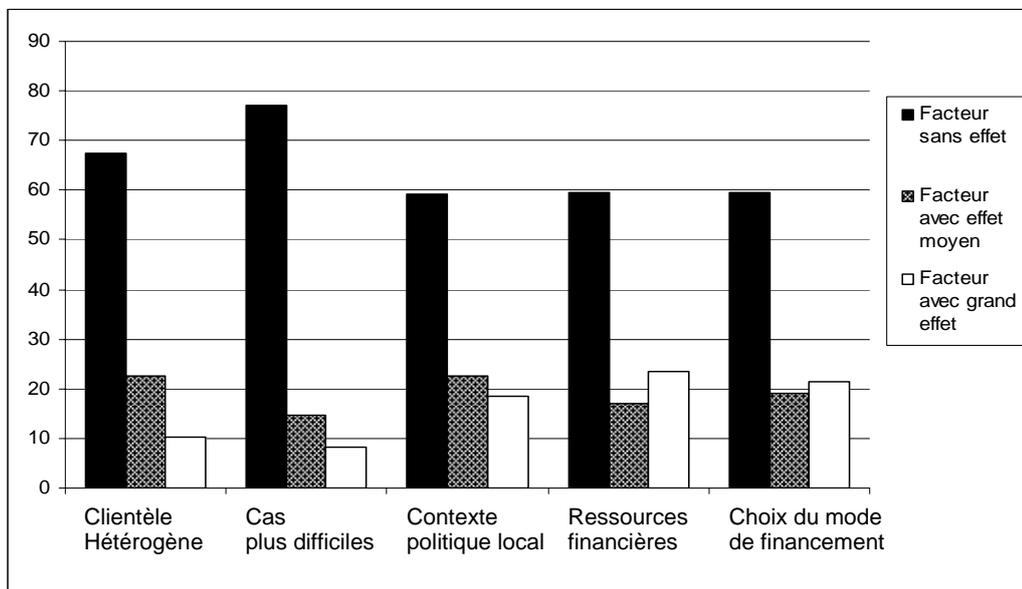
Avantages des caisses privées par rapport aux caisses publiques :

- pas de publicité possible pour les caisses publiques ;
- souplesse dans la gestion du personnel ;
- relations privilégiées avec le patronat : les caisses privées sont informées plus rapidement lors de licenciements collectifs ;
- soutien politique et pression politique plus forte en faveur des caisses syndicales ;
- les caisses syndicales ont une structure nationale dans l'organisation.

En outre dans le cadre du questionnaire, les hypothèses relatives aux désavantages des caisses publiques par rapport aux caisses privées n'ont pas été confirmées (*illustration 13*).

### Désavantages des caisses publiques par rapport aux caisses privées

*Illustration 13*



Source : CPA 2008

En effet, la clientèle plus hétérogène pour les caisses publiques n'est généralement pas considérée comme un désavantage.

L'hypothèse selon laquelle les cas seraient plus difficiles à traiter dans les caisses publiques n'est pas non plus validée.

Trois éléments sont quant à eux un peu plus partagés. Mais ils ne constituent pas un désavantage pour la majorité des personnes ayant répondu au questionnaire. Ces trois facteurs sont les suivants :

- le contexte politique local ;
- les ressources financières (liberté d'ouvrir ou non une succursale par exemple) ;
- le choix du mode de financement (forfaitaire, point).

#### **4.2.5 Synthèse**

De manière à pouvoir remplir ses tâches de surveillance et de conseil de manière adéquate, la commission de surveillance recourt aux services d'une sous-commission pour la surveillance du fonds de compensation. Lors de révision de loi, une commission d'experts prépare les travaux de la commission de surveillance.

Un manque de communication entre commission de surveillance et organes d'exécution est ressenti par ces derniers. Il n'existe pas de canaux d'information prévus, ce qui participe à ce déficit de transparence.

Du fait de la multitude d'acteurs et des thèmes à traiter, l'organe de compensation dispose de la maîtrise de l'information. Ceci est critiqué pour des questions d'indépendance et d'influence, mais est généralement vu comme un avantage du point de vue de la qualité de l'information et de l'efficacité.

L'organisation mise en œuvre, permet une proximité avec le terrain. Les nombreux groupes de travail impliquent les caisses de chômage et les autorités cantonales. L'organisation permet ainsi des améliorations et des apprentissages entre institutions.

Du fait de leur présence dans la Commission de surveillance et dans l'ensemble des groupes de travail, il est souvent admis que les associations de caisses de chômage ou des autorités cantonales jouent un rôle important dans la diffusion de l'information. Toutefois, de nombreux acteurs remettent en question cette légitimité et la transparence de l'information ainsi transmise.

En matière informatique, des progrès ont été possibles grâce au suivi de la commission de surveillance. Cependant, deux systèmes parallèles (PLASTA et SIPAC) ont été construits, surtout en raison de l'opposition des caisses de chômage privées à partager un même système que celui des cantons.

Enfin, les caisses publiques et privées disposent chacune d'avantages et de désavantages. Il est difficile de conclure au fait qu'un type de caisses soit plus favorisé qu'un autre type.

### 4.3 Les instruments de conduite et de surveillance de la commission de surveillance

La commission de surveillance assume des fonctions de contrôle, de conseil et de décision dans le domaine de l'assurance-chômage.

Elle tient trois à cinq séances par année. Elle est secondée dans ses activités par la sous-commission *finances*.

#### 4.3.1 Surveillance du fonds de compensation

##### *Description*

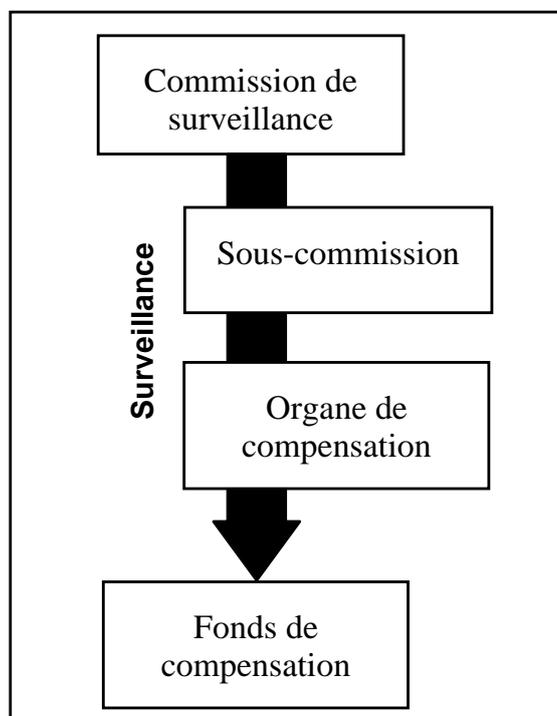
L'une des tâches principales de la commission est la surveillance du fonds de compensation. Dans cette activité, la commission analyse les budgets, les frais d'administration des organes d'exécution, de l'organe de compensation et de tout ce qui est financé par le fonds : projets internes, recherches, mandats confiés à l'extérieur.

La commission de surveillance a accès à tout. Si l'organe de compensation détecte un problème dans le cadre de ses tâches opérationnelles, il doit en informer la commission de surveillance.

La commission de surveillance a délégué à la sous-commission *finances* plusieurs tâches de surveillance (*illustration 14*).

##### Mise en œuvre de la surveillance par la commission de surveillance

*Illustration 14*



Source : CPA 2008

La sous-commission *finances* conseille la commission de surveillance dans les questions financières de l'assurance-chômage et veille à ce que la commission remplisse les tâches que lui confie la loi dans ce domaine. En sa qualité d'instance inférieure de la commission de surveillance, elle a entre autres traité les objets suivants en 2006<sup>24</sup> :

- comptes 2005 et Budget 2007 ;
- résultats des audits de gestion ;
- chiffres clés du chômage et développement des frais d'administration ;
- convention avec les fondateurs de caisses de chômage ;
- mise en œuvre de la stratégie informatique et suivi de projets ;
- surveillance et pilotage du projet Nouvelle conception PLASTA ;
- préparation d'un Benchmark des coûts informatiques de l'assurance-chômage ;
- élaboration de directives pour l'introduction d'un système de gestion électronique des documents dans les organes d'exécution.

### *Appréciations*

Il se trouve que sans la sous-commission, la commission de surveillance – une commission de milice – n'aurait pas les moyens de mener une surveillance adéquate. En outre, malgré un effort réalisé par l'organe de compensation, les informations (documents) transmises aux membres de la commission sont d'un volume trop important selon plusieurs membres de la commission. Par conséquent, la sous-commission prépare dans beaucoup de cas les décisions et permet une surveillance adéquate. La sous-commission a notamment poussé à une amélioration des processus (informatique par exemple).

Le revers de cette situation réside dans le fait que pour certaines personnes interrogées à l'organe de compensation, la sous-commission se préoccupe un peu trop de questions opérationnelles. De plus, pour certains, le fait que cette sous-commission soit présidée par le responsable du domaine *Marché du travail et assurance chômage* donne trop de pouvoir à l'administration.

Certains membres de la commission estiment ne pas pouvoir exercer leur devoir sans la présence de la sous-commission. En d'autres termes, la commission s'apparenterait à une chambre d'enregistrement, elle décide sur la base des propositions de la sous-commission.

Selon l'art. 89, al. 5 LACI, la commission de surveillance est compétente pour l'approbation du budget et des comptes relatifs aux frais d'administration des cantons, des caisses et de l'organe de compensation. Toutefois, l'ordonnance et le mandat de prestations ne permettent pas à la commission d'exercer réellement cette compétence auprès des organes cantonaux et des caisses de chômage : les budgets des organes d'exécutions et des MMT ne peuvent pas être remis en question par la commission de surveillance, étant donné les grandes variations admises du fait de l'évolution du nombre de chômeurs. La commission peut en prendre connaissance

<sup>24</sup> SECO 2007, p.3.

mais elle n'a rien à décider en la matière.<sup>25</sup> Etant donné cette situation, la sous-commission *finances* a estimé devoir intervenir sur les mandats de prestations et être consultée lorsque ces bases changent.

Tous les projets financés par le fonds de compensation (28 actuellement) font l'objet d'une surveillance étroite tout comme la répartition du personnel financé par le fonds de compensation.

Les honoraires de consultants et d'études font aussi l'objet de la surveillance de la sous-commission (*tableau 6* ; subventions de la recherche scientifique fera l'objet du chapitre 4.3.3).

### **Honoraires pris en charge par le fonds de compensation de l'assurance-chômage de 2004 – 2006 (en francs)**

*Tableau 6*

Honoraires	2004	2005	2006	Totaux
Honoraires traductions	146 402	80 662	96 569	323 632
Honoraires tâches d'exécution externalisées	1 745 168	2 233 732	2 124 010	6 102 910
Honoraires projets	2 567 766	1 262 526	1 325 557	5 155 849
Employés temporaires	97 000			97 000
Recrutement de personnel			21 562	21 562
Services informatiques : gestion du système	2 445 912	2 332 507	1 414 008	6 192 427
Services informatiques : entretien	5 705 893	4 569 857	2 966 611	13 242 361
Services informatiques : innovation	6 365 051	6 490 112	10 741 235	23 596 398
<b>Totaux</b>	<b>19 073 192</b>	<b>16 969 396</b>	<b>18 689 552</b>	<b>54 732 139</b>

*Source* : SECO, 2007

Il convient de relever la part très importante des coûts informatiques, qui explique que la sous-commission *finances* ait dédié un groupe de travail spécifique au suivi informatique.

### **4.3.2 Assistance et propositions au Conseil fédéral**

#### *Description*

Selon l'art. 89. al. 2 et 3. La commission de surveillance assiste le Conseil fédéral :

- dans toutes les questions financières relatives à l'assurance, notamment en cas de modification du taux de cotisation, domaine où elle peut formuler

<sup>25</sup> Les compétences de la commission de surveillance en matière de budget ne sont pas limitées en ce qui concerne l'organe de compensation.

elle-même des propositions, ainsi qu'en ce qui concerne la détermination des frais d'administration à prendre en compte ;

- dans l'élaboration des textes législatifs et peut formuler des propositions, en particulier dans le domaine des mesures relatives au marché du travail.

Dans la pratique, cette tâche de conseil n'intervient, selon les personnes interrogées que dans le cadre de révision de loi. Précisons que, la compétence d'augmenter les cotisations et de présenter modification de loi appartient au Conseil fédéral.<sup>26</sup>

Dans le cadre de révision législative, le Conseil fédéral a chargé la commission de surveillance de nommer une commission d'experts. Celle-ci a travaillé sur la base de propositions préparées par le SECO. Les travaux de la commission d'experts ont été ensuite analysés par la commission de surveillance.

### *Appréciations*

Pour certains experts, il existe une faiblesse dans les relations entre la commission de surveillance et le Conseil fédéral. Ce dernier ne consulte presque jamais la commission de surveillance (à l'exception des cas de révisions de la loi). En outre, les propositions de la commission ne sont pas prises en considération dans leur logique entière. Ceci a par ailleurs été le cas dans le cadre de l'actuelle révision (en consultation du 14 décembre 2007 au 28 mars 2008). L'augmentation du taux de cotisation comprenait une part de remboursement de la dette. Cette part a été biffée dans un premier temps par le Conseil fédéral, puis réintégrée suite aux réactions écrites de membres de la commission de surveillance. Certains estiment dangereux que le département puisse ainsi remettre en question un compromis trouvé dans la commission de surveillance.

Pour la plus grande partie des acteurs interrogés, il est tout à fait opportun que la commission de surveillance conseille mais ne décide pas. La présence des partenaires sociaux est essentielle dans ces tâches de proposition au Conseil fédéral. Cela permet d'avoir des propositions claires, équilibrées, réalistes, applicables et d'obtenir un gain de temps considérable pour la suite du processus politique. On considère son rôle comme étant celui de trouver un compromis (jusqu'où il est possible d'aller sans référendum de la part des partenaires sociaux). Par contre, pour quelques personnes interrogées, la commission de surveillance ne devrait qu'avoir une fonction d'expert technique et scientifique et n'a pas de rôle politique à jouer ou de compromis à trouver.

Dans ce rôle de conseil, les organes d'exécution s'inquiètent parfois de la distance de la commission par rapport aux problématiques du terrain. Plusieurs personnes interrogées dans les caisses et les cantons s'étonnent que la commission ne se soit jamais déplacée dans l'un ou l'autre des organes d'exécution. En outre, ces personnes s'inquiètent aussi de la prise en compte de toutes les problématiques : la commission se préoccupe-t-elle ou se pose-t-elle les bonnes questions ? La commission de surveillance est-elle en mesure de détecter de manière précoce les situations problématiques et en tire-t-elle des stratégies et des mesures ? Force est de constater que des doutes subsistent, essentiellement en raison de la composition de la commission (voir chapitre 3.2).

<sup>26</sup> Art. 90c LACI.

Ainsi, la tâche de conseil fonctionne surtout lors de révision de la loi (voir ci-dessous). Sinon, l'exercice de cette tâche suppose une composition de la commission de surveillance à la fois plus neutre et plus représentative des travailleurs et employeurs, ce qui n'est pas le cas. De plus, de part l'implication de nombreux membres de la commission dans des organes d'exécution de l'assurance-chômage, plusieurs observateurs émettent des doutes sur le traitement et/ou le conseil de sujets qui pourraient les déranger (compromis de blocage), comme par exemple, une caisse unique, des indemnités journalières dégressives, des refontes de structures.

### *Révisions LACI*

Trois ans après son assainissement, l'assurance-chômage (AC) était déjà retombée dans les chiffres rouges. De l'avis d'experts, la dernière révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) se fondait sur une hypothèse trop optimiste : un nombre moyen de chômeurs évalué à 100'000. Ceci est l'un des éléments à la base de cette présente évaluation. Il convient de comprendre si les organes de surveillance ont rempli leurs tâches de manière adéquate.

Le financement de l'assurance était prévu pour un chômage moyen de 100 000 chômeurs sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Durant les dernières années une valeur aussi basse n'a pas pu et ne pourra pas être atteinte pour les années à venir.<sup>27</sup> A l'époque, cette décision de 100 000 chômeurs avait été prise sur la base d'une étude menée par le professeur Sheldon et résultait aussi d'un compromis. Maintenant, tout le monde s'accorde pour dire que cette hypothèse était trop optimiste mais, qu'il n'était pas possible à l'époque de le prévoir. En outre, l'entrée en vigueur de la troisième révision le 1<sup>er</sup> juillet 2003 s'est accompagnée d'une phase de récession ce qui explique en partie la rapidité avec laquelle le fonds de compensation est entré dans les chiffres rouges (l'entrée en vigueur est mal tombée !).

A fin 2005, préoccupé par l'évolution des finances de l'assurance-chômage, le DFE a chargé la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage d'étudier, dans le cadre d'une commission d'experts désignée par elle et collaborant avec le SECO, des mesures, tant du côté des recettes que de celui des dépenses, propres à assurer le financement à long terme de l'assurance-chômage. Le but de ces travaux était de pouvoir soumettre au Conseil fédéral, en automne 2006, un rapport qui, faisant le point sur la situation financière, présente des conclusions et des propositions.

La commission d'experts constituée par la commission de surveillance du fonds de l'assurance-chômage a estimé, en effet, que l'hypothèse relative au nombre de chômeurs moyen était trop basse. Sur la base d'une étude à nouveau menée par le Professeur Sheldon, elle a proposé d'orienter le financement (et les prestations) de l'assurance-chômage sur un effectif moyen fixé à 125 000 chômeurs.

La question du calendrier s'est aussi posée. Pourquoi attendre, dès lors que l'on savait que la dette du fonds de compensation allait se creuser et ne pourrait pas se résorber ? Le plafond d'endettement fixé à l'art. 90c, al. 1 LACI, n'a jamais été

<sup>27</sup> Malgré la bonne conjoncture et le recul du chômage, l'assurance-chômage est déficitaire. Avec un taux de chômage moyen établi à 3,3%, l'exercice 2006 s'est clôturé sur un déficit de plus d'un milliard de francs. A fin 2007, la dette s'élevait à 4,8 milliards de francs.

dépassé.<sup>28</sup> Le Conseil fédéral n'était donc pas tenu de proposer une nouvelle révision. Il était donc très difficile politiquement de proposer un projet de révision de loi (revoyant les prestations à la baisse et les cotisations à la hausse) tant que la dette restait dans des proportions limitées.

En outre, étant donné l'entrée en vigueur de la révision mi-2003 et la réaction du Conseil fédéral dès 2005 quant à la création d'une commission d'experts, on ne peut pas conclure à un manque de réactivité des organes de surveillance. La commission d'experts a rendu son rapport en octobre 2006 et en décembre 2007 la révision était en consultation. La consultation aurait pu avoir lieu plus tôt dans l'année, mais la situation économique très favorable accompagnée des élections fédérales en octobre 2007 l'ont repoussé de quelques mois.

### 4.3.3 Recherche sur le marché du travail

#### *Description*

Selon l'art. 73 LACI, l'assurance-chômage peut allouer des subventions destinées à promouvoir la recherche appliquée en matière de marché de l'emploi. La commission de surveillance statue sur l'allocation des subventions. L'organe de compensation peut délivrer lui-même des mandats de recherche avec l'accord de la commission de surveillance. L'art. 73a LACI précise en outre que l'organe de compensation veille, après consultation de la commission de surveillance, à ce que l'efficacité des mesures relevant de l'assurance-chômage soit contrôlée.

Sur ces bases, la commission de surveillance a, depuis 2000, accepté la conduite de recherches scientifiques (voir liste annexe 2) pour un montant de plus de 3 millions de francs (*illustration 15*).

Entre 2004 et 2006, les études ont été consacrées à des évaluations des mesures relatives au marché du travail. Comme les ORP et les MMT sont coûteux, il s'agissait de s'assurer que les fonds qui y sont affectés, sont utilisés de manière judicieuse et conforme aux objectifs.<sup>29</sup> C'est pourquoi la Confédération a lancé plusieurs évaluations sur ce thème. Ce deuxième cycle d'évaluations<sup>30</sup> a fait l'objet de six études menées entre 2004 et 2006. Le premier cycle d'évaluation, terminé en 2000, a consisté dans une vaste analyse des MMT et des prestations des ORP. Bien qu'elles aient été réalisées avec circonspection, des doutes sur les résultats de ces évaluations pesaient étant donné la jeunesse du système des MMT.

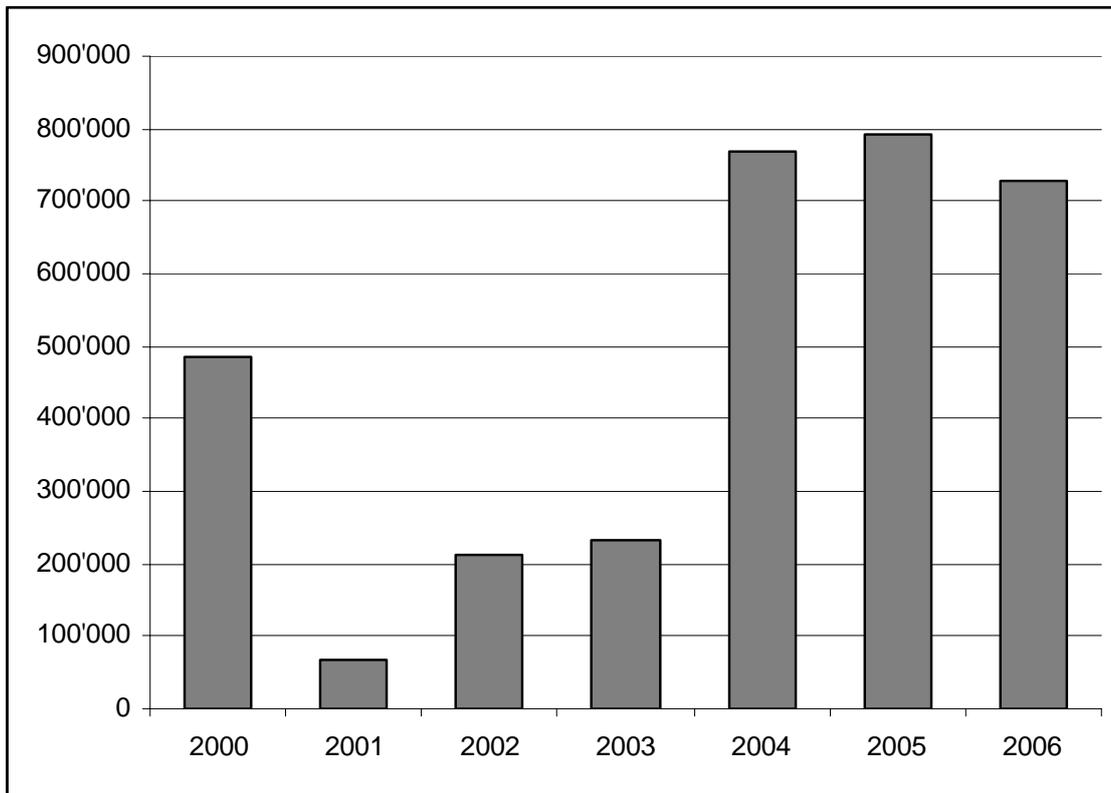
<sup>28</sup> Il convient tout de même de mentionner qu'étant donné ses efforts quant à la gestion du fonds, l'organe de compensation n'avait plus besoin du fonds de roulement prévu. En passant de 2 à 1,2 milliards de francs de besoin en fonds de roulement, l'organe de compensation à inopportunément participé à ce que le plafond d'endettement ne soit pas atteint.

<sup>29</sup> L'art. 170 de la Constitution fédérale exige que l'efficacité des mesures prises par la Confédération fasse l'objet d'une évaluation.

<sup>30</sup> Le numéro 10/2006 de la Vie économique est consacré à l'évaluation des mesures relatives au marché du travail et à leur impact.

## Montant des subventions en matière de recherche et d'évaluation de 2000 à 2006 (en francs)

*Illustration 15*



Source : SECO 2007

### *Appréciations*

Les travaux de recherche font l'objet d'un certain nombre de critiques provenant de la commission de surveillance, d'organes d'exécution et d'experts, qui tiennent essentiellement à la transparence de l'octroi des mandats et à la qualité de ces recherches du point de vue de l'utilisation possible de leurs résultats. Par exemple, certains membres de la commission de surveillance sont critiques quant aux résultats des études et n'osent fonder des recommandations sur cette base.

L'organe de compensation soumet les projets à la commission de surveillance. Un groupe de suivi est formé pour chaque étude. Relevons que c'est une autre section du SECO « Analyse du marché du travail et politique sociale » (DPAS) ne dépendant pas de la Direction du travail qui fait des propositions d'analyses scientifiques sur la base de thèmes proposés par la commission de surveillance ou par l'organe de compensation. Ces études sont ensuite confiées à des externes selon quatre variantes différentes : invitation, mise au concours, processus OMC, programme de recherche (voir annexe 2). Le DPAS fait donc les projets et la commission de surveillance décide. Les critères de choix et l'octroi des mandats une fois la variante d'attribution décidée reste peu claire. Il convient de relever que jusqu'en 2000, l'attribution des mandats de recherche était fortement critiquée, du fait du manque de mise en concurrence. Depuis lors, l'organe de compensation a modifié ses pratiques. L'annexe 2 illustre ce changement de pratique (probablement en 2003-2004) pour les études publiées dès 2006.

En outre, la question est aussi de savoir comment la commission de surveillance et respectivement l'organe de compensation peuvent prendre, sur la base de ces études, des décisions relatives au pilotage de l'assurance chômage, à la surveillance ou encore aux activités de conseil du Conseil fédéral. Des doutes sont émis quant aux réels effets de ces études sur ces activités. Certaines de ces études ont montré les stratégies plus ou moins efficaces des ORP.<sup>31</sup> Mais, jusqu'à présent ce n'est que sous la forme d'échanges d'expériences que ces bonnes pratiques ont pu être transférées.

#### **4.3.4 Synthèse**

La commission de surveillance exerce ses activités de surveillance de manière adéquate. Ses activités déploient des effets sur l'organe de compensation ainsi que sur les changements législatifs. Des potentiels d'amélioration existent essentiellement dans la transparence des relations de la commission de surveillance avec le Conseil fédéral.

Le recours à une sous-commission permet la surveillance financière. La sous-commission suit de près les activités de l'organe de compensation et transmet l'information à la commission. Cette surveillance permet à la commission de milice d'exercer son activité mais lui confère un peu la position de chambre d'enregistrement.

La commission et la sous-commission surveillent l'organe de compensation. Ensemble, elles suivent de près les dépenses. A l'instar des soucis en matière informatique rencontrés par l'organe de compensation, une stratégie a été exigée par la commission et mise en œuvre par l'organe de compensation.

Dans les activités de conseil, il existe un manque de transparence pour le Conseil fédéral. Celui-ci ne réalise pas si ces conseils proviennent du SECO ou de la commission.

Le fonctionnement de cette tâche de conseil ainsi que la transparence des relations entre la commission de surveillance, l'organe de compensation et le Conseil fédéral tiennent aux personnes en place. La structure ne le garantit pas étant donné la présidence de la commission par le chef de la Direction du travail et la présidence de la sous-commission par le chef du domaine Marché du travail et assurance-chômage.

La présence des partenaires sociaux dans la commission permet de trouver des compromis et des solutions correspondant aux besoins des employeurs et des travailleurs. Cela lui permet également de bénéficier d'informations privilégiées en provenance du terrain sur les développements en cours et les tendances futures. Toutefois, il subsiste des doutes quant à la capacité de la commission à vouloir s'emparer de l'ensemble des enjeux « compromis de blocage » : certains thèmes comme la caisse unique, les indemnités journalières dégressives, la refonte des structures sont tabous. En outre, les partenaires sociaux composant la commission de surveillance ne sont pas forcément représentatifs de la réalité des travailleurs et des employeurs.

<sup>31</sup> Egger M. et Lenz C (2006). Bieri O., Bachmann R., Bodenmüller D (2006).

La création d'une commission d'experts a permis de réfléchir relativement tôt face au creusement de la dette du fonds de compensation. La commission d'experts et la commission de surveillance ont eu un rôle majeur dans le cadre de la révision actuelle de la LACI.

Il manque une stratégie quant à l'exploitation des résultats de la recherche. Les liens avec les acteurs de la recherche et le lancement de travaux ne sont pas suffisamment exploités. Les suites données aux travaux de recherches ne sont pas toujours claires.

## **4.4 Les instruments de conduite et de surveillance de l'organe de compensation**

On peut distinguer quatre instruments principaux de surveillance relevant de l'organe de compensation : le contrôle financier, le contrôle matériel, le contrôle des MMT et le contrôle d'exécution du droit.

Dans la suite de ce chapitre, il s'agit, après une phase de description de l'instrument, de l'évaluer grâce aux appréciations obtenues auprès des personnes interrogées lors d'entretiens ainsi que dans le cadre du questionnaire. Il s'agit aussi d'évaluer l'instrument de contrôle du point de vue de ses effets sur l'organe d'exécution.

### **4.4.1 Le contrôle de gestion**

#### *Description*

Conformément à l'art. 83, al. 1 LACI, l'organe de compensation de l'assurance-chômage tient les écritures du fonds de compensation, comptabilise les cotisations salariales entrantes<sup>32</sup>, décide de l'imputation des frais administratifs et procède au contrôle de la gestion des affaires assumées par les organes d'exécution de l'assurance-chômage. Ces différentes tâches, assorties de l'exploitation des applications informatiques financières, constituent le champ d'activité de l'organe de compensation. Les écritures sont vérifiées annuellement par le Contrôle fédéral des finances.

Le contrôle de la gestion des organes d'exécution de l'assurance-chômage (CCh/ORP/LMMT/ACT) porte sur le contrôle des comptes et de l'inventaire, le contrôle des applications informatiques, le contrôle des paiements et les contrôles auprès des employeurs ainsi que le contrôle de la manière dont les autorités compétentes exécutent la loi (art. 83 et 92 LACI, art. 109 OACI). Ce contrôle est effectué chaque année pour l'ensemble des caisses et des organes cantonaux.<sup>33</sup>

Les résultats de l'ensemble de ces révisions sont consolidés par l'organe de révision interne du SECO (DAIR) avant d'être transmis au Contrôle fédéral des finances.

<sup>32</sup> L'encaissement des cotisations de l'assurance-chômage (environ 4,5 milliards en 2006) est assuré par les caisses de compensation AVS puis viré deux fois par année au secteur TCFI. Le TCFI comptabilise les cotisations entrantes de l'assurance-chômage. Si les cotisations et les réserves du fonds sont insuffisantes pour faire face aux obligations courantes, la Confédération octroie un prêt de trésorerie.

<sup>33</sup> SECO 2007, p.15.

La comptabilité financière des caisses de chômage est transmise mensuellement par voie électronique dans le compte consolidé de l'assurance-chômage et contrôlée par le TCFI.

Les fondateurs des organes d'exécution de l'assurance-chômage sont indemnisés par le secteur TCFI pour toutes les tâches indispensables accomplies, en tenant compte des prestations fournies et des frais qui en découlent. Le détail pour l'année 2006 est présenté dans le *tableau 7*.

### **Indemnisation des frais d'administration en 2006**

*Tableau 7*

Acteurs	Millions de francs
Caisses de chômage	142
ORP/LMMT/ACt	407
CdC et caisse de compensation AVS	16
Organe de compensation	44

*Source : SECO 2007*

#### *Appréciations*

Les contrôles de la gestion comptable des organes d'exécution sont appréciés de manière différenciée, ce qui n'est pas étonnant suivant de quel côté on se place (contrôleur ou contrôlé). Mais, leur nécessité ne fait pas de doute étant donné les montants financiers importants en jeu. Les contrôles sont aussi ressentis comme une sécurité pour les fondateurs de caisse.

Le processus budgétaire est clair (directives pour établir le budget précisant ce qui peut être mis à charge du fonds de compensation ou non). La révision est faite à double. Le TCFI traite dans un premier temps les documents de clôture. Les services fiduciaires vont ensuite effectuer des contrôles sur place. Par contre, concernant les caisses de chômage forfaitaires, des doutes subsistent quant à l'utilisation des moyens financiers mis à disposition par le fonds de compensation. En effet, un élément a été évoqué à plusieurs reprises. Il s'agit du manque de transparence dans les comptes de certaines caisses syndicales ou patronales alors que le SECO l'exige pour les caisses publiques. Certaines personnes interrogées expliquent l'intransigeance de l'organe de compensation avec les caisses publiques et sa flexibilité avec les caisses syndicales pour des raisons politiques.

Pour certaines personnes interrogées, les contrôles menés par le TCFI sont trop pointilleux et souffrent d'un manque de coordination entre le TCFI et les réviseurs externes mandatés. D'autres estiment contradictoire le contrôle exhaustif et pointilleux du TCFI avec le contrôle aléatoire du TCIN (chapitres 4.4.1 et 4.4.2). Le manque de relations entre TCFI et TCIN c'est-à-dire entre le contrôle financier et le contrôle « qualité » est également mis en évidence.

Le TCFI justifie les contrôles durs et pointilleux par leur effet préventif et les montants en jeu.

Les compétences en matière financière ne sont pas toujours claires. D'un côté, il existe une indépendance accordée aux cantons sur la base de l'accord sur les

résultats mais de l'autre, le canton doit respecter des directives pointilleuses (places de parking) ou est sujet à des critiques dans le cadre de la révision pour des montants dérisoires (parfois des remarques, pour un achat de 20 francs).

Ceci illustre la difficulté de mener des activités de nature fédérale dans une structure cantonale. Le canton procède ainsi à des choix, des arbitrages pour des postes de travail (poste financé par le fonds de compensation ou par le canton). Conséquemment, certains cantons émettent des doutes quant au fait que l'ensemble des mesures cantonales soit bien gérées par des personnes financées par le canton et non par le fonds de compensation. Il en ressort que le canton dispose d'une enveloppe budgétaire et demande un supplément le cas échéant. Cette problématique illustre le manque de directives claires sur la gestion et l'affectation par les cantons de l'argent provenant du fonds de compensation.

#### 4.4.2 Le contrôle matériel (inspection)

##### *Description*

Le domaine TCIN, l'inspection, est chargé de contrôler à intervalles réguliers (cycle de 2 ou 3 ans) les organes d'exécution de l'assurance chômage.<sup>34</sup> Cette tâche d'inspection concernait, au 1<sup>er</sup> janvier 2007, 25 caisses publiques, 14 caisses privées, 152 offices de paiement (une caisse peut avoir plusieurs offices de paiement) et 129 offices régionaux de placement.<sup>35</sup>

Auprès des caisses de chômage, la révision des paiements versés aux assurés et aux employeurs est effectuée par voie de sondage (*tableau 8*). Cette révision vise à s'assurer que les dispositions du droit sont appliquées d'une manière uniforme et que les ressources financières du fonds de compensation sont utilisées conformément à la loi. Elle sert aussi à prévenir les abus. La révision poursuit non seulement un but de contrôle mais aussi une fonction de conseil.

##### Statistiques relatives aux révisions des caisses

*Tableau 8*

Année	Caisses contrôlées	Volume de paiements (en francs)	Montants contrôlés (en francs)	Taux de révision
2004	69	4 020 354 004	86 727 595	2,2%
2005	87	6 828 879 261	143 174 021	2,1%
2006	67	3 558 405 234	86 228 186	2,4%

*Source* : SECO 2007

En 2006, 3169 cas ont été vérifiés, et cela a conduit à 241 contestations pour un montant total de 1 447 261 francs.

Si la caisse a versé des prestations non dues et que celles-ci s'avèrent irrécouvrables, la caisse (c'est-à-dire son fondateur) peut présenter à l'organe de compensation une

<sup>34</sup> Art. 82, 83, 85 et 88 LACI, art. 110 à 115 OACI.

<sup>35</sup> Seco 2007, p.27.

demande de libération du remboursement de ces prestations. Cette demande sera approuvée pour autant que la caisse n'ait commis qu'une faute légère. En 2006, 1557 demandes de libération de l'obligation de restituer ont été transmises à l'organe de compensations. 1342 ont été admises, 6 partiellement admises et 209 ont été considérées comme irrecevables. Cela représente un montant à charge des fondateurs de 872 146 francs (responsabilité restreinte du fondateur, 10 000 francs par cas au maximum) et un montant de 8 252 217 francs à charge du fonds.

L'inspecteur effectue aussi des contrôles auprès des employeurs dans le cadre des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries. Ces contrôles effectués par sondages auprès des employeurs visent à s'assurer que les heures perdues atteignent bien le volume déclaré. En 2006, 62 entreprises ont été contrôlées dans le cadre des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail. Des remboursements pour un montant de 610 801 francs ont été réclamés auprès de 33 entreprises. Pour les indemnités en cas d'intempéries, ce sont 40 entreprises qui ont été contrôlées, ce qui a conduit à des remboursements pour un montant de 942 405 francs auprès de 32 d'entre elles.

Enfin, le TCIN veille aussi à ce que les ORP remplissent leurs tâches dans le respect de la loi et fixe les sanctions conformément au barème des suspensions. En 2006, 2499 cas ont été contrôlés dans 46 ORP. Cela a conduit à 117 constats pour un montant de 124 912 francs.

### *Appréciations*

Comme évoqué ci-dessus, les contrôles sont effectués par sondages. La sélection des cas vise à obtenir une palette la plus large possible de dossiers. Les critères de choix sont variés : cas traités par chaque collaborateur des caisses, cas concernant des assurés avec montants forfaitaires, gain intermédiaire ou allocations pour enfants, cas émanant de toutes les branches d'activité, ou d'assurés qui changent de délai-cadre.

Parallèlement, le TCIN suit une approche de risque. Pour une moitié des cas sélectionnés selon les critères ci-dessus, il est porté une attention particulière au processus le plus risqué (présentant le plus grand nombre possible d'erreurs), à savoir l'ouverture de dossier (erreurs dans le droit à l'indemnité, le calcul du gain assuré). Pour l'autre moitié, l'ensemble du dossier sera contrôlé.

Lors de modifications de l'ordonnance ou lorsque de nouvelles directives sont introduites, l'organe de compensation renforce aussi ses contrôles sur les cas touchés par ces changements. Par exemple, suite à l'introduction en 2003 de nouvelles directives concernant le calcul du gain assuré, notamment auprès des artistes, les dossiers de ces derniers ont été davantage analysés les années suivantes.

La stratégie de sélection des cas du TCIN se justifie par rapport à un souci d'efficacité. En effet, le TCIN dispose de ressources lui permettant de contrôler environ 2,4 % du volume financier, ce qui représente 1,9 % des cas (chiffres 2006). L'observation des processus les plus risqués s'explique donc par le souci de vérifier les bonnes pratiques des organes d'exécution. En outre, cette stratégie vise aussi à montrer une tolérance minimale vis-à-vis des fautes graves (principalement des fautes grossières sur des cas sans difficulté) et par conséquent d'avoir un effet préventif fort.

Il convient de mentionner toutefois un effet pervers de cette stratégie. De nombreuses personnes interrogées dans les caisses de chômage estiment que les fautes grossières sur des cas non risqués ont tendance à être cachées, ou plutôt à ne pas être annoncées. Cela s'explique par le raisonnement suivant :

- si la caisse annonce cette faute au SECO, les prestations versées à tort seront mises à charge du fondateur, car le SECO ne tolère pas ce type d'erreurs ;
- si la caisse n'annonce pas cette faute grossière, la probabilité qu'elle soit repérée est très faible étant donné le taux de révision.

Ceci aurait pour conséquence de créer une certaine culture de la dissimulation dans les caisses. Les personnes interrogées à l'organe de compensation jugent cette pratique différemment. Pour certains, la ligne dure est la bonne d'autant qu'une marge d'erreur est admise et financée. Pour d'autres, il conviendrait de trouver une solution intermédiaire, poussant à l'annonce de tous les cas. Il convient de relever que le TCIN est plus sévère pour les cas découverts lors de révision que pour les cas annoncés spontanément.

Les fautes qui ne sont pas acceptées par le TCIN sont donc à charge du fondateur (pour un montant maximum par cas de 10'000 francs). Mais, le risque des caisses est financé par le fonds (Haftungsrisikovergütung). Cela signifie que les caisses ont droit à faire des erreurs pour un certain volume financier. Il convient de souligner que cette marge d'erreur financée par le fonds couvre quasiment l'ensemble des erreurs commises.

Dans les organes d'exécution, on regrette parfois le mélange des tâches de contrôle et des tâches de conseil effectué par l'organe de compensation. Certaines personnes évoquent le fait qu'en se renseignant auprès de l'organe de compensation sur le traitement adéquat d'un cas, suite à un contrôle interne de la caisse, l'organe pénalise la caisse.

Dans le cadre des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et en cas d'intempéries, la proportion d'entreprises, auprès desquelles un remboursement est exigé, est très élevée (2/3 environ). En 2006, sur 99 entreprises différentes contrôlées ayant eu recours à l'une ou l'autre des ces indemnités, 33 ne présentaient aucune erreur et 42 entreprises avaient fait des erreurs (involontaires). Pour 17 entreprises, la nature des erreurs n'était pas claire (volontaire ou non) et des abus manifestent ont été détectés dans 7 entreprises.

Dans les ORP, les contrôles matériels ont permis d'apporter de la transparence. La présence d'un « consultant » externe a permis de corriger la pratique des conseillers, des agences et de faire baisser le montant des amendes. Dans les cantons disposant de plusieurs ORP, ces contrôles participent à une unité de pratique.

#### **4.4.3                    Contrôle des mesures du marché du travail**

##### *Description*

Les mesures relatives au marché du travail visent à favoriser l'intégration professionnelle des assurés dont le placement est difficile pour des raisons inhérentes au marché de l'emploi (art. 59 LACI).

Un nouveau mode de financement des MMT a pris effet le 1<sup>er</sup> janvier 2006. Désormais, les cantons disposent d'une enveloppe budgétaire dont le montant est calculé sur la base du nombre de demandeurs d'emplois. Le canton dispose ensuite d'une marge de manœuvre quant à l'utilisation de ces montants.<sup>36</sup>

Jusqu'en 1999, l'organe de compensation décidait chaque mesure de formation. Depuis lors, un changement radical a été opéré. Dans le cadre du mandat de prestations, les cantons décident et contrôlent les organisateurs de MMT et la section « mesures du marché du travail » (TCAM) du SECO surveille les cantons dans l'exécution de ces tâches.

Les contrôles effectués par le TCAM auprès des cantons sont très récents. La surveillance auprès de trois à quatre cantons par année est prévue. Ces contrôles se déroulent de la manière suivante : a) le canton est informé du contrôle et des demandes d'informations lui sont faites, b) le TCAM sélectionne et contrôle ensuite un certain nombre de dossiers (dossiers individuels, dossiers collectifs, mesures spéciales), c) le TCAM accompagne le canton dans ses propres activités de contrôle auprès des organisateurs de MMT de manière à apprécier sa manière de faire. Sur ces bases, le TCAM émet des recommandations qui, une fois consultées par le canton, ont valeur de mesures à prendre.

Il faut préciser qu'une autre section de l'organe de compensation est en liaison avec les cantons en matière de MMT, il s'agit du TCAR. Celui-ci s'occupe de la coordination et du pilotage LMMT. Il agit comme organe de conseil par rapport à la structure (constitution, engagement du personnel, organisation). Le TCAM lui n'est pas orienté structure mais produits. C'est-à-dire qu'il s'occupe d'analyser le résultat de cette infrastructure.

### *Appréciations*

Le processus de contrôle qui vient d'être introduit par l'organe de compensation est clair et permet au canton de prendre position sur les observations et les recommandations. Il permet de prendre des mesures d'amélioration.

Depuis que les cantons disposent d'un budget (dépendant du nombre de chômeurs) et d'une liberté beaucoup plus grande dans la fixation des prix des MMT, les cantons perçoivent la mise en place de ces contrôles comme étant logique. La genèse de ces contrôles est aussi expliquée par la remise en question des MMT par les syndicats patronaux étant donné leurs coûts élevés.

Il convient de mentionner que de l'externe, les liaisons entre les secteurs TCAR et TCAM ne sont pas toujours très claires et transparentes. Il apparaît que tous deux font du conseil. L'un sur la structure, l'organisation, l'autre sur le contrôle des produits.

Enfin, la philosophie de contrôle des MMT diffère de celle suivie dans les contrôles menés par le TCFI et le TCIN, philosophie qualifiée comme étant plus dure. La philosophie suivie par le TCAR serait beaucoup plus orientée conseil et recommandations.

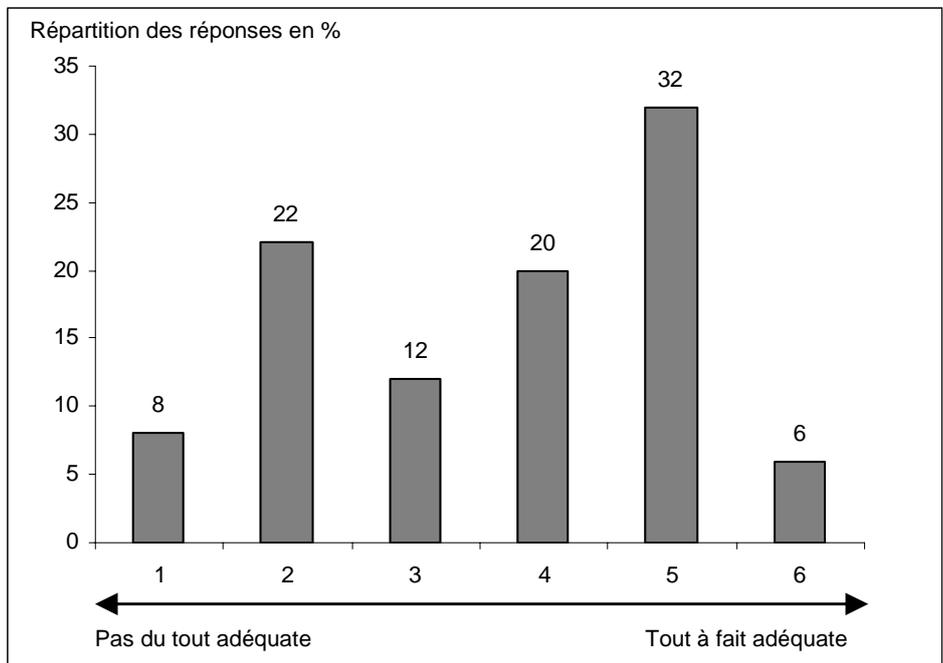
Dans le cadre du questionnaire envoyé aux organes d'exécution, l'appréciation de l'adéquation de la surveillance des MMT (*illustration 16*) a été jugée de manière différenciée. 30% estiment que la surveillance n'est pas bonne étant donné son

<sup>36</sup> SECO 2007, p.24.

caractère trop coopératif, 32% comme étant moyenne, et 38% comme étant adéquate. Il faut noter que ces appréciations portent à la fois sur l'activité de contrôle menée par le canton et celle menée par l'organe de compensation.

### Surveillance des mesures relatives au marché du travail

Illustration 16



Source : CPA 2008

#### 4.4.4 Contrôle juridique, exécution du droit

Le secteur Exécution du droit (TCRV) a pour tâche de veiller à une application conforme et uniforme des dispositions légales.<sup>37</sup> A cet effet, il édicte des directives et des circulaires, résume et publie des arrêts importants du Tribunal fédéral des assurances. Dans sa fonction de surveillance, il contrôle les décisions des organes d'exécution et des tribunaux cantonaux et les conteste lorsque les directives n'ont pas été observées. Il traite en outre des questions liées à la responsabilité des procédures de recours. Au total, le secteur TCRV a été appelé à répondre à plus de 3600 questions en 2006. Il s'est aussi occupé des travaux législatifs dans le cadre de la révision de la LACI.

Le TCRV reçoit toutes les décisions de sanction, de suspension, de droit au paiement. En cas de faute juridique manifeste, il saisit une voie de recours (opposition, plainte, avis). En 2006, le secteur TCRV est intervenu à 23 reprises devant le Tribunal fédéral des assurances et 14 fois devant les instances cantonales de recours. Il a en outre usé 26 fois de la procédure d'opposition et déposé 22 plaintes pénales.

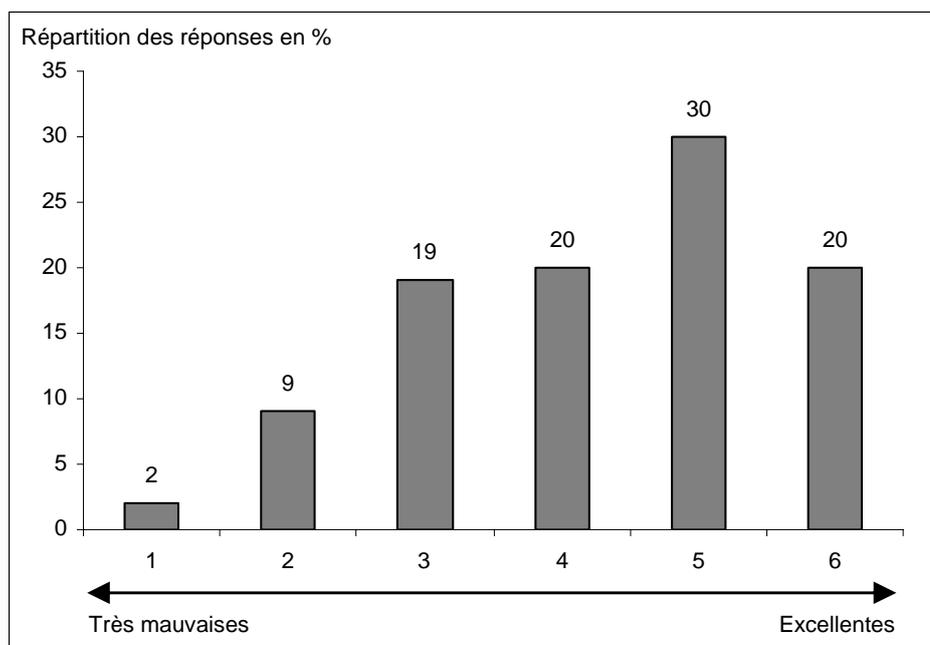
<sup>37</sup> SECO 2007, p.18.

## Appréciations

Clairement, les organes d'exécution estiment que l'organe de compensation développe suffisamment de directives visant à assurer une pratique commune. En effet, 50% des personnes interrogées évaluent les directives comme étant bonnes, 39% comme étant moyennes et 11% comme mauvaises. Il s'agit du meilleur résultat obtenu dans le cadre du questionnaire.

### Directives assurant une pratique commune

Illustration 17



Source : CPA 2008

Les personnes jugeant moyenne ou mauvaise la contribution des directives à une pratique commune des organes d'exécution l'explique par les éléments suivants :

- la masse d'informations concernant l'application du droit est très importante et donc relativement difficile à maîtriser complètement ;
- il manque des synergies entre l'exécution du droit et l'inspection, de manière à disposer d'une vision commune de l'application ;
- il manque une vision du terrain, qui intègre les conséquences pratiques des directives.

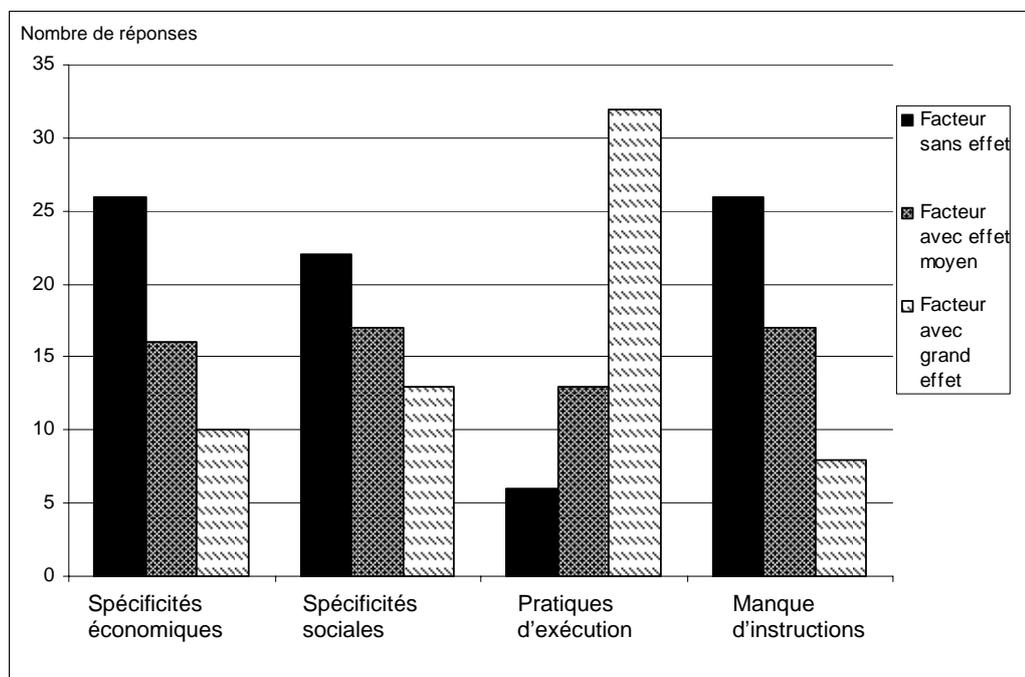
Il est important de souligner que les directives sont une condition qui n'est pas suffisante pour assurer des pratiques communes. Pour ce faire, les directives devraient davantage être accompagnées de formation, workshop, de manière à les mettre en place, à les comprendre. Les organes d'exécution estiment aussi ne pas suffisamment être informés, ou dans tous les cas de manière synthétique et utile, des décisions juridiques. Ceci aiderait à une pratique plus uniforme.

Ces éléments sont également illustrés par la pratique des sanctions qui n'est pas uniforme (chapitre 4.1.2, illustration 8), ainsi que par les résultats du questionnaire portant sur les facteurs expliquant le traitement différencié des chômeurs (illustration 18). Les quatre facteurs ci-dessous ont été jugés comme étant sans effet, ayant un effet moyen, ou ayant un fort effet sur le traitement différencié :

- les spécificités économiques régionales, « types de chômeurs » ;
- les spécificités sociales et culturelles régionales ;
- les pratiques des organes d'exécution ;
- le manque d'instructions (directives) transmises par le SECO.

### Facteurs déterminant le traitement différencié des chômeurs

Illustration 18



Source : CPA 2008

Il ressort que les spécificités sociales mais surtout les pratiques des organes d'exécution sont considérées comme étant les plus discriminantes.

Les remarques suivantes ont en outre été opérées :

- les directives sont claires, mais ne permettent pas toujours d'apprécier toutes les situations ;
- les pratiques des tribunaux cantonaux sont différentes ;
- la perception qu'une caisse syndicale a davantage de compréhension qu'une caisse publique est toujours assez répandue ;
- les intérêts particuliers des caisses privées dans leurs relations avec les chômeurs entraînent des pratiques différenciées.

#### Le cas de Genève

Dans ce présent chapitre traitant de l'exécution du droit, il convient de mentionner quelques appréciations relatives au cas genevois qui a été fort médiatisé. Le cas du canton de Genève soulève toujours une réaction de la part des interlocuteurs. Le plus souvent, Genève est considéré comme un cas « spécial ».

La critique essentielle concernant la pratique du canton de Genève résidait dans la création d'un droit à des emplois temporaires cantonaux ouvrant automatiquement le

droit à un deuxième délai cadre, c'est-à-dire à une nouvelle période de chômage.<sup>38</sup> Beaucoup de cantons ont développé des programmes similaires, mais sans mettre ce droit dans la loi.

La loi cantonale genevoise en matière de chômage de 1997 inscrivait le droit aux emplois temporaires cantonaux. Depuis lors une tentative de changement de loi a été menée à Genève sans succès en 2005 mais, le 16 décembre 2007, le nouveau projet de loi sur le chômage du canton de Genève, supprimant notamment ce droit, a été accepté par le peuple. Dans le cas contraire, le Conseil fédéral avait averti que le fonds de compensation ne paierait pas d'indemnités de chômage aux personnes revenant à la charge de l'assurance-chômage après avoir bénéficié d'un tel programme.

On peut s'interroger sur ce qu'ont entrepris l'organe de compensation, le DFE et le Conseil fédéral pour remédier à cette pratique, basée sur une loi de 1997, dès lors que ceci était connu et fortement médiatisé.

Depuis deux ans, le canton de Genève et l'organe de compensation collaborent activement, notamment dans l'élaboration de la nouvelle loi sur le chômage du canton de Genève. De part et d'autre, ce travail de partenariat a apporté d'excellentes expériences et a expliqué la volonté de ne rien entreprendre d'autre que la pression du Conseil fédéral avant la votation sur la nouvelle loi genevoise sur le chômage de décembre 2007.

Par contre entre 1997 – date du début des emplois temporaires cantonaux – et 2005, il est étonnant qu'aucune intervention d'envergure n'ait été entreprise.

Au début, l'organe de compensation pouvait trouver cette expérience intéressante. Puis, il s'est rendu compte de l'effet pervers de ces mesures ainsi que de leur caractère contradictoire à l'un des objectifs principaux de la LACI, à savoir une réintégration rapide sur le marché du travail. Ainsi, dans sa décision du 28 mars 2007, le Conseil fédéral a qualifié de non-conformes au droit fédéral certaines dispositions de la loi genevoise en matière de chômage régissant les emplois temporaires et les stages professionnels de réinsertion.

Cependant, dans sa décision ATF 115 V 515, le Tribunal fédéral estime quant à lui qu'il est admis jusqu'à présent que l'exercice d'une activité soumise à cotisation dans un programme d'occupation peut être pris en considération à titre de période de cotisation, même si l'on a mis en cause le bien-fondé de la mesure, qui n'inciterait pas suffisamment les chômeurs à réintégrer le marché du travail ordinaire.

Toutefois, au regard de ce qui précède, il convient de souligner les quatre remarques suivantes :

- la loi cantonale genevoise en matière de chômage de 1997 n'a jamais été formellement approuvée par le Conseil fédéral. Ce n'est qu'en 2007 que l'organe de compensation a étudié cette loi. Le Conseil fédéral l'a approuvée formellement le 28 mars 2007, soit une décennie plus tard ;
- il n'est pas compréhensible que le canton de Genève n'ait pas soumis avant 2007 sa loi alors que l'art. 113 al.1 LACI prévoit que les cantons doivent soumettre leurs dispositions à l'approbation de la Confédération ;

<sup>38</sup> Le système genevois a donc créé un problème au niveau de l'incitation. En effet, ce n'est pas le taux de chômage le plus grand problème, mais la durée. Les emplois temporaires cantonaux n'ont pas eu les effets souhaités et ont agi sur le prolongement de cette durée.

- conformément à l'art. 61b LOGA cette approbation est une condition de validité de la loi. Il n'est donc pas compréhensible non plus que l'organe de compensation et les autorités de surveillance n'aient pas réagi à cet état de fait.
- ainsi, le Conseil fédéral n'a pas entièrement assumé sa responsabilité visant à assurer une application uniforme de la loi.<sup>39</sup>

De nombreuses personnes interrogées se demandent si l'organe de compensation a réagi suffisamment tôt et s'il a entrepris toutes les démarches possibles. Les mécanismes de détection précoce (art. 11 OLOGA) n'ont pas fonctionné. En outre, la commission de surveillance et le Conseil fédéral auraient également dû intervenir étant donné l'importance du phénomène (jusqu'à 2500 emplois temporaires cantonaux à Genève).

#### **4.4.5 Appréciations des instruments par les organes d'exécution**

De manière générale les organes d'exécution estiment que les contrôles effectués par l'organe de compensation relèvent d'une politique dure. Les collaborateurs des organes d'exécution appréhendent souvent ces contrôles, car ils sont personnellement identifiés en cas d'erreur.

Les instruments de conduite et de surveillance de l'organe de compensation sur les cantons et plus spécifiques sur les ORP sont jugés par les cantons comme étant plutôt adéquats et ayant des effets sur leurs pratiques non-efficaces ou non-conformes.

L'*illustration 19*, montre en effet que 15 cantons sur 23 jugent les instruments comme étant adéquats, 6 comme étant moyennement adéquats et 2 comme inadéquats. En outre, les instruments sont jugés comme efficaces pour 7 cantons, moyennement efficaces pour 12 cantons et peu voire pas efficaces pour 3 cantons.

La différence d'appréciation entre l'adéquation des instruments et leurs effets est étonnante. Elle peut s'expliquer en partie par l'indépendance souhaitée des cantons : les instruments sont alors jugés comme étant bons pour autant qu'ils n'affectent pas trop leur pratique ; ou encore, les instruments ont peu d'effets sur les pratiques cantonales étant donné que celles-ci n'ont pas besoin d'être corrigées à leur avis.

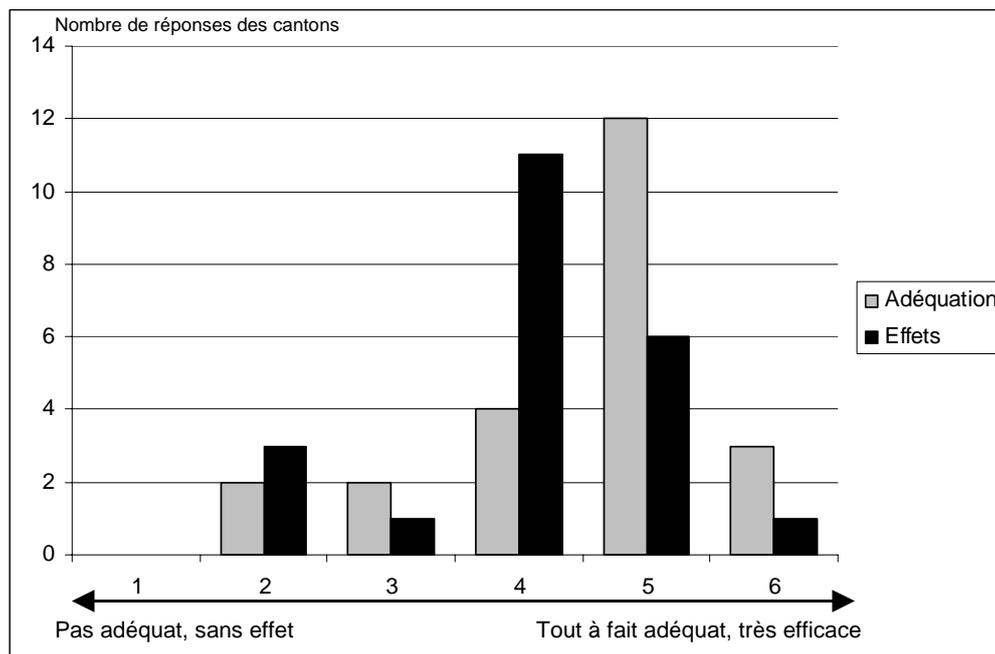
A travers le benchmarking et les échanges d'expériences, les activités de conduite donnent des possibilités d'améliorations et d'apprentissages. Les autorités cantonales se sentent également responsables de la détection des pratiques non conformes et de leur correction.

Les relations en matière de MMT avec l'organe de compensation relèvent aussi beaucoup de cette culture de l'amélioration et de l'apprentissage. Une volonté d'essayer et d'améliorer est ressentie auprès de nombreux cantons et de l'organe de compensation.

<sup>39</sup> Art. 110 LACI, art. 76 LPGA.

## Adéquation et effets des instruments de surveillance sur les cantons

Illustration 19

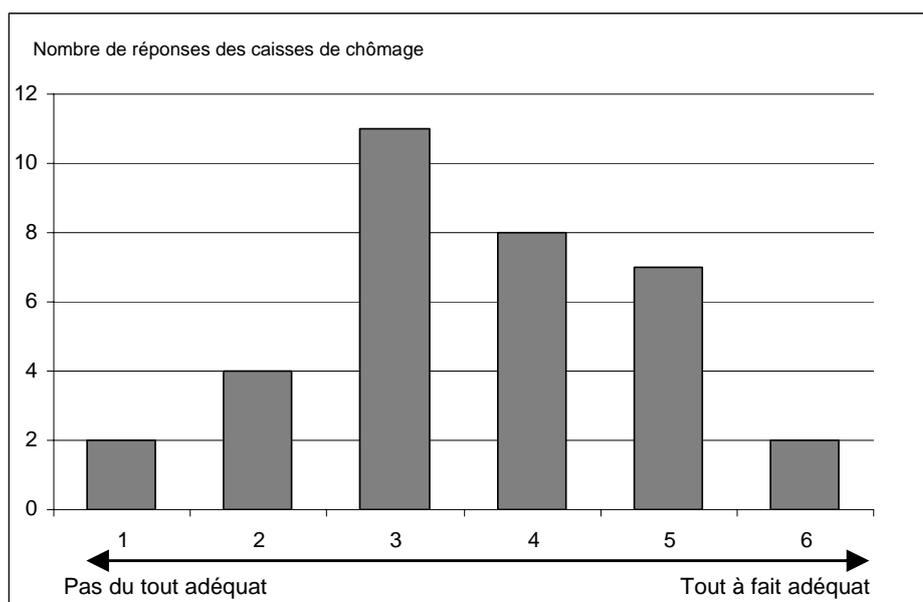


Source : CPA 2008

Pour les caisses, les instruments de conduite et de surveillance de l'organe de compensation relatifs à leurs activités sont partiellement adéquats (*illustration 20*). Les résultats sont plus partagés que l'évaluation des instruments relatifs aux cantons.

## Adéquation des instruments de surveillance sur les caisses de chômage

Illustration 20



Source : CPA 2008

Pour 9 personnes interrogées dans les caisses, les instruments sont adéquats, pour 19 partiellement adéquats et pour 6 personnes les instruments ne sont pas adéquats.

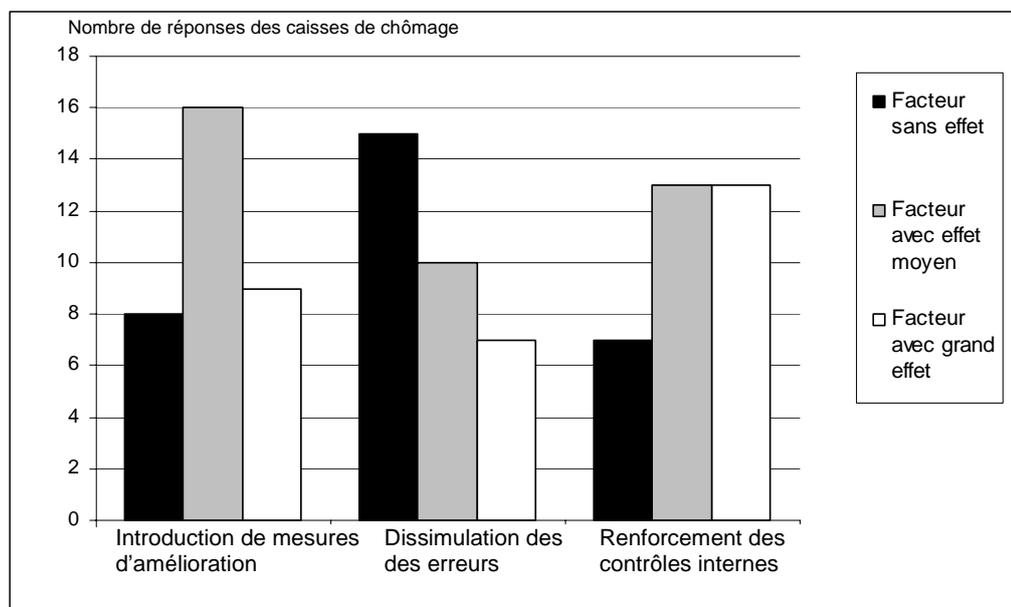
Les remarques suivantes ont été apportées :

- système de conduite et de contrôle plus simple que pour les ORP, car il mesure la simple productivité d'une caisse et non son efficacité comparative ;
- manque un benchmarking des caisses (résultat des révisions des paiements, des révisions comptables) ;
- pas de critères de qualité. Seuls les coûts sont pris en considération ;
- politique de sélection par le risque entraîne des effets de dissimulation.

De plus, l'appréciation des effets des instruments de conduite et de pilotage sur la pratique des caisses portait sur trois critères (*illustration 21*).

### Effets des instruments de surveillance sur les caisses de chômage

*Illustration 21*



Source : CPA 2008

1. Introduction de mesures d'amélioration et d'apprentissage.

Pour 9 personnes interrogées, les instruments de conduite et de surveillance ont des effets sur l'introduction de mesures d'amélioration, pour 16, ces effets sont modérés et pour 7 ils sont quasiment inexistants.

2. Tendance à dissimuler les erreurs pour les cas ayant peu de chance d'être contrôlés.

Pour 7 personnes interrogées dans les caisses, les instruments de conduite et de surveillance de l'organe de compensation poussent les caisses à dissimuler les erreurs, pour 10 personnes, ceci est partiellement le cas, alors

que pour 15 personnes, les instruments n'ont pas d'effet sur de telles pratiques.

### 3. Tendances à renforcer les contrôles internes.

C'est l'élément sur lequel les instruments ont le plus d'effets d'après les personnes interrogées. En effet, 13 d'entre elles jugent que les instruments développés conduisent à renforcer les contrôles internes, 13 estiment cet effet moyen alors que 7 jugent les instruments sans effet sur les contrôles internes. Les contrôles internes servent à évaluer et à corriger les processus. Par contre le fait que les corrections découlent ensuite sur une mise à charge du Fondateur n'est pas très motivant selon certaines personnes interrogées.

## 4.4.6 Synthèse

L'organe de compensation dispose d'instruments de conduite et de surveillance adéquats. La palette d'instruments est cohérente et répond à des objectifs d'efficience, de risque et de qualité. Ils permettent de corriger certaines pratiques et ont un fort effet préventif. Les instruments ont pour effet de favoriser des dynamiques d'amélioration et d'apprentissage dans les organes d'exécution. Les contrôles relèvent aussi d'une politique dure et est ressentie comme telle.

Les instruments de conduite et de surveillance ont pour qualité de permettre des améliorations, notamment en ce qui concerne les ORP et les MMT. En effet, les appréciations générales de situation et appréciations particulières de situation, ainsi que les contrôles des MMT mettent en évidence les potentiels d'améliorations et signalent des recommandations, qui sont discutées avec l'organe d'exécution. En outre, la mise en œuvre de ces recommandations est suivie par l'organe de compensation.

Toutefois, un manque de coordination entre les différents instruments de surveillance de l'organe de compensation est relevé. Une philosophie commune (entre types de contrôles), des synergies ou une intégration plus claire des critères qualitatifs font défauts.

Certains manques ont aussi été relevés au niveau des directives : notamment celles concernant l'aptitude au placement, la gestion financière par les cantons de l'argent provenant du fonds de compensation ou encore des directives aidant les caisses à une pratique de sanctions plus uniforme. Enfin, à l'instar de ce qui se fait pour les autorités cantonales sous la forme de l'appréciation générale de situation, il manque une vue d'ensemble des caisses présentant les best practices ou au contraire les expériences à ne pas suivre.

Enfin, le cas des emplois temporaires cantonaux dans le canton de Genève illustre les limites des dispositifs de détection précoce des problèmes d'une part, et d'autre part, certaines faiblesses au niveau des actions visant à une application uniforme du droit. Le Conseil fédéral, la commission de surveillance et l'organe de compensation ont tous été passifs durant de nombreuses années face à cette situation.

La présente étude avait pour objet l'évaluation de la conduite et de la surveillance de l'assurance-chômage par la Confédération. Les principaux résultats sont présentés ci-après.

**Bases normatives**

L'évaluation a montré que les compétences étaient définies clairement et bien réparties dans la plupart des cas. En outre, la composition de la commission de surveillance est adéquate, dès lors que l'on considère comme primordiale sa fonction de conseil et de recherche de consensus. La commission bénéficie alors de la présence des partenaires sociaux, mais ne peut pas être considérée comme étant indépendante.

Toutefois, la présence d'un seul scientifique dans la commission ainsi que l'absence de critères transparents concernant la sélection des partenaires sociaux posent problèmes quant à la représentativité des membres. Aussi, la présence de membres actifs dans des organes d'exécution est délicate, notamment lorsqu'il s'agit de traiter des frais d'administration de ces organes.

La présidence de la commission par un directeur du SECO est discutable du point de vue de la bonne gouvernance, mais est acceptée par l'efficacité des processus qu'elle permet.

La responsabilité des organes d'exécution constitue l'un des fondements de la LACI, à savoir une cohérence entre la marge de manœuvre attribuée aux organes d'exécution, la responsabilité de ces derniers ainsi que leur contrôle, comme principe de conduite et de surveillance.

Enfin, la collaboration interinstitutionnelle prévue par la loi est à la fois source de gains potentiels d'efficacité et source de danger en termes de financiers (si la collaboration doit être financée par l'assurance-chômage).

**Stratégie et pilotage**

Au regard des objectifs fixés dans la loi et des résultats obtenus, la stratégie en matière de conduite et de pilotage des caisses de chômage et des organes cantonaux fonctionne plutôt bien. En effet, les caisses de chômage ont enregistré de forts gains d'efficacité. Pour les cantons, la stratégie de conduite et de pilotage repose avant tout sur l'amélioration et la communication des résultats.

Il existe des potentiels d'amélioration, notamment dans l'intégration de critères de qualité et la communication de cette stratégie aux organes d'exécution. La stratégie de pilotage différenciée permet de s'adapter en partie aux contextes économiques et géographiques. Par contre, elle n'a pas encore réussi à arrêter les pratiques cantonales critiquables, tel que le placement des chômeurs en fin de droit visant à obtenir un nouveau droit à des prestations. La marge de manœuvre accordée aux autorités cantonales a abouti à des solutions plus ou moins efficaces. De plus, le Conseil fédéral n'a pas jugé que les pratiques maximalistes ou minimalistes en matière d'introduction d'instruments de contrôle ou de réinsertion étaient contradictoires avec la nécessité d'application uniforme du droit à laquelle il doit veiller.

Il est généralement admis que les chômeurs sont traités équitablement sous réserve de la pratique des sanctions qui diffère fortement. Alors qu'un barème a été développé pour les sanctions infligées par les ORP, il est étonnant que l'organe de compensation n'ait pas précisé un tel barème pour les caisses de chômage, même si ces dernières disposent d'une expérience de plusieurs années, fondée sur les décisions du tribunal fédéral.

### **Organisation et ressources**

L'organisation mise en œuvre, permet une proximité avec le terrain. Les nombreux groupes de travail impliquent les caisses de chômage et les autorités cantonales. L'organisation permet ainsi des améliorations et des apprentissages entre institutions.

Les associations de caisses de chômage ou des services de l'emploi cantonaux jouent un rôle important dans la diffusion de l'information. Toutefois, de nombreux acteurs remettent en question cette légitimité et la transparence de l'information ainsi transmise.

En matière informatique, des progrès ont été possibles grâce au suivi de la commission de surveillance. Cependant, deux systèmes parallèles (PLASTA et SIPAC) ont été construits, surtout en raison de l'opposition des caisses de chômage privées à partager un système identique à celui des cantons.

### **Instruments de la commission de surveillance**

La commission de surveillance exerce ses activités de surveillance de manière adéquate. Ses activités déploient des effets sur l'organe de compensation ainsi que sur les changements législatifs. Des potentiels d'amélioration existent essentiellement dans la transparence des relations de la commission de surveillance avec le Conseil fédéral.

La commission de surveillance et sa sous-commission surveillent l'organe de compensation. Ensemble, elles suivent de près ses activités et les dépenses.

Le fonctionnement de la tâche de conseil auprès du Conseil fédéral ainsi que la transparence des relations entre la commission de surveillance, l'organe de compensation et le Conseil fédéral tiennent aux personnes en place. La structure ne le garantit pas étant donné la présidence de la commission par le chef de la Direction du travail et la présidence de la sous-commission par le chef du domaine Marché du travail et assurance-chômage.

La présence des partenaires sociaux dans la commission permet de trouver des compromis et des solutions correspondant aux besoins des employeurs et travailleurs. Cela lui permet également de bénéficier d'informations privilégiées en provenance du terrain sur les développements en cours et les tendances futures. Toutefois, en raison de sa composition, il subsiste des doutes quant à la capacité de la commission à vouloir s'emparer de l'ensemble des thèmes « compromis de blocage ».

La création d'une commission d'experts a permis de réfléchir relativement tôt face au creusement de la dette du fonds de compensation. La commission d'experts et la commission de surveillance ont eu un rôle majeur dans le cadre de la révision actuelle de la LACI.

En matière de recherches financées par le fonds de compensation, il manque une stratégie quant à l'exploitation des résultats. Les suites données aux travaux de recherches ne sont pas toujours claires.

### **Instruments de l'organe de compensation**

L'organe de compensation dispose d'instruments de conduite et de surveillance adéquats. La palette d'instruments est cohérente et répond à des objectifs d'efficacité, de risque et de qualité. Ils permettent de corriger certaines pratiques et ont un fort effet préventif. Les instruments ont pour effet de favoriser des dynamiques d'amélioration et d'apprentissage dans les organes d'exécution. Les contrôles relèvent aussi d'une politique dure et est ressentie comme telle.

Toutefois, un manque de coordination entre les différents instruments de surveillance de l'organe de compensation est constaté. Une philosophie commune (entre types de contrôles), des synergies ou une intégration plus claire de la qualité font défauts.

Certains manques ont aussi été relevés au niveau des directives : notamment celles concernant l'aptitude au placement, la gestion financière par les cantons de l'argent provenant du fonds de compensation ou encore des directives visant à ce que les caisses observent une pratique de sanctions plus uniforme. A l'instar de ce qui se fait pour les autorités cantonales sous la forme de l'appréciation générale de situation, il manque une vue d'ensemble des caisses présentant les meilleures pratiques ou au contraire les expériences à ne pas suivre.

Enfin, le cas des emplois temporaires cantonaux dans le canton de Genève illustre les limites des dispositifs de détection précoce des problèmes d'une part, et d'autre part, certaines faiblesses au niveau des actions visant à une application uniforme du droit. Le Conseil fédéral, la commission de surveillance et l'organe de compensation ont tous été passifs durant de nombreuses années face à cette situation.

Pour conclure, les activités de conduite et de surveillance de l'assurance-chômage menées par la Confédération fonctionnent correctement : les bases légales sont cohérentes, la stratégie et le pilotage sont fondés sur des objectifs et des instruments adéquats. Une politique de contrôle dure est accompagnée d'une culture d'amélioration et de collaboration avec les organes d'exécution cantonaux. Les problèmes évoqués se concentrent avant tout a) dans le manque de transparence au niveau du choix des membres de la commission de surveillance ainsi que dans la représentativité de sa composition, b) dans les mécanismes de détection de situations problématiques et de réaction au niveau du Conseil fédéral, de la commission de surveillance et de l'organe de compensation, et c) dans la surveillance de l'application menée par le Conseil fédéral. La marge de manœuvre laissée aux organes d'exécution pour s'adapter aux contextes régionaux ne doit pas constituer une excuse pour que la Confédération ne se soucie pas davantage des pratiques cantonales très différentes, parfois discutables du point de vue de l'application uniforme de la loi.

## Abréviations

ACt	Autorité cantonale
AOST	Association des offices suisses de travail
ASAK	Comité de coordination des caisses de chômage
CCh	Caisse de chômage
CdC	Centrale de compensation
CdG-E	Commission de gestion du Conseil des Etats
CF	Conseil fédéral
CPA	Contrôle parlementaire de l'administration
DFE	Département fédéral de l'économie
DFF	Département fédéral des finances
DPAS	Section « Analyse du marché du travail et politique sociale », Direction de la politique économique, SECO
ErfaA	Association des caisses de chômage syndicales
INTEMP	Indemnité en cas d'intempéries
LACI	Loi fédérale du 25.6.1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Loi sur l'assurance-chômage), RS 837.0
LAMDA	Système d'information pour l'analyse des données du marché du travail (Labour Market Data Analysis)
LMMT	Service de logistique des mesures relatives au marché du travail
LOGA	Loi du 21.3.1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration), RS 72.010
LPGA	Loi fédérale du 6.10.2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1
LSE	Loi fédérale du 6.10.1989 sur le service de l'emploi et la location de services, RS 823.11
MMT	Mesures relatives au marché du travail
OACI	Ordonnance du 31.8.1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Ordonnance sur l'assurance- chômage), RS 837.02
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFS	Office fédéral de la statistique
OIT	Organisation internationale du travail
OLOGA	Ordonnance du 25.11.1998 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, RS 172.010.1
OMC	Organisation mondiale du commerce
ORP	Office régional de placement
PLASTA	Système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail
RHT	Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail

SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SIPAC	Systeme de paiement des caisses de chômage
TCAM	Section « Mesures du marché du travail », Marché du travail et assurance-chômage, Direction du travail, SECO
TCAR	Section « Placement et coordination LMMT », Marché du travail et assurance-chômage, Direction du travail, SECO
TCFI	Section « Finances », Marché du travail et assurance-chômage, Direction du travail, SECO
TCIN	Section « Inspection », Marché du travail et assurance-chômage, Direction du travail, SECO
TCRV	Section « Exécution du droit », Marché du travail et assurance-chômage, Direction du travail, SECO
VAK	Association des caisses publiques de chômage

## Bibliographie

- Aeberhardt Werner et Ragni Thomas*, 2006 : Evaluation des mesures de marché du travail: les principes du deuxième programme de recherche, in : *La Vie économique*, 10-2006, pp. 4–7, SECO, Berne.
- Aeberhardt Werner*, 2007 : Etude des disparités régionales en matière de chômage, in : *La vie économique*, 7/8-2007, p. 53, SECO, Berne.
- Aeppli Daniel*, 2006 : La situation des chômeurs en fin de droit: quatrième étude (2005), in : *La Vie économique*, 10-2006, pp. 30–33, SECO, Berne.
- Association des caisses publiques de chômage de Suisse et de la Principauté du Liechtenstein*, 2006 : Rapport annuel.
- Babey Dominique*, 2006 : L'assurance-chômage en 2005 : encore 1,87 milliard de déficit, in : *La Vie économique*, 10-2006, pp. 52–56, SECO, Berne.
- Babey Dominique*, 2007. L'assurance-chômage en 2006 : encore un bon milliard de francs de déficit, in : *La vie économique*, 11-2007, pp. 42–46, SECO, Berne.
- Behncke Stéphanie et al.*, 2007 : L'influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi, in : *La vie économique*, 4-2007, pp. 49–51, SECO, Berne.
- Bieri Oliver et al.*, 2006 : Les stratégies des ORP en matière d'insertion professionnelle, in : *La Vie économique*, 10-2006, pp. 14–17, SECO, Berne.
- Brügger B. et al.*, 2007 : Les disparités régionales dans le chômage : importance des frontières linguistiques et nationales, in : *La vie économique*, 7/8-2007, pp. 54–56, SECO, Berne.
- Commission d'experts*, 2006 : Rapport de la commission d'experts chargée de préparer une révision de la loi sur l'assurance-chômage destinée à assurer durablement le financement de l'assurance, du 10 octobre 2006.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques*, 1998 : Chômeurs en fin de droit. Evaluation de la politique cantonale d'emploi temporaire, Genève.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques*, 2002 : Politique cantonale de lutte contre le chômage de longue durée. Evaluation des mesures cantonales, Genève.
- Egger Marcel et Lenz Carlos*, 2006 : Evaluation de l'impact du service public de l'emploi, in : *La Vie économique*, 10-2006, pp. 26–29, SECO, Berne.
- Egger Marcel et Véronique Merckx*, 2000 : Evaluation de la mise en œuvre des mesures relatives au marché du travail en Suisse, in : *La vie économique*, 12-2000, pp. 40–44, SECO, Berne.
- Elias Jiria et Ragni Thomas*, 2007 : Recherche appliquée du SECO – rétrospective et perspectives, in : *Sécurité sociale CHSS*, 3/2007, pp. 136–139.
- Engler Hermann*, 2006 : Les offices régionaux de placement : dix années de réussite, in : *La Vie économique*, 10-2006, pp. 57–58, SECO, Berne.
- Flückiger Yves et al.*, 2002 : les raisons de la différence entre les taux de chômage genevois et suisse, Synthèse des principaux résultats, Observatoire Universitaire de l'Emploi, Genève.
- Flückiger Yves et al.*, 2007 : les différences régionales en matière de chômage : une approche renouvelée, in : *La vie économique*, 7/8-2007, pp. 57–61, SECO, Berne.

*Gerfin Michael et Lechner Michael*, 2000 : Evaluation économétrique des mesures de marché du travail en Suisse, in : La vie économique, 4-2000, pp. 16–18, SECO, Berne.

*Hunold Claude*, 1998 : Qualitätsbeurteilung der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) und der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Telefonische Repräsentativbefragung von Stellensuchenden und Unternehmungen, Schlussbericht, BWA.

*Lalive d'Epinay Rafael et Zweimüller Josef*, 2000 : Mesures de marché du travail, droit à l'indemnité de chômage et durée du chômage, in : La vie économique, 4-2000, pp. 11–15, SECO, Berne.

*Lalive D'Epinay Raphael et al.*, 2006 : Les effets macroéconomiques de la politique de marché du travail sur le chômage à l'échelle nationale, in : La Vie économique, 10-2006, pp. 22–25, SECO, Berne.

*Marti Michael et Osterwald Stephan*, 2006 : L'impact des mesures de marché du travail sur l'emploi en Suisse, in : La Vie économique, 10-2006, pp. 18–21, SECO, Berne.

*Martinovits-Wiesendanger Alex et Ganzaroli Dennis*, 2000 : Evaluation de l'efficacité de cours Winword/Excel, de cours d'hôtellerie et de programme d'occupation, in : La vie économique, 4-2000, pp. 20–24, SECO, Berne.

*Perret Virgile et al.*, 2007 : Les cantons suisses face au chômage, L'Harmattan, Paris.

*Schmied Patrick*, 2007 : La mesure Hestia de reclassement des chômeurs de longue durée, in : La vie économique, 7/8-2007, p. 62, SECO, Berne.

*SECO*, 1999 : RAV-Evaluationsstudie, Schlussbericht, Berne.

*SECO*, 2003 : Priorité au travail, Berne.

*SECO*, 2006 : Bericht über die Revision der Jahresrechnung 2005 des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, Bern.

*SECO*, 2006b : Circulaire relative aux mesures du marché du travail.

*SECO*, 2007 : Marché du travail / Assurance-chômage, rapport annuel 2006, Berne.

*SECO*, 2007b : Révision partielle de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité. Projet soumis à consultation.

*Sheldon Georg*, 2000 : Auswirkungen der Arbeitslosenversicherung auf die Arbeitslosigkeit in der Schweiz 1990–1999. Gutachten erstellt im Auftrag des SECO.

*Sheldon Georg*, 2000 : Les effets de l'institution des offices régionaux de placement sur l'efficacité du service public de l'emploi, in : La vie économique, 3-2000, pp. 25–29, SECO, Berne.

*Sheldon Georg*, 2005 : Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 bis 2003, in : Die Volkswirtschaft, 10-2000, pp. 35-37, SECO, Berne.

*Spycher Stefan et al.*, 2006 : Comment réduire le taux de chômage disproportionné des étrangers, in : La Vie économique, 10-2006, pp. 9–13, SECO, Berne.

## **Documents internes du SECO**

Accord 2006–2009 entre la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral de l'économie et le canton « x » pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage.

Appréciation de la situation en 2006.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Analyse de la situation. Champs d'action et mesures, Rapport du Service vaudois de l'emploi.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Partie 1: Description des données.

Appréciation particulière de la situation 2006, Canton de Vaud, Partie 2 : Champs d'action possibles.

Aufsicht des SECO über den kantonalen Vollzug arbeitsmarktlicher Massnahmen (AMM), Konzept.

Budget ALV-Ausgleichsstelle 2008.

Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, Procès-verbaux des séances du 15 décembre 2006, du 4 septembre 2006, du 28 juin 2006, du 30 mars 2006, du 16 décembre 2005.

Convention entre la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral de l'économie et le Fondateur de la Caisse de chômage, portant sur l'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité.

Geschäftsordnung, SECO, Interne Revision.

HSC Management Consulting, 2002, Informatikstrategie SECO TC.

Le projet CII-MAMAC: éléments essentiels.

Leistungsvereinbarung ALK 2004, Bericht der Kommission der Arbeitslosenkassen – Fachgruppe Finanzen (KALK Finanzen) über die Analyse der Auswirkungen der Entwicklung der neutralen Bandbreite, zur Kenntnisnahme an die Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission.

Mesures pour l'exécution de l'accord ORP/LMMT ACT 2003–2005, Appréciation de la situation, Concept.

Pilotage par les résultats ORP/LMMT/ACT.

Programm zu Weiterführung der angewandten Arbeitsmarktforschung, 2001.

Protokoll Sitzung SK Finanzen 20.02.2007.

Provisorische Resultate 2006 der ALK.

Rechnungsführungsprüfung TC-Finanzen.

Reglement der Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission, Anpassung, 2003.

Reglement der Subkommission Finanzen der ALV-Aufsichtskommission, 2000.

Revisionskonzept.

Ziele-und Aufgabenkatalog TC 2008.

## Liste des interlocuteurs

<i>Aeberhard Werner</i>	Chef de service, Analyse du marché du travail et politique sociale, Direction de la politique économique, SECO, Berne
<i>Apothéloz Luc</i>	Responsable du Service des prestations, Caisse cantonale genevoise de chômage, Genève
<i>Babey Dominique</i>	Chef de secteur, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Babey Sylvain</i>	Chef de service, Service de l'emploi, Canton de Neuchâtel
<i>Blank Susanne</i>	Membre de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage Cheffe de service, Politique économique, Travail.Suisse, Berne
<i>Borel Pierre-Alain</i>	Chef de la direction de la formation, Service de l'emploi, Canton de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds
<i>Burri Bruno</i>	Chef de service, Statistiques du marché du travail, Marché du travail/assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Ceppi Mario</i>	Collaborateur scientifique, Placement et coordination LMMT, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Chanson François</i>	Président de l'Association des caisses publiques de chômage de Suisse et de la Principauté du Liechtenstein Directeur de la caisse publique vaudoise de chômage, Lausanne
<i>Egger Hans-Peter</i>	Chef de service, Exécution du droit, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Egloff Christine</i>	Réviseur, Inspection, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Erb Tony</i>	Chef de service, Mesures du marché du travail, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Fankhauser Ulrich</i>	Chef de service, Inspection, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Flückiger Yves</i>	Professeur et directeur, Université de Genève, Observatoire universitaire de l'emploi, Genève Ancien membre de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, Berne
<i>Gaillard Serge</i>	Président de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage, Berne Chef de la Direction du travail, SECO, Berne

<i>Gasser Peter</i>	Chef de service, Questions fondamentales et analyses, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Geiser Thomas</i>	Professeur, directeur Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Université de St-Gall
<i>Genilloud Marc</i>	Membre de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage Chef du service public de l'emploi, Canton de Fribourg, Fribourg
<i>Gfeller Kurt</i>	Membre de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage Vice-directeur, Union suisse des arts et métiers (USAM), Berne
<i>Grassi-Pirrone Daniel</i>	Service de l'emploi, Canton de Neuchâtel, La Chaux-de-Fonds
<i>Guillet Pascal</i>	Directeur, Caisse cantonale neuchâteloise d'assurance-chômage, La Chaux-de-Fonds
<i>Henneberger Fred</i>	Directeur Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Université de St-Gall
<i>Imstepf Florian</i>	Chef de service, Placement et coordination LMMT, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Jeanrenaud Claude</i>	Membre de la commission de surveillance du fonds de compensation Professeur et directeur, Université de Neuchâtel, Institut de recherches économiques, Neuchâtel
<i>Keller Thomas</i>	Chef du service cantonal de l'industrie, du commerce et du travail, Pratteln
<i>Kolb Heinz</i>	Chef du controlling, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Lagger Valentin</i>	Chef de projet, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne
<i>Lalive Rafael</i>	Professeur, Faculté des hautes études commerciales, Université de Lausanne
<i>Lampart Daniel</i>	Economiste, Union syndicale suisse (USS), Berne
<i>Lüscher Peter</i>	Membre de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage Directeur de la Chambre argovienne du commerce et de l'industrie, Aarau
<i>Mücher Christoph</i>	Responsable de mandats, Contrôle fédéral des finances, Berne
<i>Pasquier Martial</i>	Professeur, Institut de hautes études en administration publique, IDHEAP, Chavannes-près-Renens

<i>Piccand Roger</i>	Chef du Service de l'emploi, Canton de Vaud, Lausanne
<i>Rieser Andy</i>	Chef du service de l'assurance-chômage, Service de l'économie et du travail, Canton de Zürich, Zürich
<i>Risler Walter</i>	Expert comptable, Contrôle fédéral des finances, Berne
<i>Sauter Bruno</i>	Chef du service de l'économie et du travail, Canton de Zürich, Zürich
<i>Schmied Patrick</i>	Directeur général, Office cantonal de l'emploi, Genève
<i>Singarella Caroll</i>	Directrice du Service des mesures pour l'emploi, Office cantonal de l'emploi, Genève
<i>Spahr-Beytrison Rachel</i>	Juriste, Caisse publique cantonale valaisanne de chômage, Sion
<i>Studer Adrian</i>	Directeur, beco, Service de l'économie bernoise, Berne
<i>Teuscher Katharina</i>	Responsable assurances sociales Unia, Directrice caisse de chômage Unia, Zürich
<i>Thurnherr Walter</i>	Secrétaire général, Département fédéral de l'économie, Berne
<i>Thurre Bruno</i>	Membre de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage Directeur de la Caisse publique cantonale valaisanne de chômage, Sion
<i>Villars François</i>	Directeur de l'Office régional de placement, Office cantonal de l'emploi, Genève
<i>Von Felten Michael</i>	Membre de la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage Membre de la direction Unia, Chef du service des assurances sociales, Berne
<i>Zahnd Roland</i>	Chef de service, Finances, Marché du travail et assurance-chômage, SECO, Berne

## Etudes mandatées par la commission de surveillance et financées par l'assurance-chômage

	Processus d'attribution
Schwarzarbeitende stehen stärker im Vordergrund als die volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Schwarzarbeit (GFS 2007)	1
Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi (Lechner, Frölich, Steiger, SIAW 2007)	2
Analyse des différences régionales de chômage (Flückiger, Université de Genève 2007)	2
Les disparités régionales dans le chômage: Frontières culturelles et territoriales (Zweimüller, Lalive, Brügger, Uni Zürich, Lausanne, St. Gall 2007)	2
*Etrangers, étrangères, chômage et assurance-chômage (BASS 2006)	3
Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung von Stellensuchenden (Lechner, Frölich, SIAW 2006)	3
*Les stratégies des ORP pour l'intégration dans le marché du travail et leur efficacité (Interface, DB Train & Consult 2006)	3
*Résultats des mesures de marché du travail sur le marché de l'emploi en Suisse - Evaluation macroéconomique (Ecoplan 2006)	3
*Analyse macroéconomique de la politique active de l'emploi en Suisse (Zweimüller, Lalive, IEW 2006)	3
*Evaluation des résultats du service public de l'emploi (Egger <i>et al.</i> 2006)	3
*La situation des chômeurs en fin de droits en Suisse (Aeppli 2006)	1
Efficacité de la réglementation sur l'emploi à temps partiel lors de la récession 2001 – 2003 (KOF, ETHZ 2005)	1
Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 - 2003 (Sheldon, FAI 2005)	1
Studie Nachtarbeit (Uni Neuenburg, ERGOrama 2005)	1
Übersicht über die Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) seit 1997 (Interface 2004)	1
Eine empirische Analyse der Arbeit auf Abruf in der Schweiz (Henneberger <i>et al.</i> , FAA 2003)	4
Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz (Ecoplan 2003)	4
Die Entwicklung der Vermittlungseffizienz der Regionalen Vermittlungszentren der Schweiz im Zeitraum 1998-2001 (Sheldon, FAI 2003)	1

Die Kosten des Stresses in der Schweiz (GPA, ERGOrama 2003)	1
Mobbing und andere psychosoziale Spannungen am Arbeitsplatz in der Schweiz (Kiener, LINK 2002)	1
**Die Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz - Die dritte Studie (Aeppli 2000)	1
**Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen (Egger et. al. 2000)	2
**Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen in der Schweiz (Gerfin, Uni Bern, Lechner, SIAW 2000)	2
**Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung (Sheldon, FAI 2000)	2
**Arbeitsmarktliche Massnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit (Lalive, Zweimüller, IEW 2000)	2
**Wirkungsanalyse zu Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen in St. Gallen (Prey 2000)	2
**Wirkungsmessung bei Gastgewerbe- und Winword-Kursen sowie Einsatzprogrammen (GFS 2000)	2

Source : SECO 2008

Légende :

Processus d'attribution

1. Invitation
2. Appel d'offres
3. Procédure OMC
4. Programme de recherche

\* : ces études relèvent du deuxième cycle d'évaluations, entre 2004 et 2006, relatif aux mesures du marché du travail

\*\* : ces études relèvent du premier cycle d'évaluations, entre 1997 et 2000, relatif aux mesures du marché du travail

## **Impressum**

### **Réalisation de l'évaluation**

*Dr. Grosjean Nicolas*, Contrôle parlementaire de l'administration (direction de projet)

*Zurbrügg Patrizia*, Contrôle parlementaire de l'administration (collaboratrice scientifique)

### **Consultant externe**

*PD Dr. Henneberger Fred*, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität de St-Gall

### **Rapport des experts externes**

*Prof. Dr. iur. Geiser Thomas*, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Universität de St-Gall (direction de projet)

*Lic. iur. Stengel Manuel*, Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht, Université de St-Gall (collaborateur scientifique)

### **Remerciements**

*Le CPA remercie tous ses interlocuteurs pour leur disponibilité dans le cadre des entretiens ainsi que toutes les caisses de chômage et autorités cantonales qui ont répondu au questionnaire. Le CPA tient à remercier en particulier la direction et les collaborateurs du SECO pour leur aide et la mise à disposition de toutes les informations souhaitées.*

### **Contact :**

Contrôle parlementaire de l'administration (CPA)

Services du Parlement

CH-3003 Berne

tél. +41 31 323 09 70 fax +41 31 323 09 71

e-mail [pvk.cpa@pd.admin.ch](mailto:pvk.cpa@pd.admin.ch)

[www.parlement.ch](http://www.parlement.ch) > Commissions > Commissions de contrôle

*Langue originale du rapport : français*