



Les interfaces de la réinsertion dans le marché du travail du point de vue de l'AC

Importance, défis et solutions

ECOPLAN

Michael Mattmann

Michael Marti

Ramin Mohagheghi

Svenja Strahm

Étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie SECO

Mars 2019



RAPPORT FINAL – 20.12.2018

Les interfaces de la ré- insertion dans le mar- ché du travail du point de vue de l'AC

Importance, défis et solutions

Étude réalisée sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie
SECO

Impressum

Mode de citation recommandé

Auteur: Ecoplan
Titre: Les interfaces de la réinsertion dans le marché du travail du point de vue de l'AC
Sous-titre: Importance, défis et solutions
Mandant: Secrétariat d'État à l'économie SECO
Lieu: Berne
Date: 20.12.2018

Groupe d'accompagnement

Dóra Makausz, SECO
Christian Müller, SECO
Carmen Schenk, SECO
Bettina Dürr, SECO
Christian Kälin, Bureau national CII

Équipe de projet Ecoplan

Michael Mattmann
Michael Marti
Ramin Mohagheghi
Svenja Strahm

Le rapport reflète l'opinion de l'équipe du projet qui ne correspond pas nécessairement à celle du mandant ou de l'organe de suivi.

ECOPLAN AG

Forschung und Beratung
in Wirtschaft und Politik

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Bern
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Contenu

	Résumé	2
	Table des matières	6
1	Introduction	8
2	Bases de l'AC: exécution de la LACI et de la LSE	11
3	Interface avec l'aide sociale.....	18
4	Interface avec l'AI et les prestations complémentaires (PC).....	33
5	Interface avec l'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie.....	43
6	Interface avec la formation professionnelle initiale et l'orientation professionnelle.....	50
7	Interface avec l'encouragement de l'intégration et le domaine de la migration	59
8	Thématiques et conditions-cadres transversales	64
9	Synthèse	74
	Bibliographie	80

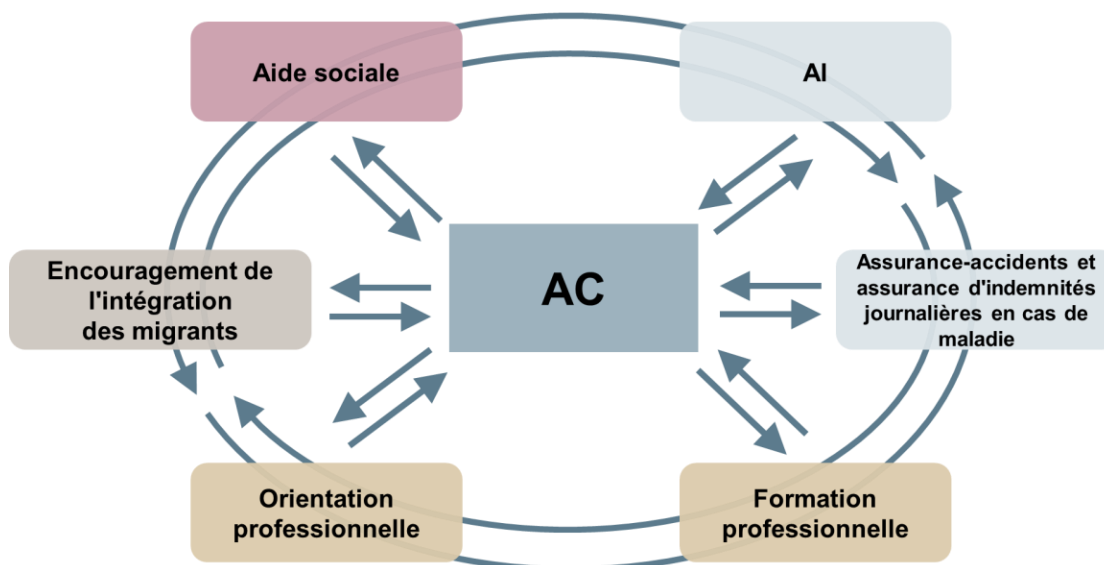
Résumé

Contexte, problématique et méthodologie

Le système suisse de sécurité sociale est composé de différentes institutions spécialisées chargées de couvrir les risques liés aux personnes. Ces institutions sociales ont chacune des domaines de compétences définis et sont ancrées à différents niveaux institutionnels. Elles orientent leurs procédures en fonction de leurs tâches et de leurs groupes cibles et ne disposent par conséquent pas de toutes les compétences nécessaires à la gestion des cas de personnes à problématiques multiples. Il en résulte inévitablement des interfaces qui nécessitent une coordination entre les différentes institutions.

Le présent rapport vise à identifier les principales interfaces dans le domaine des efforts d'intégration en partant du point de vue de l'AC. Pour ce faire, il établit un catalogue des interfaces, qui constitue un vaste état des lieux. Sur cette base, il procède à l'évaluation des différentes problématiques et discute des solutions envisageables.

Figure 1: Principaux acteurs dans le domaine de la réinsertion dans le marché du travail



Source: Schéma des auteurs

Afin d'analyser les différentes interfaces et d'assurer une prise en compte aussi large que possible de la mise en œuvre dans les cantons, les auteurs du rapport ont étudié la littérature et la documentation existantes, mené des entretiens qualitatifs avec les acteurs de tous les partenaires de la CII dans six cantons et réalisé des entretiens approfondis dans trois cantons dans les domaines de l'AC et de l'aide sociale. Les coordinateurs CII qui n'ont pas été interrogés personnellement ont participé au moyen d'une enquête en ligne. Enfin, les résultats ont été validés avec des spécialistes lors d'un atelier.

Interface avec l'aide sociale

L'interface entre l'AC et l'aide sociale est sans doute la plus importante au vu du nombre de demandeurs d'emploi concernés ayant un contact avec ces deux institutions.

La coordination de la collaboration entre l'AC et l'aide sociale revêt une importance majeure. Elle concerne divers aspects. Une **compréhension commune de l'employabilité** constitue le fondement permettant d'aboutir à une collaboration dans chaque cas où une intégration dans le marché du travail primaire s'avère réaliste. Malgré l'existence de documentations complètes dans ce domaine, la compréhension de l'AC et des services sociaux au quotidien ne coïncide pas toujours.

Lorsqu'une **personne bénéficiaire de l'aide sociale est inscrite auprès de l'ORP en tant que non bénéficiaire de prestations** ou **touche encore également des indemnités journalières de l'AC**, la coordination des efforts de réinsertion est centrale. Cette coordination englobe la possibilité d'échanger les données nécessaires, d'assurer la communication réciproque des attentes et des objectifs et de garantir la mise à disposition et le financement de mesures. Enfin, il est très important que les non bénéficiaires de prestations reçoivent l'attention nécessaire dans les ORP de la part de conseillers sensibilisés en conséquence. Les incitations correspondantes sont en particulier influencées par la mesure des résultats LACI et LSE. L'entente mutuelle entre les conseillers compétents est décisive dans le cadre de la collaboration, d'où les efforts déployés dans plusieurs cantons en vue de rapprocher les partenaires de la CII sur le plan organisationnel, voire même de créer des **services de coordination communs**.

Lorsqu'une personne **arrive en fin de droits à l'AC et passe à l'aide sociale**, les prestations sont souvent suspendues pendant un certain temps, car la personne doit épuiser ses réserves financières avant de pouvoir toucher l'aide sociale. Seule une partie des chômeurs profitent de la possibilité de rester inscrits auprès de l'ORP après leur arrivée en fin de droits, car après une longue période de recherche d'emploi infructueuse, ces personnes manquent de motivation pour poursuivre les efforts.

Interface avec l'assurance-invalidité

Dans la gestion des cas, les ORP sont aussi très régulièrement confrontés à l'interface entre l'AC et l'AI, qui se distingue par sa grande complexité. La **gestion des demandeurs d'emploi atteints dans leur santé** constitue un défi de taille pour l'ORP, dont les compétences clés sont axées sur le placement. Ils ont alors besoin de la collaboration d'autres partenaires – en particulier de l'AI. Lorsqu'une incapacité de gain de longue durée se dessine, l'implication simple et précoce de l'AI, par exemple par l'annonce d'une intervention précoce, est décisive.

Après l'annonce d'un demandeur d'emploi atteint dans sa santé pour une intervention précoce ou la perception de prestations AI, l'AC et l'AI peuvent toutes deux mettre en place des mesures de réadaptation. Comme au niveau de l'interface avec l'aide sociale, la **coordination de la stratégie de réinsertion et de l'emploi de mesures** entre les conseillers des ORP et de

l'AI est indispensable. Le contact personnel entre les collaborateurs compétents est tout aussi central et peut être favorisé par la proximité géographique et organisationnelle, par des visites réciproques ou par des événements communs.

L'interaction entre l'AI et l'AC s'accompagne d'une série de **défis relevant du droit des assurances**, qui ont un impact sur le travail de réinsertion. Citons en particulier le concept de capacité de gain de l'AI avec les profils d'exigibilité correspondants et le concept d'employabilité des ORP, qui ne se recoupent pas dans tous les cas.

Interface avec l'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie

À l'interface avec l'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, il convient de distinguer, d'une part, la couverture d'assurance et, d'autre part, les prestations et la coordination en cas d'accident ou de maladie. Dans le domaine de l'**accident**, la **couverture** de tous les bénéficiaires d'indemnités journalières AC par la Suva est **obligatoire**. En revanche, seuls deux cantons ont rendu obligatoire l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie pour les chômeurs. Étant donné qu'une telle assurance implique un certain coût, les chômeurs la concluent rarement à titre individuel. Il existe dans ce domaine une **lacune importante en matière de couverture** en raison du nombre maximum de 30 indemnités journalières AC supplémentaires en cas de **maladie**. La collaboration entre l'AC et les assureurs-accidents et d'indemnités journalières en cas de maladie ne se concrétise que dans les cas graves, sous la forme d'un **case management**.

Interface avec la formation professionnelle initiale

Une formation achevée est un critère de réussite central pour la participation au marché du travail et la prévention du chômage. Le manque de formation est un des plus grands obstacles à la réinsertion des chômeurs. Or l'AC n'est à la base chargée d'aucune tâche dans le domaine de la formation professionnelle. Elle peut toutefois recourir à deux mesures relatives au marché du travail (MMT), à savoir les **semestres de motivation (SEMO)** et les **allocations de formation**, qui encouragent la formation initiale dans les deux groupes spécifiques que sont les jeunes et les jeunes adultes ainsi que les adultes sans formation professionnelle. Les SEMO constituent une offre transitoire importante au moment du passage de l'école obligatoire à la formation professionnelle (**transition I**). Pour pouvoir affecter des personnes à l'offre appropriée, il est indispensable que l'AC soit intégrée dans les structures cantonales responsables de la recherche de places d'apprentissage et des offres transitoires. Le **case management «Formation professionnelle» (CM FP)** joue également un rôle important dans ce contexte. L'AC peut être impliquée dans le CM FP par le biais d'un SEMO ou également lorsqu'un jeune en fin de scolarité obligatoire libéré de l'obligation de cotiser bénéficie d'un nombre limité d'indemnités journalières AC.

Dans le domaine de la **formation professionnelle initiale pour adultes**, la **mise à disposition et le financement des offres de formation**, mais surtout le **financement des moyens**

de subsistance pendant une telle formation représentent un défi de taille. Avec les allocations de formation, l'AC dispose d'une MMT qui permet à des adultes d'accomplir une formation initiale. L'AC permet en outre de suivre des cours individuels pour acquérir des modules de formation et obtenir ainsi des certificats. Mais en raison des dispositions légales en vigueur, les possibilités de l'AC sont très limitées dans ce domaine. Cette situation se reflète également au niveau de l'accent mis par l'AC sur la réinsertion rapide, qui ne favorise pas l'orientation vers une formation de longue durée. Les possibilités du service public de l'emploi sont également très limitées dans le domaine des non bénéficiaires de prestations. L'interface avec la formation professionnelle se place donc à un niveau très conceptuel, car il s'agit de clarifier dans quelle mesure les différents partenaires et échelons institutionnels sont compétents pour la formation professionnelle initiale destinée aux adultes et à quel niveau les **responsabilités correspondantes en matière de contenus et de financement** doivent se situer.

Interface avec l'encouragement de l'intégration et le domaine de la migration

L'interface avec l'encouragement de l'intégration et le domaine de la migration est similaire à de nombreux égards. L'AC ne dispose pas non plus de compétence originelle dans ce domaine. Toutefois, le manque d'intégration et en particulier de connaissances linguistiques constitue un facteur de risque de chômage et représente un obstacle de taille à la réinsertion en cas de perte d'emploi.

L'AC n'entre en contact avec le domaine de la migration et de l'intégration que dans les cas où des migrants en quête d'emploi s'inscrivent à l'AC pour **percevoir des indemnités journalières ou en tant que non bénéficiaires de prestations**. Après l'inscription, le travail qu'accomplit l'ORP avec des migrants ne diffère pas fondamentalement de celui avec des Suisses. L'AC dispose de quelques MMT adaptées aux besoins des migrants. Celles-ci supposent toutefois toujours un certain niveau de compétence, qui doit pouvoir être acquis grâce à un organe en dehors du système de l'AC ou du service public de l'emploi. Dans cette perspective, il existe également un lien étroit avec la compréhension commune de l'employabilité, qui suppose également l'existence de ces compétences de base. Cette compréhension revêt également une importance décisive dans le domaine de la migration, en particulier dans le cadre de l'**obligation d'annonce des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi (art. 9 OIE)**. Avant l'annonce, il convient d'évaluer l'employabilité. Dans certains cantons, cela prend la forme d'une évaluation du potentiel et induit un besoin de coordination entre les partenaires de la CII.

Table des matières

Résumé	2
Table des matières	6
1 Introduction	8
1.1 Contexte et problématique	8
1.2 Délimitations et concept d'enquête	9
1.3 Structure du rapport	10
2 Bases de l'AC: exécution de la LACI et de la LSE	11
2.1 Objectif et groupes de personnes	11
2.2 Structure et compétences	13
2.3 Prestations et instruments.....	15
3 Interface avec l'aide sociale.....	18
3.1 Structure, compétences et prestations de l'aide sociale.....	18
3.2 Les différentes interfaces	20
3.2.1 Inscription de bénéficiaires de l'aide sociale auprès de l'ORP en tant que non bénéficiaires de prestations.....	20
3.2.2 Définition de l'aptitude au placement et de l'employabilité	22
3.2.3 Service de conseil relatif au marché du travail par les ORP à l'attention des bénéficiaires de l'aide sociale.....	24
3.2.4 Attribution et financement de MMT à l'intention des demandeurs d'emploi selon la LSE (y c. art. 59d LACI)	26
3.2.5 Perception simultanée d'indemnités journalières de l'AC et d'aide sociale	28
3.2.6 Perception de prestations de l'aide sociale en cas de suspension des indemnités journalières de l'AC ou après désinscription pour cause de négation de l'aptitude au placement	29
3.2.7 Passage à l'aide sociale après l'arrivée en fin de droits à l'AC	31
3.2.8 Offres de conseil des services sociaux destinées aux demandeurs d'emploi.....	32
4 Interface avec l'AI et les prestations complémentaires (PC).....	33
4.1 Structure, compétences et prestations de l'AI et des PC	33
4.2 Les différentes interfaces	36
4.2.1 Placement de personnes avec des problèmes physiques ou psychiques et implication de l'AI	36
4.2.2 Coordination de la gestion des cas et mesures pendant l'intervention précoce et après la demande AI	37
4.2.3 Capacité de gain et aptitude au placement: compréhension commune	39
4.2.4 Aptitude au placement pendant les mesures de l'AI	40
4.2.5 Gain assuré et taux d'invalidité en cas d'invalidité partielle	41
4.2.6 Prise en compte d'un revenu hypothétique dans le calcul des PC: inscription auprès de l'ORP pour prouver les recherches d'emploi	42

5	Interface avec l'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie	43
5.1	Structure, compétences et prestations de l'assurance-accidents et de l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie	43
5.2	Les différentes interfaces	45
5.2.1	Assurance-accidents des personnes sans emploi.....	45
5.2.2	Assurance d'indemnités journalières en cas de maladie des personnes sans emploi.....	47
5.2.3	Réinsertion / Case Management en cas de maladie ou d'accident des personnes sans emploi	48
5.2.4	Inscription à l'ORP et droit aux indemnités journalières après une maladie ou un accident ..	49
6	Interface avec la formation professionnelle initiale et l'orientation professionnelle	50
6.1	Structure, compétences et prestations de la formation professionnelle initiale et de l'orientation professionnelle.....	50
6.2	Les différentes interfaces	53
6.2.2	SEMO	54
6.2.3	Case management «Formation professionnelle» (CM FP)	55
6.2.4	Offres de l'orientation professionnelle pour demandeurs d'emploi	56
6.2.5	Formation professionnelle initiale pour adultes.....	57
6.2.6	Allocations de formation (AFO)	58
7	Interface avec l'encouragement de l'intégration et le domaine de la migration	59
7.1	Structure, compétences et prestations de l'encouragement de l'intégration et dans le domaine de la migration	59
7.2	Les différentes interfaces	61
7.2.1	Annonce des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi (art. 9 OIE).	61
7.2.2	Orientation, placement et MMT pour migrants en quête d'emploi	62
7.2.3	Prestations de l'AC en lien avec la libre circulation des personnes.....	63
8	Thématiques et conditions-cadres transversales	64
8.1.1	Évaluations CII et services de coordination et de réinsertion communs	64
8.1.2	Échange de données dans le cadre de la CII	66
8.1.3	Contacts avec les employeurs et acquisition de postes	67
8.1.4	Obligation d'annoncer les postes vacants	68
8.1.5	Mesure des résultats LACI.....	70
8.1.6	Mesure des résultats LSE	72
8.1.7	Acquisition et utilisation de mesures en commun	73
9	Synthèse	74
9.1	Importance des différentes interfaces	74
9.2	Conclusions.....	77
	Bibliographie	80

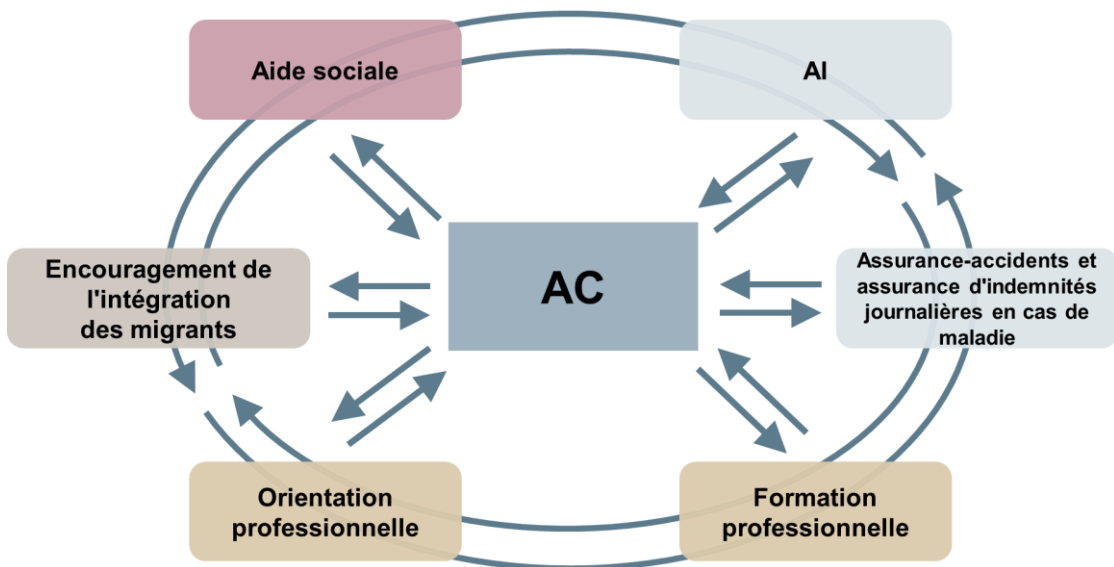
1 Introduction

1.1 Contexte et problématique

Le système suisse de sécurité sociale est composé de différentes institutions spécialisées chargées de couvrir les risques liés aux personnes. Ces institutions sociales ont chacune des domaines de compétences définis et sont ancrées à différents niveaux institutionnels. Elles orientent leurs procédures en fonction de leurs tâches et de leurs groupes cibles et ne disposent par conséquent pas de toutes les compétences nécessaires à la gestion des cas de personnes à problématiques multiples. Il en résulte inévitablement des interfaces qui nécessitent une coordination entre les différentes institutions.

La structure, l'objectif et les groupes cibles des diverses institutions sociales varient également en fonction des compétences de celles-ci. Ainsi, outre l'AC, d'autres acteurs jouent également un rôle dans le domaine de la réinsertion des chômeurs dans le marché du travail.

Figure 1-1: Principaux acteurs dans le domaine de la réinsertion dans le marché du travail



Source: Schéma des auteurs

Le présent rapport vise à identifier les principales interfaces dans le domaine des efforts d'intégration en partant du point de vue de l'AC. Pour ce faire, il établit un catalogue des interfaces, qui constitue un vaste état des lieux. Sur cette base, il procède à l'évaluation des différentes problématiques et discute des solutions envisageables. Les expériences des cantons de toutes les régions linguistiques en matière de mise en œuvre ont une importance fondamentale dans ce contexte.

1.2 Délimitations et concept d'enquête

La présente étude analyse les interfaces de l'AC avec ses partenaires institutionnels dans le domaine de la réinsertion dans le marché du travail. Elle tient compte uniquement des interfaces qui se réfèrent directement à l'AC et à ses organes. Les interfaces entre les autres partenaires de la CII ne font pas l'objet du présent rapport. L'étude se penche donc sur la collaboration interinstitutionnelle (CII) présentant un point de référence à l'AC. Dans ce contexte, la notion de CII est volontairement considérée au sens large en tant que collaboration entre au moins deux institutions (niveau structurel ou au cas par cas), contrairement à la compréhension de certains cantons où le nombre minimum d'institutions impliquées requis pour parler de CII est plus élevé.

Un des principaux défis lors de l'établissement d'un catalogue des interfaces dans le domaine de la réinsertion dans le marché du travail réside dans le fait que les interfaces entre l'AC et ses partenaires institutionnels se situent à des niveaux très divers. D'une part, on trouve des défis aux niveaux politique et stratégique. Les différents partenaires ont des tâches, des objectifs et des compétences variées, qui impliquent parfois des lacunes, des recouvrements et des conflits d'intérêts. Citons par exemple les possibilités de l'AC dans le domaine de la formation professionnelle, déjà considérablement restreintes en raison des conditions-cadres juridiques. La coordination entre les différents systèmes, nécessaire en raison de cette configuration, se déroule parfois à l'échelon fédéral, mais surtout à l'échelon cantonal. D'autre part, la collaboration quotidienne au cas par cas entre l'AC (surtout les ORP) et les services compétents des partenaires institutionnels présente de nombreuses interfaces. Ainsi, à l'image des différents niveaux de la collaboration, les interfaces décrites se situent également à des niveaux très divers.

Les cantons disposent d'une marge de manœuvre considérable en ce qui concerne l'exécution de la LACI et de la LSE, mais également en ce qui concerne l'organisation des relations avec les autres institutions de la sécurité sociale et les partenaires de la CII. Les structures, les compétences, les prestations et les instruments de l'AC et des différents partenaires présentent par conséquent des divergences importantes selon les cantons. Dans le domaine de l'aide sociale, ceux-ci sont nombreux à déléguer des compétences même au niveau communal. Les interfaces existantes divergent donc sensiblement d'un canton à l'autre, ce qui constitue un autre défi pour les institutions fédérales actives dans l'ensemble des cantons.

Afin de traiter ces interfaces variées et de garantir une prise en compte aussi large que possible de la mise en œuvre dans les cantons, la présente analyse a été réalisée en utilisant diverses méthodes:

- analyse de la littérature et de la documentation dans le but d'identifier les interfaces et d'établir un catalogue aussi complet et cohérent que possible; validation du catalogue au moyen d'entrevues qualitatives avec des spécialistes des offices fédéraux compétents;
- enquêtes qualitatives dans six cantons de toutes les régions linguistiques¹, prenant la forme d'interviews avec les services cantonaux responsables de l'AC et le coordinateur CII cantonal; des entretiens ont également eu lieu avec des représentants des partenaires de la

¹ Il s'agit des cantons de Berne, de Lucerne, de Schaffhouse, du Tessin, de Vaud et du Valais.

- CII (aide sociale, AI, offices de la formation professionnelle, services d'orientation professionnelle, bureaux d'intégration et Suva) afin de couvrir l'ensemble du système;
- enquête en ligne auprès de tous les coordinateurs CII dans les cantons concernant les interfaces qu'ils considèrent les plus importantes;
 - atelier portant sur l'évaluation des interfaces et l'élaboration de solutions avec la participation de coordinateurs CII et du Bureau national CII.

Les informations recueillies concernant les interfaces ont ensuite été condensées dans des fiches uniformisées, présentées de manière cohérente et ordonnées de façon thématique. En ce qui concerne les solutions rassemblées, elles proviennent de sources diverses. Dans le sens d'un état des lieux, elles ont été prises en compte si possible dans leur globalité et sans jugement de valeur.

1.3 Structure du rapport

Le présent rapport s'articule autour des interfaces avec les différents partenaires de l'AC dans le domaine de la réinsertion dans le marché du travail. Les interfaces sont décrites dans des fiches uniformes qui prennent la forme de tableaux. Elles sont classées en fonction des différents partenaires de la CII.

Toutes les interfaces du présent rapport se référant à l'AC, le chap. 2 propose une vue d'ensemble du système de cette dernière dans sa globalité. Il s'adresse surtout aux lecteurs qui ne se penchent pas quotidiennement sur les compétences, les prestations et les instruments de l'AC. Les chapitres qui suivent présentent les interfaces avec les différents partenaires de la CII comme suit:

- chap. 3: interfaces avec l'aide sociale au sens large;
- chap. 4: interfaces avec l'assurance-invalidité et les prestations complémentaires;
- chap. 5: interfaces avec l'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie;
- chap. 6: interfaces avec la formation professionnelle et l'orientation professionnelle, y compris les offres transitoires au moment de la transition I;
- chap. 7: interfaces avec l'encouragement de l'intégration et le domaine de la migration;
- chap. 8: toutes les thématiques et conditions-cadres transversales qui, outre l'AC, concernent plusieurs autres partenaires de la CII.

Au début de chaque chapitre, une brève introduction est consacrée au partenaire de l'AC en question, afin de décrire le contexte nécessaire. Les interfaces sont présentées après cette introduction. Le chap. 9 propose une synthèse des interfaces avec tous les partenaires de la CII.

2 Bases de l'AC: exécution de la LACI et de la LSE

Remarque préliminaire

Le présent chapitre propose une vue d'ensemble du système de l'assurance-chômage en Suisse. Il sert de référence pour les chapitres suivants, qui portent sur les interfaces entre l'AC et ses partenaires institutionnels. Ce chapitre s'adresse donc principalement aux lecteurs qui ne viennent pas du contexte du système de l'AC.

2.1 Objectif et groupes de personnes

L'objectif de l'AC est de veiller à ce que les personnes au chômage disposent d'un revenu compensatoire approprié et d'assurer leur réinsertion rapide et durable dans le marché du travail. L'indemnité de chômage (IC) est l'élément central du système de l'AC. Elle est complétée par l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (RHT), l'indemnité en cas d'intempéries (INTEMP) et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ICI). La présente analyse se limite à l'IC, car la RHT, l'INTEMP et l'ICI sont axées sur le maintien des places de travail respectivement sur l'assurance perte de gain pour le travail fourni en cas d'insolvabilité de l'employeur. Ainsi, toute référence aux prestations de l'AC dans la suite du document concerne uniquement l'IC et le recours aux mesures relatives au marché du travail (MMT).

En Suisse, tous les employés sont assurés auprès de l'AC. Ont l'obligation de cotiser tous les employés affiliés à l'AVS, à l'exception des personnes ayant atteint l'âge ordinaire de la retraite et des membres de la famille de l'exploitant qui travaillent dans l'entreprise agricole. Le montant des cotisations AC est calculé sous forme de pourcentage du salaire et versé à parts égales par l'employeur et l'employé.

La personne assurée peut faire valoir son droit à l'IC si un certain nombre de conditions sont remplies de manière cumulative:

- la personne est sans emploi ou partiellement sans emploi;
- elle a subi une perte de travail à prendre en considération;
- elle est domiciliée en Suisse²;
- elle a achevé sa scolarité obligatoire, n'a pas encore atteint l'âge donnant droit à une rente AVS et ne touche pas de rente de vieillesse de l'AVS;
- elle a rempli les conditions relatives à la période de cotisation ou en est libérée;
- elle est apte au placement;
- elle satisfait aux exigences du contrôle.

Certaines de ces conditions méritent d'être examinées en détail, car elles sont indispensables pour bien comprendre les interfaces. Quiconque a, dans les limites du délai-cadre prévu à cet effet (en règle générale dans les deux ans avant le chômage), exercé durant douze mois au

² La situation des frontaliers fait actuellement l'objet de discussions dans le cadre du règlement (CE) n°883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

moins une activité soumise à cotisation remplit les conditions relatives à la période de cotisation. Les personnes qui, pour divers motifs, n'ont pas pu verser des cotisations sont libérées des conditions relatives à la période de cotisation, autrement dit elles ont droit aux prestations dans une certaine mesure même sans avoir cotisé. Les motifs englobent en particulier la formation ou la formation continue, la maladie ou l'accident, la maternité ou la détention, ainsi qu'une série de motifs personnels tels que la séparation ou la suppression de la rente d'invalidité. Cette exception à l'obligation de payer des cotisations permet donc également aux personnes qui terminent leur scolarité ou leurs études de toucher des prestations de l'AC.

Sont réputées aptes à être placées les personnes qui sont disposées à accepter un travail convenable et à participer à des mesures d'intégration et qui sont en mesure et en droit de le faire. L'aptitude au placement se distingue de l'employabilité, qui tient compte d'autres éléments supplémentaires comme la situation sur le marché du travail. L'encadré ci-après explique plus en détail les différences entre ces deux notions.

Les prescriptions de contrôle comportent divers éléments, en particulier l'inscription auprès de l'ORP en vue du placement, la participation aux entretiens de conseil et de contrôle de l'ORP et les efforts de recherche d'emploi dont la personne assurée fait preuve.

Le service public de l'emploi est en principe ouvert à toute personne en recherche d'emploi en Suisse. Dans ce contexte, on distingue entre bénéficiaires de prestations et non bénéficiaires de prestations. Sont considérées comme bénéficiaires de prestations les personnes qui remplissent les conditions dont dépend le droit à l'indemnité et peuvent toucher des indemnités journalières de l'AC. Les non bénéficiaires de prestations sont les personnes qui ne remplissent pas (encore) ces conditions et qui n'ont par conséquent pas droit aux indemnités. Dans la mesure où leur employabilité est jugée suffisante, ces personnes peuvent bénéficier gratuitement du service de conseil et de placement relatif au marché du travail dispensé par l'ORP.

Encadré: Aptitude au placement et employabilité

L'**aptitude au placement** est décisive pour le droit au service de placement public par les ORP. Une personne inapte au placement ne peut en principe pas bénéficier des prestations d'intégration de l'AC. Selon l'art. 15 LACI, l'aptitude au placement suppose la présence cumulative des éléments suivants:

- a) disponibilité au placement;
- b) capacité de travail;
- c) autorisation de travail.

La disponibilité au placement inclut la volonté d'accepter un poste ou de participer à des mesures de réinsertion. Par capacité de travail, on entend la capacité physique et mentale ainsi que la disponibilité quant au temps et quant au lieu³.

L'**employabilité** se distingue de l'aptitude au placement. L'aptitude au placement doit être

³ Cf. Bulletin LACI IC, section B, ch. 219 et suivants.

considérée comme un sous-critère de l'employabilité. En effet, l'employabilité dépend également d'autres facteurs qui influencent les chances de réinsertion d'une personne dans le marché du travail: la situation sur le marché du travail (demande) et les caractéristiques personnelles du demandeur d'emploi. L'employabilité de toute personne qui n'est pas apte au placement au sens de l'art. 15 LACI est dans tous les cas nettement inférieure à la moyenne. Contrairement à l'aptitude au placement, le degré d'employabilité n'est pas un critère d'exclusion, mais un critère de décision qui sert à définir une stratégie de réinsertion appropriée. La loi ne donne pas de définition de l'employabilité, mais un groupe de travail interinstitutionnel a élaboré des bases en la matière⁴.

L'évaluation du potentiel est étroitement liée à la notion d'employabilité. Il s'agit d'un instrument visant à évaluer l'employabilité des migrants, actuellement développé par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM).

2.2 Structure et compétences

L'AC se fonde certes sur la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), mais sa mise en œuvre est confiée en majeure partie aux cantons, la Confédération assumant la surveillance. En outre, la loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services (LSE) confie aux cantons les compétences en matière de service public de l'emploi. Il en résulte des différences entre les cantons en ce qui concerne l'exécution tant de la LACI que de la LSE. Toutefois, les institutions suivantes occupent une position centrale dans tous les cantons:

- **Autorité cantonale (ACt)**

La plupart du temps intégrée à l'office cantonal du travail, l'ACt est responsable de l'exécution de la LACI et de la LSE dans le canton concerné. Elle assume l'ensemble des tâches relatives à l'intégration des chômeurs dans le marché du travail et à l'organisation de mesures relatives au marché du travail (MMT). Au niveau opérationnel, l'exécution est confiée en majeure partie aux offices régionaux de placement (ORP) et aux services logistiques des mesures relatives au marché du travail (LMMT), qui sont en général directement subordonnés à l'ACt.

- **Office régional de placement (ORP)**

Tous les cantons gèrent un ou plusieurs ORP. Ceux-ci sont compétents pour la mise en œuvre opérationnelle du service public de l'emploi, et donc pour le conseil des personnes en recherche d'emploi et leur intégration dans le marché du travail. Souvent, ils s'occupent également du placement et des contacts avec les employeurs, tâches qui sont parfois confiées à des services aux employeurs. Dans de nombreux cantons, les ORP assument en outre des tâches en lien avec l'inscription en vue de toucher des indemnités journalières de l'AC, mais cette compétence incombe parfois aux communes. La plupart du temps, ce sont également les conseillers des ORP qui décident du recours concret aux MMT.

⁴ Cf. SECO (2017), Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale – Rapports des groupes de travail.

- **Service de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT)**

Dans la plupart des cantons, le LMMT est subordonné à l'ACt et responsable de la mise à disposition de toutes les MMT. Dans certains cantons, il met également en place des mesures pour d'autres institutions que l'AC, par exemple pour l'aide sociale.

- **Caisses de chômage publiques et privées (CCh)**

Chaque canton a une caisse de chômage publique. En plus de ces caisses, certains partenaires sociaux (aujourd'hui surtout des syndicats) gèrent des caisses privées. Les caisses de chômage sont responsables en premier lieu pour l'examen du droit aux prestations et le versement des indemnités journalières. Elles veillent donc à assurer le revenu compensatoire en cas de chômage, mais n'assument aucune tâche dans le domaine de l'intégration dans le marché du travail. C'est la raison pour laquelle la présente étude n'examine pas plus en avant l'interface correspondante avec l'AC.

Les cantons et les fondateurs des CCh privées sont indemnisés par le fonds de compensation de l'AC pour l'exécution de la LACI et de la LSE. Cette indemnisation est soumise à des plafonds en fonction du nombre de chômeurs inscrits (domaine ORP/LMMT/ACt) ou dépend des activités menées (CCh). Le fonds de compensation de l'AC prend également en charge les dépenses liées aux indemnités journalières et aux MMT.

La fortune du fonds de compensation est administrée par la Confédération. La Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage (CS AC), composée de représentants des partenaires sociaux, des cantons, de la Confédération et des milieux scientifiques, exerce la surveillance. Dans le domaine du placement, l'accord ORP/LMMT/ACt axé sur les résultats passé entre la Confédération et les cantons joue un rôle important. C'est dans le cadre de cet accord que le SECO effectue chaque année une mesure des résultats de la LACI. À l'aide de quatre indicateurs, cette mesure vise à évaluer la performance des cantons quant à l'intégration rapide et durable des chômeurs. Les indicateurs de résultats 1 à 3 (réinsertion rapide, éviter le chômage de longue durée, éviter les arrivées en fin de droits) sont axés sur le placement aussi rapide que possible des chômeurs et totalisent 90 % de l'indicateur global. L'indicateur 4 (éviter les réinscriptions) mesure la durée de la réinsertion et représente 10 % de l'indicateur global. Les indicateurs de résultats sont corrigés en fonction des conditions prévalant dans les cantons en termes de réinsertion – comme la situation sur le marché du travail, la proportion de frontaliers ou la saisonnalité. Les conclusions de la mesure des résultats sont publiées, mais n'entraînent aucune conséquence financière pour les cantons. La mesure est effectuée depuis 2010 et concerne les bénéficiaires de prestations en recherche d'emploi selon la LACI. Depuis 2015, on procède également à une mesure des résultats de la LSE dans le domaine des non bénéficiaires de prestations, à titre de projet pilote. Celle-ci fait appel à deux nouveaux indicateurs: éviter la perception d'indemnités journalières (quelle est la part des demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations pouvant être intégrés dans le marché du travail avant de toucher les premières indemnités journalières) et intégration dans le marché du travail des chômeurs éloignés du marché du travail (quelle est la part des demandeurs d'emploi sans droit à l'indemnité pouvant être intégrés dans le marché du travail).

2.3 Prestations et instruments

Indemnités journalières de l'AC

Le montant des indemnités journalières de l'AC est déterminé sur la base du gain assuré obtenu pendant la période de cotisation. Il s'élève toutefois à 12 350 francs par mois au maximum. Les indemnités journalières sont versées à raison de cinq par semaine. Une indemnité journalière correspond en principe à 70 % du gain assuré. Toutefois, si la personne assurée a une obligation d'entretien envers des enfants de moins de 25 ans, si le montant de son indemnité journalière ne dépasse pas 140 francs ou si elle perçoit une rente AI correspondant à un taux d'invalidité d'au moins 40 %, elle a droit à une indemnité journalière de 80 % du gain assuré. Selon la situation, le nombre d'indemnités journalières peut varier entre 90 et 520. Il dépend de la période de cotisation, de l'obligation d'entretien et de l'âge. En général, un délai d'attente doit être observé avant la perception d'indemnités journalières.

Conseil et placement

Les ORP proposent une série d'offres visant à favoriser l'intégration de chômeurs avec ou sans droit aux indemnités journalières de l'AC dans le marché du travail.

- Ils mènent des **entretiens de conseil et de contrôle** avec les demandeurs d'emploi. Ces entretiens ont lieu à intervalles appropriés, mais au moins une fois tous les deux mois. Ils servent à transmettre des conseils en matière d'emploi, à clarifier les possibilités de réinsertion, à évaluer l'aptitude au placement (y compris disponibilité au placement), à procéder aux recherches d'emploi et à l'acceptation d'emplois convenables ainsi qu'à engager des mesures relatives au marché du travail.
- Les ORP gèrent un **service de placement**. Les postes vacants sont communiqués ou attribués aux demandeurs d'emploi. Ce champ d'activité est en pleine mutation suite à l'entrée en vigueur de l'obligation d'annoncer les postes vacants le 1^{er} juillet 2018 dans le cadre de la mise en œuvre de l'article constitutionnel relatif à la gestion de l'immigration (art. 121a Cst.). Depuis cette date, les employeurs sont tenus de communiquer à l'ORP tous les postes vacants dans les genres de professions affichant un taux de chômage égal ou supérieur à un certain seuil. L'ORP doit informer les employeurs dans les trois jours s'il dispose de dossiers appropriés. L'employeur, quant à lui, ne peut mettre les postes vacants au concours via d'autres canaux qu'après un délai de cinq jours.
- L'ORP ou un service aux employeurs correspondant entretiennent des **contacts avec les employeurs**. Ces contacts servent à l'acquisition de postes vacants et à la sélection des demandeurs d'emploi appropriés pour ces postes. Les champs d'action et les compétences varient toutefois fortement d'un canton à l'autre.

Mesures relatives au marché du travail (MMT)

Les MMT sont des instruments visant à prévenir le chômage imminent et à combattre le chômage existant. Il s'agit de prestations qui entendent promouvoir l'objectif consistant à favoriser l'intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Ces mesures ont pour but d'améliorer l'employabilité, de promouvoir les qualifications professionnelles

en fonction des besoins du marché du travail, de diminuer le risque de chômage de longue durée et d'arrivée en fin de droits et de permettre l'acquisition d'expériences professionnelles. On distingue entre mesures de formation, mesures d'emploi et mesures spécifiques.

- **Mesures de formation**

- **Cours de formation continue et de reconversion:** on distingue entre cours individuels et cours collectifs. Les cours individuels sont des cours proposés sur le marché libre de la formation, qui s'adressent non seulement aux demandeurs d'emploi, mais à toute personne intéressée. Les cours collectifs sont des mesures de reconversion ou de formation continue organisées spécialement pour des personnes sans emploi ou menacées d'un chômage imminent et axées sur la réinsertion dans le marché du travail.
- **Stages de formation:** ces stages servent à approfondir et à développer les connaissances professionnelles.
- **Entreprises de pratique commerciale:** il s'agit d'entreprises fictives qui, en termes d'organisation et de gestion des commandes, s'apparentent à des entreprises commerciales de l'économie privée. Leur objectif est d'améliorer l'employabilité en donnant l'occasion aux demandeurs d'emploi d'acquérir une expérience professionnelle et des connaissances, selon le principe de l'apprentissage par la pratique.

- **Mesures d'emploi**

- **Programmes d'emploi temporaire (PET):** les PET se caractérisent par des activités proches de la réalité professionnelle, qui correspondent à la formation et aux aptitudes de la personne assurée ainsi qu'à la situation sur le marché du travail, et par l'intégration d'un volet formation conçu en fonction des besoins du marché du travail et de la personne assurée.
- **Semestres de motivation (SEMO):** les SEMO combinent occupation et formation et visent à aider les jeunes chômeurs dans le choix d'une formation. Ils revêtent donc le caractère d'une offre transitoire et s'adressent aux jeunes au chômage à la sortie de l'école obligatoire et aux personnes ayant interrompu leur apprentissage ou leurs études.
- **Stages professionnels (SP):** les SP prennent la forme d'un emploi temporaire en entreprise privée ou dans une administration publique. Ils sont particulièrement indiqués pour les jeunes ayant terminé une formation mais ne disposant pas d'expériences professionnelles.

- **Mesures spécifiques**

- **Allocations d'initiation au travail (AIT):** les AIT visent à inciter les employeurs à occuper des travailleurs qui ont besoin d'une initiation spéciale, qui ne sont pas (encore) en mesure de fournir une pleine prestation de travail ou qu'ils n'engageraient pas ou ne garderaient pas sans cette mesure.
- **Allocations de formation (AFO):** les AFO visent à permettre aux assurés âgés d'au moins 30 ans d'acquérir la formation de base qui leur manque ou d'adapter leur formation de base aux besoins du marché du travail.

- **Soutien à une activité indépendante (SAI):** le SAI permet de soutenir les personnes assurées qui projettent une activité indépendante en leur accordant des indemnités journalières durant la phase d'élaboration de leur projet et/ou une garantie contre le risque de pertes ou la prise en charge d'une analyse de microcrédit.
- **Contribution aux frais de déplacement quotidien et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires (PESE):** la PESE entend favoriser la mobilité géographique des assurés qui n'ont pas trouvé de travail convenable dans leur région de domicile et qui ont accepté de se déplacer hors de cette région pour ne plus rester au chômage.

Les cantons tranchent au sujet de la mise à disposition et de l'utilisation des différents types de mesures. Les demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations de l'AC ont généralement accès à toutes les mesures pour autant que celles-ci soient considérées comme judicieuses dans le cas individuel en question. Le cas échéant, les MMT sont financées par l'AC. Les demandeurs d'emploi sans droit aux prestations n'ont la plupart du temps accès qu'à certaines MMT (cours, PET et SEMO), qui doivent en général être financées par une autre source (p. ex. l'aide sociale).

3 Interface avec l'aide sociale

3.1 Structure, compétences et prestations de l'aide sociale

Objectif et groupes de personnes

L'art. 12 de la Constitution fédérale inscrit le droit à l'aide dans des situations de détresse. Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. La garantie du droit au minimum vital constitue la base de l'aide sociale. L'aide sociale, telle qu'elle est réglée dans les lois cantonales d'aide sociale, poursuit des objectifs allant au-delà de la garantie du minimum vital. Tout en garantissant l'existence matérielle, l'aide sociale doit permettre aux personnes aidées de participer et de profiter de la vie économique et sociale et favoriser leur intégration sociale et professionnelle⁵.

L'aide sociale constitue le dernier filet du système suisse de sécurité sociale. Elle intervient donc de manière subsidiaire lorsque l'activité professionnelle, les prestations d'assurances (sociales) ou d'autres revenus ne permettent pas de vivre avec le minimum vital ou au-dessus.

Structure et compétence

L'octroi de l'aide sociale est du ressort des cantons. Aucune base légale fédérale ne définit les compétences, les structures et les prestations en matière d'aide sociale de manière détaillée. La Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) élabore les normes CSIAS concernant le calcul de l'aide sociale, mais celles-ci ne sont pas contraignantes pour les cantons. En comparaison avec les autres institutions de la sécurité sociale, comme l'AI, l'aide sociale affiche donc de grandes différences d'un canton à l'autre quant à sa structure et à ses prestations.

L'aide sociale est en règle générale mise en œuvre par les services sociaux communaux, régionaux ou cantonaux. Le financement de ces services et des prestations est pris en charge principalement au niveau communal, en particulier en Suisse centrale et orientale, mais il existe parfois des mécanismes de compensation des charges. En Suisse latine, le financement se fait en revanche souvent par des structures cantonales ou les coûts sont en grande partie collectivisés dans le cadre de la compensation des charges. Le système global de l'aide sociale suisse se distingue donc par sa grande hétérogénéité.

⁵ Cf. Normes CSIAS, partie A.

Prestations et instruments

L'aide sociale est une prestation sous condition de ressources couvrant le minimum vital. Elle n'a pas de caractère d'assurance et les prestations n'ont aucun lien avec des cotisations versées ou le salaire antérieur. L'aide sociale est calculée en règle générale au moyen d'un budget d'aide. Celui-ci est composé de différents éléments et dépend de la situation de la personne ou du ménage dans le besoin. Les éventuels revenus sont déduits et une franchise est généralement accordée sur les revenus provenant d'une activité lucrative.

Outre l'aide sociale, certains cantons disposent d'autres prestations de soutien, qui s'alignent également sur les besoins, et dont les plus connues sont les allocations familiales cantonales destinées aux familles à revenu modeste ou les allocations pour enfants en bas âge. La présente analyse inclut ces prestations dans l'aide sociale au sens large.

Les services sociaux gèrent différentes offres de conseil et disposent parfois également de leurs propres offres visant l'intégration sociale et professionnelle. Là aussi, les offres varient énormément d'un canton à l'autre, voire d'une commune à l'autre. Ainsi, il existe des cantons, des villes ou des communes de grande taille qui proposent des programmes d'intégration professionnelle, y compris des contacts avec les employeurs, également dans le cadre de l'aide sociale, alors que d'autres délèguent entièrement l'intégration professionnelle aux ORP.

Délimitation des compétences par rapport à l'AC et au service public de l'emploi

L'aide sociale est située en aval des assurances sociales, donc de l'AC. Par conséquent, elle intervient uniquement lorsque les prestations de l'AC prennent fin ou ne sont pas suffisantes pour couvrir le minimum vital. En cas de perception simultanée de l'aide sociale et de l'AC, les indemnités journalières de l'AC sont déduites lors du calcul des prestations de l'aide sociale.

Les bénéficiaires de l'aide sociale en quête d'emploi qui n'ont pas droit aux indemnités journalières peuvent s'inscrire auprès de l'ORP en tant que non bénéficiaires de prestations au sens de l'art. 26 LSE en vue d'un placement par le service public, à condition qu'ils soient jugés aptes au placement et que leur employabilité soit suffisante (cf. encadré au chap. 2.1). Lorsqu'un bénéficiaire de l'aide sociale est inscrit auprès de l'ORP en tant que non bénéficiaire de prestations, l'aide sociale continue de prendre en charge les coûts de la vie (couverture des besoins de base).

3.2 Les différentes interfaces

3.2.1 Inscription de bénéficiaires de l'aide sociale auprès de l'ORP en tant que non bénéficiaires de prestations

Institutions	ORP, services sociaux
Description de l'interface	Lorsque des bénéficiaires de l'aide sociale s'inscrivent auprès d'un ORP en vue d'un placement, le fait qu'ils soient annoncés comme demandeurs d'emploi auprès de l'aide sociale et qu'ils soient conseillés par les services sociaux constitue une information essentielle pour l'ORP. En effet, une coordination des stratégies de réinsertion est alors indiquée et les travailleurs sociaux disposent souvent de renseignements sur le demandeur d'emploi utiles pour son intégration dans le marché du travail. En outre, la perception de l'aide sociale a une influence sur le financement de MMT, car l'aide sociale dispose éventuellement des moyens nécessaires.
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Demandeurs d'emploi qui touchent des prestations de l'aide sociale et qui s'annoncent à l'ORP en vue de leur intégration au marché du travail.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • En 2016, 39 % des bénéficiaires de l'aide sociale entre 18 et 65 ans, soit environ 75 000 personnes, étaient au chômage et donc potentiellement en recherche d'emploi⁶. • Le SECO estime à 10 % la part des non bénéficiaires de prestations éloignés du marché du travail par rapport à l'ensemble des demandeurs d'emploi. Une grande partie de ces personnes est sans doute également inscrite à l'aide sociale.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • L'ORP n'a parfois pas connaissance de la perception d'une aide sociale, car il n'existe pas de procédure d'annonce institutionnalisée et les personnes concernées ne le signalent pas. Les demandeurs d'emploi devraient certes annoncer le recours aux prestations de l'aide sociale au moment de leur inscription auprès de l'ORP, mais l'expérience montre qu'ils ne le font pas toujours. • Dans certains cas, l'objectif premier de l'inscription des personnes au bénéfice de l'aide sociale auprès d'un ORP n'est pas l'intégration dans le marché du travail, mais le contrôle des efforts entrepris pour rechercher un emploi (et donc la réduction de l'aide sociale en cas de recherches insuffisantes). Si le conseiller ORP n'en est pas informé, il en résulte un engagement inutile de ressources et un potentiel de frustration.

⁶ OFS (2016), Statistique de l'aide sociale 2016. Sont considérées comme chômeurs les personnes qui ne sont pas en emploi et qui ne font pas partie des personnes sans activité professionnelle (incapacité de travailler, sans chance sur le marché du travail, invalidité, en formation, etc.).

Solutions

- Dans certains cantons, il existe des formulaires de «transfert» des bénéficiaires de l'aide sociale vers l'ORP. Les informations pertinentes sont parfois transmises directement à l'ORP sous forme de notification préalable. Cela permet également à l'ORP de se renseigner auprès des services sociaux lorsqu'une personne ne se présente pas. Le transfert de ces informations à l'ORP nécessite une déclaration de levée du secret professionnel signée par le demandeur d'emploi.
 - Ce type de formulaire peut également contenir des informations sur les mesures de réinsertion antérieures et les attentes vis-à-vis des mesures de l'ORP.
 - Enregistrement systématique du recours aux prestations de l'aide sociale dans un champ de données de PLASTA.
-

3.2.2 Définition de l'aptitude au placement et de l'employabilité

Institutions	ORP, services sociaux
Description de l'interface	<p>L'aptitude au placement et en particulier l'employabilité contiennent non seulement des éléments objectifs, mais également des éléments subjectifs. Ces derniers laissent une marge de manœuvre considérable aux différentes institutions. L'employabilité n'est en outre pas définie de manière contraignante. Un document de travail a certes été élaboré dans ce domaine au niveau national⁷, mais la mise en œuvre relève des cantons.</p> <p>Dans certains cantons, il existe des grilles de critères élaborés pour la plupart par les autorités en charge du marché du travail, souvent en collaboration avec des partenaires de la CII.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • En général: tous les bénéficiaires de prestations de l'AC • Au niveau de l'aide sociale: demandeurs d'emploi qui perçoivent des prestations de l'aide sociale et qui sont annoncés à l'ORP en vue de leur intégration sur le marché du travail.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Une compréhension commune de l'aptitude au placement et de l'employabilité est centrale pour la collaboration entre services sociaux et ORP. • Importance élevée, car les offres des ORP dépendent toutes de l'évaluation de l'aptitude au placement et de l'employabilité.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Au niveau national, il existe un document de travail qui définit les éléments et les critères de l'employabilité. Ce document est soutenu par tous les partenaires nationaux de la CII. Toutefois, aucune définition juridiquement contraignante et opérationnelle n'a été élaborée au niveau national. Les cantons disposent donc de différents catalogues de critères et de conventions conclues entre les partenaires de la CII. • Les services sociaux et les ORP évaluent parfois différemment l'employabilité d'une personne. Si le service social envoie des personnes à l'ORP et que celui-ci conteste leur aptitude au placement, ces personnes n'ont pas droit au placement et au conseil. Cela peut conduire à des frustrations de la part des personnes concernées, des travailleurs sociaux et des conseillers ORP et entraîner dans une certaine mesure un effet «tourniquet». • Si l'ORP ne considère pas une personne ayant droit aux indemnités journalières de l'AC comme apte au placement, cette personne perd son droit aux prestations de l'AC. En règle générale, les personnes inaptes au placement se désinscrivent peu après leur exclusion des prestations de l'AC pour s'annoncer éventuellement à l'aide sociale. Il en résulte des coûts supplémentaires pour cette dernière.

⁷ SECO (2017b), Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale – Rapports des groupes de travail.

Solutions

- Élaboration d'un catalogue de critères commun et opérationnel pour une définition de l'employabilité. Garantie d'une interprétation uniforme des critères. Les spécialistes dans les cantons considèrent que l'échange d'informations sur les critères de vérification pertinents est également central.
 - La justification claire des décisions négatives de l'ORP concernant l'employabilité à l'intention des services sociaux permet de mieux comprendre ces décisions et la pratique des ORP.
 - Évaluation centrale de l'employabilité par l'ORP pour tous les partenaires de la CII, comme c'est le cas dans le canton de Neuchâtel.
-

3.2.3 Service de conseil relatif au marché du travail par les ORP à l'attention des bénéficiaires de l'aide sociale

Institutions	ORP, services sociaux
Description de l'interface	<p>Les bénéficiaires et les non bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AC peuvent en principe profiter des mêmes prestations de l'ORP en terme de placement public. Or si la LACI définit des règles claires concernant les prestations des ORP destinées aux bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AC – transmission des informations, premier entretien, entretiens de conseil périodiques, analyse des possibilités de réinsertion (y compris stratégie de réinsertion) –, elle ne contient pas de dispositions détaillées concernant les non bénéficiaires.</p> <p>Dans le cadre de l'indemnisation des frais d'exécution (IFE) en vigueur, les ORP se voient également allouer des indemnités pour les coûts moyens de conseil et de placement des demandeurs d'emploi n'ayant pas droit aux prestations. Toutefois, c'est seulement si les coûts supplémentaires de l'intégration des bénéficiaires de l'aide sociale dans le marché du travail sont supérieurs à la moyenne que l'aide sociale est tenue de financer ces coûts conformément au principe de causalité⁸.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficiaires de l'aide sociale en quête d'emploi sans droit aux prestations selon la LACI (indemnités journalières AC, etc.) inscrits auprès de l'ORP.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Élevée en raison du potentiel d'intégration et des coûts considérables de l'aide sociale.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Avant de recourir à l'aide sociale, les bénéficiaires des prestations de celle-ci étaient souvent déjà inscrits auprès d'un ORP pour toucher des indemnités journalières de l'AC et sont arrivés en fin de droits au terme du délai-cadre d'indemnisation. Ils sont par conséquent considérés comme plus difficiles à placer que les personnes ayant droit aux indemnités journalières et des stratégies de réinsertion alternatives doivent être définies. • Les ORP ont parfois peu d'intérêt à accorder autant d'attention aux bénéficiaires de l'aide sociale en quête d'emploi inscrits qu'aux demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations de l'AC, car ces personnes à l'aide sociale n'engendrent pas de coûts pour l'AC. • Axée sur la réinsertion des bénéficiaires d'indemnités journalières, la mesure des résultats de la LACI peut entraîner l'attribution de ressources en premier lieu à ce domaine.

⁸ Cf. SECO (2010), Concept-cadre – Collaboration entre l'AC et l'aide sociale.

Solutions

- Offres, procédures, conseillers et case managers spéciaux pour les cas de CII, afin de tenir compte des divers défis. Ces instruments existent déjà dans certains ORP.
 - Il est prévu de compléter la mesure des résultats de la LACI par une mesure des résultats de la LSE (cf. ci-dessous), afin de garantir une prise en compte appropriée des non bénéficiaires de prestations.
 - Les conventions de coopération, telles qu'elles existent par exemple dans le canton de Berne ou dans le canton de Lucerne avec le projet «Optima», permettent de consigner de manière contraignante les droits, les devoirs et les prétentions réciproques.
 - Entretiens de bilan périodiques entre l'ORP, l'aide sociale et les personnes concernées.
-

3.2.4 Attribution et financement de MMT à l'intention des demandeurs d'emploi selon la LSE (y c. art. 59d LACI)

Institutions	ORP, services sociaux
Description de l'interface	<p>Les ORP peuvent proposer des MMT aux demandeurs d'emploi sans droit aux prestations inscrits à l'aide sociale. Si un service social s'oppose à la proposition, l'ORP peut refuser l'entretien relatif au marché du travail avec le bénéficiaire de l'aide sociale en question⁹.</p> <p>Les coûts des MMT destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas assumés par l'AC mais par l'aide sociale. Le principe qui s'applique est que chaque institution prend en charge les coûts occasionnés par ses clients. Le financement des coûts de la vie pendant la MMT incombe également à l'aide sociale.</p> <p>Dans des cas exceptionnels, les demandeurs d'emploi sans droit aux prestations de l'AC ont la possibilité de participer à des MMT conformément à l'art. 59d LACI. Limitée à une durée de 260 jours au maximum, cette participation doit être approuvée par l'autorité compétente qui examine le droit à l'indemnité au cas par cas. Les coûts des MMT sont répartis à parts égales entre l'AC et le canton. Le financement par les cantons n'est pas défini en détail et le report des coûts à l'aide sociale est donc possible. Cette part de coûts est parfois prise en charge par le fonds social et de chômage cantonal. La part de l'AC est soumise au plafond MMT cantonal.</p> <p>Les bénéficiaires de l'aide sociale en quête d'emploi ont souvent déjà perçu des prestations de l'AC avant d'arriver en fin de droits et participé à des MMT pendant la période correspondante. C'est pourquoi, seule une part limitée des MMT entre en ligne de compte pour ce groupe cible.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficiaires de l'aide sociale en quête d'emploi sans droit aux prestations selon la LACI (indemnités journalières AC, etc.) inscrits auprès de l'ORP.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Les MMT sont un instrument important des ORP qui permettent d'améliorer l'employabilité et donc de favoriser la réinsertion. • En 2017, l'aide sociale a financé des MMT pour environ 5000 demandeurs d'emploi. S'y ajoute une partie des quelque 2500 demandeurs d'emploi, pour qui le financement a été assuré grâce à des aides cantonales aux chômeurs, dont les personnes à l'aide sociale peuvent parfois également bénéficier dans ce contexte. Ainsi, les non bénéficiaires de prestations ne représentent qu'une partie infime des quelque 170 000 participants annuels aux MMT¹⁰. • En outre, en 2017, des MMT ont été financées pour environ 7000 demandeurs d'emploi en vertu de l'art. 59d LACI. Il est également probable qu'une certaine proportion de ces personnes perçoive des prestations de l'aide sociale¹¹.

⁹ Cf. SECO (2010), Concept-cadre – Collaboration entre l'AC et l'aide sociale.

¹⁰ Source: PLASTA/SIPAC, évaluations spéciales du SECO.

¹¹ Ibid.

Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates

- Le financement d'une MMT pour un non bénéficiaire de prestations constitue un défi, car ce financement doit provenir de l'aide sociale ou d'autres sources. Du point de vue de l'aide sociale, les MMT sont relativement onéreuses. Dans de nombreux cantons, l'aide sociale est financée par des fonds communaux, ce qui implique une grande sensibilité aux coûts. Il arrive également que certaines mesures de l'aide sociale soient en partie financées par d'autres sources.
- Un refus du service social de financer des MMT proposées par l'ORP conduit en règle générale, dans les cantons examinés, à la désinscription du demandeur d'emploi de l'ORP.
- Lorsque les services sociaux organisent leurs propres mesures, ils ont tendance à les utiliser en priorité. Dans ce contexte, les services sociaux ne privilégient pas le recours aux MMT de l'ORP qu'ils devraient également financer.

Solutions

- Les accords/contrats entre les ACt et les services sociaux réglant l'éventuelle prise en charge des coûts par l'aide sociale constituent le fondement de la collaboration.
 - La transparence des coûts de revient des MMT utilisées améliore l'acceptation de reprise des coûts par l'aide sociale.
 - En vertu de l'art. 59d LACI, 50 % des coûts peuvent être pris en charge par l'AC pour certains groupes.
 - Les mesures dans les domaines du coaching et de l'emploi assisté (p. ex. en cas d'allocations de formation et d'initiation du travail en cours) peuvent être utiles aux demandeurs d'emploi qui sont passés par l'aide sociale. Elles sont destinées à faciliter l'intégration dans le marché du travail de personnes dont la situation est difficile.
-

3.2.5 Perception simultanée d'indemnités journalières de l'AC et d'aide sociale

Institutions	ORP, CCh, services sociaux
Description de l'interface	<p>Selon la situation, les indemnités journalières de l'AC s'élèvent à 70 ou 80 % du gain assuré. Dans le cas des personnes assurées à faible revenu, il se peut que ces indemnités ne suffisent pas pour couvrir le minimum vital. Il est alors possible de demander également des prestations de l'aide sociale. Celles-ci sont calculées selon les besoins et couvrent la différence par rapport au minimum vital.</p> <p>Il en résulte des cas gérés à double en ce qui concerne les prestations d'assurance, car tant l'AC que le service social versent des prestations. S'agissant de l'intégration dans le marché du travail, une coordination entre l'ORP compétent et le service social s'avère en outre nécessaire. Dans les cantons ayant fait l'objet d'une analyse, les ORP prennent en général la direction des opérations en matière d'intégration dans le marché du travail lorsque de telles situations se présentent.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Demandeurs d'emploi ayant droit aux indemnités journalières de l'AC, dont les indemnités ne couvrent pas le minimum vital et qui perçoivent par conséquent également des prestations de l'aide sociale.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • En 2015, environ 12 000 personnes touchaient simultanément des indemnités journalières de l'AC et des prestations de l'aide sociale en Suisse, soit quelque 4 % de tous les bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AC et quelque 7 % de tous les bénéficiaires de l'aide sociale¹².
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Les personnes assurées devant demander des prestations auprès de différents services, celles parmi elles qui disposent de peu de ressources personnelles peuvent se sentir dépassées. • En règle générale, la gestion des cas se déroule aussi bien à l'AC qu'à l'aide sociale et des entretiens de conseil ont lieu dans les deux institutions. • Lorsqu'au début de la période de chômage les clarifications concernant le droit aux prestations de l'AC prennent du temps, les personnes disposant de peu de réserves financières deviennent rapidement dépendantes des prestations de l'aide sociale. Celle-ci prend alors en charge les coûts de la vie pendant les clarifications. Cette situation se présente souvent, car les demandeurs d'emploi ne respectent pas les délais.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Accord clair sur les compétences et la répartition des rôles entre le service social et l'ORP. Dans ce contexte, les rapports des groupes de travail sur la collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale peuvent fournir des points de référence pour la mise en œuvre. • Stratégie de réinsertion coordonnée entre l'ORP et le service social. Le contact personnel et l'entente entre les conseillers de l'ORP et les travailleurs sociaux joue un rôle décisif. • Engagement dans les ORP de conseillers CII spécialisés formés au contact de l'aide sociale et connaissant personnellement les collaborateurs compétents au sein des services sociaux.

¹² Cf. Monitoring SHIVALV de l'OFS.

3.2.6 Perception de prestations de l'aide sociale en cas de suspension des indemnités journalières de l'AC ou après désinscription pour cause de négation de l'aptitude au placement

Institutions	ORP, CCh, aide sociale
Description de l'interface	<p>La perception d'indemnités journalières de l'AC est liée à différentes conditions telles que la preuve des recherches d'emploi, la participation aux entretiens de conseil, l'acceptation de postes proposés ou la participation à des MMT. Si ces obligations sont enfreintes, l'AC émet éventuellement un avertissement avant de prononcer une sanction et de suspendre le versement des indemnités journalières pendant une certaine période. Si les manquements persistent, la personne assurée peut voir sa disponibilité au placement et donc également son aptitude au placement contestées. Il en résulte une suspension définitive des indemnités journalières et la désinscription de la personne concernée de l'ORP.</p> <p>Si celle-ci ne dispose pas de réserves financières suffisantes au moment de la suspension des indemnités, elle s'annoncera selon toute vraisemblance en vue de toucher des prestations de l'aide sociale. Contrairement aux indemnités journalières de l'AC, la couverture des besoins de base est assortie d'un nombre restreint de conditions. Selon les normes CSIAS, une réduction maximale de 30 % sur le forfait pour l'entretien est toutefois applicable en cas de manquement répétitif.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AC dont les prestations ont été suspendues en raison de manquements.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Selon l'estimation des services sociaux, les demandeurs d'emploi frappés de sanctions constituent une part importante des inscriptions à l'aide sociale avec perception simultanée de prestations de l'AC. Il n'a toutefois pas été possible de déterminer le nombre exact de personnes concernées¹³.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • À l'aide sociale, l'ouverture d'un dossier pour une période courte implique une charge considérable, car toutes les clarifications en lien avec le droit à l'aide sociale doivent être menées. • Pendant la durée de la suspension des prestations par l'AC, une partie des personnes touche l'aide sociale; or dans le domaine de cette dernière, les possibilités de sanction en cas de manquements sont réduites. • Les bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AC qui touchent des indemnités peu élevées et qui manquent de motivation peuvent ignorer les instructions de l'ORP et, une fois les prestations suspendues, bénéficier de l'aide sociale sans subir un préjudice financier notable. Apparemment, cela concerne surtout des demandeurs d'emploi plus jeunes. • Si la personne concernée a été désinscrite parce qu'elle a été jugée inapte au placement, le service social la pousse à se réinscrire auprès de l'AC afin de toucher les indemnités journalières de l'AC auxquelles elle a encore droit. Cela peut conduire à des effets «tourniquet» indésirables entre l'AC et l'aide sociale.

¹³ Une telle évaluation serait possible en mettant en relation les données de PLASTA/SIPAC et de la statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale. Les données SHIVALV dont on dispose actuellement ne sont pas suffisantes, car elles ne contiennent notamment pas d'informations détaillées concernant les sanctions. C'est pourquoi une évaluation n'a pas été possible dans le cadre de la présente analyse.

Solutions

- Dans la pratique, les services sociaux clarifient dans quelle mesure ils considèrent que la sanction prononcée par l'ORP résulte de la faute de la personne assurée. Pour ce faire, ils demandent la décision de sanction à cette dernière. Si la faute est constatée, le forfait pour l'entretien est en général réduit.
 - Le service social peut estimer que la sanction résultant de la faute de la personne assurée prononcée par l'ORP ou l'AC constitue une renonciation aux prestations de soutien. Dans cette logique, les indemnités journalières suspendues pourraient être prises en compte dans le budget de l'aide sociale en tant que revenus, ce qui conduirait normalement à la suspension des prestations de l'aide sociale. Dans ce cas, l'aide d'urgence intervient éventuellement, mais elle est inférieure au minimum vital selon les normes CSIAS. Toutefois, il est pour le moins douteux que cette manière de procéder corresponde au principe de la garantie de l'existence.
 - Selon la situation, le changement dans les compétences et le contexte différent de l'aide sociale provoque chez le demandeur d'emploi une disponibilité à coopérer qui n'existait pas dans le contexte de l'ORP. Le maintien de la responsabilité de la gestion du cas auprès de l'aide sociale peut alors constituer une solution, sachant que la question de la compétence financière doit de toute façon être réglée.
-

3.2.7 Passage à l'aide sociale après l'arrivée en fin de droits à l'AC

Institutions	ORP, services sociaux
Description de l'interface	<p>Si une personne en recherche d'emploi arrive en fin de droits aux indemnités journalières de l'AC sans avoir trouvé un emploi, elle ne perçoit plus d'indemnités. Elle peut toutefois rester inscrite auprès de l'ORP en vue de bénéficier de conseils relatifs au marché du travail et profiter ainsi des offres de conseil et de placement.</p> <p>La perception de prestations de l'aide sociale directement après l'arrivée en fin de droits n'est possible que si la personne a largement épuisé ses moyens financiers. C'est uniquement dans ce cas que la personne peut faire valoir immédiatement son droit aux prestations de l'aide sociale.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Personnes arrivées en fin de droits à l'AC qui demandent des prestations de l'aide sociale après avoir épuisé leurs réserves financières.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> Au cours des années 2012 à 2017, 30 000 à 40 000 personnes sont arrivées en fin de droits chaque année en Suisse. Il s'avère qu'environ un quart de ces personnes bénéficient de prestations de l'aide sociale l'année qui suit leur arrivée en fin de droits. Ainsi, environ 9000 personnes s'annoncent chaque année à l'aide sociale à moyen terme après leur arrivée en fin de droits¹⁴.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> Les ORP ont du mal à motiver les personnes arrivées en fin de droits à rester inscrites en vue d'une réinsertion et donc à remplir toutes les obligations sans pour autant percevoir des prestations. Une des raisons est notamment que le placement a échoué pendant la période de perception des indemnités journalières de l'AC, avec pour conséquence l'arrivée en fin de droits. La désinscription de l'ORP n'est pas souhaitable, car il s'écoule souvent plusieurs mois avant l'obtention de l'aide sociale. Pendant cette période, la personne en recherche d'emploi qui s'est désinscrite ne bénéficie pas de l'accompagnement de l'ORP ni de l'aide sociale. Les délais font qu'il n'y a souvent pas de contact entre les ORP et les services sociaux. Ces derniers ne disposent pas d'informations sur l'activité de l'ORP et les mesures mises en place. Les services sociaux ne sont toutefois pas d'accord entre eux sur la question de savoir si ces informations sont indispensables pour le travail.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> Dans certains cantons, des efforts sont déployés pour garder les personnes arrivées en fin de droits inscrites auprès de l'ORP, et ce en les informant des possibilités et des avantages que cela leur apporte. La longueur d'avance en termes d'informations supplémentaires dans le cadre de l'obligation d'annoncer les postes vacants permet d'améliorer les perspectives. Dans certains cantons, les ORP accompagnent activement les chômeurs dans la prise de contact avec le service social lorsqu'une annonce auprès de celui-ci est probable. Il existe parfois même des accords transitoires formels, comme dans le canton de Vaud. Offres des services sociaux proposées dans les ORP, comme c'est le cas dans le canton de Zurich.

¹⁴ Base de données: OFAS, évaluation spécifique, données SHIVALV.

3.2.8 Offres de conseil des services sociaux destinées aux demandeurs d'emploi

Institutions	ORP, services sociaux
Description de l'interface	<p>Certains services sociaux proposent des prestations de conseil et d'accompagnement sociaux aux bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AC qui en ont besoin. Le groupe cible est composé en particulier de personnes menacées de se retrouver en fin de droits, présentant un risque élevé de chômage de longue durée ou confrontées à une situation de détresse personnelle. Lorsqu'un tel besoin est identifié, il convient en principe de rechercher aussi tôt que possible une collaboration entre l'aide sociale et l'AC.</p> <p>La convention-cadre des rapports des groupes de travail concernant la collaboration entre AC et aide sociale prévoit la possibilité pour les services sociaux de proposer des conseils personnalisés aux bénéficiaires d'indemnités journalières. En vertu de l'art. 17, al. 5, LACI, les ORP peuvent en outre diriger les demandeurs d'emploi vers les offres de conseil spécialisé et financer celles-ci.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Clients des ORP ayant besoin de consultation sociale (menace de chômage de longue durée ou situation de détresse personnelle)
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Selon l'estimation des ORP et des services sociaux interrogés, ce type d'offre est très rarement utilisé. Les offres des services de consultation spécifiques, par exemple dans les domaines des dettes, des finances ou de la dépendance, occupent une place plus importante.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Le fait de se présenter à un service social est stigmatisé dans la société, ce qui freine les bénéficiaires de l'AC dans la démarche de se rendre à une consultation dispensée par ce service. • Les offres des services sociaux destinées spécifiquement aux bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AC semblent peu nombreuses. Cette situation peut être due au manque de ressources, à l'absence d'accords dans le canton concerné ou à l'absence de besoin.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Convention entre l'ORP et l'aide sociale en vue de proposer une offre de consultation sociale dispensée par des travailleurs sociaux au sein de l'ORP. Cette mesure réduit l'obstacle pour utiliser de telles offres. • Dans de nombreux cantons, des offres cantonales ou communales dans les domaines de la consultation financière, sociale ou en matière de dettes existent également en dehors du cadre de l'aide sociale. En outre, des offres d'assistance en cas de dépendance ont parfois été mise en place. • Dans des cas isolés, les conseillers des ORP appellent les services sociaux eux-mêmes pour demander des conseils qu'ils intègrent ensuite dans leurs entretiens. • Offres des services sociaux proposées dans les ORP, comme c'est le cas dans le canton de Zurich.

4 Interface avec l'AI et les prestations complémentaires (PC)

4.1 Structure, compétences et prestations de l'AI et des PC

Objectif et groupes de personnes

Toutes les personnes qui résident en Suisse ou qui y exercent une activité lucrative sont obligatoirement assurées à l'assurance-invalidité (AI). Les prestations de celles-ci peuvent être obtenues en cas d'invalidité. On est en présence d'une invalidité au sens de l'AI lorsqu'une atteinte de nature physique, psychique ou mentale conduit à une incapacité de gain ou à une incapacité d'accomplir les travaux habituels. Une telle incapacité (de gain) doit être permanente ou de longue durée (au moins une année).

Les rentes et les indemnités journalières de l'AI devraient en principe couvrir les besoins vitaux de la personne handicapée. Si ces prestations ne suffisent pas à elles seules, la personne assurée a la possibilité de demander des prestations complémentaires (PC).

Structure et compétences

L'exécution de l'AI incombe aux cantons, qui gèrent chacun un office AI à cet effet. Dans certains cantons, ce dernier est intégré dans un établissement de sécurité sociale. Les frais d'organisation et les prestations de l'AI sont financés par des cotisations obligatoires prélevées sur le salaire des assurés. L'employeur assume au moins la moitié de la cotisation s'élevant à 1,4 % du salaire.

L'octroi des PC relève également des cantons et c'est en général la caisse cantonale de compensation qui s'en charge. Dans certains cantons, cette dernière est également intégrée dans l'établissement de sécurité sociale. Les prestations de base PC sont actuellement financées par l'argent du contribuable à 5/8 par la Confédération et à 3/8 par les cantons.

Prestations et instruments

L'objectif premier de l'assurance-invalidité est l'intégration dans le marché du travail. Les prestations de l'AI reposent donc sur le principe qui veut que «la réadaptation prime la rente».

- **Mesures d'intervention précoce:**

Dans le cadre de l'intervention précoce, l'assurance-invalidité ordonne des mesures préventives pour soutenir les personnes présentant les premiers signes d'invalidité, mesures telles que l'aménagement du poste de travail, des cours de formation, le placement, l'orientation professionnelle, la réadaptation socioprofessionnelle ou des mesures d'occupation. L'objectif est d'éviter que les problèmes de santé deviennent chroniques et de favoriser la réadaptation d'ordre professionnel. La phase d'intervention précoce débute au moment du dépôt de la demande par la personne assurée et comporte deux procédures parallèles: d'une part, le droit aux prestations ordinaires de l'AI est examiné et, d'autre part, des mesures de réadaptation ou de maintien en emploi sont mises en place. Pendant cette phase,

les clients ne touchent pas d'indemnités journalières de l'AI. Leur minimum vital est en général garanti par l'assurance-chômage ou l'aide sociale.

- **Mesures de réadaptation:**

Après la phase d'intervention précoce, la personne assurée peut s'annoncer à l'AI. À ce moment, l'office AI évalue si les conditions d'octroi de prestations de l'AI sont remplies. Les spécialistes de la réadaptation examinent les mesures de réinsertion et les mesures d'ordre professionnel envisageables. Ces dernières englobent en particulier l'orientation professionnelle, la formation professionnelle initiale, le reclassement, le placement, le placement à l'essai, l'allocation d'initiation au travail, les moyens auxiliaires et le coaching.

En règle générale, l'AI verse des indemnités journalières aux assurés qui suivent des mesures de réadaptation ou pendant l'exécution des mesures d'instruction. Ces indemnités sont destinées à garantir leur entretien et celui des membres de leur famille durant la réadaptation. Si une personne touche également des indemnités journalières de l'AC, celles-ci sont en général suspendues pendant la durée de la mesure AI et remplacées par les indemnités journalières de l'AI.

- **Rentes d'invalidité:**

Des rentes d'invalidité sont octroyées lorsque les résultats des mesures de réadaptation se sont avérés insuffisants, voire inexistantes, en termes de réinsertion sur le marché du travail.

- **Allocation pour impotent:**

Les personnes qui ont besoin de l'aide d'autrui dans leur vie quotidienne peuvent se voir octroyer une allocation pour impotent.

Contrairement aux indemnités journalières de l'AI, les PC couvrent la différence entre le revenu réel et les besoins vitaux individuels. Elles constituent donc une prestation sociale sous condition de ressources et non une prestation d'assurance.

Délimitation des compétences par rapport à l'AC et au service public de l'emploi

Le droit aux prestations de l'AI repose sur une incapacité de gain pour des raisons physiques ou psychiques, tandis que le droit aux prestations de l'AC se fonde sur la perte ou la recherche d'emploi. Il en résulte des différences entre les compétences de ces deux institutions sociales. Tant au niveau fédéral que cantonal, les structures correspondantes sont en grande partie séparées en raison de la variété des bases légales et des compétences.

L'objectif premier des deux assurances reste pourtant le même, à savoir la réinsertion des bénéficiaires de prestations dans le marché du travail. L'éventail des offres proposées par les deux institutions est donc également similaire: offre de conseil étendue, placement, mesures d'occupation et de formation, etc. Dans les cas particuliers, les possibilités des deux systèmes varient toutefois en raison des bases légales différentes au niveau fédéral, ce qui conduit à une certaine complémentarité des offres.

La plupart du temps, l'AC et l'AI sont amenées à collaborer sur le plan opérationnel lorsqu'une personne assurée peut faire valoir un droit aux prestations auprès des deux institutions. Cela se produit par exemple lorsqu'une personne partiellement invalide perd son activité lucrative partielle. L'AI et l'AC gèrent alors le cas de manière séparée en général et peuvent toutes deux

décider des mesures de réadaptation, d'où la nécessité de coordonner les efforts des conseillers impliqués des deux côtés.

Enfin, en ce qui concerne l'interface entre l'AC et l'AI, il convient de mentionner encore l'obligation de prendre en charge provisoirement les prestations. Une telle obligation existe dans les cas où il n'est pas clairement établi quelle assurance est compétente. Selon l'art. 70 LPGA, l'AC est tenue de prendre provisoirement en charge les prestations en relation avec l'AI. Autrement dit, dans les cas litigieux, l'AC verse dans un premier temps les prestations dues à la personne assurée, à condition toutefois que cette dernière ait droit aux prestations auprès des deux assurances.

4.2 Les différentes interfaces

4.2.1 Placement de personnes avec des problèmes physiques ou psychiques et implication de l'AI

Institutions	ORP, offices AI
Description de l'interface	<p>L'intégration des personnes en recherche d'emploi dans le marché du travail primaire est la vocation première des ORP. Ces derniers disposent par conséquent de compétences étendues dans ce domaine. La gestion des problèmes de santé ne fait en revanche pas partie de leurs compétences clés; elle incombe en premier lieu aux offices AI. Les problèmes de santé constituent toutefois un obstacle important pour l'intégration dans le marché du travail.</p> <p>Les personnes menacées d'invalidité peuvent être annoncées auprès de l'AI pour détection précoce. L'AC est autorisée à procéder à ce type d'annonce.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Personnes en recherche d'emploi ayant des problèmes de santé (physique ou psychique) inscrites auprès de l'ORP.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> Pour les personnes en recherche d'emploi concernées, la réduction des problèmes de santé représente un facteur clé de réussite de l'intégration dans le marché du travail.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> Les personnes atteintes dans leur santé représentant seulement une partie restreinte des chômeurs, les ORP ne disposent que de compétences limitées en ce qui concerne ce groupe cible. Pour ce qui est du groupe spécial des personnes ayant des problèmes psychiques, les ORP n'ont pas les connaissances spécialisées ni les incitations pour enregistrer ces personnes en tant que chômeurs. La collaboration soulève la question de la protection des données lors de l'échange des informations nécessaires.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> La proximité organisationnelle et géographique des ORP et des offices AI facilite la prise de contact et permet de mieux connaître les compétences et les possibilités de chacun. La collaboration peut être également facilitée grâce à des manifestations et à des échanges d'expériences réunissant des conseillers ORP et AI. L'engagement de conseillers CII spécialisés dans les ORP permet de développer les compétences nécessaires et d'accroître la sensibilité par rapport aux problèmes de santé.

4.2.2 Coordination de la gestion des cas et mesures pendant l'intervention précoce et après la demande AI

Institutions	ORP, offices AI
Description de l'interface	<p>Si un chômeur est annoncé à l'AI pour intervention précoce ou perception de prestations, le cas est en général géré à double par l'ORP et par l'office AI. Les deux institutions peuvent mettre en place et financer des mesures. Dans la phase d'intervention précoce, il n'est toutefois pas possible de verser des indemnités journalières AI pendant les mesures AI. Les coûts de la vie doivent donc être financés par le biais d'une éventuelle activité lucrative, de réserves personnelles, d'indemnités journalières de l'AC ou d'autres prestations.</p> <p>Si la phase d'intervention précoce est suivie d'une demande AI, l'AI peut mettre en place d'autres mesures de réadaptation. Pendant ces mesures, il est possible de percevoir des indemnités journalières AI et les éventuelles indemnités AC cessent.</p> <p>Les offres de mesures AI et AC se complètent: les programmes d'occupation et d'intervention de l'AI peuvent être utilisés pour donner une structure quotidienne aux personnes concernées. L'implication de l'AI représente en outre des incitations financières et des garanties pour l'employeur. En revanche, les ORP donnent accès à des mesures de formation spécifiques qui n'existent pas dans l'AI.</p> <p>Dans les cantons, la collaboration bilatérale entre ORP et offices AI prenant la forme d'échanges d'informations ou de coordination par téléphone a souvent plus de poids que la CII formelle.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes en recherche d'emploi inscrites auprès de l'ORP qui sont également annoncées à l'AI pour intervention précoce. • Personnes en recherche d'emploi inscrites auprès de l'ORP après la demande AI.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • L'intervention précoce en particulier est déployée dans une phase précoce de l'invalidité (potentielle). En conséquence, la coordination entre AI et AC revêt une importance majeure, afin de permettre une intégration dans le marché du travail sans interruption de l'activité sur une longue période.

Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates

- Étant donné qu'une intervention précoce doit être traitée rapidement, il est souvent compliqué de recourir à une CII formelle. Dans ce domaine, on privilégie donc l'échange informel, la plupart du temps téléphonique – sous réserve du respect de la protection des données.
- Les possibilités d'un échange de données automatique sont restreintes des deux côtés. Ainsi, les offices AI n'ont qu'un accès limité à PLASTA, ce qui exclut en particulier les informations concernant le droit aux indemnités journalières. De manière analogue, les conseillers ORP n'ont pas le droit de consulter le dossier médical de la personne assurée.
- Des conceptions divergentes de l'intégration sont susceptibles de compliquer la compréhension réciproque entre AI et AC.
- Les personnes en recherche d'emploi avec une procédure AI en cours sont peu enclines à intégrer un poste, car elles redoutent des conséquences négatives sur la décision en matière de rente.

Solutions

- L'échange bilatéral informel peut être encouragé par la CII formelle. Dans différents cantons, des conventions de coopération formalisent cette collaboration.
 - Dans certains cantons, les conseillers AC et AI fixent des rendez-vous communs avec les assurés. Cela permet également l'application de conventions d'objectifs communs, afin d'assurer l'entente concernant la stratégie de réinsertion.
 - Des projets de collaboration formels, tels qu'«Optima» dans le canton de Lucerne ou «Pforte Arbeitsmarkt» dans le canton d'Argovie, rapprochent les institutions et favorisent l'échange ainsi que l'engagement commun de mesures.
-

4.2.3 Capacité de gain et aptitude au placement: compréhension commune

Institutions	ORP, offices AI
Description de l'interface	<p>Les prestations de l'AI supposent une incapacité de gain au moins partielle. La détermination médico-assurantielle d'une incapacité de gain théorique par l'AI repose sur des critères médicaux. Elle part du principe que, dans un marché de travail équilibré, la capacité de gain restante fait l'objet d'une demande et établit des profils d'exigibilité en conséquence. En revanche, les ORP exigent que la personne à placer dispose d'un certain degré d'employabilité, qui prend en considération la valeur effective du travailleur sur le marché du travail réel compte tenu de tous les facteurs.</p> <p>Les notions de capacité de gain de l'AI et d'employabilité de l'AC ne sont donc pas superposables et on peut en particulier imaginer de nombreux cas où une personne est considérée comme partiellement apte à exercer un emploi par l'AI, mais déclarée non employable par l'AC en raison de ses atteintes. Ces personnes n'ont pas droit, ou qu'un droit partiel, aux prestations de l'AI. Les prestations de l'AC sont également discutables car les conditions ne sont pas remplies. De telles situations peuvent conduire à des lacunes en matière de couverture.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Personnes en recherche d'emploi inscrites auprès de l'ORP qui sont également annoncées à l'AI pour intervention précoce. • Personnes en recherche d'emploi inscrites auprès de l'ORP après la demande AI.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Dans le pire des cas, la personne concernée ne bénéficie ni des prestations de l'AI ni de celles de l'AC, avec les conséquences financières que cela implique.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Les profils d'exigibilité ne sont parfois pas compatibles avec la réalité du marché du travail. Le placement n'est donc pas possible du point de vue de l'ORP. • Les conceptions différentes de la capacité de gain et de l'employabilité sont susceptibles de rendre plus difficile l'entente entre AI et AC en matière de coordination de la stratégie de réinsertion. • En cas de suppression de la totalité ou d'une grande partie des prestations financières, les personnes concernées se retrouvent probablement à l'aide sociale une fois leurs moyens financiers épuisés. • Les personnes concernées ont un intérêt à donner des indications différentes à l'AC et à l'AI, car les prestations de l'AI nécessitent une capacité de gain aussi importante que possible, alors que les prestations de l'AC sont liées à l'aptitude au placement.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Harmonisation des notions dans le droit fédéral quant aux exigences posées par les deux institutions sociales. • Les contacts personnels ou les séances communes avec les assurés garantissent que les stratégies de réinsertion de l'AC et de l'AI sont adéquates et permettent d'éviter que les personnes assurées donnent des indications divergentes.

4.2.4 Aptitude au placement pendant les mesures de l'AI

Institutions	ORP, CCh, offices AI
Description de l'interface	<p>L'aptitude au placement est une condition essentielle de l'octroi d'indemnités journalières de l'AC. Elle englobe en particulier les recherches d'emploi effectuées par le chômeur ainsi que la possibilité et l'obligation d'accepter un poste qui lui est proposé.</p> <p>En cas de participation à des MMT, mais aussi à des mesures de l'AI, la personne assurée n'est souvent pas considérée comme entièrement apte au placement, car l'interruption d'un cours n'est pas toujours judicieuse et la recherche d'emploi est nettement plus difficile. Si la nature d'un cours autorisé par l'assurance-chômage l'exige, l'assuré qui y participe n'est pas tenu d'être apte au placement pendant la durée dudit cours. Si l'assuré suit pendant son chômage un cours qui n'a pas été approuvé par l'AC, son aptitude au placement lui sera reconnue uniquement s'il est établi qu'il est disposé et en mesure d'interrompre le cours en tout temps pour prendre un emploi¹⁵.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AC qui, en raison de la participation à une mesure (de l'AI), ne sont aptes au placement que sous réserve.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Dans certains cas, obstacle important pour les personnes concernées.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de participation à des mesures de l'AI, il existe un risque de suspension des indemnités journalières de l'AC si la personne n'est pas apte au placement. • S'il est exigé de la personne qui participe à des mesures de l'AI d'engager toutes ses capacités dans la recherche d'un emploi, les conséquences sur la réussite de la mesure peuvent s'avérer négatives. • Le demandeur d'emploi qui participe à une mesure de l'AI doit accepter un poste qui lui est proposé même si la poursuite de la mesure serait judicieuse.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Abandon ou réduction du nombre de recherches d'emploi exigé pendant les mesures de l'AI, comme c'est déjà le cas dans certains cantons. <p>Il est prévu d'adapter le Bulletin LACI IC au 1^{er} janvier 2019 de manière à ce qu'il soit possible de renoncer aux recherches d'emploi pendant une durée de trois mois au maximum pendant les mesures CII et les mesures de détection précoce de l'AI.</p>

¹⁵ Cf. Bulletin LACI IC, section B, ch. 264 s.

4.2.5 Gain assuré et taux d'invalidité en cas d'invalidité partielle

Institutions	AC, AI
Description de l'interface	<p>L'art. 40b OACI dispose que pour le calcul du gain assuré des personnes qui, en raison de leur santé, subissent une atteinte dans leur capacité de travail durant le chômage ou immédiatement avant, est déterminant le gain qu'elles pourraient obtenir, compte tenu de leur capacité restante de gagner leur vie. Par «capacité de travail réduite» on entend l'invalidité constatée par l'office AI. Pour les assurés qui subissent, durant le chômage ou immédiatement avant, une atteinte à la santé diminuant leur capacité de travail, le gain assuré est corrigé après coup vers le bas à hauteur de la capacité de gain qui leur reste¹⁶. En cas de taux d'invalidité de 50 % et de capacité de gain résiduelle de 50 %, le gain assuré est donc divisé par deux. Le montant de l'indemnité journalière AC est également réduit, de manière analogue au gain assuré.</p> <p>En général, la réduction des indemnités journalières de l'AC va de pair avec l'octroi d'une indemnité journalière ou d'une rente AI. À noter que l'AI ne verse de rente qu'à partir d'un taux d'invalidité de 40 % et que le montant de la rente n'est pas linéaire par rapport à ce taux. Par conséquent, le montant total des prestations d'assurance peut être nettement inférieur à une indemnité journalière AC en cas de capacité de gain entière.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Demandeurs d'emploi qui subissent, durant le chômage ou immédiatement avant, une atteinte à la santé diminuant leur capacité de travail.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Dans certains cas, pertes financières importantes.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Une personne dont le taux d'invalidité est inférieur à 40 % verra son indemnité journalière AC réduite en conséquence sans pouvoir bénéficier d'une rente AI en raison du taux d'invalidité minimal. Il en résulte une perte financière pour cette personne.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Un calcul linéaire des rentes AI permet de lutter contre les effets de seuil en cas de taux d'invalidité inférieur à 40 %. Cette adaptation est prévue dans la révision en cours de l'AI. • En cas de maintien d'un taux d'invalidité minimal pour l'AI, l'effet de seuil peut être supprimé si, pour le calcul de l'indemnité journalière AC, on considère qu'une personne présentant un taux d'invalidité inférieur à 40 % reste apte à 100 % à exercer un emploi, de manière similaire à la réglementation dans le domaine de la LAA (cf. chap. 5).

¹⁶ Cf. Bulletin LACI IC, section B, ch. 256a ss.

4.2.6 Prise en compte d'un revenu hypothétique dans le calcul des PC: inscription auprès de l'ORP pour prouver les recherches d'emploi

Institutions	AC, PC
Description de l'interface	<p>Le revenu de l'activité lucrative du conjoint non invalide est pris en compte dans le calcul du montant des PC. Si le conjoint ne travaille pas ou que son revenu effectif est inférieur au revenu que l'on est en droit d'escompter de sa part, c'est un revenu hypothétique qui est pris en compte. Selon les Directives concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (DPC; chiff. 3482.03), cette prise en compte n'a pas lieu si le conjoint non invalide ne trouve aucun emploi malgré des recherches suffisantes. Cette hypothèse est considérée comme réalisée en particulier lorsque la personne s'est adressée à un ORP et prouve que ses recherches d'emploi sont suffisantes ou touche des allocations de chômage.</p> <p>La même réglementation s'applique en principe aux personnes partiellement invalides. Toutefois, en énonçant qu'«aucun revenu hypothétique n'est pris en compte chez le bénéficiaire de PC à l'une ou l'autre des conditions suivantes [...]» le chiffre correspondant des DPC (3424.07) laisse une plus grande marge de manœuvre pour l'interprétation¹⁷.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Conjoints non invalides de bénéficiaires de PC sans revenu (suffisant) provenant d'une activité lucrative.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Seuls quelques organes de compensation cantonaux semblent interpréter le chiffre 3482.03 DPC littéralement, car la problématique ci-après n'est connue des ORP que dans certains cantons.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Si le chiffre 3482.03 DPC est interprété littéralement, tous les conjoints non invalides concernés doivent s'annoncer à l'ORP en vue d'un placement, indépendamment de leur employabilité. Les personnes dont l'employabilité est jugée insuffisante devraient normalement être désinscrites de l'ORP, avec pour conséquence la prise en compte d'un revenu hypothétique. Dans la pratique, cela peut amener les conseillers ORP à ne pas procéder à la désinscription de ces personnes, car celles-ci devraient alors accepter des pertes financières considérables en raison de la baisse des PC.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • La problématique pour les ORP serait résolue si seuls les conjoints employables des bénéficiaires de PC devaient s'annoncer en vue d'un placement.

¹⁷ NDT: cette marge de manœuvre découle du texte allemand, qui comporte le terme « insbesondere », non rendu dans la version française.

5 Interface avec l'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie

5.1 Structure, compétences et prestations de l'assurance-accidents et de l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie

Objectif et groupes de personnes

Les demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations de l'AC sont obligatoirement assurés contre les accidents auprès de la Suva, et ce également pendant le délai d'attente, les jours de suspension et les MMT. En revanche, les personnes sans droit aux prestations de l'AC (y compris participants selon l'art. 59d LACI) ne sont pas assurées par la Suva. L'ACt doit garantir qu'elles bénéficient d'une autre assurance contre les accidents.

Quant au domaine de l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, il n'existe aucune obligation de couverture. En cas de maladie, les demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations AC touchent ces prestations pendant 30 jours calendaires consécutifs au maximum ainsi que 44 indemnités journalières au maximum durant un délai-cadre, les prestations étant suspendues par la suite. Pour bénéficier d'une couverture supplémentaire, les demandeurs d'emploi doivent conclure une assurance à titre privé. Seuls quelques cantons romands (Genève et Vaud) ont rendu obligatoire l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie pour les chômeurs.

Structure et compétence

La Suva est compétente pour l'assurance-accidents des demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations selon la LACI. Les primes sont prises en charge pour moitié par l'AC, l'autre moitié étant déduite des indemnités journalières de l'assuré.

Quant à l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, elle est en général proposée par des compagnies d'assurance privées et les coûts incombent aux personnes assurées. Certains cantons accordent des subventions qui prennent en charge une partie des primes des demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations. Dans les deux cantons où l'assurance est obligatoire, les prestations sont assumées par le canton et les primes déduites des indemnités journalières.

Prestations et instruments

La Suva verse des indemnités journalières dès le troisième jour qui suit un accident. Les prestations de l'AC sont alors suspendues. À noter que les indemnités journalières de l'AC ne sont pas versées pendant les périodes d'incapacité de gain due à un accident. La durée totale de la perception d'indemnités journalières se prolonge donc de la durée de la période d'incapacité de gain – sous réserve de la fin du délai-cadre. En cas d'accident grave, la Suva peut lancer un Case Management, afin de soutenir les personnes assurées dans leur réinsertion.

Dans les deux cantons où l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie est obligatoire, l'assurance prend en charge les indemnités journalières après cinq jours d'attente. La durée de la prestation est limitée à un maximum de 270 indemnités journalières et dépend en partie du droit aux indemnités journalières de l'AC. Si la personne est assurée à titre volontaire auprès d'une compagnie privée, les prestations sont versées conformément à la police d'assurance. Les assurances couvrant 720 indemnités journalières à 80 % du gain assuré sont très répandues.

Délimitation des compétences par rapport à l'AC et au service public de l'emploi

L'AC, l'assurance-accidents et les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie ont chacune des domaines d'activité bien délimités. En cas d'accident pendant la perception d'indemnités journalières de l'AC, la Suva reprend le versement des indemnités trois jours après l'événement. Si une assurance d'indemnités journalières en cas de maladie a été conclue, elle prend généralement en charge ces indemnités dans un délai de 30 jours.

Une délimitation est nécessaire pour les cas de capacité de travail partielle. En cas de capacité de gain inférieure à 50 %, la Suva ou l'éventuelle assurance d'indemnités journalières en cas de maladie prend en charge le versement des indemnités. En cas de capacité de gain entre 50 % et 75 %, l'AC verse 50 % des indemnités journalières et la Suva ou l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie également 50 %. En cas de capacité de gain supérieure à 75 %, l'AC verse l'intégralité des indemnités journalières.

Les personnes exerçant une activité lucrative sont toujours assurées contre les accidents et ont en général également une assurance d'indemnités journalières en cas de maladie. Si un travailleur est licencié alors qu'il est en arrêt pour cause de maladie ou d'accident, il a potentiellement droit aux indemnités journalières de l'AC au terme des prestations fournies par ces assurances s'il est sans emploi à ce moment-là. Le droit à l'AC n'existe toutefois que si la personne a exercé une activité lucrative pendant au moins 12 mois au cours des deux années précédentes (délai-cadre de cotisation). Le cas échéant, la personne peut prétendre entre 200 et 520 indemnités journalières, le gain assuré se référant au salaire d'avant l'accident / la maladie. Si, en raison d'un accident ou d'une maladie, une personne assurée n'a pas pu poursuivre son activité lucrative pendant plus de 12 mois au cours du délai-cadre, elle est considérée comme libérée des conditions relatives à la période de cotisation et a droit à un nombre réduit de 90 indemnités journalières. Le montant des indemnités journalières s'élève alors à 80 % d'un salaire mensuel forfaitaire oscillant entre 2200 et 3300 francs.

5.2 Les différentes interfaces

5.2.1 Assurance-accidents des personnes sans emploi

Institutions	AC, assurance-accidents (Suva)
Description de l'interface	<p>Tous les bénéficiaires d'indemnités journalières AC et participants à des MMT ayant droit aux prestations sont obligatoirement assurés contre les accidents professionnels et non professionnels auprès de la Suva. L'ACt est tenue de garantir la couverture d'assurance-accidents des participants à des MMT selon la LSE.</p> <p>La Suva verse des indemnités journalières à hauteur de l'indemnité journalière nette de l'AC dès le troisième jour civil suivant l'accident. À partir de ce moment, la CCh suspend le versement des indemnités journalières de l'AC.</p> <p>La couverture d'assurance cesse un mois après que la personne assurée a rempli les conditions dont dépend le droit à l'indemnité ou perçu des indemnités journalières de l'AC pour la dernière fois. Avant l'expiration de ce délai, la personne assurée a la possibilité de prolonger sa couverture d'assurance-accidents auprès de la Suva pour une durée maximale de six mois au moyen d'une assurance par convention.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les assurés ayant droit aux prestations selon la LACI. • Participants à des MMT selon la LSE.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • En 2015, 201 000 demandeurs d'emploi étaient assurés contre les accidents auprès de la Suva en moyenne annuelle¹⁸. • La même année, 16 400 accidents ont été enregistrés chez les demandeurs d'emploi.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • En cas d'incapacité de travail imputable à un accident et donc de perception d'indemnités journalières en cas d'accident, la caisse de chômage suspend le versement des indemnités à partir du troisième jour. Pendant cette période, aucune indemnité journalière n'est imputée à la personne assurée et la durée de perception maximale combinée se prolonge en conséquence. Or il s'avère que la durée moyenne d'incapacité de travail des bénéficiaires de prestations AC est plus longue que celle des autres assurés de la Suva¹⁹. • L'estimation de la capacité de gain restante par la Suva et par l'ORP ne concorde par forcément, ce qui renferme un potentiel de conflit. • En cas de capacité de gain entre 50 % et 75 %, l'AC et la Suva versent chacune 50 % des indemnités journalières. Les indemnités journalières de l'AC sont imputées intégralement sur le droit de l'assuré aux indemnités journalières. Les assurés ont donc un intérêt à être déclarés aptes à exercer un emploi à moins de 50 %.

¹⁸ Suva (2017), Statistique des accidents LAA 2017.

¹⁹ BASS et Eco'Diagnostic (2012), Évaluation du projet pilote Assurance-accidents des chômeurs (UVAL). Sur mandat de la Suva et du SECO (en allemand).

Solutions

- Case Management de la Suva pour les cas où la réinsertion est problématique et où la personne accidentée ne peut (vraisemblablement) plus reprendre son ancienne activité ou ne peut plus la reprendre dans les mêmes conditions (employeur, activité, taux d'occupation).
-

5.2.2 Assurance d'indemnités journalières en cas de maladie des personnes sans emploi

Institutions	AC, assurance d'indemnités journalières en cas de maladie
Description de l'interface	<p>Les bénéficiaires de l'AC ne sont pas soumis à l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie obligatoire. En cas de maladie, le droit aux indemnités journalières AC persiste au plus jusqu'au 30^e jour civil suivant le début de l'incapacité totale ou partielle de travail et se limite à 44 indemnités journalières durant le délai-cadre.</p> <p>Les bénéficiaires de l'AC ont la possibilité de conclure une assurance d'indemnités journalières en cas de maladie. Une telle assurance est toutefois relativement onéreuse. Dans les cantons de Genève et de Vaud, l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie est obligatoire pour les chômeurs. En outre, certains cantons subventionnent les primes des assurances individuelles.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Tous les demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations selon la LACI.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> Dans certains cas très élevée, car une incapacité de gain de longue durée imputable à une maladie pendant le chômage aboutit à la suppression des indemnités journalières de l'AC.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> Les assurances individuelles d'indemnités journalières en cas de maladie sont très onéreuses pour les personnes sans emploi. Par conséquent, rares sont celles qui en concluent une. Sans assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, les indemnités journalières de l'AC sont suspendues au plus tard après 30 jours. Si elles ne disposent pas de réserves financières, les personnes concernées doivent alors demander l'aide sociale. Pendant une maladie, les indemnités journalières de l'AC sont épuisées, contrairement à un accident, où elles sont suspendues et où on utilise les indemnités de l'assurance-accidents. En cas de capacité de gain entre 50 % et 75 %, l'AC et une éventuelle assurance d'indemnités journalières en cas de maladie versent chacune 50 % des indemnités journalières. Les indemnités journalières de l'AC sont imputées intégralement sur le droit de l'assuré aux indemnités journalières. Les assurés ont donc un intérêt à être déclarés aptes à exercer un emploi à moins de 50 %. Les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie ont un intérêt financier à mettre le plus rapidement possible les personnes concernées à l'écart des prestations d'assurance.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> Assurance obligatoire d'indemnités journalières en cas de maladie, de manière analogue à la solution en vigueur dans le domaine de la LAA ou à l'image des cantons de Genève et Vaud. Subventions pour les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie privées.

5.2.3 Réinsertion / Case Management en cas de maladie ou d'accident des personnes sans emploi

Institutions	AC, assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, assurance-accidents
Description de l'interface	<p>Lorsqu'un demandeur d'emploi est victime d'un accident, la Suva peut lancer un Case Management dans les cas graves. Une telle décision n'est pas liée à l'exercice d'un emploi. Mais dans le cas des demandeurs d'emploi, la réinsertion est d'autant plus difficile qu'il n'y a pas d'employeur.</p> <p>Si la capacité de gain estimée de la personne accidentée se situe entre 50 % et 75 %, la compétence est partagée entre la Suva et l'AC (la Suva est compétente en dessous de 50 %, l'AC au-dessus de 75 %). Une telle situation est toutefois rare, la capacité de gain étant en général de 0 % ou de 100 %. En cas de compétence partagée, la coordination de la stratégie de réinsertion est indispensable. Pour la promouvoir, des tables rondes sont organisées au niveau stratégique avec la Suva, l'AI, les employeurs, etc.</p> <p>La même interface existe en principe dans le domaine de la maladie et de l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie. Toutefois, étant donné la faible diffusion des assurances d'indemnités journalières en cas de maladie chez les demandeurs d'emploi, le Case Management entre sans doute rarement en ligne de compte dans ce domaine. À noter cependant qu'en cas de maladie, l'assurance-maladie intervient, elle aussi, souvent, car elle assume les frais médicaux.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Demandeurs d'emploi malades ou victimes d'un accident dont la capacité de gain se situe entre 50 % et 75 %. • Demandeurs d'emploi avec des séquelles d'accident ou de maladie particulièrement graves, chez qui un Case Management est indiqué.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Élevée pour la réinsertion après une maladie ou un accident grave. • Les cas graves (avec CM) représentent environ 5 % de tous les accidents (actifs occupés compris) selon les indications de la Suva.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • En cas de compétence partagée, la coordination entre l'ORP et les assurances-accidents et d'indemnités journalières en cas de maladie impliquées est indispensable. • Les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie privées en particulier ont un intérêt à mettre un terme aussi rapidement que possible aux prestations d'assurance et donc également à un éventuel Case Management.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration systématique dans le cadre du Case Management.

5.2.4 Inscription à l'ORP et droit aux indemnités journalières après une maladie ou un accident

Institutions	CCh, ORP, employeur, Suva/assurance d'indemnités journalières en cas de maladie
Description de l'interface	<p>Lorsque des personnes malades ou victimes d'accident s'inscrivent à l'AC après l'échéance de l'assurance-accidents ou d'indemnités journalières en cas de maladie, l'AC calcule le droit aux indemnités journalières pour la période de cotisation de deux ans sur la base de l'activité lucrative. Si une personne exerçait un emploi pendant plus de douze mois au cours de ces deux ans, elle a droit aux prestations de l'AC; le revenu qui aurait été réalisé si la maladie ou l'accident n'était pas survenu est considéré comme gain assuré. Si la personne exerçait un emploi pendant moins de douze mois, elle est considérée comme libérée des conditions relatives à la période de cotisation et obtient 90 indemnités journalières à un montant forfaitaire allant de 2200 à 3300 francs. Les prestations sont donc nettement moins étendues.</p> <p>Les personnes malades ou victimes d'un accident qui n'ont pas encore été licenciées sont considérées comme exerçant un emploi. Si une personne est licenciée de manière précoce pendant la maladie ou suite à un accident, elle subit, selon la situation, une perte considérable au niveau de son droit aux indemnités journalières de l'AC. Si elle est licenciée tardivement, elle a exercé un emploi suffisamment longtemps pendant le délai-cadre pour faire naître un droit ordinaire aux prestations. Dans ce contexte, il convient de prendre en compte des dispositions de l'art. 336c CO relatives à la résiliation en temps inopportun. Selon la durée des rapports de travail, une protection contre les congés s'applique durant 30 à 180 jours.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Bénéficiaires d'indemnités journalières de l'assurance-accidents ou d'indemnités journalières en cas de maladie qui s'inscrivent ultérieurement à l'AC en vue de toucher des indemnités journalières
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> Selon le moment de la résiliation des rapports de travail, les personnes concernées peuvent subir des pertes financières sensibles.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> Le moment de la résiliation des rapports de travail a un impact sur la durée du droit aux indemnités journalières de l'AC et sur le montant de ces indemnités. Si le licenciement intervient à un moment précoce, les indemnités et les possibilités de l'ORP en termes de réinsertion sont restreintes. Il n'y a souvent aucun contact entre l'agent de l'assurance-accidents ou d'indemnités journalières en cas de maladie arrivant à échéance et les organes de l'AC, notamment l'ORP. Les informations concernant les efforts entrepris jusqu'alors en matière d'intégration risquent de se perdre. Or elles sont importantes pour la stratégie de réinsertion de l'ORP.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> Garantie du flux d'information entre l'ORP et les assurances-accidents et d'indemnités journalières en cas de maladie. Demande de feed-back par l'ORP en cas de maladie ou d'accident précédent connu.

6 Interface avec la formation professionnelle initiale et l'orientation professionnelle

6.1 Structure, compétences et prestations de la formation professionnelle initiale et de l'orientation professionnelle

Objectif et groupes de personnes

La formation professionnelle permet aux jeunes de prendre pied dans le monde du travail et assure la relève en spécialistes et cadres dirigeants qualifiés. La formation professionnelle initiale transmet les connaissances et les compétences nécessaires à l'exercice d'une profession.

Dans la suite du rapport, la formation professionnelle est volontairement considérée au sens large incluant, d'une part, aussi bien les offres régulières destinées aux jeunes et aux jeunes adultes que les offres destinées aux adultes et, d'autre part, les offres à la transition I et le case management «Formation professionnelle».

Structure et compétence

La formation professionnelle est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des organisations du monde du travail. Ces trois partenaires associent leurs efforts pour une formation professionnelle de qualité et pour une offre suffisante de places d'apprentissage et de filières de formation. Les différentes structures en place sont par conséquent très hétérogènes.

La formation professionnelle est également financée par les trois partenaires. Les cantons apportent la part la plus importante des fonds publics.

Prestations et instruments: offres à la transition I

- **Case management «Formation professionnelle»:**

En 2006, les partenaires de la formation professionnelle ont décidé de compléter les offres transitoires et de proposer un soutien structuré aux jeunes et aux jeunes adultes qui ont de sérieuses difficultés à accéder au monde du travail afin qu'ils puissent obtenir un diplôme du degré secondaire II. C'est ainsi qu'est né le case management «Formation professionnelle» (CM FP). Entre 2008 et 2015, la Confédération a encouragé l'introduction du CM FP dans les cantons et remis cet instrument aux mains de ces derniers en 2016. L'évaluation finale qu'elle a commandée montre que les cantons ont mis en place différents modèles de CM FP, qui encouragent de manière efficace l'obtention d'un diplôme du degré secondaire II. Dans la plupart des cantons, les jeunes qui risquent d'échouer au moment de la transition I sont identifiés systématiquement et encouragés à s'annoncer au CM FP pour un accompagnement.

- **Solutions transitoires au moment de la transition I:**

Le passage entre le degré secondaire I et II est décisif pour le parcours professionnel. C'est pourquoi différentes offres ont été mises en place à l'intention des jeunes gens qui ne trouvent pas de place d'apprentissage au terme de la scolarité obligatoire ou qui interrompent leur apprentissage ou leurs études:

- **semestres de motivation (SEMO):** cette MMT de l'AC, qui combine occupation et formation, vise à aider les jeunes chômeurs dans le choix d'une formation;
- **offres de formation transitoires:** les offres transitoires sont financées ou subventionnées par les cantons et durent en général une année; elles préparent à l'intégration de la formation professionnelle ou d'une école de formation générale;
- **offres de formation transitoires spécialisées:** ces offres s'adressent aux jeunes porteurs d'un handicap et visent également la préparation à une formation professionnelle (adaptée)²⁰.

Prestations et instruments: offres destinées aux adultes

Les adultes peuvent obtenir un diplôme de la formation professionnelle initiale de différentes manières, qui nécessitent à chaque fois certaines qualifications déjà acquises:

- **validation des acquis de l'expérience:** cette offre est destinée aux adultes qui disposent d'une expérience professionnelle de cinq ans au moins, dont une partie dans le domaine de la profession visée, mais existe seulement dans quelques professions; elle vise en général l'obtention d'un certificat fédéral de capacité (CFC);
- **admission directe à la procédure de qualification (PQ):** cette possibilité est ouverte aux personnes qui disposent d'une expérience professionnelle de cinq ans au moins, dont une partie dans le domaine de la profession visée; des cours de soutien sont en général nécessaires pour obtenir le diplôme professionnel;
- **formation professionnelle initiale raccourcie:** cette possibilité est ouverte aux personnes qui ont déjà achevé une formation professionnelle initiale dans une profession apparentée;
- **formation professionnelle initiale ordinaire:** offre ouverte à toute personne à condition d'avoir accompli la scolarité obligatoire.

Dans le domaine de la formation professionnelle et des diplômes professionnels pour adultes, le financement de la formation et surtout des coûts de la vie pendant la formation constitue un défi de taille. Pendant la formation, les revenus sont en général limités. Or les bourses sont souvent assorties d'une limite d'âge et les personnes concernées hésitent à recourir aux prêts de formation par peur de l'endettement. L'AC dispose de la MMT que sont les allocations de formation (AFO), qui peuvent être octroyées sous certaines conditions.

²⁰ Tous les cantons ne proposent toutefois pas ces offres. En outre, dans le domaine de la pédagogie spécialisée, on travaille souvent de manière inclusive, autrement dit les différentes offres, comme l'encadrement individuel spécialisé (EIS), existent au sein des écoles professionnelles.

Prestations et instruments: orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC)

L'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC) propose aux personnes sans emploi des informations et des conseils en collaboration avec l'ORP. Elle permet de définir les perspectives professionnelles du public cible spécifique et d'améliorer ses chances sur le marché du travail. L'offre de conseil englobe en général:

- **l'orientation professionnelle** destinée aux jeunes et aux jeunes adultes;
- **l'orientation universitaire** destinée aux titulaires d'une maturité, aux personnes en année de transition intéressées à entamer des études et aux étudiants;
- **l'orientation de carrière** destinée aux personnes actives de toutes les tranches d'âge, aux personnes ayant achevé une formation, une formation continue ou des études ainsi qu'aux personnes qui souhaitent dresser un bilan ou se réorienter professionnellement.

Délimitation des compétences par rapport à l'AC et au service public de l'emploi

Selon la jurisprudence, la formation de base et la promotion générale du perfectionnement professionnel ne sont pas du ressort de l'AC. Celle-ci a pour mission de combattre le chômage existant ou de prévenir le chômage imminent au moyen, dans certains cas, de mesures d'insertion concrètes. Par conséquent, les formations de base et la qualification supérieure ainsi que les deuxièmes formations – à l'exception des AFO – ne peuvent pas être financées par l'AC²¹.

Outre les allocations de formation, les cantons peuvent soutenir d'autres voies de formation professionnelle initiale par des mesures de formation, à condition que cela réponde aux besoins du marché du travail et sous réserve du respect des dispositions légales (cours d'accompagnement pour la validation des acquis de l'expérience, programmes modulaires de formation et cours préparatoires pour l'admission directe à la procédure d'examen de la formation professionnelle initiale). L'AC ne peut pas financer une mesure destinée à obtenir une qualification supérieure. Par conséquent, conformément à la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPPr), une formation professionnelle supérieure ne peut en général pas être financée par le biais de l'AC. Dans certains cas, les cantons peuvent autoriser le financement partiel des modules de formation à ce niveau. Le critère central reste que la mesure doit être justifiée par les besoins du marché du travail et s'inscrire dans la stratégie cantonale²².

Du point de vue de l'AC, le SEMO que celle-ci gère en tant qu'offre transitoire est en principe également contraire au système. Le SEMO a été introduit dans un contexte historique où les offres transitoires étaient inexistantes dans de nombreux cantons. L'AC a comblé cette lacune grâce au SEMO.

Pendant la formation, les jeunes et les jeunes adultes sont libérés des conditions relatives à la période de cotisation. Après un délai d'attente de 120 jours, ils peuvent ainsi prétendre à 90 indemnités journalières.

²¹ DEFR (2018), Recours aux mesures du marché du travail de l'assurance-chômage lors de réorientations professionnelles d'ordre structurel. Possibilités et limites.

²² Ibid.

6.2 Les différentes interfaces

6.2.1 Solutions transitoires au moment de la transition I

Institutions	Formation professionnelle, école obligatoire, aide sociale, AC, AI
Description de l'interface	<p>Les jeunes et les jeunes adultes sans perspective de formation au terme de la scolarité obligatoire (transition I) risquent de ne pas réussir à intégrer une formation professionnelle initiale ou à entrer dans la vie active. Une identification systématique permet d'éviter que les personnes concernées soient perdues de vue et restent sans solution.</p> <p>Certains cantons ont mis en place des centres de triage destinés à trouver une solution appropriée pour ces personnes. Les cas complexes font l'objet d'un case management «Formation professionnelle» (CM FP). Avant d'envisager des solutions transitoires, on essaie d'occuper les places d'apprentissage vacantes. Si aucune place n'est trouvée, on recherche des solutions transitoires. Celles-ci englobent des offres, telles que les années de transition ou les préapprentissage spécialisés, les SEMO ou encore les offres transitoires visant l'intégration en cas de difficultés linguistiques. L'organisation des offres revient en règle générale aux offices de la formation professionnelle, l'ORP gérant la plupart du temps les SEMO. L'assignation est en revanche soumise à une réglementation très hétérogène et varie souvent en fonction des différentes offres.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Jeunes et jeunes adultes qui n'ont pas réussi à intégrer une formation professionnelle initiale ou à entrer dans la vie active ou qui risquent d'échouer lors de cette étape
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Élevée, car les problèmes rencontrés en début de vie professionnelle ont un impact sur toute la carrière.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Les offices scolaires sont responsables de l'école obligatoire. Or les problèmes se profilent souvent déjà pendant la scolarité. Au terme de la scolarité obligatoire, la responsabilité passe en partie aux offices de la formation professionnelle, mais en partie également à l'AC. • Les solutions transitoires sont en général proposées par les offices de la formation professionnelle mais, dans le cas des SEMO, également par l'AC. La coordination s'avère donc nécessaire.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Identification systématique des personnes concernées déjà pendant la scolarité obligatoire par les enseignants et des spécialistes sur place et intervention. Monitoring des personnes concernées jusqu'à leur entrée dans la vie professionnelle. Cette tâche peut être confiée au case management «Formation professionnelle». • Mise en place de services d'aiguillage et de placement d'apprentis en vue de coordonner les mesures. • ORP spécialisé «jeunes», comme dans le canton de Lucerne.

6.2.2 SEMO

Institutions	Formation professionnelle, école obligatoire, aide sociale, AC, AI
Description de l'interface	<p>Les semestres de motivation (SEMO) constituent une offre transitoire destinée aux jeunes et aux jeunes adultes sans perspective de formation ou ayant interrompu leur scolarité ou leur apprentissage. Ils combinent occupation et formation et visent à aider les jeunes dans le choix d'une formation. Étant donné que les SEMO sont une MMT, la participation nécessite l'inscription auprès de l'ORP. Habituellement, les SEMO sont organisés par l'AC, mais parfois également par les offices de la formation professionnelle, qui sont souvent responsables de manière générale pour la mise sur pied des offres transitoires.</p> <p>L'assignation est gérée différemment d'un canton à l'autre. Dans certains cantons, cette tâche est toujours confiée à l'ORP. Dans d'autres, l'office de la formation professionnelle est en partie responsable de l'évaluation et, en cas de décision en faveur d'un SEMO, la personne concernée est inscrite à l'ORP a posteriori. Parfois, les ORP annoncent les demandeurs d'emploi à l'office de la formation professionnelle ou au service d'aiguillage.</p> <p>Contrairement aux autres offres transitoires, le financement des SEMO est majoritairement à la charge de l'AC. Les SEMO sont souvent financés en vertu de l'art. 59d LACI.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Jeunes et jeunes adultes sans perspective de formation au terme de la scolarité obligatoire ou ayant interrompu leur scolarité ou leur apprentissage, dont les connaissances linguistiques sont suffisantes pour effectuer un SEMO.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> Élevée, car les problèmes rencontrés en début de vie professionnelle ont un impact sur toute la carrière. En 2017, environ 8000 jeunes et jeunes adultes ont participé à un SEMO²³.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> La réglementation de la coordination entre l'ORP et les offices de la formation professionnelle en cas d'assignation à un SEMO varie fortement d'un canton à l'autre. Parfois, la personne concernée doit faire face à des charges administratives lors de l'inscription à un SEMO, car elle doit également s'inscrire à l'ORP. Une fois que les jeunes ont signé un contrat de formation, ils sont souvent désinscrits de l'ORP et le SEMO prend fin. Il en résulte une absence de formation, d'apprentissage ou d'accompagnement parfois pendant plusieurs mois. Au moment d'entamer la formation professionnelle, les jeunes et les jeunes adultes n'ont alors plus le rythme ni l'habitude de l'apprentissage, ce qui favorise les abandons.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> Des procédures et des compétences clairement définies simplifient l'accès. Un service d'aiguillage permet de garantir l'assignation des jeunes à la solution transitoire appropriée, par exemple un SEMO. La poursuite du SEMO ou un coaching/mentoring après la signature du contrat de formation permet d'éviter l'interruption de l'apprentissage.

²³ Source: PLASTA/SIPAC, évaluation spéciale du SECO.

6.2.3 Case management «Formation professionnelle» (CM FP)

Institutions	Formation professionnelle, école obligatoire, aide sociale, ORP
Description de l'interface	Dans les cas complexes, qui présentent un risque d'échec à la transition I, un case management «Formation professionnelle» (CM FP) est envisageable dans la mesure où la personne concernée et, selon la situation, les titulaires de l'autorité parentale donnent leur accord. Si la personne concernée est également inscrite auprès d'un ORP, elle fait l'objet d'un accompagnement simultané par ce dernier et par les autorités chargées du CM FP (généralement l'office de la formation professionnelle). Dans certains cas, l'aide sociale est également impliquée. Les case managers accompagnent les personnes concernées de manière individuelle et clarifient les solutions transitoires envisageables. Le SEMO, en tant que MMT spécifique, représente une mesure possible dans le cadre du case management. Les case managers aident notamment aussi les personnes concernées à s'y retrouver parmi les différentes institutions (p. ex. inscription à l'ORP / perception de prestations). Selon le canton et dans la mesure où cela semble judicieux, la compétence est entièrement déléguée au CM FP pour les bénéficiaires de l'AC (responsabilité de la gestion du cas). À l'inverse, la responsabilité du cas passe en général du CM FP à l'AC en cas d'assignation à un SEMO.
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Jeunes et jeunes adultes qui présentent un risque d'échec au moment de la transition I et pour qui un accompagnement individuel est indiqué.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Élevée, car les problèmes rencontrés en début de vie professionnelle ont un impact sur toute la carrière.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Selon la situation, gestion parallèle des cas par diverses institutions.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Délégation de la gestion des cas à une institution responsable.

6.2.4 Offres de l'orientation professionnelle pour demandeurs d'emploi

Institutions	Orientation professionnelle, ORP
Description de l'interface	<p>L'orientation professionnelle ou l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière (OPUC) met souvent en place des offres sur mandat de l'ORP, qui y envoie des demandeurs d'emploi. Outre l'établissement de bilans et la définition de perspectives professionnelles, les mandats visent aussi parfois à soutenir les demandeurs d'emploi (p. ex. constitution du dossier de candidature), à renforcer des compétences et à effectuer des clarifications ou à émettre des recommandations à l'intention de l'ORP (p. ex. SEMO, CFC ou AFP). Étant donné que les ORP disposent eux-mêmes de certaines compétences dans le domaine de l'orientation professionnelle, les mandats confiés à l'OPUC revêtent une importance surtout dans les cas où une réorientation professionnelle est nécessaire.</p> <p>L'OPUC assume parfois également la fonction de service d'aiguillage (p. ex. pour des offres transitoires).</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Demandeurs d'emploi inscrits à l'ORP pour qui une orientation professionnelle, universitaire et de carrière est indiquée.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • Élevée, car les ORP ne disposent ni des ressources personnelles et temporelles ni des connaissances spécifiques pour proposer les offres correspondantes. Celles-ci sont donc souvent réalisées sur mandat par l'OPUC et financées par l'ORP.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Sans compréhension commune de l'OPUC et de l'ORP concernant le résultat attendu, le bénéfice de l'orientation risque d'être limité pour les personnes concernées et pour l'ORP. • Il est nécessaire de s'assurer que l'OPUC ne propose pas aux demandeurs d'emploi des mesures que l'ORP ne peut pas prendre en charge, en particulier lorsque celles-ci font obstacle à une réinsertion rapide. De telles mesures sont en effet source de frustrations pour les demandeurs d'emploi. • Lorsque les demandeurs d'emploi s'inscrivent eux-mêmes à l'OPUC, celle-ci ne peut pas toujours être financée par l'AC, en particulier dans les cas où la stratégie de réinsertion suit une orientation différente.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Les besoins des ORP en termes de services de l'OPUC doivent être définis clairement et les possibilités communiquées à l'AC. Cela peut se dérouler dans le cadre de visites mutuelles et de partage d'informations. • Conventions de prestations entre l'AC et l'OPUC.

6.2.5 Formation professionnelle initiale pour adultes

Institutions	Formation professionnelle, AC, orientation professionnelle
Description de l'interface	<p>La problématique de base ici est que cette interface n'existe pas car, conformément à son mandat (intégration rapide dans le marché du travail), l'AC ne peut en principe pas financer la formation professionnelle initiale. Les allocations de formation sont une exception. Les offres de formation écourtées, qui peuvent parfois être financées par les MMT, constituent une zone grise. Il peut s'agir de cours individuels, tels que des cours préparatoires au certificat fédéral de capacité (CFC), à l'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) si ceux-ci sont indiqués pour des raisons inhérentes au marché du travail.</p> <p>Le financement des cours ou mesures mêmes peut souvent être assuré par les fonds de la formation professionnelle. En revanche, ces fonds ne peuvent pas prendre en charge le financement des coûts de la vie pendant la formation, ce qui constitue le principal défi pour les personnes concernées.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Personnes adultes sans formation professionnelle ou dont la profession traverse une situation économique difficile.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> Potentiellement élevée, car en 2012, environ 40 000 chômeurs inscrits (31,9 % de tous les chômeurs inscrits) étaient peu qualifiés. Parmi eux, environ 21 000 disposaient, selon l'estimation des conseillers ORP, de connaissances suffisantes d'une langue nationale pour pouvoir envisager une formation. En 2012, 6400 adultes (plus de 25 ans) ont obtenu un diplôme professionnel²⁴.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> Le financement de la formation professionnelle pour adultes représente une difficulté considérable. Le problème n'est pas le coût de la formation en soi, mais le financement des coûts de la vie pendant la formation. Suivre une formation professionnelle initiale demande un engagement considérable de la part des participants en termes de ressources personnelles et temporelles. Si en plus l'ORP a émis des directives concernant des prescriptions de contrôle et l'employabilité, celles-ci sont difficilement conciliables avec la formation initiale. Les offres de formation initiale pour adultes ne sont disponibles que dans certains domaines. Dans les autres domaines, il faut recourir aux offres classiques, conçues pour les jeunes et les jeunes adultes.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> Financement des coûts de la vie par des sources alternatives, comme des fondations, des fonds cantonaux (différentes appellations) ou des bourses (bien que celles-ci imposent souvent une limite d'âge et sont accordées en fonction des revenus de la famille). Offres telles que des formations à temps partiel, des filières de formation modulaires ou la validation des acquis de l'expérience (CFC et AFP, admission directe). Les allocations de formation sont une possibilité de financement des coûts de la vie.

²⁴ Stalder/Guntern (2015), Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die ALV.

6.2.6 Allocations de formation (AFO)

Institutions	Formation professionnelle, AC
Description de l'interface	<p>Les allocations de formation (AFO) permettent aux cantons d'aider les assurés d'au moins 30 ans (exceptions possibles à la limite d'âge) à faire une formation professionnelle initiale régulière ou écourtée (apprentissage CFC ou certificat cantonal équivalent). Entre autres conditions préalables, l'assuré doit ne pas avoir de diplôme de formation professionnelle ou doit éprouver des difficultés considérables à trouver un emploi dans sa profession.</p> <p>Les AFO sont une MMT spécifique rarement accordée par les cantons, car l'AC place la priorité sur les mesures qui visent une intégration rapide dans le marché du travail. C'est pourquoi on ne recourt aux AFO que dans des cas particuliers et sous certaines conditions. Cela dit, des différences importantes existent dans la pratique des cantons.</p> <p>Le montant des AFO correspond à la différence entre un montant maximal ajusté en fonction du salaire attendu directement après la formation (max. 3500 francs) et le salaire convenu dans le contrat d'apprentissage.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Adultes de plus de 30 ans en recherche d'emploi, sans formation professionnelle initiale ou éprouvant des difficultés considérables à trouver un emploi dans leur profession.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> Dépend des cantons: il existe de grandes différences au niveau du recours aux AFO. Cette mesure est utilisée relativement souvent en Suisse romande et au Tessin, mais elle est moins répandue en Suisse alémanique. Entre 2001 et 2013, plus de 1000 AFO ont été accordées au Tessin, environ 700 à Genève, quelque 400 à Berne et 300 à Zurich²⁵.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> Les AFO permettent de couvrir dans une certaine mesure les coûts de la vie pendant la formation professionnelle initiale. Toutefois, une personne avec obligation d'entretien qui reçoit 3500 francs par mois au maximum doit encore faire face à un manque de financement. Les AFO ne sont utilisées que de façon très sélective. Elles sont toujours associées à un apprentissage. Le taux d'abandon est élevé en comparaison avec les autres MMT. Cela s'explique par la durée plus longue de la MMT et des exigences élevées en termes de motivation et d'engagement posées aux chômeurs pendant cette période.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> Le coaching pendant la formation peut être un moyen de réduire le nombre d'abandons. Il est prévu d'apporter l'ajustement correspondant dans le Bulletin LACI MMT au 1^{er} janvier 2019. Analyse approfondie des différences régionales au niveau de l'octroi des allocations de formation et des raisons du taux d'abandon élevé en tant que base pour optimiser la mesure.

²⁵ Stalder/Guntern (2015), Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die ALV.

7 Interface avec l'encouragement de l'intégration et le domaine de la migration

7.1 Structure, compétences et prestations de l'encouragement de l'intégration et dans le domaine de la migration

Objectif et groupes de personnes

Les migrants qui vivent en Suisse constituent un groupe très hétérogène. Ils présentent des différences considérables en termes de formation, de compétences linguistiques et donc de perspectives sur le marché du travail. Deux groupes, qui se recoupent en partie, entrent en ligne de compte en particulier pour ce qui est des efforts entrepris en matière d'intégration sur le marché du travail:

- **les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire:** en raison de leurs connaissances linguistiques, de leurs compétences de base et de leur formation professionnelle, ce groupe n'est en général pas suffisamment préparé pour se lancer directement dans une formation professionnelle initiale ou pour entrer dans la vie active;
- **adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse:** les personnes de 16 à 25 ans qui sont arrivées tardivement en Suisse ont plus de difficultés à intégrer le monde du travail; ils présentent un risque élevé de se retrouver au chômage ou de dépendre de l'aide sociale.

Structure et compétence²⁶

D'une part, l'intégration incombe aux structures existantes, telles que les écoles, les institutions de formation professionnelle ou les entreprises, et elle est mise en œuvre au niveau de la Confédération, des cantons et des communes. D'autre part, l'encouragement spécifique de l'intégration complète les offres des structures ordinaires. Son but est d'aider ces structures à assumer leur mandat d'intégration et de combler les lacunes, notamment lorsque les conditions nécessaires à l'accès aux structures ordinaires ne sont pas remplies (p. ex. encouragement des connaissances linguistiques et intégration professionnelle pour certains groupes de personnes tels que les réfugiés, les jeunes arrivés tardivement en Suisse par regroupement familial ou les parents). Parfois, il intervient aussi en tant que complément judicieux aux structures ordinaires pour un petit groupe ayant des exigences particulières (p. ex. mesures pour les personnes traumatisées relevant du domaine de l'asile).

La mise en œuvre de l'encouragement spécifique de l'intégration relève en premier lieu de la compétence des cantons et fait partie intégrante des programmes d'intégration cantonaux (PIC) depuis le 1^{er} janvier 2014. De nombreuses offres sont proposées par des organisations telles que Caritas, la Croix-Rouge, l'Œuvre suisse d'entraide ouvrière ou l'Armée du Salut, sur mandat des cantons.

²⁶ Cf. site internet du SEM, page «Encouragement de l'intégration».

Prestations et instruments

À l'image des groupes de migrants, les offres de l'encouragement de l'intégration sont également très variées. Trois domaines revêtent une importance particulière en terme d'intégration dans le marché du travail:

- **Intégration linguistique:** sur mandat du Conseil fédéral, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a établi le projet national «fide» visant l'encouragement linguistique des adultes allophones. En 2017, huit offres de cours ont obtenu le label «fide» au terme d'une phase pilote. Complémentaire aux certifications de qualité courantes dans le domaine de la formation des adultes (eduQua, AOMAS ou ISO), le label «fide» augmente la visibilité des offres qui sont axées sur les besoins du public cible et ancrées dans la réalité de la vie quotidienne en Suisse. Le Secrétariat «fide» fonctionne en tant que structure permanente depuis 2017.
- **Autres compétences de base:** outre la langue, les autres compétences de base (tant sociales que scolaires) constituent une condition essentielle pour une participation à la vie sociale et professionnelle. Le pré-apprentissage d'intégration, en cours de mise en œuvre dans plusieurs cantons, constitue un instrument dans ce domaine.
- **Formation professionnelle initiale:** il existe différentes initiatives visant à encourager la formation professionnelle initiale des migrants. Il s'agit en particulier d'offres transitoires adaptées aux besoins des migrants. Les différentes offres de formation professionnelle sont expliquées au chap. 6.1.

Dans le cadre de l'Agenda Intégration, un processus d'intégration uniforme est mis en œuvre à partir de 2018 à l'échelle nationale pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire; contraignant, il est inscrit dans l'ordonnance sur l'intégration des étrangers. Il s'étend notamment aux domaines de la transmission de premières informations, du conseil et de l'accompagnement, de la langue et de l'aptitude à la formation et l'employabilité²⁷.

Délimitation des compétences par rapport à l'AC et au service public de l'emploi

À la base, l'AC n'a pas de compétences ou de responsabilités dans le domaine de l'encouragement de l'intégration. Comme dans le cas de la formation professionnelle, la création des conditions de base pour une participation au marché du travail est un objectif de l'encouragement de l'intégration. L'AC ne peut soutenir l'acquisition de compétences de base qu'à titre exceptionnel et dans une faible mesure, par exemple par des cours de langue en vue d'améliorer les compétences linguistiques dans le cadre de MMT.

L'AC ne devient compétente pour des migrants que lorsque ceux-ci peuvent faire valoir un droit aux prestations selon la LACI ou qu'ils s'inscrivent auprès de l'ORP en tant que non bénéficiaires de prestations présentant une employabilité suffisante pour être placés. Dans cette perspective, les migrants ne se distinguent pas des Suisses en recherche d'emploi. Ce sont tout au plus les exigences et les besoins en termes d'offres de conseil et de MMT qui varient.

²⁷ Cf. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/integrationsagenda.html>

7.2 Les différentes interfaces

7.2.1 Annonce des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi (art. 9 OIE).

Institutions	ORP, encouragement de l'intégration, services sociaux
Description de l'interface	<p>Entré en vigueur le 1^{er} juillet 2018, l'art. 9 OIE²⁸ dispose que les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi doivent être annoncés au service public de l'emploi pour autant que leur employabilité ait été établie.</p> <p>À l'heure actuelle, l'employabilité des migrants relevant du domaine de l'asile est évaluée le plus souvent dans le cadre d'une évaluation du potentiel. Des offres correspondantes existent dans certains cantons ou sont en cours de planification. La mise en œuvre se heurte en principe aux mêmes défis que la définition de l'employabilité entre aide sociale et AC (cf. fiche correspondante 0).</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi dont le degré d'employabilité est suffisant. Le rapport explicatif relatif à la modification de l'OIE table sur environ 8000 annonces par an²⁹.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • L'intégration dans le marché du travail est une condition essentielle pour parvenir à intégrer les étrangers relevant du domaine de l'asile.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • L'établissement de l'employabilité repose aussi bien sur des critères objectifs que sur des critères subjectifs et constitue un défi de taille également dans le domaine de la migration. L'évaluation de l'AC et des autorités chargées de l'intégration et de l'aide sociale concernant l'employabilité peut varier en raison des différentes expériences et motivations. • Les concepts de potentiel et d'employabilité ne sont pas forcément superposables.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Une définition claire, contraignante et opérationnelle de l'employabilité avec des critères appropriés qui peut être basée sur le rapport des groupes de travail concernant la collaboration AC et aide sociale³⁰.

²⁸ La disposition est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2018 à l'art. 10a OIE. Suite à la révision de l'OIE entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, la même disposition figure à l'art. 9.

²⁹ Cf. SECO/SEM (2017), Rapport explicatif. Dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes).

³⁰ SECO (2017b), Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale – Rapports des groupes de travail.

7.2.2 Orientation, placement et MMT pour migrants en quête d'emploi

Institutions	ORP, encouragement de l'intégration, services sociaux
Description de l'interface	<p>Lorsque des migrants en quête d'emploi s'inscrivent à l'ORP en vue de leur intégration dans le marché du travail, les possibilités qui se présentent à eux sont les mêmes que celles pour les Suisses. Dans leur cas également, la première condition est une employabilité suffisante.</p> <p>Les cours de langue sont une des principales offres spécifiques que l'ORP propose aux migrants allophones sans parcours scolaire. Certains cantons disposent d'autres MMT axées spécialement sur les besoins des migrants.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Migrants en quête d'emploi dont l'employabilité est suffisante et qui sont inscrits auprès de l'ORP.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> Le taux de chômage et le taux d'aide sociale des étrangers sont supérieurs à la moyenne. Le problème est particulièrement prononcé chez les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire³¹.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> La réussite de l'intégration des migrants dans le marché du travail requiert parfois des compétences appropriées dans le domaine de l'interprétation interculturelle. Les connaissances linguistiques et les compétences de base sont des conditions nécessaires pour mener à bien le travail de placement. Les MMT ne permettent pas de suivre une formation de rattrapage complète. Cela concerne en particulier les chômeurs ayant droit aux prestations de l'AC. Les chômeurs sans droit aux prestations qui ne disposent pas des connaissances linguistiques nécessaires ne sont pas employables et ne doivent donc pas être inscrits à l'ORP, du point de vue de l'AC. Il existe un doute quant à l'autorité compétente en matière de financement et de mise à disposition des cours de langue. Parmi les autorités qui entrent en ligne de compte, on compte celles chargées de la migration et de l'intégration, les services sociaux ou les services de l'emploi.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilisation des conseillers ORP aux offres dans le domaine de l'interprétation interculturelle, proposées par exemple par «Interpret», afin d'assurer que les références sociales et culturelles des interlocuteurs sont prises en compte. Garantie de l'existence de connaissances linguistiques et de compétences de base dans le cadre de l'encouragement de l'intégration, en dehors du service public de l'emploi et de l'AC.

³¹ Cf. statistique de l'aide sociale et taux de chômage selon le BIT de l'OFS.

7.2.3 Prestations de l'AC en lien avec la libre circulation des personnes

Institutions	AC, autorités de migration
Description de l'interface	<p>Les ressortissantes des États membres de l'UE/AELE qui se retrouvent au chômage et qui n'ont pas cotisé suffisamment longtemps en Suisse pour justifier un droit à l'IC, peuvent faire comptabiliser les périodes d'assurance ou d'emploi accomplies dans la zone UE/AELE avant leur arrivée en Suisse (art. 61 à 65 du règlement (CE) n°883/2004). L'imputation des périodes vise à éviter qu'une personne qui change de pays perde ses périodes d'emploi/de cotisation et se retrouve dans une situation moins avantageuse que si elle avait cotisé dans le même pays pendant toute sa carrière professionnelle.</p> <p>En principe, les institutions compétentes dans les États membres sont responsables de l'échange d'informations réciproque. La personne concernée peut également demander l'établissement de certaines attestations (cf. art. 54, al. 1, du règlement fixant les modalités d'application). La demande d'attestation des périodes accomplies à l'étranger auprès de l'institution compétente se fait au moyen d'un formulaire spécifique (PD U1). Si l'examen de la demande d'IC conclut que la période de cotisation en Suisse ne suffit pas en elle-même pour justifier ou étendre (nombre maximum d'indemnités journalières) le droit à l'indemnité et que la personne assurée n'est pas en mesure de présenter le formulaire PD U1, la caisse de chômage compétente demande les données nécessaires à l'institution de liaison compétente à l'étranger.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Ressortissants de l'UE/AELE au chômage qui n'ont pas cotisé suffisamment longtemps en Suisse pour pouvoir prétendre à l'IC.
Importance de l'interface	<ul style="list-style-type: none"> • En 2017, 25,1 millions de francs d'indemnités journalières ont été versés aux ressortissants de l'UE/AELE qui ont fait comptabiliser leurs périodes de cotisation depuis l'étranger³². Cela correspond à environ 0,3 % du volume financier de l'assurance-chômage.
Problématique liée à l'interface / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Il est théoriquement possible de faire valoir un droit à l'IC après le premier jour de travail en Suisse.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Avant le versement de l'indemnité de chômage avec prise en compte des périodes d'assurance et d'emploi, examiner si des signes de comportement abusif sont perceptibles.

³² Observatoire sur la libre circulation des personnes (2018), Quatorzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE.

8 Thématiques et conditions-cadres transversales

La suite du document aborde de manière plus détaillée les thématiques et les conditions-cadres qui concernent non seulement l'AC, mais également plusieurs autres partenaires institutionnels. Ces thématiques et conditions-cadres étant très diverses, elles ne sont pas introduites de manière générale comme les contenus des chapitres précédents, mais les explications nécessaires sont intégrées dans les différentes fiches.

8.1.1 Évaluations CII et services de coordination et de réinsertion communs

Institutions	ORP, autres institutions de la CII
Description	<p>Les cantons peuvent mettre en place un service de coordination commun ou mener des évaluations CII. La délégation temporaire de cas à une autre institution ou à un service de réinsertion commun est possible sous certaines conditions³³. Les décisions peuvent être prises aussi bien par le service de réinsertion commun que par l'autorité responsable de la gestion du cas, mais elles le sont toujours au nom de l'institution initialement chargée de l'exécution du mandat légal.</p> <p>Certains cantons effectuent des évaluations CII, qui se déroulent sous forme de tables rondes réunissant tous les partenaires impliqués dans la gestion des personnes à problématiques multiples. D'autres avaient mis en place de telles évaluations par le passé, mais n'y ont plus recours à l'heure actuelle. Les services de coordination communs sont bien connus dans le contexte de la collaboration entre aide sociale, AI et AC. Dans le canton de Vaud par exemple, les «Unités communes» sont des services qui s'occupent de la réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale et qui réunissent sous un même toit l'ORP et les services sociaux responsables. Quant au canton d'Argovie, il a mis en place le «Pforte Arbeitsmarkt», un service de coordination commun de l'AC, de l'aide sociale et de l'AI.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> Potentiellement toutes les personnes avec des problématiques multiples. Dans la pratique, les évaluations CII et les services de coordination communs existent dans peu de cantons.
Importance	<ul style="list-style-type: none"> Seuls quelques cantons connaissent ces formes de collaboration.
Problématique / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> Le nombre de cas faisant l'objet d'une évaluation CII est souvent très faible, car normalement trois organisations au moins doivent être impliquées. Les divergences entre les compétences organisationnelles et financières entravent la mise en place de formes de collaboration institutionnalisées. Les services de coordination communs ou l'évaluation CII interviennent souvent relativement tard. Or d'un point de vue social, il est judicieux d'agir très tôt en cas de problématiques multiples.

³³ Kieser, U. (2017), Gutachten zu Fragen der Zusammenarbeit gestützt auf Art. 85f AVIG.

Solutions

- Regroupement ou rapprochement des institutions impliquées sur le plan organisationnel et géographique, comme ce sera le cas dans le canton de Lucerne dès 2019.
 - Dépassement des obstacles institutionnels au niveau politique dans les cantons.
-

8.1.2 Échange de données dans le cadre de la CII

Institutions	ORP, autres institutions de la CII
Description	<p>L'échange de données entre les partenaires CII revêt une grande importance dans le cadre de la gestion quotidienne des cas. Ce sont en particulier les informations relatives à la stratégie de réinsertion, aux mesures prises et aux ressources personnelles de la personne à intégrer qui sont capitales pour le travail des institutions impliquées.</p> <p>Afin de pouvoir échanger des informations sur les cas individuels, les différentes institutions obtiennent l'accord de la personne concernée de diverses manières, souvent déjà au moment de l'inscription en vue de faire valoir un droit à des prestations ou plus tard au moment du lancement d'une procédure CII. La levée de la protection des données est parfois une condition explicite pour pouvoir toucher des prestations.</p> <p>Outre l'échange de données au cas par cas, un accès permanent est également envisageable. Afin d'encourager la CII conformément à l'art. 85f LACI, le transfert simplifié de données entre les organes de l'assurance-chômage et d'autres institutions (cf. liste à l'art. 85f, al. 1, LACI) est autorisé. Un tel transfert n'est toutefois possible que si le service de l'AC qui reçoit les données accorde la réciprocité; dans le cas contraire, un règlement au cas par cas s'applique. Dans certains cantons, les ORP ont ainsi accès aux systèmes informatiques des services sociaux et disposent parfois de droits étendus. Du côté de l'AC, il s'agit d'accorder aux partenaires CII un accès partiel au système d'information en matière de placement PLASTA, leur permettant de consulter les données PLASTA, mais pas de les traiter (conformément à l'art. 96c LACI). L'utilisation du système est soumise au paiement d'un émolument de 520 francs annuels par utilisateur³⁴.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes les personnes dont l'intégration dans le marché du travail est confiée à différentes institutions de la sécurité sociale, qui collaborent.
Importance	<ul style="list-style-type: none"> • L'information réciproque entre les personnes responsables est centrale pour une coordination efficace de la gestion du cas.
Problématique / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • L'échange de données requiert toujours l'accord de la personne concernée. Cela ne constitue toutefois pas un obstacle majeur au vu des moyens de pression possibles dont disposent les différentes institutions. • Les partenaires de l'AC ne sont souvent pas au courant de la possibilité d'obtenir un accès à PLASTA. En outre, la mise en œuvre technique est liée à des obstacles et les coûts sont vus d'un œil critique. • Les informations PLASTA consultables sont parfois jugées trop restreintes pour être utiles aux partenaires institutionnels.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Possibilité pour les partenaires CII d'échanger des données sans l'accord obligatoire des personnes assurées. • Accès étendu à PLASTA sans conséquences financières pour les partenaires CII.

³⁴ À l'heure actuelle, quelque 30 services sociaux disposent d'un tel accès, mais seuls 13 d'entre eux ont effectivement annoncé des demandeurs d'emploi et peuvent accéder aux informations les concernant.

8.1.3 Contacts avec les employeurs et acquisition de postes

Institutions	ORP, autres institutions de la CII
Description	<p>Soigner les contacts avec les employeurs fait partie des principales activités des ORP. Il s'agit d'entretenir des contacts avec les employeurs, de vérifier, d'enregistrer et de gérer les postes annoncés et de procéder à une première sélection de candidats appropriés si l'employeur le souhaite. Les contacts avec les employeurs ont une importance capitale étant donné le rôle clé qui revient à ceux-ci dans la réinsertion professionnelle. Outre l'AC, les offices AI entretiennent également des contacts avec les employeurs, tout comme les services sociaux dans certains cantons. Il convient de mentionner également dans ce domaine les agences de recrutement pour des emplois temporaires. Les ORP placent régulièrement des chômeurs par leur intermédiaire.</p> <p>Suite à l'introduction de l'obligation d'annoncer les postes vacants dans le cadre de la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse, il faut s'attendre à une intensification des contacts avec les employeurs, notamment dans les professions soumises à cette obligation.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Indirectement toutes les personnes qui peuvent profiter d'un placement.
Importance	<ul style="list-style-type: none"> • Les contacts avec les employeurs sont essentiels pour le placement des demandeurs d'emploi.
Problématique / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • Les employeurs sont souvent sollicités par plusieurs institutions, ce qui peut les contrarier et freiner leur disponibilité à collaborer. • Il est difficile de coordonner les contacts avec les employeurs, car les diverses institutions intègrent des groupes cibles différents dont les besoins varient en conséquence. Dans le cas des personnes porteuses d'un handicap, on craint en particulier que ceux-ci soient désavantagés par rapport aux autres demandeurs d'emploi si les contacts avec les employeurs se font de manière collective. • Dans le domaine des stages, de nombreuses institutions impliquées essaient de ne pas pourvoir les postes systématiquement, car cela pourrait entraîner une concurrence avec le marché du travail primaire: en effet, par le passé, des postes normaux ont été attribués sous forme de stages. Or lorsqu'une institution laisse volontairement un poste vacant, celui-ci est souvent pourvu par une autre institution, car il n'existe aucune coordination et les possibilités de placement sont limitées. Cette situation peut aboutir à une concurrence involontaire sur le marché du travail primaire.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Collaboration clairement réglementée et institutionnalisée entre les partenaires CII dans le domaine des contacts avec les employeurs. • Services communs aux employeurs chargés d'effectuer les tâches correspondantes pour toutes les institutions impliquées, tels qu'ils existent dans certains cantons. • Plateforme d'information commune aux partenaires CII permettant de savoir quels employeurs proposent des places de stage et de détecter les éventuels comportements abusifs.

8.1.4 Obligation d'annoncer les postes vacants

Institutions	ORP, autres institutions de la CII
Description	<p>Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article constitutionnel relatif à la gestion de l'immigration (art. 121a Cst.), une obligation d'annoncer les postes vacants a été introduite au 1^{er} juillet 2018 dans les genres de professions pour lesquels le taux de chômage atteint ou dépasse un certain seuil. Cette valeur seuil a été fixée à 8 % à partir du 1^{er} juillet 2018 et à 5 % à partir du 1^{er} janvier 2020.</p> <p>Les employeurs sont tenus de communiquer à l'ORP tous les postes vacants dans les genres de professions affichant un taux de chômage égal ou supérieur à ce seuil. L'ORP doit informer les employeurs dans les trois jours s'il dispose de dossiers appropriés.</p> <p>Les postes soumis à l'obligation d'annonce sont interdits de publication durant cinq jours ouvrables. Les demandeurs d'emploi sont ainsi informés avec un temps d'avance et peuvent en profiter pour postuler rapidement et de leur propre initiative pour un emploi.</p> <p>Dans le cadre du projet pilote «Pforte Arbeitsmarkt» mené dans le canton d'Argovie, les conseillers AI ont actuellement accès aux postes annoncés. La révision de la LACI en cours prévoit de donner la possibilité aux offices AI d'obtenir un accès actif à PLASTA à des fins purement administratives également en dehors des projets pilotes.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Potentiellement tous les demandeurs d'emploi dans les branches concernées. • Estimation actuelle en cas de seuil de 8 %: 74 000 demandeurs d'emploi nouvellement inscrits dans les genres de profession soumis à l'obligation d'annonce (25 % de toutes les nouvelles inscriptions)³⁵ • Estimation actuelle en cas de seuil de 5 %: 138 000 demandeurs d'emploi nouvellement inscrits dans les genres de profession soumis à l'obligation d'annonce (45 % de toutes les nouvelles inscriptions)³⁶
Importance	<ul style="list-style-type: none"> • Potentiellement très élevée, car la mesure concerne les demandeurs d'emploi dans les professions où le taux de chômage est particulièrement important.

³⁵ Source de données: évaluation spéciale du SECO. Pour déterminer les groupes professionnels concernés, on a utilisé les valeurs seuils en vigueur au moment de l'introduction de l'obligation d'annonce et au moment de la rédaction du présent rapport, qui se réfèrent à la période d'avril 2017 à mars 2018. Pour déterminer le nombre d'accès de demandeurs d'emploi, on s'est référé à la période la plus actuelle disponible, à savoir novembre 2017 à octobre 2018.

³⁶ Hypothèse de calcul pour les mêmes périodes. En raison de la fluctuation des taux de chômage et du nombre de demandeurs d'emploi, il n'est pas possible de procéder à des estimations pour la date d'introduction prévue du seuil de 5 %.

Problématique / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none">• Les demandeurs d'emploi inscrits ont une avance de cinq jours ouvrables, et ce également vis-à-vis de demandeurs d'emploi qui touchent des prestations d'autres services sociaux sans être inscrits à l'ORP. Ces derniers sont donc désavantagés.• Il peut arriver que des demandeurs d'emploi qui ne sont pas employables s'inscrivent également auprès de l'ORP pour être placés, afin d'obtenir ainsi un accès aux postes annoncés pendant le délai d'interdiction de publication.• L'obligation d'annoncer les postes vacants pose problème en particulier dans les cantons où, à côté des ORP et des offices AI, d'autres institutions s'occupent également de l'intégration de chômeurs dans le marché du travail. Ainsi, dans certains cantons, les services sociaux gèrent des services d'intégration professionnelle qui, sans accès aux postes annoncés, subissent un préjudice dans leur travail.
Solutions	<ul style="list-style-type: none">• Inscription des clients employables d'autres institutions auprès de l'ORP en vue du placement. Éventuellement introduction d'une forme alternative d'inscription pour les non bénéficiaires de prestations, afin de leur permettre d'accéder aux postes annoncés sans pour autant bénéficier des conseils de l'ORP.• Accorder à d'autres institution de la sécurité sociale l'accès aux domaines PLASTA pertinents, de manière analogue à l'ouverture prévue de PLASTA à l'AI dans le cadre de la révision de la LACI en cours³⁷.

³⁷ Parallèlement à la révision de la LACI en cours, l'ordonnance PLASTA sera adaptée et les droits des utilisateurs seront définis ultérieurement.

8.1.5 Mesure des résultats LACI

Institutions	ORP/ACt, autres institutions de la CII
Description	<p>Depuis l'an 2000, un accord axé sur les résultats passé entre la Confédération et les cantons règle l'exécution de l'AC dans le domaine des ORP/LMMT/ACt. Il englobe la mesure des résultats de la réinsertion rapide et durable des personnes en recherche d'emploi ayant droit aux indemnités journalières de l'AC à l'aide de quatre indicateurs partiels pondérés:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Réinsertion rapide (50 %): Quelle est la durée moyenne d'indemnisation des bénéficiaires? • Éviter le chômage de longue durée (20 %): Quelle part des bénéficiaires d'indemnités journalières est entrée en chômage de longue durée (> 12 mois)? • Éviter les arrivées en fin de droits (20 %): Quelle part des bénéficiaires d'indemnités journalières est arrivée à la fin du délai-cadre? • Éviter les réinscriptions (10%): Quelle part des bénéficiaires de prestations n'est pas réinsérée durablement (réinscription auprès de l'ORP dans les 4 mois)? <p>Comme l'indique la pondération des indicateurs partiels, la réinsertion la plus rapide possible occupe avec 90 % la place la plus importante sur le total des indicateurs. La pondération de la réinsertion durable s'élève à 10 %.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Impact indirect sur tous les bénéficiaires d'indemnités journalières AC
Importance	<ul style="list-style-type: none"> • La mesure des résultats de la LACI est un instrument de pilotage clé de l'exécution de cette loi par les cantons.
Problématique / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • La forte concentration de la mesure des résultats sur la réinsertion rapide amène les ORP à faire de ce point une priorité. Il en résulte parfois des conflits d'intérêts, en particulier dans le domaine de la formation professionnelle. Étant donné que l'AC, en vertu de son mandat légal, se concentre sur la réinsertion rapide, les mesures à long terme, telles que l'obtention d'un diplôme professionnel, entrent rarement en ligne de compte dans le cadre de la stratégie de réinsertion de l'AC, à l'exception des SEMO et des AFO. • Dans le domaine des non bénéficiaires de prestations, le conflit d'intérêts se traduit par l'utilisation des ressources disponibles en priorité pour l'intégration des bénéficiaires d'indemnités journalières AC, étant donné que la mesure des résultats se concentre sur les bénéficiaires de prestations. Ainsi, il y a moins de ressources à disposition dans le domaine des personnes en recherche d'emploi sans indemnités journalières.

Solutions

- Permettre certaines mesures de longue durée sans que celles-ci exercent une influence négative sur la mesure des résultats, de manière analogue aux allocations de formation.
 - Pondération plus élevée de l'indicateur partiel concernant la réinsertion durable.
 - Introduction d'une mesure des résultats dans le domaine des non bénéficiaires de prestations (cf. partie suivante).
-

8.1.6 Mesure des résultats LSE

Institutions	ORP/ACt, autres institutions de la CII
Description	<p>L'accord ORP/LMMT/ACt 2015-2018 a permis de lancer un projet pilote de mesure des résultats LSE. Il s'agit d'utiliser des indicateurs pour déterminer dans quelle mesure les organes d'exécution ont rempli leurs objectifs dans le domaine de la LSE. Les deux indicateurs de résultats se focalisent sur les non bénéficiaires de prestations.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Indicateur de résultat 5: Groupe cible: non bénéficiaires de prestations <u>ayant</u> droit Résultat escompté: éviter le versement d'indemnités journalières Opérationnalisation: quelle part des demandeurs d'emploi ayant droit aux prestations peut être intégrée sur le marché du travail avant de toucher ses premières indemnités journalières? • Indicateur de résultat 6: Groupe cible: non bénéficiaires de prestations <u>sans</u> droit Résultat escompté: intégration sur le marché du travail Opérationnalisation: quelle part des demandeurs d'emploi n'ayant pas droit aux prestations peut être intégrée sur le marché du travail?³⁸ <p>Un demandeur d'emploi ne perçoit pas de prestations lorsqu'il est inscrit à l'ORP pendant le mois de référence, mais n'a pas ouvert de délai-cadre donnant droit aux prestations, ou lorsqu'il arrive en fin de droits ou ne dispose pas de droit durant un délai-cadre valable. L'indicateur de résultat 6 concerne donc en particulier également les bénéficiaires de prestations d'autres institutions sociales, qui sont inscrits à l'ORP en vue de leur intégration dans le marché du travail.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> • Tous les non bénéficiaires de prestations sont directement concernés et, en cas de report des ressources, l'ensemble des demandeurs d'emploi sont potentiellement concernés de manière indirecte.
Importance	<ul style="list-style-type: none"> • Le placement des non bénéficiaires de prestations revêt une importance majeure en particulier pour des raisons de prévention. Les nouveaux indicateurs incitent à prendre davantage en considération ce groupe cible. Dans la phase pilote en cours, il est toutefois difficile d'estimer en quoi la mesure des résultats provoquera un changement concret au niveau du travail des ORP dans ce domaine.
Problématique / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> • La mesure des résultats LSE est actuellement dans une phase pilote. L'intensité de son effet incitatif concret sur le travail des ORP doit être évaluée après son introduction.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> • Aucune solution nécessaire / apparente

³⁸ Le nombre de non bénéficiaires de prestations éloignés du marché du travail qui ont été intégrés est mis en relation avec le nombre de non bénéficiaires de prestations éloignés du marché du travail potentiels dans la zone d'activité de l'ORP. L'ORP ne peut donc pas influencer le dénominateur de l'indicateur par une pratique d'inscription restrictive.

8.1.7 Acquisition et utilisation de mesures en commun

Institutions	LMMT, ORP, autres institutions de la CII
Description	<p>Les différents partenaires de la CII utilisent souvent des mesures de formation et d'emploi très semblables pour l'intégration des chômeurs. Les mesures sont la plupart du temps organisées par des organisations mandatées. Les mêmes prestataires proposent souvent des mesures à différents partenaires de la CII en parallèle.</p> <p>En général, les partenaires de la CII acquièrent les mesures pour leur propre compte en appliquant diverses règles auxquelles le prestataire doit se conformer. Ainsi, il arrive que le coût et la qualité de mesures similaires varient. Certains cantons ont toutefois mis en place un système d'utilisation en commun, et parfois même d'acquisition en commun. Les LMMT peuvent assumer un rôle central dans ce domaine. Ils permettent notamment aux petits cantons d'atteindre la masse critique de participants nécessaire à l'organisation efficace d'une mesure. Outre l'acquisition interinstitutionnelle de mesures, la collaboration intercantonale dans ce domaine est également très importante pour les petits cantons.</p>
Groupes concernés	<ul style="list-style-type: none"> De manière indirecte, toutes les personnes en recherche d'emploi participant à des mesures.
Importance	<ul style="list-style-type: none"> Élevée en particulier dans les petits cantons, car il est difficile d'atteindre la masse critique de participants autrement. Dans les cantons de taille moyenne: avantages potentiels grâce aux économies d'échelle et à des coûts d'acquisition moins élevés.
Problématique / incitations inadéquates	<ul style="list-style-type: none"> Les groupes cibles des différents partenaires de la CII ont des besoins et des déficits variés. Les offres communes doivent tenir compte de cette hétérogénéité, afin que tous les groupes puissent être atteints. Les conditions juridiques et les exigences des différents partenaires de la CII font parfois obstacle à l'acquisition en commun. Les partenaires de la CII ne disposent pas tous des mêmes possibilités financières. Cela peut conduire à des problèmes lors de l'acquisition de mesures. Par exemple, le coût de nombreuses mesures de l'AI dépasse les possibilités financières de l'aide sociale.
Solutions	<ul style="list-style-type: none"> Entente sur des critères d'acquisition en commun entre les partenaires de la CII, également au niveau du droit fédéral. Une clé de répartition des coûts transparente lors de l'acquisition, mais également lors de l'utilisation en commun de mesures, permet d'améliorer l'acceptation réciproque. Les appels d'offres publics permettent d'améliorer la transparence et d'harmoniser le niveau des prix entre les partenaires de la CII. Des conventions de coopération, comme le projet «Optima» à Lucerne, permettent d'engager des mesures indépendamment des systèmes. Les LMMT remplissent en principe les conditions permettant d'acquérir des mesures également pour d'autres partenaires de la CII et de gagner ainsi en efficacité. Cette manière de faire est déjà une réalité dans certains cantons, en particulier dans la collaboration avec l'aide sociale.

9 Synthèse

Les interfaces de l'AC avec ses partenaires institutionnels sont très diverses et ne sont guère uniformes même au sein des différentes structures cantonales. Les défis posés aux institutions et aux cantons sont par conséquent également très variés et les solutions envisageables sont multiples. La première partie de ce chapitre revient un par un sur les partenaires institutionnels. La deuxième partie propose un classement des interfaces dans une perspective globale.

9.1 Importance des différentes interfaces

Interface avec l'aide sociale

L'interface entre l'AC et l'aide sociale est sans doute la plus importante au vu du nombre de demandeurs d'emploi concernés ayant un contact avec ces deux institutions. Dans ce contexte, des interfaces existent lorsqu'une personne bénéficie simultanément d'offres de conseil et/ou de prestations financières. D'un autre côté, les passages de l'AC à l'aide sociale après l'arrivée en fin de droits sont également très fréquents (environ 9000 personnes par an).

La coordination de la collaboration entre l'AC et l'aide sociale revêt une importance majeure. Elle concerne divers aspects. Une **compréhension commune de l'employabilité** constitue le fondement permettant d'aboutir à une collaboration dans chaque cas où une intégration dans le marché du travail primaire s'avère réaliste. Malgré l'existence de documentations complètes dans ce domaine, la compréhension de l'AC et des services sociaux au quotidien ne coïncide pas toujours. Lorsqu'une **personne bénéficiaire de l'aide sociale est inscrite auprès de l'ORP en tant que non bénéficiaire de prestations** ou **touche encore également des indemnités journalières de l'AC**, la coordination des efforts de réinsertion est centrale. Cette coordination englobe la possibilité d'échanger les données nécessaires, la communication réciproque des attentes et des objectifs et la mise à disposition et le financement de mesures. Enfin, il est très important que les non bénéficiaires de prestations reçoivent l'attention nécessaire dans les ORP de la part de conseillers sensibilisés en conséquence. Les incitations correspondantes sont en particulier influencées par la mesure des résultats LACI et LSE. L'entente mutuelle entre les conseillers compétents est décisive dans le cadre de la collaboration, d'où les efforts déployés dans plusieurs cantons en vue de rapprocher les partenaires de la CII sur le plan organisationnel, voire même de créer des **services de coordination communs**.

Lorsqu'une personne **arrive en fin de droits à l'AC et passe à l'aide sociale**, les prestations sont souvent suspendues pendant un certain temps, car la personne doit épuiser ses réserves financières avant de pouvoir toucher l'aide sociale. Seule une partie des chômeurs profitent de la possibilité de rester inscrits auprès de l'ORP après leur arrivée en fin de droits, car après une longue période de recherche d'emploi infructueuse, ces personnes manquent de motivation. Il en résulte une interruption du conseil dispensé aux personnes concernées et les échanges entre ORP, services sociaux et éventuellement le demandeur d'emploi deviennent rares.

Interface avec l'assurance-invalidité

Dans la gestion des cas, les ORP sont aussi très régulièrement confrontés à l'interface entre l'AC et l'AI, qui se distingue par sa grande complexité. La **gestion des demandeurs d'emploi atteints dans leur santé** constitue un défi de taille pour les ORP, dont les compétences clés sont axées sur le placement. Ils ont alors besoin de la collaboration d'autres partenaires – en particulier de l'AI. Lorsqu'une incapacité de gain de longue durée se dessine, l'implication simple et précoce de l'AI, par exemple par l'annonce d'une intervention précoce, est décisive.

Après l'annonce d'un demandeur d'emploi atteint dans sa santé pour une intervention précoce ou la perception de prestations AI, l'AC et l'AI peuvent toutes deux mettre en place des mesures de réadaptation. Comme au niveau de l'interface avec l'aide sociale, la **coordination de la stratégie de réinsertion et de l'emploi de mesures** entre les conseillers des ORP et de l'AI est indispensable. L'avantage de cette interface est que tant l'AI que l'AC peuvent financer des mesures. Le contact personnel entre les collaborateurs compétents est tout aussi central et peut être favorisé par la proximité géographique et organisationnelle, par des visites réciproques ou par des événements communs. La garantie du flux des informations entre les deux assurances est également indispensable pour la coordination.

L'interaction entre l'AI et l'AC s'accompagne d'une série de **défis relevant du droit des assurances**, qui ont un impact sur le travail de réinsertion. En premier lieu, il convient de s'assurer que les exigences posées aux demandeurs d'emploi dans l'une des deux institutions n'entraînent pas les mesures décidées par l'autre institution. Deuxièmement, le concept de capacité de gain de l'AI, avec les profils d'exigibilité correspondants, et le concept d'employabilité des ORP ne se recoupent pas. Enfin, pour ce qui est des taux d'invalidité faibles, la réglementation fédérale en vigueur présente des lacunes en matière d'assurance qui nécessitent le cas échéant le recours à l'aide sociale en vue de garantir le minimum vital.

Interface avec l'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie

À l'interface avec l'assurance-accidents et l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, il convient de distinguer, d'une part, la couverture d'assurance et, d'autre part, les prestations et la coordination en cas d'accident ou de maladie. Dans le domaine de l'**accident**, la **couverture** de tous les bénéficiaires d'indemnités journalières AC par la Suva est **obligatoire**. En revanche, seuls deux cantons ont rendu obligatoire l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie pour les chômeurs. Étant donné qu'une telle assurance implique un certain coût, les chômeurs la concluent rarement à titre individuel. Il existe dans ce domaine une **lacune importante en matière de couverture** en raison du nombre maximum de 30 indemnités journalières AC supplémentaires en cas de **maladie**.

La collaboration entre l'AC et les assureurs-accidents et d'indemnités journalières en cas de maladie ne se concrétise que dans les cas graves, sous la forme d'un **case management**. La nécessité de coordination est alors similaire qu'avec l'AI ou l'aide sociale. La seule différence est que les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie ont un intérêt à clore les cas le plus rapidement possible et à suspendre les prestations.

Interface avec la formation professionnelle initiale

L'interface avec la formation professionnelle initiale et l'orientation professionnelle se situe en grande partie à un autre niveau que celle avec les services sociaux. Une formation achevée est un critère de réussite central pour la participation au marché du travail et la prévention du chômage. Le manque de formation est un des plus grands obstacles à la réinsertion des chômeurs. Or l'AC n'est à la base chargée d'aucune tâche dans le domaine de la formation professionnelle. Elle peut toutefois recourir à deux MMT, à savoir les **semestres de motivation (SEMO)** et les **allocations de formation**, qui encouragent la formation initiale de deux groupes spécifiques. Les SEMO constituent une offre transitoire importante au moment du passage de l'école obligatoire à une formation professionnelle (**transition I**). Pour pouvoir affecter des personnes à l'offre appropriée, il est indispensable que l'AC soit intégrée dans les structures cantonales responsables de la recherche de places d'apprentissage et des offres transitoires. Le **case management «Formation professionnelle» (CM FP)** joue également un rôle important dans ce contexte. L'AC peut être impliquée dans le CM FP par le biais d'un SEMO ou également lorsqu'un jeune en fin de scolarité obligatoire libéré de l'obligation de cotiser bénéficie d'un nombre limité d'indemnités journalières AC. Cette interface de l'AC avec la formation professionnelle à la transition I revêt une importance considérable, car le début de la formation et de la vie professionnelle a un impact décisif sur la carrière et sur le risque de chômage ultérieur.

Dans le domaine de la **formation professionnelle initiale pour adultes**, la **mise à disposition et le financement des offres de formation**, mais surtout le **financement des moyens de subsistance** pendant une telle formation représentent un défi de taille. Avec les allocations de formation, l'AC dispose d'une MMT qui permet à des adultes d'accomplir une formation initiale. Mais les critères d'obtention sont stricts et les taux d'interruption proportionnellement élevés. La fréquence de recours aux allocations de formation varie fortement d'un canton à l'autre. Si cela répond aux besoins du marché du travail, l'AC permet également de suivre des modules de formation en vue d'acquérir des certificats dans le cadre de cours individuels. Mais en raison des dispositions légales en vigueur, les possibilités de l'AC sont très limitées dans ce domaine. Cette situation se reflète également au niveau de l'accent mis par l'AC sur la réinsertion rapide, qui ne favorise pas l'orientation vers une formation de longue durée. Les possibilités du service public de l'emploi sont également très limitées dans le domaine des non bénéficiaires de prestations. L'interface avec la formation professionnelle se place donc à un niveau très conceptuel, car il s'agit de clarifier dans quelle mesure les différents partenaires et échelons institutionnels sont compétents pour la formation professionnelle initiale destinée aux adultes et à quel niveau les **responsabilités correspondantes en matière de contenus et de financement** doivent se situer.

Interface avec l'encouragement de l'intégration et le domaine de la migration

L'interface avec l'encouragement de l'intégration et le domaine de la migration est similaire à de nombreux égards. L'AC ne dispose pas non plus de compétence originelle dans ce domaine. Toutefois, le manque d'intégration et en particulier de connaissances linguistiques constitue un facteur de risque de chômage et représente le principal obstacle à la réinsertion en cas de perte d'emploi.

L'AC n'entre en contact avec le domaine de la migration et de l'intégration que dans les cas où des migrants en quête d'emploi s'inscrivent à l'AC pour **percevoir des indemnités journalières ou en tant que non bénéficiaires de prestations**. Après l'inscription, le travail qu'accomplit l'ORP avec des migrants ne diffère pas fondamentalement de celui avec des Suisses. L'AC dispose de quelques MMT adaptées aux besoins des migrants. Celles-ci supposent toutefois toujours un certain niveau de compétence, qui doit pouvoir être acquis grâce à un organe en dehors du système de l'AC ou du service public de l'emploi. Dans cette perspective, on retrouve à nouveau un lien étroit avec la compréhension commune de l'employabilité, qui suppose également l'existence de ces compétences de base. Cette compréhension revêt également une importance décisive dans le domaine de la migration, en particulier dans le cadre de **l'obligation d'annonce des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi (art. 9 OIE)**. Avant l'annonce, il convient d'évaluer l'employabilité. Dans certains cantons, cela prend la forme d'une évaluation du potentiel et induit un besoin de coordination entre les partenaires de la CII.

9.2 Conclusions

Les partenaires CII doivent travailler avec des bases légales, des cadres organisationnels et des possibilités très divers dans le domaine de la réinsertion des demandeurs d'emploi. Dans les cantons, les structures et les rapports des institutions concernées présentent des différences importantes. Ces conditions hétéroclites influencent dans une large mesure la perception que ces institutions ont de leur rôle ainsi que leur travail quotidien avec les demandeurs d'emploi. Le fait que les demandeurs d'emploi ayant des problématiques multiples ou des points de référence aux autres institutions soient souvent un groupe restreint constitue l'un des principaux défis. L'interaction avec ces personnes et la collaboration avec les autres institutions impliquées ne font pas partie des compétences clés de la plupart des conseillers. Les mécanismes de pilotage stratégique des institutions, comme la mesure des résultats LACI dans le domaine de l'AC, mettent également l'accent sur les cas standards dont le nombre est significatif. D'importants efforts de sensibilisation doivent donc être déployés en faveur des groupes cibles spéciaux. L'engagement de conseillers spécialisés disposant des connaissances et de l'expérience nécessaires peut également s'avérer utile.

Le succès de la collaboration entre AC et partenaires CII au niveau des cas dépend essentiellement du succès de la collaboration entre les conseillers en personnel, les travailleurs sociaux et les conseillers en réadaptation. Dans ce contexte, l'existence des conditions-cadres procédurales et organisationnelles nécessaires revêt toutefois une importance capitale. D'une part, il est indispensable de régler les différentes compétences et responsabilités. L'institutionnalisation de l'échange mutuel joue un rôle clé en particulier dans les cantons de grande taille. D'autre part, la proximité géographique et organisationnelle des institutions impliquées permet de favoriser la collaboration. Celle-ci devient concrète au bout d'un certain temps, qui est nécessaire pour la mise en place des systèmes et des processus de travail. Mais elle doit être encouragée et favorisée activement. La réalisation de cette tâche commence au niveau de la direction et elle est décisive pour coordonner le travail effectué avec les demandeurs d'emploi.

Figure 9-1: Vue d'ensemble des principales interfaces du point de vue des auteurs

	Interface [chapitre concerné entre crochets]	Actions nécessaires		Importance globale
		Type	Niveau	
AC – aide sociale	Opérationnalisation de l'employabilité [chap. 0]	stratégique / opérationnel	Confédération / cantons	très élevée
	Service de conseil relatif au marché du travail pour les bénéficiaires de l'aide so- ciale [chap. 0]	stratégique / opérationnel	Cantons	élevée
	Passage à l'aide sociale après l'arrivée en fin de droits à l'AC [chap. 3.2.7]	stratégique / opérationnel	Cantons	élevée
	Services de coordination communs AC-aide sociale-(AI) [chap. 8.1.1]	stratégique / opérationnel	Cantons	élevée
AC – AI	Implication de l'AI lors du placement de personnes avec problèmes physiques ou psychiques [chap. 4.2.1 et 4.2.2]	stratégique / opérationnel	Confédération / cantons	très élevée
	Capacité de gain et aptitude au place- ment: compréhension commune [chap. 4.2.3]	stratégique	Confédération	élevée
	Acquisition et utilisation de mesures en commun [chap. 8.1.7]	droit fédéral / stratégique	Confédération / cantons	élevée
AC – formation professionnelle	Mise à disposition et financement d'offres de formation professionnelle ini- tiale pour adultes [chap. 6.2.5 et 6.2.6]	droit fédéral / stratégique	Confédération / cantons	élevée
	Financement des coûts de la vie pendant la formation professionnelle ini- tiale pour adultes [chap. 6.2.5 et 6.2.6]	droit fédéral / stratégique	Confédération	très élevée
AC – intégration des migrants	Annonce des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire en quête d'emploi (art. 9 OIE) [chap. 7.2.1]	stratégique / opérationnel	Cantons	très élevée
	Orientation, placement et MMT pour mi- grants en quête d'emploi [chap. 7.2.2]	stratégique / opérationnel	Cantons	élevée

La figure Figure 9-1 ci-dessus présente les interfaces de la réinsertion dans le marché du travail du point de vue de l'AC qui, selon les auteurs, jouent un rôle central. Les interfaces ont été choisies sur la base des conclusions issues des ateliers et des entretiens menés. Le tableau contient une estimation du type d'action nécessaire et du niveau où les actions doivent être réalisées, ainsi qu'une évaluation globale de l'importance de chaque interface. Les interfaces retenues reflètent clairement les défis mentionnés en lien avec les compétences et les possibilités légales, mais également les conditions organisationnelles et structurelles nécessaires pour une collaboration efficace au niveau des cas.

Bibliographie

- BASS et Eco'Diagnostic (2012)
Évaluation du projet pilote Assurance-accidents des chômeurs (UVAL). Sur mandat de la Suva et du SECO (en allemand). Berne/Genève.
- OFS (2016)
Statistique de l'aide sociale 2016. Neuchâtel.
- OFAS (2017)
Monitoring SHIVALV. Berne.
- Egger, Dreher & Partner (2013)
Analyse détaillée des processus d'entreprise, des compétences et des systèmes d'incitation et de gestion de divers offices régionaux de placement. Berne.
- Egger, Dreher & Partner (2015)
Évaluation nationale du case management «Formation professionnelle». Berne.
- Interface (2013)
Les formes de la collaboration interinstitutionnelle en Suisse: état des lieux et typologie (en allemand). Lucerne.
- Kieser, U. (2017)
Gutachten zu Fragen der Zusammenarbeit gestützt auf Art. 85f AVIG. Zurich/Saint-Gall.
- Landert C. et Eberli D. (2015)
Solutions transitoires au moment de la transition I – État des lieux. Zürich.
- Observatoire sur la libre circulation des personnes (2018)
Quatorzième rapport de l'Observatoire sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE. Berne.
- Schmidlin S. et al. (2018)
Réduire la dépendance des jeunes et des jeunes adultes vis-à-vis de l'aide sociale (en allemand). Berne.
- SECO (2004)
Manuel pour la collaboration interinstitutionnelle (CII). Berne.
- SECO (2010)
Concept-cadre – Collaboration entre l'AC et l'aide sociale. Berne.
- SECO (2017a)
Modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes). Rapport explicatif sur le projet de modification de l'ordonnance sur le service de l'emploi: mesures destinées aux demandeurs d'emploi. Berne.
- SECO (2017b)
Collaboration entre l'assurance-chômage et l'aide sociale. Rapports des groupes de travail. Berne.

SECO et SEM (2017)

Rapport explicatif. Dispositions d'exécution relatives à la modification du 16 décembre 2016 de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes). Berne et Wabern.

SEM (2012)

Handlungsfelder der Integrationsförderung von Ausländerinnen und Ausländern in der interinstitutionellen Zusammenarbeit. Wabern.

Stalder M. et Guntern R. (2015)

Angebote der Nachholbildung. Möglichkeiten und Grenzen für die ALV. Zurich

Stutz H. et al. (2016)

Bestandesaufnahme zur Bildungsbeteiligung von spät eingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Berne.

Suva (2013)

Handbuch zur Arbeitslosenversicherung und Unfallversicherung. Anwendungshilfe für die Vollzugsstellen im Bereich des AVIG. Lucerne.

Suva (2017)

Statistique des accidents LAA 2017. Lucerne.

Conférence tripartite (2017)

Dialogue sur l'intégration 2012 – 2017. Observations, conclusions, recommandations.

DEFER (2018)

Recours aux mesures du marché du travail de l'assurance-chômage lors de réorientations professionnelles d'ordre structurel. Possibilités et limites. Berne.