

Allocations d'intégration professionnelle pour chômeurs de longue durée (AIP)

Document de base

Lucerne / St-Gall, le 16 avril 2014

DOCK//GRUPPE



**KANTON
LUZERN**
Gesundheits- und Sozialdepartement

Dienststelle Wirtschaft und Arbeit (wira)
Bürtenstrasse 12
Postfach 3439
6002 Luzern
Telefon 041 228 68 88
Telefax 041 228 69 35
www.wira.lu.ch



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Table des matières

1	Contexte et appréciation de la situation	1
2	Le modèle des AIP	2
2.1	Participation	2
2.2	Cadre.....	2
2.3	Impact sur le plan de la politique sociale	3
3	Exigences envers les entreprises mandataires	3
3.1	Exonération fiscale	3
3.2	Interdiction de faire concurrence.....	3
3.3	Système salarial et location de services	3
3.4	Prise en charge des frais d'exploitation	3
3.5	Décompte séparé	4
3.6	Reporting	4
4	Finalités des AIP	4
4.1	Intégration au marché primaire du travail	4
4.2	Prévention de l'effet tourniquet et amélioration de l'interface AC/AS	4
5	Avantages et points forts des AIP	5
5.1	Un travail plutôt qu'une occupation	5
5.2	Un travail rémunéré	5
5.3	Répercussions financières pour les bénéficiaires et les pouvoirs publics	6
5.4	L'impact des AIP sur l'échelle salariale.....	7
6	Chances et risques pour le participant à un projet AIP	8
7	Chances et risques pour l'AC	8
8	Utilité économique	9
9	Essai-pilote	10
9.1	Méthode	10
9.2	Evaluation	10
9.3	Analyse quantitative et qualitative.....	10
9.4	Evaluation du financement.....	11
9.5	Recommandations du groupe d'évaluation pour la suite de l'essai	11
10	Extension du modèle à d'autres cantons.....	12

1 Contexte et appréciation de la situation

Le modèle des allocations d'intégration professionnelle pour chômeurs de longue durée (AIP) a été développé par le service de l'économie et du travail (*Dienststelle Wirtschaft und Arbeit*) du canton de Lucerne. Depuis le 1^{er} janvier 2011, il est expérimenté avec succès dans le cadre de l'essai-pilote de l'assurance-chômage (AC) qui se déroule dans les ateliers de l'entreprise d'insertion sociale lucernoise Dock Gruppe à Wolhusen.

Entre 2015 et 2017, la phase test sera étendue dans plusieurs localités et diverses entreprises en Suisse.

- Depuis les années 90, le chômage structurel s'accroît en Suisse. Ce problème subsiste même en période de plein emploi, en dépit de la dernière révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) (avril 2011), se concrétisant par une nette augmentation du nombre de chômeurs de longue durée.
- Ce phénomène est lié en grande partie à l'intensification de la mondialisation couplée à un développement technologique accéléré. Ces bouleversements ont pour corollaire une élévation des exigences en matière de compétences et de qualifications des salariés, et ils se renforcent encore dans le sillage des mutations en cours, comme l'accroissement de la technicité des tâches ou l'évolution démographique.
- Par conséquent, de plus en plus de demandeurs d'emploi ne répondent plus aux exigences du marché du travail, et le nombre de chômeurs qui épuisent plusieurs délais-cadres augmente.
- Le recours aux mesures relatives au marché du travail (MMT) ne peut pas y changer grand-chose. Bien que les MMT aient vocation à prévenir le chômage de longue durée, leur usage ne permet pas d'insérer les demandeurs d'emploi dans le monde du travail. Il manque donc encore aujourd'hui aux ORP un outil pour encadrer les chômeurs de longue durée dont les efforts pour trouver du travail ne sont pas couronnés de succès ou qui perdent sans cesse l'emploi qu'ils viennent pourtant d'obtenir.
- Nouveau dispositif conçu pour permettre aux ORP de combler cette lacune, les AIP ont été développées par le service de l'économie et du travail du canton de Lucerne. Elles ont été testées avec succès en tant que projet pilote au sein de l'entreprise d'insertion Dock Luzern. Dans le cadre de l'AC, ce dispositif offre aux chômeurs de longue durée une nouvelle chance d'éviter l'extinction de leur droit aux indemnités.
- L'équipe chargée d'évaluer cet essai pilote recommande une prolongation de la phase test ainsi qu'un élargissement de l'expérience dans plusieurs localités de Suisse. Elle propose également d'affiner le cadre dans lequel le recours aux AIP est possible.
- La base juridique permettant de reconnaître les AIP comme de nouvelles MMT figure aux art. 75a et 75b LACI.

2 Le modèle des AIP

Développées et mises en œuvre par le service de l'économie et du travail du canton de Lucerne, les AIP constituent une nouvelle MMT visant la réinsertion des chômeurs de longue durée. Elles ont été développées pour les bénéficiaires de l'AC qui, rencontrant des difficultés sur le marché de l'emploi, n'ont pas pu tirer parti des MMT existantes et arriveront vraisemblablement en fin de droit, vu la probabilité très faible qu'ils trouvent une place non protégée. Au lieu de voir leur horizon bouché, les chômeurs de longue durée qui bénéficient des AIP ont accès à un emploi répondant à des conditions proches de l'économie, ce qui leur offre ainsi une nouvelle chance de s'intégrer sur le marché primaire du travail.

Dans ce cadre, ils peuvent améliorer leur employabilité¹ et favoriser leurs perspectives de réinsertion professionnelle, en faisant correspondre leurs qualifications individuelles aux exigences des entreprises (offre/demande).

2.1 Participation

Les AIP sont prévues pour des demandeurs d'emploi :

- qui sont aptes au placement et âgés de 25 ans minimum ;
- qui bénéficient au moins d'un deuxième délai-cadre ;
- qui ont encore droit à des indemnités journalières durant un minimum de six mois, qu'ils soient assurés à plein temps ou à temps partiel ;
- pour lesquels il semble prévisible (en fonction d'une évaluation des conseillers en personnel de l'ORP) qu'ils ne trouveront pas d'embauche non subventionnée d'ici la fin de leur délai-cadre et qu'ils risquent d'être en fin de droit ;
- pour lesquels les efforts entrepris avec les instruments classiques – conseil, placement, programmes de formation et d'occupation – sont restés vains ;
- qui désirent améliorer leur employabilité sur le marché du travail.

2.2 Cadre

Le recours aux AIP se fait en principe sur une base volontaire. Lorsqu'une entreprise sociale reconnue par le projet AIP (entreprise mandataire) engage un bénéficiaire de cette allocation, celui-ci se désinscrit de l'ORP et devient l'employé de l'entreprise. Le droit de recourir à ce dispositif est accordé par un conseiller en personnel formé dans ce domaine, qui fonde sa décision sur un examen approfondi.

Les bénéficiaires d'AIP touchent une rémunération. Au terme de leur contrat, ils obtiennent un certificat ou une attestation de travail.

Leur salaire et les cotisations de l'employeur aux assurances sociales sont refinancés par l'AC.

¹ Par employabilité, on entend la capacité de trouver un emploi et de le conserver, la capacité de se qualifier dans le cadre de rapports de travail ou, en cas de perte d'emploi ou de chômage involontaire, la capacité d'avoir de bonnes chances de retrouver un emploi. Cf. SECO, Bericht Arbeitsgruppe Arbeitsmarktfähigkeit, s.d., en [ligne](#).

2.3 Impact sur le plan de la politique sociale

- La phase pilote initiale a attesté que les AIP sont un instrument très efficace pour améliorer l'employabilité des chômeurs de longue durée difficiles à placer.
- Grâce aux AIP, les ORP disposent d'un outil qui leur permet de prendre en charge ces chômeurs et de leur éviter d'être abandonnés à leur sort en dépit des efforts qu'ils font pour intégrer le marché primaire du travail.
- Les AIP mettent un terme à l'effet tourniquet AC-aide sociale-AC, et ce pour deux raisons : d'une part, les bénéficiaires ne sont plus inscrits à l'ORP dès qu'ils sont engagés par une entreprise mandataire ; d'autre part, les AIP ne donnent pas droit à un nouveau délai-cadre ; elles font passer un cap en prévenant tout retour en arrière.
- La collaboration entre l'AC et l'aide sociale se trouve facilitée par les AIP. S'il s'avère que le bénéficiaire risque d'être bientôt en fin de droit, son intégration sur le marché du travail primaire n'étant guère envisageable, l'entreprise mandataire et le service social cherchent ensemble une solution transitoire. Dans la mesure du possible, celle-ci doit permettre une poursuite de l'occupation auprès de la même entreprise, moyennant l'obtention d'un financement complémentaire par l'aide sociale.

3 Exigences envers les entreprises mandataires

Les entreprises sociales mandataires doivent satisfaire aux critères suivants :

3.1 Exonération fiscale

Elles doivent être au bénéfice d'une exemption cantonale d'impôt. Ainsi, les éventuels gains ne reviennent pas à des particuliers et, en cas de faillite, les infrastructures demeurent en mains publiques.

3.2 Interdiction de faire concurrence

Elles doivent se limiter aux contrats qui ne sont pas rentables pour les entreprises privées. Il leur est interdit de concurrencer le marché primaire de l'emploi lorsqu'elles répondent à des appels d'offres pour des mandats adjudés sur le marché.

3.3 Système salarial et location de services

Elles doivent rémunérer les bénéficiaires d'AIP pour leurs prestations en fonction d'une échelle de traitements progressive qui reflète les niveaux du marché, et offrir des possibilités de développement professionnel.

L'échelon supérieur de ce système salarial sert de banc d'essai pour l'évaluation des chances de réinsertion : l'entreprise mandataire offre aux bénéficiaires la possibilité de travailler à la journée sur le marché primaire, en louant leurs services par ex. chez des clients. Dans ce cas, les indemnités fixées pour une mission temporaire ne doivent pas être inférieures à celles prévues par la CCT du secteur intérimaire.

3.4 Prise en charge des frais d'exploitation

Les entreprises mandataires doivent assumer leurs coûts de fonctionnement uniquement par les revenus que génère le travail des bénéficiaires sur le marché. Ces coûts ne peuvent être

couverts ni par des financements croisés de l'organisme responsable ni par des dons. Seul le salaire des bénéficiaires d'AIP (cotisations sociales de l'employeur incluses) est financé par l'AC.

3.5 Décompte séparé

Les entreprises mandataires établissent pour les AIP une facture spécifique, qui exclut clairement les autres prestations (par ex. programmes ou places de travail pour les bénéficiaires de l'aide sociale) et qui est attribué à des centres de coûts distincts.

3.6 Reporting

Elles fournissent un rapport sur les résultats des activités en cours au service qui les mandate.

4 Finalités des AIP

Les AIP poursuivent deux objectifs :

4.1 Intégration au marché primaire du travail

Les AIP visent la réinsertion de leurs bénéficiaires sur le marché du travail. Grâce à elles, les demandeurs d'emploi dont le placement constitue un défi (du fait de leur longue exclusion de la vie active et pour lesquels les programmes de qualification ou d'occupation n'ont pas eu l'effet escompté) retrouvent un poste répondant à des conditions de travail proches de celles qui prévalent sur le marché primaire de l'emploi. Cet environnement est propice à ce que les bénéficiaires d'AIP recouvrent leur employabilité de sorte qu'ils puissent se réinsérer dans le monde du travail.

4.2 Prévention de l'effet tourniquet et amélioration de l'interface AC/AS

Le salaire des bénéficiaires d'AIP et les cotisations sociales de l'employeur sont entièrement pris en charge par l'AC. Etant financé par les pouvoirs publics, le gain n'est pas assuré (en vertu de l'art. 23, al. 3^{bis}, LACI). Par conséquent, la participation à cette MMT ne va pas de pair avec la reconstitution d'un nouveau délai-cadre. Cela prévient tout effet tourniquet indésirable entre l'AC et l'aide sociale ; au contraire, tous les intéressés tirent à la même corde.

Les AIP créent les conditions nécessaires pour que leurs bénéficiaires, dont les chances d'insertion sont limitées, trouvent directement une solution appropriée. C'est la raison pour laquelle les entreprises mandataires s'efforcent de conclure une convention de collaboration avec le service social compétent de sorte que les bénéficiaires soient autorisés à poursuivre leur activité sans discontinuité lorsqu'ils arrivent en fin de droit. Au plus tard trois mois avant la fin du délai-cadre, l'entreprise mandataire examine la situation avec le bénéficiaire sur la base de ses qualifications. Les conseillers en personnel de l'ORP ne sont impliqués dans ces clarifications que si cela s'avère nécessaire et justifié (pour tenir compte de la protection de la personnalité du bénéficiaire).

5 Avantages et points forts des AIP

5.1 Un travail plutôt qu'une occupation

Les rapports de travail des bénéficiaires d'AIP avec les entreprises mandataires correspondent aux conditions du marché en ce qui concerne l'engagement, l'encadrement et les performances.

- La participation à la mesure AIP se fait sur une base volontaire.
- L'octroi de ces allocations suppose une désinscription à l'ORP. C'est l'entreprise mandataire qui est responsable à l'égard du bénéficiaire d'AIP.
- Les bénéficiaires ont un contrat de travail conforme au code des obligations.
- Au lieu d'être pris en charge, ils sont encadrés de la même manière que les salariés du marché primaire de l'emploi. Plutôt que d'effectuer des recherches d'emploi ou de suivre des formations ou des programmes d'occupation, les bénéficiaires accomplissent par leur activité professionnelle des mandats et sont tenus à respecter des délais.
- Ils sont impliqués dans des structures et des processus de travail proches de ceux qui ont cours sur le marché primaire de l'emploi.
- Les tâches qui leur sont assignées doivent correspondre aux critères de qualité et aux exigences de la clientèle.
- Le certificat de salaire atteste la prestation fournie, et une attestation ou un certificat de travail fait état des rapports de travail lorsque ceux-ci prennent fin.

Les AIP offrent les conditions requises pour que les bénéficiaires :

- puissent recouvrer, maintenir et améliorer leur employabilité ;
- augmentent leurs performances individuelles ;
- retrouvent leur estime de soi, leur confiance et leur motivation grâce à un nouvel emploi ;
- améliorent considérablement leur état psychique et leur situation personnelle.

5.2 Un travail rémunéré

Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des programmes d'occupation, les bénéficiaires d'AIP sont les employés de l'entreprise mandataire et touchent un salaire correspondant à leur travail. Leur salaire est fixé selon un modèle salarial qui comprend plusieurs échelons de performance assortis des possibilités de développement professionnel qui leur correspondent. En améliorant leurs performances, les bénéficiaires ont la possibilité d'accepter des mandats plus exigeants et de passer à un échelon salarial supérieur. Si le salaire réalisé est inférieur aux indemnités journalières de l'AC, l'AC verse un montant correspondant à la différence, au titre de l'AIP. Toutefois, les bénéficiaires d'AIP ne reconstituent pas un nouveau délai-cadre.

Si les performances du bénéficiaire d'AIP satisfont aux exigences du marché primaire du travail, le premier entretien de qualification aborde la question d'une réinsertion. La réinsertion est alors inscrite dans la convention d'objectifs et activement soutenue par la location de services (missions temporaires auprès de tiers). Les bénéficiaires sont employés à la journée sur le marché primaire de l'emploi, ce qui leur permet d'y mettre leur employabilité à l'épreuve. La coopération avec les agences intérimaires se déroule dans le strict respect des

prescriptions de la CCT de la branche.

Pour des raisons d'ordre personnel ou professionnel, ou à cause de la situation du marché du travail, il peut s'avérer que le bénéficiaire d'AIP ne pourra pas retrouver un emploi et qu'il sera vraisemblablement bientôt en fin de droit. On recherche alors un financement d'appoint lui permettant de poursuivre son activité dans la même entreprise ou on s'efforce de trouver une solution de transition appropriée, en veillant à s'y prendre suffisamment tôt, au plus tard trois mois avant la fin du délai-cadre.

5.3 Répercussions financières pour les bénéficiaires et les pouvoirs publics

En tant que salariés de l'entreprise mandataire, les bénéficiaires d'AIP touchent un salaire correspondant à leur travail. Ce salaire, cotisations sociales incluses, est remboursé par l'AC à l'entreprise mandataire. Si le montant est inférieur au gain assuré, il est complété par l'AIP. Le travail effectué dans l'entreprise sociale est alors considéré comme un gain intermédiaire, et l'AIP compense la perte de gain : celle-ci équivaut à la différence entre 70 % (ou 80 %) du gain assuré et le salaire réalisé dans l'entreprise mandataire.

Ces allocations constituent un nouveau type d'appui à l'insertion que le droit en vigueur n'autorisait pas jusqu'à présent.

Exemple de calcul pour un bénéficiaire d'AIP

Paielements mensuels	Montant (en francs)	Remarques
Gain assuré (GA)	3800 (brut)	GA avec des indemnités journalières Ø de 140 francs
Revenu versé par l'entreprise mandataire	1925	Salaire horaire / échelon d'intégration 14 (net) => 14 fr. 75 (brut) Occupation Ø / mois : 75 % => env. 130,5 heures de travail / mois => 14 fr. 75 x 130 = 1925
Perte de gain	1875	3800 - 1925 = 1875
AIP (complément de salaire versé par l'AC)	1500	1875 x 80 % (indemnité journalière de base) = 1500
Revenu avec l'AIP	3425	Revenu du bénéficiaire AIP + AIP (complément de salaire de l'AC)
Revenu sans l'AIP	3040	Ø indemnité de chômage sans l'emploi dans l'entreprise mandataire

Le calcul montre que les bénéficiaires d'AIP ont la possibilité de gagner davantage (3425 francs) que les assurés qui n'en bénéficient pas (3040 francs).

La contribution de l'AC se monte à 3575 francs pour les bénéficiaires d'AIP. En l'occurrence, cette somme se compose du revenu de la personne participant à la mesure (3425 francs) et de la part de l'employeur à hauteur de 150 francs.

Lorsque l'on s'intéresse au rapport coût/bénéfice, il faut tenir compte du fait que les bénéficiaires d'AIP ne sont plus suivis par leur ORP, ce qui supprime les contrôles et les entretiens avec leur conseiller. L'évaluation a montré que les charges liées au financement d'une place de travail dans une entreprise sociale sont inférieures de 19 francs par jour aux charges relatives à un assuré touchant simplement des indemnités de chômage. Par rapport à ceux qui ont renoncé à participer à l'essai-pilote, elles sont comparables. Même si l'embauche dans une entreprise mandataire ne devait pas améliorer ou accélérer l'insertion dans le marché primaire de l'emploi, le rapport arrive à la conclusion que la mesure peut tout de même s'avérer avantageuse sur le plan financier.

Il n'a pas été possible jusqu'à aujourd'hui de réaliser une analyse coût/bénéfice détaillée – tenant compte des solutions trouvées par l'ensemble des allocataires –, du fait que le nombre de bénéficiaires est pour l'instant trop petit.

5.4 L'impact des AIP sur l'échelle salariale

Les allocations prévoient une échelle de salaires calculés en général pour une activité à plein temps et en fonction des prestations fournies.

L'exemple ci-dessous (gain assuré de 3000 francs, droit aux indemnités journalières de 2400 francs, traitement horaire de 16 francs) montre l'importance des effets de l'accroissement des performances chez les bénéficiaires : plus leur rendement s'améliore et leur rémunération augmente, plus les personnes concernées tirent profit de leur investissement personnel (salaire mensuel des bénéficiaires d'AIP : 2800, 2880 ou 2976 francs, au lieu d'indemnités journalières équivalant à 2400 francs par mois). Plus le salaire correspondant à la prestation est élevé, plus l'AIP diminue (800, 480, 96 francs). Les montants indiqués ci-dessous sont en francs.

	Indemnités journalières	Travail dans l'entreprise Dock avec AIP 12 / 14 / 16 francs par heure et à temps plein		
Gain assuré (GA)	3000	3000	3000	3000
Indemnité journalière 80 %	2400			
Salaire rétribuant la prestation (SP)		2000	2400	2880
AIP = 80 % (GA-SP)		800	480	96
Paiement mensuel	2400	2800	2880	2976

6 Chances et risques pour le participant à un projet AIP

Le projet AIP a été conçu pour des chômeurs de longue durée dont le parcours professionnel est difficile. Typiquement, ces personnes ont enchaîné pendant des années des emplois précaires et de courte durée. La résignation s'est installée graduellement tandis que leur condition sociale se détériorait. Les AIP permettent à ces personnes de participer à un processus de travail structuré et proche des conditions du marché, ce qui doit les aider à se stabiliser au plan personnel et à préserver leur employabilité ou à la recouvrer.

Chances

- Journée structurée ; travail plutôt qu'occupation
- Développement de ressources individuelles favorisant les chances de s'insérer dans le marché du travail primaire
- Pour autant qu'une solution de financement soit trouvée pour la période après la fin du droit : perspective d'un emploi durable et d'un retour à la normalité au plan professionnel
- Sentiment de ne plus être exclu, témoignages d'estime et de respect pour le travail accompli, inclusion dans un réseau social
- Travail quotidien en équipe
- Retour dans l'économie réelle (contribution à la valeur ajoutée de l'entreprise, salaire à la performance, logique de gestion – et non de prise en charge – du personnel)
- Effets positifs incidents : développement de la confiance en soi, de la motivation, de la ponctualité, de la capacité à travailler en équipe, etc.
- Regain de motivation et d'assurance pour la recherche d'emploi ; et partant
- Perspective de sortir du chômage avant d'arriver en fin de droit

Risques

- Le travail auprès d'une entreprise mandataire est appréhendé d'emblée comme une solution durable (et non temporaire) – et l'opportunité d'une insertion dans le marché du travail n'est pas saisie.
- L'entreprise mandataire ne fournit pas à l'assuré l'encouragement ou le soutien dont il a besoin.
- L'assuré n'a pas la possibilité d'acquérir de nouveaux droits auprès de l'AC – même pas en exerçant un travail temporaire dans une entreprise tierce.

7 Chances et risques pour l'AC

Chances (allègements pour les ORP)

- Avec les AIP, les ORP disposent pour la première fois d'un outil efficace pour gérer le chômage de longue durée et pour le rendre plus supportable pour les personnes touchées. Les MMT actuelles ne le permettent pas.
- Les AIP ont pour corollaire la désinscription de l'assuré auprès de l'ORP et donc une réduction de la charge de travail des collaborateurs de l'ORP. Il n'est plus nécessaire de procéder aux entretiens de conseil et de contrôle ni de prévoir d'autres MMT. Les

assurés participant à un projet AIP peuvent se consacrer entièrement à l'amélioration de leur employabilité. Dans l'idéal, ils réussiront à s'insérer dans le marché du travail primaire par leurs propres forces, mais dans tous les cas, le risque de déchéance sociale et psychique sera au moins atténué.

- La qualité des ORP augmente grâce au système des AIP. En effet, il permet aux collaborateurs des ORP de se concentrer davantage sur les assurés ayant des chances de placement réelles.
- Les dépenses des ORP baissent puisque les bénéficiaires d'AIP ne sollicitent pas d'autres MMT (réalisation d'économies).
- Le système des AIP offre aux chômeurs de longue durée difficiles à placer, pour lesquels tous les efforts ont échoué, une nouvelle chance de s'insérer dans le marché du travail primaire.
- Les AIP sont généralement moins chères que les MMT.
- Le travail dans une entreprise mandataire AIP donne au chômeur une perspective d'être demandé sur le marché du travail et de fournir une contribution économique utile. Ainsi, les conséquences du chômage de longue durée et ses coûts sanitaires et sociaux (déstabilisation, dépendance, clochardisation, criminalité, etc.) peuvent être prévenus ou réduits.
- L'effet tourniquet AC – aide sociale – AC est évité car le travail dans une entreprise mandataire ne crée pas les conditions pour un nouveau délai-cadre d'indemnisation.

Risques

- Risque que l'ORP procède à une affectation inadéquate des chômeurs de longue durée . Pour le prévenir, il s'agira de former correctement les conseillers des ORP lors de l'introduction des AIP.
- Un travail dans une entreprise mandataire pourrait être proposé au chômeur pour « s'en débarrasser » et faire des économies dans l'AC.

8 Utilité économique

Le système des AIP a des effets économiques positifs, car :

- les participants à un projet AIP et les entreprises mandataires paient des cotisations aux assurances sociales ;
- les entreprises mandataires créent de nouveaux emplois à bas niveau d'exigence et produisent de la valeur ajoutée ;
- il permet le maintien en Suisse de travaux qui, sinon, seraient délocalisés à l'étranger et exploite ainsi le potentiel de travailleurs peu ou non qualifiés ;
- les participants à un projet AIP et les autres collaborateurs des entreprises mandataires paient l'impôt sur le revenu ;
- les ventes réalisées sur le marché grâce aux participants à un projet AIP génèrent des recettes de TVA.

9 Essai-pilote

9.1 Méthode

Le système des AIP a été testé et analysé dans le cadre d'un essai-pilote fondé sur l'art. 75a LACI.

L'idée de réaliser un essai-pilote a été lancée par le service de l'économie et du travail du canton de Lucerne. Celui-ci a mandaté le groupe saint-gallois Dock, qui s'est déjà occupé de projets d'intégration professionnelle d'allocataires de l'aide sociale. Le service de l'économie et du travail a proposé que l'antenne lucernoise du groupe engage des chômeurs dont le délai-cadre n'était pas encore échu. Le groupe a accepté de participer à un essai de ce genre. Une demande d'autorisation a été déposée auprès du SECO. La commission de surveillance y a donné son aval et le SECO a confié le mandat correspondant au service de l'économie et du travail du canton de Lucerne.

Dans le cadre de cet essai-pilote, il s'agissait de vérifier si le travail pour Dock permettait aux personnes concernées de préserver voire d'augmenter leur capacité de travail. D'autre part, le but était d'élaborer un modèle garantissant, le cas échéant, un passage sans interruption de l'AC à l'aide sociale après épuisement du droit aux indemnités. Enfin, le SECO voulait savoir combien de salariés participant à l'essai-pilote, dont les chances étaient jugées très faibles par l'ORP, réussiraient à se réinsérer dans le marché du travail primaire par leurs propres forces. Le projet a démarré le 1^{er} janvier 2011.

9.2 Evaluation

Le SECO a chargé un groupe d'évaluation de répondre plusieurs questions.

- Les AIP sont-elles efficaces auprès du groupe cible défini ? Contribuent-elles au maintien de l'employabilité, à la sortie durable de l'AC et, dans l'idéal, à l'intégration dans le marché du travail primaire ?
- Les AIP empêchent-elles l'effet tourniquet, nuisible à l'intégration dans le marché du travail primaire ?
- Sous réserve de la conjoncture, les AIP permettent-elles à davantage d'assurés de sortir du chômage ou, dans l'idéal, de s'insérer dans le marché du travail primaire ? Et préviennent-elles leur glissement dans la pauvreté ?

La réalisation de deux autres évaluations a été demandée avec le démarrage de l'essai-pilote.

- Le bureau BASS a été chargé, avec la Haute école de Lucerne, d'analyser les résultats du projet sur les plans qualitatif et quantitatif et de tirer de premiers enseignements sur l'efficacité de l'essai-pilote.
- L'analyse des aspects relatifs au financement a été confiée à Egger, Dreher & Partner.

9.3 Analyse quantitative et qualitative

- Bien que considérés comme difficiles à placer, 35 % des participants à un projet AIP ont trouvé un emploi sur le marché du travail primaire avant d'arriver en fin de droit dans l'AC. Leur travail dans l'entreprise mandataire a permis à ces personnes d'améliorer leur

employabilité, au point même d'être à nouveau prêtes pour le marché du travail primaire. Selon ces personnes, l'absence de pression pour soumettre des candidatures et le fait d'avoir un emploi régulier ont constitué des facteurs déterminants.

- 38 % des bénéficiaires d'AIP ont gardé cette occupation après être arrivés en fin de droit, l'aide sociale ayant accepté de prendre en charge le financement correspondant (sans interruption).
- Pour les autres participants, Dock Lucerne n'a pas trouvé de solution de financement après l'AC. Dans certains cas, le service d'aide sociale communal a refusé de prendre en charge le financement. Dans d'autres, le participant n'avait pas droit à l'aide sociale. Ce qu'il est advenu de ces personnes immédiatement après l'AC n'a pas été étudié (incorporation à un autre programme, etc.).
- Dans l'ensemble, le fait de participer à une activité AIP a amélioré l'état des personnes concernées et a contribué à préserver leur capacité de travail. Ont notamment pu améliorer leur capacité de travail les personnes dont celle-ci était particulièrement réduite au départ. Celles dont la capacité de travail était intacte ont pu maintenir leur niveau ou même l'augmenter, au point d'être à nouveau prêtes pour le marché du travail primaire.

9.4 Evaluation du financement

- L'AC n'a pas payé de contributions au programme à proprement parler : elle a uniquement financé les charges salariales pour les participants (y c. les cotisations patronales AVS/AC). Cette mesure coûte à l'AC 19 francs de plus par jour que si l'assuré restait inscrit auprès de l'ORP – une différence relativement modique.
- Les charges d'exploitation imputables aux AIP ont été compensées par des recettes d'un montant identique provenant de la vente de biens et services sur le marché. Ainsi, l'activité n'entraîne pas de coût additionnel.
- L'entreprise mandataire traite les emplois AIP de façon tout à fait séparée et ils sont imputés à un centre de coûts spécifique. Les contributions pour l'indemnisation de prestations internes centralisées sont comptabilisées de façon cohérente.
- En raison de l'hétérogénéité des participants, il n'a pas été possible de définir un groupe de contrôle fiable au plan statistique pour le calcul du rapport coût-bénéfice. Néanmoins, on peut dire qu'au plan des coûts, le projet est neutre si l'on compare le groupe pilote et les personnes ayant renoncé à participer à une activité AIP et dont, par conséquent, les ORP ont continué d'assurer la prise en charge. Quant au rapport coût-bénéfice, on peut penser qu'il est favorable vu que 14 participants (38 %) ont pu être placés.

9.5 Recommandations du groupe d'évaluation pour la suite de l'essai

- Les services concernés doivent se demander plus systématiquement si en proposant à une personne une activité régulière et en la libérant de la pression de déposer des candidatures, on lui ouvre de nouvelles perspectives.
- Le caractère facultatif de la participation est très important. Il s'agit d'en tenir compte.
- La question de ce qu'il adviendra après l'AC doit être examinée d'emblée, spécialement si la durée résiduelle du droit aux indemnités est inférieure à six mois. Une collaboration avec l'AI fait partie des solutions à envisager.
- Tout assuré devrait pouvoir solliciter sans entrave des mesures d'encouragement et

de soutien.

- Pour tout mandat, il s'agit d'examiner s'il ne pose pas de problème au niveau institutionnel.
- La location de personnel doit se faire aux prix du marché.
- L'entreprise mandataire doit impérativement établir une comptabilité distincte, même s'il ne s'agit pas d'une société propre.

10 Extension du modèle à d'autres cantons

Les évaluations ont montré que le groupe saint-gallois Dock et son antenne lucernoise sont capables de mettre en place et d'exploiter le modèle des AIP.

Le but est maintenant d'élargir la base pour en mesurer les effets et clarifier les besoins à plus large échelle. Aussi s'agit-il d'examiner si le modèle des AIP peut être également mis en œuvre avec succès par d'autres entreprises sociales dans d'autres cantons.