

Evaluation du projet-pilote «Startinsel» (2005 – 2007): un projet visant à intégrer des demandeurs d'emploi âgés qualifiés dans de jeunes entreprises

Synthèse du rapport final

Kilian Künzi, Susanne Schmutz und Silvia Strub (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS), sur mandat du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), Marché du travail et assurance-chômage, Secteur Questions fondamentales et analyses, juin 2007

Sommaire du rapport final

1. Dank
2. Inhaltsverzeichnis
3. Abkürzungsverzeichnis
4. Zusammenfassung
5. Ausgangslage und Auftrag
6. Methodisches Vorgehen, Datengrundlage
7. Ziel- und Konsistenzevaluation
8. Umsetzung des Projekts, Vollzug
9. Wirkungen und Wirksamkeit
10. Hintergrund: Arbeitslosenzahlen im Kanton St. Gallen während des Projektverlaufs
11. Arbeitsmarktliche Massnahmen für Erwerbslose ab 50 Jahren
12. Schlussbemerkungen und Empfehlungen
13. Quellen und Literatur
14. Anhang

Situation de départ

Par décision du 21 février 2004, l'organe de compensation de l'assurance-chômage a autorisé, en vertu de l'art. 75a LACI, la réalisation du projet-pilote «Startinsel». Ce projet, qui a démarré le 1^{er} avril 2005 pour se dérouler sur deux ans, soit jusqu'au 31 mars 2007, avait pour but d'intégrer durablement des chômeurs qualifiés de plus de 50 ans dans de jeunes entreprises.

Le SECO a chargé le bureau BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) d'évaluer, par des méthodes scientifiques, la réalisation de ce projet et de ses objectifs.

Le projet-pilote «Startinsel»

En dépit de leurs compétences professionnelles et sociales très appréciables, les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans sont souvent difficiles à placer sur le marché du travail par les offices régionaux du travail (ORP). Le projet-pilote «Startinsel» a dès lors été mis sur pied pour intégrer durablement des chômeurs de 50 ans ou plus, aux conditions usuelles du lieu et de la branche, dans des entreprises nouvellement créées. A titre d'incitation, l'assurance-chômage contribue aux frais de salaire et d'infrastructure et garantit un encadrement étroit et professionnel par la direction du projet. Après avoir étudié les dossiers des jeunes entreprises qui souhaitaient offrir des emplois à ce type de demandeurs d'emploi, la direction du projet a accompagné ces entreprises dans le cadre du projet intitulé «Startinsel». Les demandeurs d'emploi étaient placés dans ce projet par les conseillers ORP du canton de St-Gall selon les critères appliqués aux AIT (allocations d'initiation au travail). Non seulement l'assurance-chômage assurait l'encadrement des demandeurs d'emploi et des entreprises, mais elle participait au financement du salaire brut des chômeurs placés à raison de 70% pendant les six premiers mois et, de manière dégressive, de 65 à 40% durant le deuxième semestre. En moyenne annuelle, sa participation aux salaires s'est élevée à 61,25%. L'assurance a en outre remboursé, pendant la première année, les frais de projet et d'infrastructure attestés générés par les chômeurs placés. A la fin de la première année, les personnes placées par les ORP restaient employées dans la nouvelle entreprise, qui finançait ensuite l'intégralité de leur salaire. Les travailleurs engagés et les entreprises pouvaient encore bénéficier de l'encadrement du projet «Startinsel» pendant trois ans au plus, mais aux frais des entreprises.

Quel était **le but** initial du projet? Il avait été prévu au départ de créer, pendant la phase pilote, quatre «Startinsel» par période de douze mois (1^{re} et 2^e phases), chaque «Startinsel» étant constituée d'une entreprise employant (en moyenne) trois chômeurs de plus de 50 ans avec le soutien financier de l'assurance-chômage. Le projet devait donc intégrer initialement 24 chômeurs de plus de 50 ans dans de nouvelles entreprises entre le 1^{er} avril 2005 et le 31 mars 2007. Mais il a été redimensionné au cours de la première phase.

Méthode d'évaluation

Il s'agissait tout d'abord de vérifier, par une **analyse** succincte **d'objectifs et de consistance**, si le concept et les instruments du projet-pilote étaient bien appropriés pour atteindre le

but fixé, soit l'«intégration professionnelle des demandeurs d'emploi qualifiés ou hautement qualifiés de plus de 50 ans».

Par une **évaluation de la mise en œuvre**, le Bureau BASS a ensuite analysé les structures d'organisation, les processus (acquisition, collaboration, etc.), les ressources, les instruments et les résultats du projet (Output).

Puis, il a procédé à une **évaluation des résultats** portant sur les bénéficiaires du projet pour les chômeurs et les entreprises qui y ont participé (Outcome) et sur l'impact du projet sur les bénéficiaires finaux, en d'autres termes sur la finalité même du projet.

Enfin, une **analyse de ces évaluations** dresse une synthèse des précédentes étapes pour en tirer des recommandations quant à l'introduction ou la non-introduction de la mesure au sens de l'art. 75b LACI.

Le concept d'évaluation prévoyait initialement une analyse des coûts alternatifs dans le cadre de la mesure des résultats. Après la première année déjà, certains signes laissent pressentir que les objectifs visés ne pourraient être atteints. Et vu l'insuffisance de données, il n'a pas été possible d'évaluer les coûts alternatifs. C'est pourquoi, d'entente avec le groupe chargé d'encadrer le projet, cette analyse a été remplacée par un aperçu de la bibliographie relative aux **mesures destinées aux chômeurs de plus de 50 ans**.

Le projet-pilote s'est déroulé en deux étapes: du 1^{er} avril 2005 au 31 mars 2006 et du 1^{er} avril 2006 au 31 mars 2007. La première phase a fait l'objet d'une **évaluation formative** (rapport intermédiaire), tandis qu'une **évaluation sommative** a été réalisée au terme de la totalité de la phase pilote, soit après deux ans.

Le projet a été évalué à l'aide des **sources d'information** et des méthodes d'analyse suivantes:

- analyses des documents,
- analyses statistiques des données du projet et de données PLASTA,
- interrogations orales structurées des divers acteurs,
- analyse de la bibliographie internationale se rapportant aux mesures destinées aux chômeurs de plus de 50 ans.

Les données ont été relevées en **deux temps**: (1) mars 2006, (2) mars 2007.

Résultats

Analyse d'objectifs et de consistance

L'analyse d'objectifs et de consistance a montré que les objectifs visés étaient atteints sur le fond

en ce qui concerne le projet «Startinsel» proprement-dit. Par contre, la prise en charge d'une partie des salaires par l'assurance-chômage a soulevé quelques problèmes en ce sens que les subventions de l'assurance-chômage permettaient précisément à leurs bénéficiaires d'acquiescer un nouveau droit à l'indemnité journalière. Par ailleurs, il ne faut pas oublier le risque d'abus de la part des entreprises. C'est pourquoi, la mise en œuvre du projet a été flanquée de systèmes de contrôle à l'instar des AIT (contrats de prestations, etc.), et un groupe d'encadrement a été mis sur pied.

Mise en œuvre

Dès le début, le projet «Startinsel» a eu **beaucoup de difficultés** à tenir ses promesses quant au nombre de contrats de travail entre les jeunes entreprises et les chômeurs placés. Même avec un assouplissement des conditions-cadres (financement de l'infrastructure locale des entreprises prolongé jusqu'à trois ans), il n'a pas été possible d'atteindre les objectifs fixés. Par ailleurs, le manque de réalisme dont a fait preuve le porteur de projet initial a conduit, au terme de la première année, à une brouille entre celui-ci et la direction du projet, une situation qui a pesé lourd sur la mise en œuvre du projet en général. La situation s'est ensuite détendue avec le nouveau porteur du projet, quoique les difficultés à obtenir des contrats de travail ont subsisté. Il sied de souligner à ce propos que toutes les parties ont été indemnisées et que la direction de projet a **dans l'ensemble** très bien assumé la totalité des **travaux de mise en œuvre** (marketing, coaching, etc.). De l'avis des entreprises, le placement des chômeurs aurait toutefois pu être mieux ciblé.

On constate en général que les difficultés auxquelles s'est heurté le projet «Startinsel» résidaient plutôt dans sa **conception** et ses **conditions-cadres** et non dans sa mise en œuvre. Deux problèmes majeurs se sont manifestement cumulés: d'une part l'insuffisance de jeunes entreprises voulant ou pouvant offrir des emplois à des chômeurs de 50 ans ou plus; d'autre part, le manque de chômeurs de 50 ans ou plus ayant le profil requis par les emplois proposés. Il convient de souligner une autre problématique à ce propos: ce sont souvent des collaborateurs du service externe qui sont demandés, alors qu'il s'agit là d'emplois qui, en règle générale, ne sont pas confiés à des personnes de 50 ans ou plus. Autre erreur de jugement: l'encadrement des entreprises prévu sous forme de conseil aux «Start-up» n'a guère trouvé d'écho.

Forts de ces considérations, le SECO, en tant qu'autorité de surveillance, et l'office du travail

de St-Gall se sont demandé si ces **difficultés** étaient **prévisibles**. Le SECO n'a quant à lui rien à se reprocher. Les instruments de contrôle étaient en place. Quant aux besoins, ils ont été définis sur la base d'indications, d'une part, du responsable d'une société spécialisée qui s'occupe depuis de nombreuses années des jeunes entreprises et, d'autre part, de l'autorité cantonale. Par contre, les prévisions trop optimistes et la dissimulation de difficultés du côté du porteur de projet n'ont fait que compliquer la situation. Lorsque le problème est devenu évident, le SECO a réagi rapidement en décidant de changer de porteur de projet. Après avoir confié la responsabilité du projet à une nouvelle autorité, il en a aussi redimensionné les objectifs d'entente avec le groupe d'encadrement. Mais il faut reconnaître qu'une analyse plus approfondie des données pendant la phase préparatoire du projet aurait permis de prévoir une partie des difficultés.

Les coûts mensuels du projet ont été multipliés (10'604 CHF en moyenne vs 4'388 CHF prévus) en raison du faible nombre de participants par rapport au nombre escompté (14 au lieu de 24), quoiqu'une partie de ces coûts soit imputable aux frais d'aménagement d'une infrastructure relativement importante dans la phase de démarrage. Mais si l'on compare la charge financière et le nombre de placements réussis (en termes de mois de travail), ce projet reste néanmoins très cher.

Effets et efficacité

Si l'on met en parallèle la charge et les résultats du projet-pilote, force est de constater que **peu d'objectifs** fixés lors de sa conception et de sa planification **ont été atteints**. Sur les quatorze chômeurs placés dont le rapport de travail était subventionné par l'assurance-chômage (14 chômeurs pour 12 jeunes entreprises), trois ont décroché un emploi fixe et onze ont vu leur contrat résilié, pour certains même rapidement. Deux des entreprises dans lesquelles les contrats de travail ont été résiliés ont cessé leur activité ou abandonné le projet «Startinsel». Huit des onze emplois occupés au départ par des participants au projet étaient toujours inoccupés deux ans après le début du projet, un constat qui laisse supposer que les emplois créés par «Startinsel» étaient des **emplois précaires** et que le projet avait dans l'ensemble peu d'effet sur la durabilité des entreprises. Sur les onze chômeurs placés dont le contrat de travail a été résilié, six ont retrouvé un autre emploi (3 à durée indéterminée, 3 à durée déterminée) avant la fin du projet. Cinq étaient encore à la recherche d'un emploi au moment de la rédaction du présent rapport (dont 3 en fin de droits).

Selon les déclarations des chômeurs qui ont retrouvé un autre emploi après avoir quitté «Startinsel», leur expérience dans ce projet leur a été utile sur le plan personnel mais peu dans leur recherche d'emploi. Deux participants qui se sont retrouvés au chômage après leur expérience «Startinsel» ont ouvert un nouveau délai-cadre grâce à la période de cotisation acquise dans ce projet et touché une nouvelle fois des indemnités journalières – ce qui n'est pas un objectif du projet. Sur les trois personnes qui ont décroché un contrat de durée indéterminée, l'une d'entre elles a vraisemblablement profité d'un effet d'aubaine.

De l'avis des chômeurs placés, la motivation et la capacité d'adaptation (aussi pour les prétentions de salaire) sont des facteurs favorables à l'obtention d'un emploi. Par contre, un profil ne correspondant pas suffisamment aux exigences (performance, souplesse), un emploi dans le secteur de la vente (service externe), le manque de motivation, un salaire de base trop élevé pendant le projet qui se traduit au final par des exigences de salaire aussi trop élevées sont autant de facteurs non propices à l'obtention d'un emploi.

Rétrécissement du groupe cible

La **détente croissante sur le marché du travail** a représenté une difficulté de plus pour atteindre le but du projet-pilote. Dans la foulée de l'embellie économique observée entre le début et la fin du projet, le chômage est passé de 3,4 à 2,2% dans le canton de St-Gall. Quant au chômage des plus de 50 ans - qui, selon les expériences, profitent moins de la reprise économique – il est passé de 2,7 à 2,1%. S'il est vrai que le nombre de chômeurs âgés hautement qualifiés a fortement reculé en chiffres absolus (de 146 à 105 personnes), leur part au total des chômeurs âgés n'a guère diminué pendant la durée du projet. Dans l'ensemble, les relevés statistiques montrent que le «pool» de chômeurs du groupe cible s'est nettement rétréci pendant la durée du projet.

Mesures destinées aux chômeurs de 50 ans ou plus

La **question** de savoir comment maintenir les plus âgés plus longtemps sur le marché du travail ou les y réintégrer après une période de chômage **se pose dans quasi tous les pays industrialisés**. En bien des endroits, des projets-pilotes ont été mis sur pied pour les chômeurs de plus de 50 ans. Mais jusqu'à ce jour, il n'existe guère en Suisse de mesures de marché du travail destinées spécialement aux chômeurs âgés. Sur la scène internationale, on préconise un conseil intensif, des mesures de motivation,

une collaboration étroite avec les employeurs, ainsi que de fortes incitations à exercer une activité lucrative. Mais il ne semble pas y avoir de recette universelle efficace. Par ailleurs, la mise en place de programmes et de mesures ciblées sur les «plus âgés» est très controversée dans les milieux de la recherche, car elle se heurte à une grande diversité des problèmes.

Quelques **possibilités prometteuses** d'intégrer les chômeurs âgés sur le marché du travail ont été identifiées

- conseil intensif dès le début et encadrement étroit par des conseillers spécialement formés («case manager»);
- «structure combinée» de divers instruments et mesures incitant fortement à reprendre une activité (aides financières, principe «Workfare»);
- subventionnement limité dans le temps des charges salariales (allocations d'initiation au travail) pour les chômeurs âgés qualifiés et motivés «victimes des restructurations»;
- mesures de formation continue dans le cadre de programmes d'emploi (par ex. stages en entreprise);
- activités moins bien rémunérées pour les chômeurs âgés non qualifiés;
- collaboration avec les placeurs privés;
- implication des entreprises au sens d'une approche régionale.

Si les résultats des études internationales se recoupent avec ceux du **projet «Startinsel»**, qui se caractérise avant tout par le subventionnement des salaires, les constats suivants s'imposent:

Les systèmes de prise en charge d'une partie du salaire sont des instruments efficaces pour intégrer certains groupes à problème sur le marché du travail. Mais il ne faut pas oublier qu'ils suscitent parfois des incitations ou des effets indésirables. Les expériences ont montré que les aides financières d'intégration allouées aux chômeurs sont préférables aux subventions versées aux entreprises. Toutefois, dans un cas comme dans l'autre, il importe de limiter leur durée d'octroi. Il faut également veiller à ce qu'un bénéficiaire d'aide financière ne ressente pas cette aide comme une sécurité mais comme une voie d'accès à un emploi. Ainsi, les aides financières ne devraient être accordées que si le chômeur convient au profil de l'emploi et qu'il peut être considéré en quelque sorte comme «job-ready» (suffisamment qualifié, capable de supporter la charge de travail et doté d'une personnalité stable). Il est possible qu'en raison de la pression à satisfaire les attentes, c'est-à-dire à obtenir suffisamment de contrats de travail, il n'a pas

été possible de tenir suffisamment compte de ces aspects dans le projet «Startinsel».

Recommandation

Etant donné que le projet n'a pas pu se dérouler comme prévu initialement et que le nombre de participants, c'est-à-dire de contrats de travail, était trop faible, il n'a pas été possible d'effectuer une analyse approfondie des résultats. C'est pourquoi **l'évaluation se limite au volet qui a pu être réalisé et à une analyse de cas particuliers.**

S'agissant de recommander ou non au Conseil fédéral d'introduire cette nouvelle mesure au sens de l'art. 75b LACI, après avoir étudié le projet-pilote tel qu'il s'est déroulé et comparé son impact avec les objectifs visés initialement, notre recommandation est de ne **pas introduire la mesure.**

Cet instrument n'ayant de loin pas atteint les objectifs visés, il ne saurait être qualifié de «tremplin» adéquat pour les assurés âgés - d'autant moins que les participants au projet ont ensuite trouvé plus facilement un emploi ailleurs - pas plus qu'il ne leur a facilité l'obtention d'un contrat de travail à durée indéterminée dans les jeunes entreprises participant au projet. Dans le premier cas, la durée de participation au projet était souvent trop brève et les bénéficiaires en étaient que trop minces de l'avis des chômeurs qui y ont participé. Dans le deuxième cas, les résultats - trois emplois fixes sur quatorze placements subventionnés et encadrés - sont trop insuffisants pour un projet aussi cher, d'autant plus que les chômeurs qui ont interrompu le projet et retrouvé ensuite un emploi fixe ailleurs ont obtenu cet emploi sans bénéficier d'un accompagnement ni d'un salaire et de frais d'infrastructure subventionnés. L'effet secondaire de promotion des jeunes entreprises, en d'autres termes, du développement économique semble quant à lui négligeable. Ce type de soutien devrait plutôt se faire sous forme de capital ou de conseil et non par un subventionnement du salaire des employés.

Au nombre des **effets positifs** qu'il ne faudra pas perdre de vue, citons:

- l'encadrement étroit des chômeurs âgés;
- la collaboration directe avec les entreprises de la région;
- le subventionnement spécifique des salaires dans le cadre des AIT.

Les bénéficiaires du projet ont été largement contre-balancés par des problèmes de «matching». D'une part, la demande de la part de jeunes entreprises était trop faible, d'autre part, le «pool» de chômeurs de 50 ans ou plus cor-

respondant au profil requis était lui aussi trop restreint. Et le rétrécissement de ce «pool» au fil du projet sous l'effet de l'embellie conjoncturelle a encore aggravé la situation.

Les **conditions** suivantes auraient dû être remplies **pour que le projet se déroule conformément** à ce qui était prévu dans sa phase conceptuelle:

- un large pool de personnes hautement qualifiées, soit de personnes victimes des restructurations, parmi les chômeurs âgés;
- un large pool de «start-up» ou de jeunes entrepreneurs ayant besoin d'employés et sans préjugés envers les travailleurs âgés;
- une situation économique favorable à ces deux facteurs à la fois.

Il est certes difficile de dire si ces conditions seront réunies à l'avenir.

Quelles **adaptations** seraient-elles **éventuellement indiquées** ?

L'instrument des AIT et les mesures de contrôle qui lui sont assorties se sont en principe révélées efficaces pour la réintégration des chômeurs âgés. Il faudrait peut-être envisager à l'avenir une spécification «AIT 50+» éventuellement combinée à un bilan professionnel pour les 50+ et une gestion des cas. Au nombre des aspects critiques du projet «Startinsel» signalons la limitation du projet aux jeunes entreprises et la forte demande de collaborateurs en service externe. Si un nouveau projet devait voir le jour, il ne devrait pas viser uniquement les jeunes entreprises. Les entreprises bien établies disposent souvent d'une plus grande marge de manœuvre pour engager des personnes qui n'auront un rendement optimal qu'après une période d'intégration. Il faudra également se demander s'il est judicieux de se concentrer sur des branches choisies.

Enfin, force est de constater que la difficulté de trouver des projets ou des mesures parfaitement indiquées pour les chômeurs âgés restera d'actualité en Suisse. Les expériences des autres pays pourront nous être utiles pour trouver des solutions.