

Mesures du marché du travail (MMT)

L'innovation bute contre les exigences administratives

Les autorités imposent des conditions strictes aux programmes de formation et d'insertion. Les mandats doivent aussi régulièrement refaire l'objet d'appels d'offres publics. Tout cela entrave la capacité d'innovation et d'amélioration continue des programmes.

Par Christophe Dunand, directeur général de l'entreprise sociale Réalise et chargé de cours à la Haute école de gestion de Genève

Depuis les années 1990, les programmes de formation et d'appui à l'insertion pour les demandeurs d'emploi à l'aide sociale, au chômage et à l'AI se sont fortement développés. Pour répondre aux besoins spécifiques des régions et de certaines catégories d'exclus du marché de l'emploi, des centaines d'organisations privées, très diverses, ont innové dans tous les cantons. Elles sont avec ou sans but lucratif, toujours plus nombreuses à se positionner comme «entreprises sociales».

Exigences contre-productives

La formation et l'appui à l'insertion, notamment des personnes les moins formées, sont la mission centrale des organisations sans but lucratif. Les individus dotés de plus de compétences sont quant à eux plutôt pris en charge par des organisations commerciales. Avec les années, un réel marché de la formation et de l'appui à l'insertion s'est développé. Il manque malheureusement des chiffres consolidés entre les dépenses financées par la LACI, l'aide sociale et l'AI. Le niveau des montants en jeu – qui doivent dépasser un milliard de francs par an – rend nécessaires des règles de bonne gestion. Ces exigences ne doivent toutefois pas aller à l'encontre des résultats attendus des politiques publiques.

Directeur d'une entreprise du domaine depuis 30 ans, j'ai rencontré de nombreux dirigeants et professionnels, notamment au sein d'Insertion Suisse, participé à des conférences ou encore organisé des formations en tant que chargé de cours HES-SO. Fort de cette expérience, j'estime que l'évolution des exigences de la part d'une majorité d'ad-

ministrations fait obstacle à la capacité d'innovation et d'amélioration continue des programmes et de la qualité des prestations.

Ce paradoxe, problématique aujourd'hui, ne peut que grandir demain avec la transformation du marché de l'emploi liée à la numérisation de l'économie. Si, comme le pensent certains, seuls 50% des emplois d'aujourd'hui existeront encore dans 20 ans, la moitié de l'offre des programmes de formation et d'insertion va devoir elle aussi changer, sans que l'on sache encore comment. Souplesse et capacité d'innovation deviendront dès lors des enjeux centraux.

Deux poids, deux mesures

La Suisse porte une grande attention aux conditions cadres qui permettent aux entreprises commerciales d'innover et de se développer. Les craintes relatives à la bureaucratie sont vives et tant la Confédéra-

Dans les offres de marchés publics, le prix pousse à la sous-enchère et non à la qualité maximale.

tion que les cantons travaillent à la simplifier. Dans le domaine de la formation et de l'insertion, les organisations privées sont souvent traitées comme des services parapublics et se voient appliquer des exigences administratives qu'aucune PME n'accepterait. Leurs innovations, que l'on peut qualifier de «sociétales» – pour les distinguer des innovations technologiques –, ne sont pas considérées comme telles, alors qu'il n'y a pas plus de trois décennies, il n'existait rien du dispositif actuel.

Illustrons par quelques exemples concrets cet excès d'exigences administratives. Sauf exception, les mandats cantonaux publics laissent peu de marge de manœuvre à leurs mandataires dans la gestion des ressources octroyées. Le budget est rigide: tout engagement de personnel doit être validé, le mandant vérifie en détail les dépenses, cela bien que la comptabilité soit révisée par un fiduciaire et que les comptes des organisations sans but lucratif soient publics. Dans le même temps, les prestataires commerciaux de formation et de placement, bien plus susceptibles de vouloir maximiser leurs profits, sont confrontés à des exigences moindres. De plus, les organisations sans but lucratif sont tenues de restituer tout excédent, sans possibilité de constituer des réserves visant à innover ou à faire face à une année difficile. Par contre, en cas de déficit, c'est généralement à l'organisation de se débrouiller. Tout cela va à l'encontre d'une logique entrepreneuriale et sociale.

Marchés publics

Le recours à des procédures «marchés publics», utilisé par de nombreux cantons, a bien plus d'effets pervers que d'avantages. Ces marchés portent en général sur une durée de quatre ans. En sachant qu'il faut compter au minimum une année pour définir l'offre, procéder à l'appel d'offres public et traiter les offres reçues, le programme est bloqué *a minima* pendant cinq ans. Les besoins des demandeurs d'emploi évoluent vite mais le mandataire ne peut pas modifier l'offre pour laquelle il est mandaté; celle-ci devient alors obsolète et les résultats du programme baissent.

Par ailleurs, même si le prix n'est qu'un des critères, les expériences vécues par plusieurs membres d'Insertion Suisse montrent qu'il reste déterminant dans les offres de marchés publics. Il pousse à la sous-enchère et non à la qualité maximale. Baisser le prix d'un programme de formation ou d'insertion nécessite de réduire le taux d'encadrement et/ou les salaires. Pour ma part, je n'ai jamais observé de niveaux excessifs de salaire ou d'encadrement, bien au contraire.

Le recours aux marchés publics favorise également les grandes organisations. Comme dans le domaine du bâtiment, les petites structures ne sont pas en mesure de gérer les procédures lourdes et complexes des marchés publics. Or, il est reconnu que les PME, en majorité de moins de dix employés, constituent le moteur de l'innovation de notre économie. Que se passera-t-il demain si seules quelques grandes organisations de formation et d'insertion dominent le secteur?

En outre, la mise en place de tels programmes implique de gros investissements et une organisation d'entreprise complète. Ce constat vaut particulièrement pour les entreprises sociales d'insertion par l'économie, qui doivent notamment équiper leurs ateliers et négocier continuellement des mandats de production intéressants pour les personnes en formation. Une remise au concours tous les quatre ans peut générer des gaspillages énormes, ou simplement mener des dirigeants à renoncer face aux risques financiers et humains – conséquence regrettable quand on connaît l'efficacité de la formation par la pratique (dans la logique de l'apprentissage) sur l'insertion des personnes peu qualifiées.

Ainsi, le risque est grand d'aboutir à une impasse entre innovations, améliorations et exigences administratives de l'État. Avec pour corollaire le fait de limiter les résultats des programmes de formation et d'insertion qui se traduiront par une augmentation des dépenses sociales et par une importation nécessaire de main-d'œuvre étrangère visant à répondre aux besoins de l'économie. N'est-ce pas à l'opposé des objectifs des politiques de formation et d'insertion?

L'avis du SECO

Économicité et qualité grâce aux marchés publics

Le recours aux marchés publics en matière de MMT est bénéfique et garantit l'égalité de traitement entre les entités commerciales et celles à but non lucratif. Le SECO s'efforce par ailleurs de faciliter leur travail par des procédures simplifiées.

Par Damien Yerly, chef du secteur Marché du travail et réinsertion du SECO

Le SECO a initié, dès les années 2000, de nombreux changements orientant la gestion des MMT vers une dimension plus qualitative, tout en réduisant les lourdeurs administratives. Une offre minimale de places par année et les tarifs maximaux ont été supprimés, des plafonds financiers laissant une plus grande

Des plafonds financiers laissant une plus grande marge de manœuvre aux organes d'exécution ont été introduits et des normes de qualité ont été développées.

marge de manœuvre aux organes d'exécution ont été introduits et des normes de qualité ont été développées.

De plus, seules les dépenses liées directement à la réalisation du mandat MMT sont prises en compte, excluant de fait les éventuels bénéfiques. Cette règle s'applique aussi bien aux entreprises à but lucratif qu'aux entités à but non lucratif, afin de garantir l'égalité de traitement.

Assurer l'égalité de traitement

La procédure sur les marchés publics constitue également un moyen d'assurer au mieux cette égalité de traitement. Le Conseil fédéral a adopté et transmis au Parlement, en février 2017, les messages concernant la révision totale de la loi fédérale sur les marchés publics (LMP) et l'accord sur les marchés publics de 2012. Les deux objets sont actuellement traités aux Chambres fédérales. Au niveau cantonal, la procédure d'approbation de

l'accord intercantonal sur les marchés publics (AIMP) suit son cours. Les cantons vont attendre le résultat des délibérations au niveau fédéral avant de procéder à son adoption définitive par l'autorité intercantonale compétente.

Il faut savoir que si la LMP, comme présentée actuellement, entre en vigueur et que l'AIMP est ratifié par les cantons, la soumission des MMT aux marchés publics ne sera plus un choix. La nouvelle législation rendra obligatoires les appels d'offres pour les MMT. Le SECO n'a aucune influence sur cette décision. Sur la base des expériences actuelles, le recours aux marchés publics devrait être bénéfique, aussi bien au niveau de l'économicité que de la qualité des MMT. Cette procédure est d'ailleurs déjà ancrée depuis des années dans plusieurs cantons, comme à Berne, à Zurich, à Saint-Gall et à Lucerne.

Enjeu clé: l'utilisation ciblée des MMT

Enfin, attribuer la bonne mesure à la bonne personne au bon moment contribue à une réinsertion rapide et durable. Une gestion efficace des MMT demande une maîtrise des coûts ainsi qu'un monitoring systématique de l'utilité et des effets de chaque MMT sur la réinsertion des demandeurs d'emploi. Ces éléments étant essentiels, le SECO travaille actuellement sur un projet pilote visant à optimiser l'utilisation ciblée des MMT.