

Offre de service n° 82290

Mandat d'évaluation du projet « Intervention spécialisée au sein des ORP » Synthèse du rapport final

DGEM, Canton de Vaud

ÉQUIPE DE RECHERCHE

Dr. Romaric Thiévent (HETSL | Lausanne | HES-SO)

Prof. Morgane Kuehni (HETSL | Lausanne | HES-SO)

Dr. Aline Duvoisin (HETSL | Lausanne | HES-SO)

Judith Kühr (HETSL | Lausanne | HES-SO)

30 AVRIL 2025

Le projet « Intervention spécialisée au sein des ORP »

Dans le cadre du « Programme d'impulsion 2020-2024 » du Secrétariat d'État à l'économie (SECO) visant à renforcer l'intégration durable des demandeurs et demandeuses d'emploi (DE) difficiles à placer, la Direction générale de l'emploi et du marché du travail (DGEM) a lancé un projet pilote intitulé « Intervention spécialisée au sein des ORP ».

Le projet consiste en l'intégration d'une nouvelle fonction de **spécialiste en insertion professionnelle** (SIP) au sein des ORP du canton de Vaud. Les SIP proposent un suivi spécifique aux DE qui rencontrent des problématiques sociales et personnelles susceptibles d'entraver leur retour en emploi (freins à l'emploi). Les SIP délivrent quatre types de prestations aux DE : une forme d'écoute active et de soutien psychosocial, l'orientation vers des prestataires publics et privés du réseau d'aide existant, l'information et le conseil stratégique (p.ex. concernant le système de protection sociale), et l'aide concrète dans différents domaines (p.ex. téléphone aux services compétents).

L'entrée des DE dans le dispositif se fait principalement par le biais des conseillers et conseillères en personnel (CP) chargé·es d'identifier les assuré·es qui rencontrent des freins à l'emploi. Le suivi SIP est mis en œuvre sur une base volontaire : les DE peuvent se retirer à tout moment et aucune sanction en lien avec la participation au projet n'est prévue. Les DE qui participent au projet continuent d'être suivi·es par leur CP ce qui instaure ainsi une forme de suivi conjoint CP–SIP au sein des ORP.

Le projet a débuté en août 2022 avec l'engagement de deux SIP au sein des ORP de Pully et Echallens (ORP pilotes). Le dispositif a ensuite été progressivement étendu à l'ensemble des ORP du canton dès janvier 2023.

Groupes cibles du projet et effets attendus

Le projet vise des effets à court et moyen termes sur deux groupes-cibles distincts : les ORP et les DE qui rencontrent des freins à l'emploi (Figure 1).

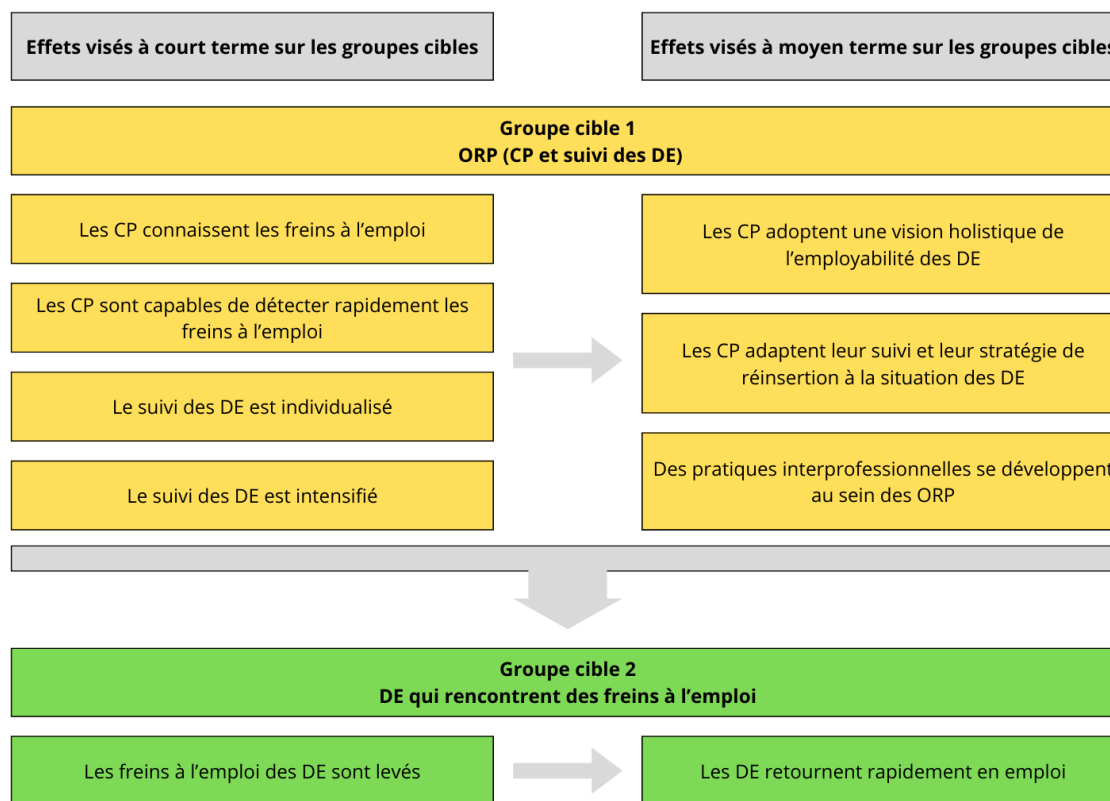
Concernant les **ORP**, il est tout d'abord attendu que les CP acquièrent une connaissance approfondie des principaux freins à l'emploi, et soient capables de les détecter rapidement. Parmi les effets à court terme escomptés sur les ORP figurent également l'intensification et l'individualisation du suivi des DE, dans l'objectif de soutenir leur reprise d'emploi.

À moyen terme, il est attendu que les CP envisagent systématiquement l'employabilité des DE au sein d'un ensemble plus large de problématiques sociales et adaptent leurs stratégies de réinsertion aux situations singulières des DE. Une exploitation plus systématique de la marge de manœuvre laissée par le cadre légal est aussi visée. Il s'agit par-là de prévenir la mise en échec de certaines mesures professionnelles en prenant en compte les difficultés rencontrées par les DE dans d'autres domaines que l'emploi.

Le projet devrait finalement déboucher sur la mise en œuvre de pratiques interprofessionnelles entre SIP et CP au sein des ORP pour soutenir le processus de résolution des problèmes rencontrés par les DE.

Le second groupe-cible est composé des **DE qui rencontrent des freins à l'emploi**. L'accompagnement des SIP a pour objectif de lever les freins à l'emploi et, dans une logique de cascade d'effets, devrait aboutir à court ou moyen terme à un retour rapide à l'emploi des DE.

Figure 1 : Modèle d'impact simplifié du projet « Intervention spécialisée au sein des ORP »



Objectifs et méthodes de l'évaluation

L'évaluation du projet SIP a été menée entre août 2022 et avril 2025. Trois dimensions du projet ont été évaluées : 1) l'atteinte des effets escomptés sur les groupes cibles, 2) la mise en œuvre du projet au sein des ORP et 3) la pertinence du projet.

L'évaluation s'est appuyée sur différentes méthodes de production et d'analyse de données qualitatives et quantitatives : 26 entretiens semi-directifs, 11 séances d'observation de l'activité professionnelle des SIP, 12 *focus groups*, une analyse statistique de données PLASTA, un questionnaire aux CP et un questionnaire aux DE ayant pris part au dispositif.

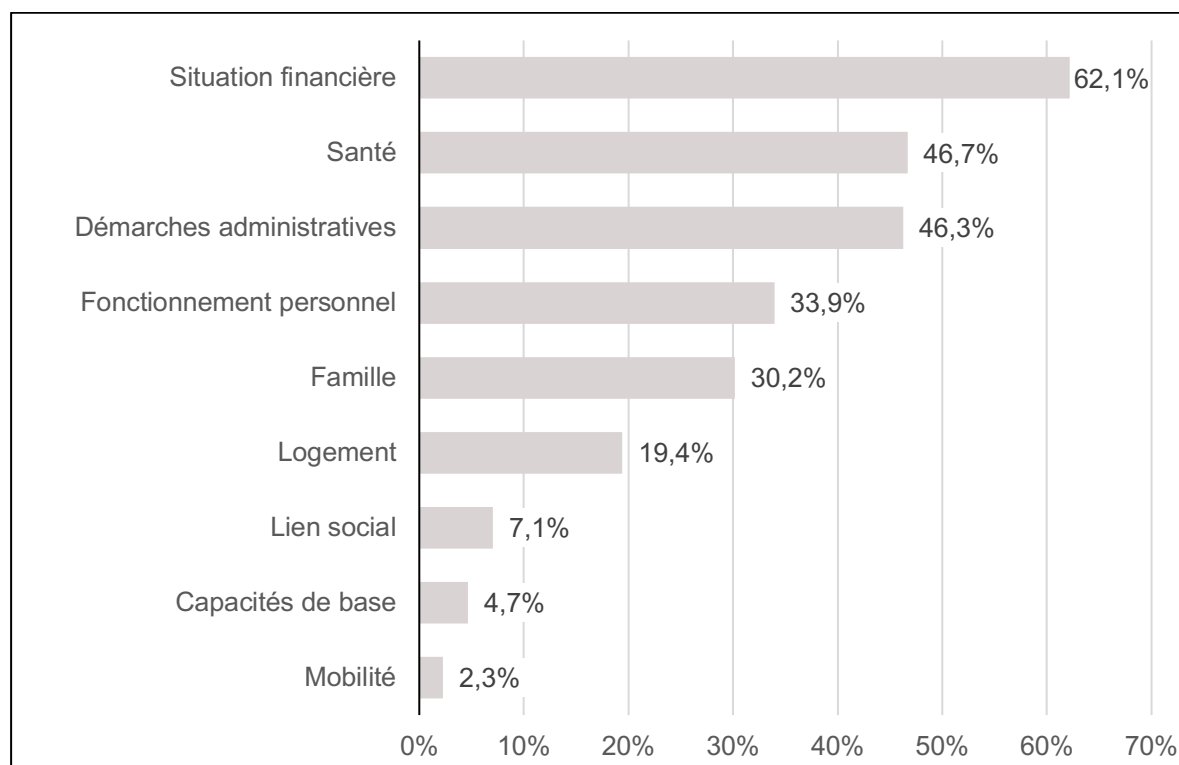
Description des participant·es

Entre le 1^{er} août 2022 et le 31 décembre 2024, 2'050 DE sont entré·es dans le dispositif SIP.

Les analyses montrent l'existence d'une **forte prévalence de situations lourdes et complexes** chez les participant·es au suivi SIP qui cumulent fréquemment plusieurs problématiques sociales et personnelles. En effet, dans près de 80% des cas, les DE rencontrent simultanément plusieurs types de freins à l'emploi. Les difficultés financières arrivent en tête des problématiques identifiées (62,1% des DE concerné·es), suivies par les problèmes de

santé physique, psychique ou liés aux addictions (46,7%) et les difficultés administratives (46,3%) (Graphique 1).

Graphique 1 : Types de freins à l'emploi identifiés au cours des suivis SIP, par DE (n=2'050)



Connaissance des freins à l'emploi et capacité de détection des CP

Les CP estiment très bien connaître les freins à l'emploi et être capables de les détecter. Cette autoévaluation positive des connaissances et des compétences de détection des problématiques sociales et personnelles des DE est confirmée par les données relatives au délai d'entrée dans le dispositif suite à l'inscription à l'ORP. Les suivis SIP débutent en effet rapidement : en moyenne 3 mois après l'inscription à l'ORP, la médiane se situant à 2 mois.

Des entrées tardives dans le dispositif persistent. Certaines entrées tardives dans le dispositif peuvent correspondre à l'apparition ou l'aggravation de problématiques suite à l'inscription au chômage ou à une volonté d'accompagner les DE qui arrivent en fin de droit. Parmi les facteurs entravant les entrées plus rapides dans le suivi SIP figurent les règles d'accès au suivi qui imposent la clarification préalable du droit LACI, la surcharge de travail des SIP, ainsi qu'une méconnaissance des freins à l'emploi qui persiste chez certain·es CP et une collaboration interprofessionnelle non ancrée dans les habitudes.

Les CP jugent moins positivement les effets du projet sur l'amélioration de leurs connaissances des freins à l'emploi et leurs compétences de détection. Trois facteurs expliquent cette position : 1) certain·es CP disposaient déjà de connaissances et de compétences avant la mise en œuvre du projet ; 2) certain·es CP ne perçoivent pas la valeur ajoutée des SIP pour l'exercice de leur propre activité ; 3) la rareté des échanges entre SIP et CP au sujet des situations des DE et la persistance d'une forte proportion de suivis « parallèles » (Figure 2).

L'analyse des données du questionnaire aux CP permet cependant de confirmer l'hypothèse selon laquelle **l'engagement des CP dans le projet participe activement de l'amélioration de leurs connaissances et de leurs compétences de détection des freins à l'emploi** : en effet, plus les CP ont orienté de DE dans le dispositif SIP, plus ils et elles estiment que le projet a amélioré leurs connaissances et leurs compétences de détection.

Intensification et individualisation du suivi

Une claire intensification du suivi des DE est constatée. Alors qu'en moyenne 40 jours s'écoulent entre deux entretiens de conseil avec les CP, les SIP échangent avec les DE tous les 18 jours en moyenne. Si l'intensification du suivi est clairement atteinte, les SIP et les chef-fes d'office (CHOFs) la jugent encore insuffisante et trop fortement contrainte par la charge de travail des SIP qui réduit l'agilité du dispositif, c'est-à-dire sa capacité à s'adapter rapidement aux besoins identifiés.

Les suivis SIP ont un caractère fortement individualisé. L'individualisation du suivi des DE se manifeste à trois niveaux et concerne : 1) la définition des objectifs du suivi et leur éventuelle priorisation, 2) la nature et la forme de l'intervention proposée (écoute, orientation, information, aide concrète), 3) le calendrier et le rythme de l'intervention. Cette individualisation du suivi est un point positif du projet reconnu par l'ensemble des parties prenantes consultées.

Collaboration interprofessionnelle et adaptation de la stratégie

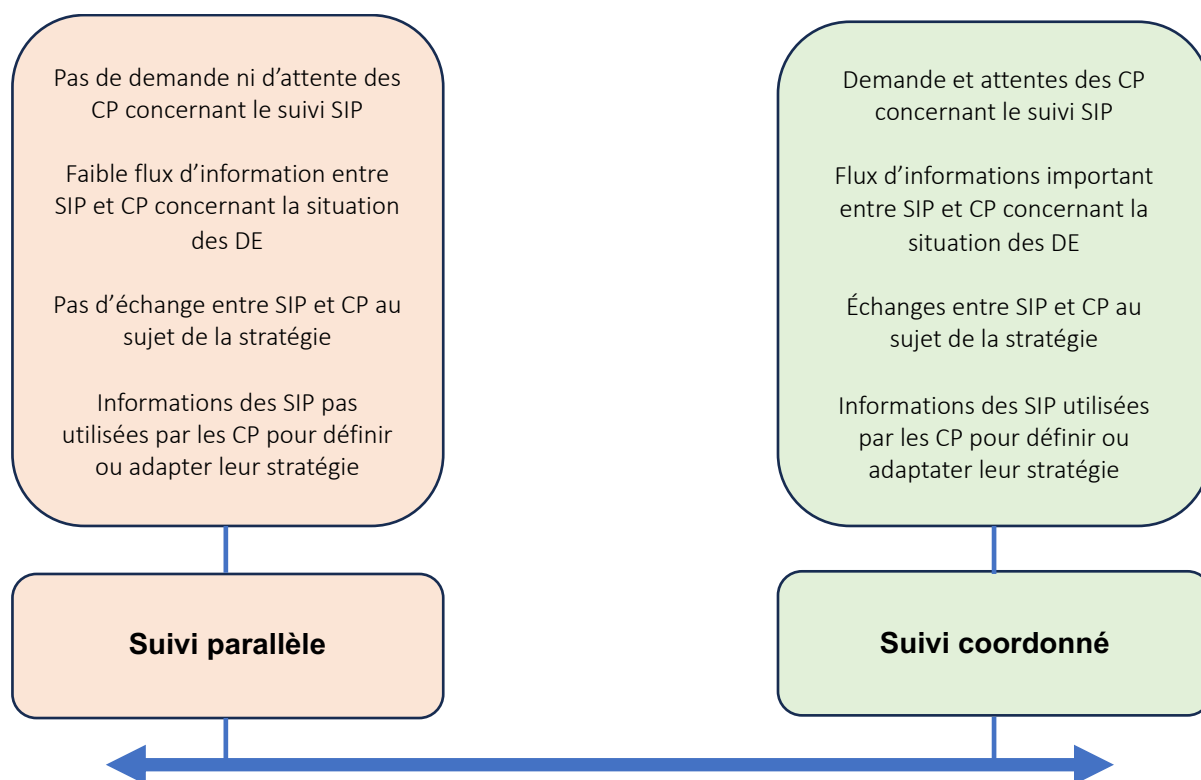
Si les CP estiment globalement adopter une vision holistique des DE lors de l'établissement de leur stratégie de réinsertion en considérant leur employabilité au sein d'un ensemble plus large de problématiques sociales, **l'adaptation régulière de la stratégie de réinsertion en fonction des informations provenant du suivi SIP ne concerne qu'un tiers des CP.** Cette situation s'explique tant par la persistance chez certain·es CP d'un sentiment de contradiction du projet avec le cadre LACI et par une forte prévalence des suivis parallèles au détriment des suivis coordonnés (Figure 2).

Le manque d'intérêt de certain·es CP pour la collaboration avec les SIP, une conception de la collaboration basée sur une division stricte du travail entre SIP et CP, la volonté de certain·es CP de conserver la dimension sociale de leur activité ou encore leur surcharge de travail sont autant d'éléments qui expliquent la fréquence élevée des suivis parallèles, même lorsqu'un suivi coordonné aurait été pertinent.

Les adaptations de stratégies mises en place par les CP suite aux échanges avec les SIP sont variées : ajustement du nombre mensuel de postulations, report ou accélération d'une entrée en mesure active, réorientation de carrière, par exemple.

Si la collaboration interprofessionnelle est encore à ses prémises, les analyses laissent entrevoir une amélioration au fil de la mise en œuvre du projet (meilleure connaissance du rôle des SIP, des conditions pour adresser les cas, augmentation de l'adhésion des CP au projet). Les résultats montrent également que les pratiques évoluent avec l'expérience concrète de collaboration entre les SIP et les CP.

Figure 2 : Continuum des formes de suivis conjoints CP–SIP



Levée des freins à l'emploi des DE

Le suivi SIP est utile pour lever les freins à l'emploi. L'utilité du suivi SIP pour résoudre des difficultés qui ne concernent pas directement l'emploi est clairement reconnue par l'ensemble des parties prenantes du projet : DE, CP, SIP, CHOFS. Les prestations délivrées par les SIP ont toutes été considérées par les DE comme étant utiles pour résoudre leurs problématiques. Les SIP font néanmoins part d'un sentiment d'impuissance face à certains freins à l'emploi : problèmes de logement, de mobilité et de santé.

Retour en emploi des DE

Un quart des participant·es au suivi SIP ont retrouvé un emploi. Parmi les 2'050 DE ayant bénéficié d'un suivi SIP, 531 ont retrouvé un emploi, ce qui correspond à un taux de retour à l'emploi de 25,9%¹. Les DE qui ont retrouvé un emploi sont retourné·es sur le marché du travail dans les 3,9 mois qui ont suivi leur entrée dans le dispositif en moyenne, la médiane étant située à 3 mois.

¹ **Précisions méthodologiques importantes.** 1) En raison de l'impossibilité de construire un groupe de contrôle solide pour comparer les parcours au chômage des participant·es et des non participant·es au suivi SIP, les analyses ne permettent pas de mesurer statistiquement l'effet du projet sur le retour à l'emploi. 2) Les données à disposition sous-évaluent les retours en emploi des DE.

Le suivi SIP est utile pour retrouver un emploi. Environ trois quarts des DE estiment que le suivi SIP leur a été (ou leur sera) utile pour retrouver un emploi. Les CP affirment également que l'accompagnement SIP est utile aux DE pour retrouver du travail, même si leur degré d'accord est moindre. La différence d'appréciation observable entre DE et CP s'explique en partie par la volonté de certain·es CP de conserver la prérogative du retour à l'emploi.

Les effets positifs du suivi SIP sur la reprise d'emploi des DE s'expliquent par la conjonction de trois facteurs : 1) les entretiens CP–DE sont davantage centrés sur l'emploi. Les DE sont plus disponibles et ouvert·es aux différents éléments de la stratégie de réinsertion mise en place par les CP ; 2) les DE sont plus « efficaces » dans leur recherche d'emploi. Outre la dimension relationnelle du suivi qui apaise et redonne confiance aux DE, l'important travail d'explicitation du cadre LACI réalisé par les SIP permet aux DE de mieux comprendre les attentes et d'y répondre de manière plus efficace ; 3) une individualisation des suivis qui porte ses fruits en cas de collaboration SIP-CP.

Les analyses statistiques multivariées montrent que, toutes choses égales par ailleurs, les chances de retour en emploi des participant·es au suivi SIP sont plus faibles pour les DE plus âgé·es au moment de leur entrée dans le dispositif, pour celles et ceux qui rencontrent des problèmes de santé ou des difficultés administratives, ainsi que pour les DE qui cumulent différentes problématiques sociales et personnelles.

Pertinence du projet

L'ensemble des parties prenantes directement concernées – DE, CP, SIP, CHOFS – indique un haut degré de satisfaction avec le projet. Les personnes insatisfaites sont aujourd'hui une minorité. La forte satisfaction avec le suivi SIP constitue un indicateur clé de la pertinence du projet qui semble répondre aux attentes des bénéficiaires. Elle est également révélatrice de la qualité des prestations délivrées par les SIP et de leur adaptation aux besoins des DE et des ORP.

Un large consensus des parties prenantes concernant l'utilité du projet pour les différents groupes cibles (DE, ORP, CP) est observé. La convergence des positions indique que le projet répond aux besoins des groupes cibles et constitue un signe fort de son efficacité.

L'engagement de SIP au sein des ORP est largement considéré comme une stratégie pertinente pour répondre aux défis découlant de la complexification croissante des problématiques psychosociales rencontrées par les DE.

Conclusion

Le projet « Intervention spécialisée au sein des ORP » atteint globalement les objectifs escomptés. Il rencontre une forte adhésion et suscite un réel enthousiasme chez la grande majorité des personnes consultées. Les prestations d'aide et de conseil psychosocial professionnelles fournies par les SIP sont jugées comme étant particulièrement adaptées pour soutenir la mission d'insertion des ORP.

Le projet SIP répond à des besoins non couverts jusqu'ici, que ce soit par manque de temps, de compétences ou de légitimité à s'écarter du champ strict de l'insertion professionnelle.

Le succès du projet peut être expliqué par les forces reconnues du travail social. D'abord, l'écoute active qui répond à un besoin de reconnaissance et de soutien des personnes qui connaissent une situation difficile (le chômage). Ensuite, la mobilisation d'une vision holistique qui tient compte des ressources à disposition pour réaliser un bilan de situation et qui constitue le point de départ d'une intervention interprofessionnelle sur mesure. Enfin, la participation volontaire et la co-construction du projet d'intervention qui sont à la base d'une alliance de travail permettant de (re)produire de la confiance en soi et de la motivation.

Cinq points d'attention susceptibles d'entraver encore la bonne mise en œuvre du projet méritent d'être pris en considération :

1. la charge de travail très élevée des CP et des SIP qui est peu propice au développement et à l'ancrage pérenne d'une collaboration interprofessionnelle au sein des ORP ;
2. la culture de l'évaluation qui peut créer de réels obstacles à la collaboration interprofessionnelle en incitant les CP à se centrer sur l'insertion professionnelle au détriment du travail en amont sur les freins à l'emploi ;
3. le cadre LACI qui est parfois perçu comme ne laissant pas suffisamment de marge de manœuvre pour adapter la stratégie de réinsertion à la situation particulière des DE ;
4. la confidentialité du dispositif SIP au sujet de laquelle une zone d'incertitude persiste concernant les règles de transmission d'informations d'ordre privé des DE entre SIP, CP et CHOFS ;
5. les modalités d'échanges et de collaborations entre SIP et CP qui cristallisent des tensions concernant la division du travail, les tâches attribuées et les rôles incarnés auprès des DE.