

La performance du service public de l'emploi en Suisse, 1998–2003

La performance relative du service public de l'emploi suisse fait, depuis quelques années, l'objet d'une évaluation chiffrée dans le cadre de l'accord de prestations que la Confédération et les cantons ont signé. Celle-ci indique les offices régionaux de placement (ORP) qui ont obtenu les meilleurs résultats une certaine année mais ne permet pas de voir si le travail du service public de l'emploi a globalement progressé (performance absolue) dans son efficacité, ce qui est en fait le but de l'accord de prestations. Elle ne permet pas non plus de déterminer les facteurs responsables des différences de résultats entre les ORP. C'est donc sur ces deux questions que s'est concentrée l'étude dont les conclusions sont présentées ci-après.



L'efficacité absolue du service public de l'emploi a augmenté alors que son efficacité relative a baissé. Cela signifie donc que les offices régionaux de placement (ORP) les moins performants se sont améliorés en chiffres absolus mais que l'écart s'est creusé entre eux et les plus performants. En illustration: ORP à Zurich.

Photo: Keystone

Une démarche empirique

Dans la présente étude, la performance d'un ORP a été mesurée à son efficacité en matière de placement. Celle-ci représente le rapport entre les moyens investis dans un processus de production (intrants) et les résultats qui en découlent. Un processus de production est réputé efficient lorsqu'un maximum de résultats est produit avec un minimum d'intrants.



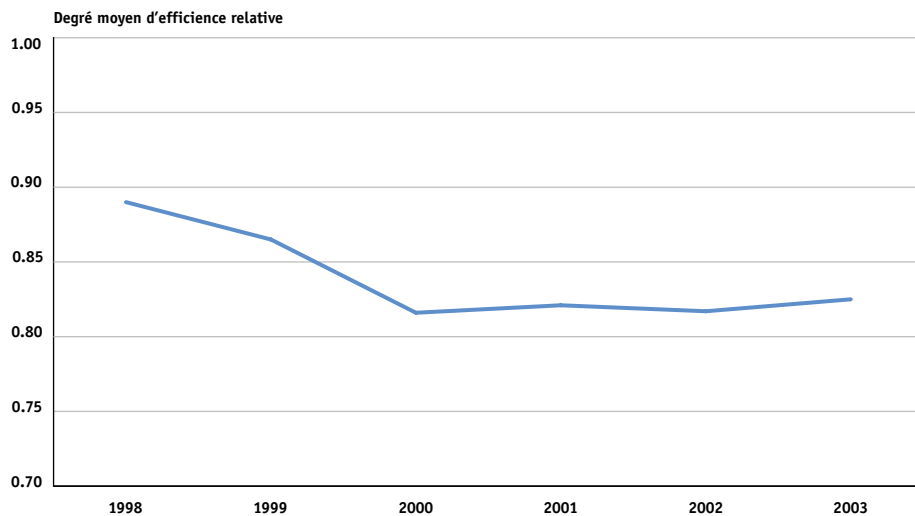
P^r George Sheldon
Professeur extraordinaire
d'économie politique et
chef du Forschungsstelle
für Arbeitsmarkt- und
Industrieökonomik (FAI)
à l'Institut d'études
économiques de
l'université de Bâle

$$\text{Efficacité} = \frac{\text{résultats}}{\text{intrants}}$$

Le placement peut également être considéré comme un processus de production. Dans cette optique, il représente la transformation de demandeurs d'emploi (intrants) en pourvois de postes vacants (résultats).

Les intrants et les résultats de notre étude sont respectivement les variables dites exogènes et les variables de résultat sur lesquelles repose jusqu'ici la mesure de la performance relative des ORP mentionnée dans l'accord de prestations. Les variables de résultat sont des valeurs qui mesurent le temps écoulé de l'inscription au placement ainsi que la durabilité du placement tandis que les variables exogènes regroupent les valeurs qui recensent l'employabilité intrinsèque du demandeur d'emploi et les autres handicaps au placement sur lesquels les ORP n'ont aucune influence. La prise en compte de circonstances qui rendent le placement plus difficile vise à faire en sorte que tous les ORP aient au départ les mêmes chances. Sur la base de ces intrants et des résultats, un ORP est considéré comme efficient en

Graphique 1

Degré d'efficacité relative en matière de placement, 1998–2003

Source: Sheldon / La Vie économique

matière de placement lorsqu'il réussit, avec un minimum de conditions favorables, un maximum de placements rapides et durables.

Le problème principal, dans l'application de la notion d'efficacité du placement, réside dans l'hétérogénéité des intrants et des résultats qui rend leur addition difficile. C'est précisément pour le résoudre qu'a été développée la méthode DEA («Data Envelopment Analysis») employée dans la présente étude.

À la différence du dispositif de mesures de l'accord de prestations, qui utilise pour étalon la performance moyenne des ORP et doit établir l'efficacité séparément pour chaque résultat puis les agréger dans une moyenne pondérée, la DEA prend pour étalon la performance du meilleur ORP et mesure l'efficacité pour les quatre variables de résultat simultanément. Dans le premier, les pondérations sont fixées dans l'accord. Dans la DEA, ces dernières peuvent être fixées d'avance ou en cours d'analyse par la méthode elle-même. Dans ce dernier cas, celle-ci choisit la pondération qui maximise l'efficacité de l'ORP concerné. Dans la présente étude, nous avons utilisé les pondérations fixées dans l'accord de prestations.

L'efficacité relative des ORP en matière de placement

L'efficacité relative mesure la performance comparative de chaque ORP. Le degré d'efficacité indique la mesure dans laquelle un office – compte tenu de la performance de l'ORP le plus performant (étalon) – a exploité son potentiel de performance. Ainsi, une valeur de 0,90 veut dire qu'un ORP a atteint 90% de son potentiel de performance.

Le *graphique 1* illustre l'évolution de l'efficacité relative des ORP en matière de placement entre 1998 et 2003. Il s'agit là de la moyenne géométrique pondérée de l'efficacité relative de chacun d'entre eux. La pondération utilisée est la taille de l'ORP exprimée en nombre de demandeurs d'emploi. L'efficacité relative étant limitée vers le haut – elle ne peut dépasser 100% – ladite moyenne donne en même temps les écarts d'efficacité entre les ORP. Une valeur basse signifie que leurs performances présente une forte dispersion. Si tous les ORP étaient également efficaces, la moyenne serait 100.

Comme le montre le graphique, les écarts entre les ORP se sont creusés jusqu'en 2000 pour demeurer stables ensuite. Ce résultat surprend dans la mesure où l'accord de prestations entre la Confédération et les cantons, en vigueur justement depuis 2000, vise à pousser les cantons à améliorer les performances de leurs ORP en matière de placement. Dans ces conditions, on pourrait s'attendre à ce que les performances des ORP les plus faibles se rapprochent de celles des plus forts. Or, c'est le contraire qui s'est produit. C'est peut-être là l'indice que les variables exogènes (intrants), censées égaliser les conditions, ne prennent pas en compte tous les facteurs d'environnement appropriés.

L'efficacité absolue des ORP en matière de placement

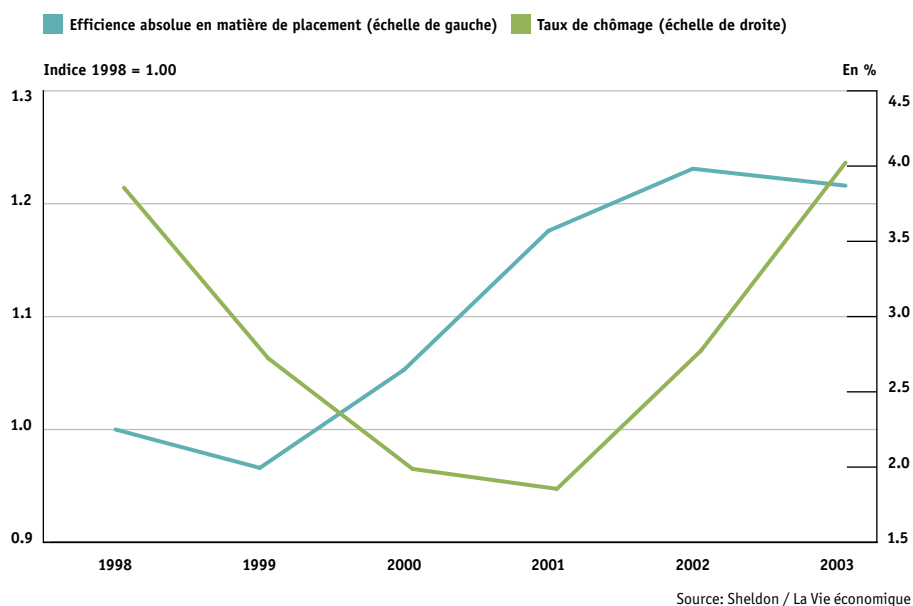
Le fait que l'efficacité relative des ORP en matière de placement a baissé depuis 1998 ne signifie pas que l'efficacité absolue du service de l'emploi a diminué. L'efficacité relative se rapporte uniquement au seuil d'efficacité de l'année considérée. Si l'étalon utilisé pour mesurer l'efficacité relative s'est déplacé vers le haut, il se peut que l'efficacité relative des ORP en matière de placement se soit élevée en termes absolus même si leur efficacité relative a baissé ou que les écarts entre les ORP se sont creusés.

Il semble, selon le *graphique 2*, que ce soit effectivement le cas. Celui-ci montre l'évolution de l'indice (année de référence 1998) de l'efficacité absolue du service public de l'emploi entre 1998 et 2003. Comme on le voit, l'indice a augmenté sur l'ensemble de la période, passant de 1,00 à environ 1,22, soit de 22%. Cela signifie que, toutes choses étant égales par ailleurs, les ORP ont réussi à placer les demandeurs d'emploi plus rapidement et plus durablement en 2003 qu'en 1998. L'amélioration de 22% représente, pour l'année 2003, une économie d'environ un milliard de francs en termes d'indemnités journalières.

Le fait que l'efficacité absolue du service public de l'emploi a augmenté alors que l'effi-

Graphique 2

Efficacité absolue en matière de placement et chômage, 1998-2003



l'efficacité relative a baissé signifie que les ORP les moins performants se sont améliorés en chiffres absolus mais que l'écart s'est creusé entre eux et les plus performants.

On constate que l'amélioration des performances des ORP n'est pas due uniquement à une conjoncture plus favorable. Comme on peut le remarquer, l'évolution du chômage ne présente pas les mêmes tendances que la performance des ORP. Au contraire: le taux de chômage se situait en 2003 à peu près au même niveau qu'en 1998.

Il est de fait intéressant de constater que l'efficacité absolue des ORP a commencé à augmenter au moment où le premier accord de prestations entre la Confédération et les cantons est entré en vigueur. Cet accord liait partiellement la participation de l'assurance-chômage au financement des organes cantonaux du service public de l'emploi au succès des cantons dans la lutte contre le chômage. Le système de bonus/malus a été supprimé dans le deuxième accord de 2003; depuis, la performance des ORP n'a plus augmenté. Il est, toutefois, impossible, étant donné la brièveté de la période d'observation et la multiplicité des autres facteurs entrant en ligne de compte, de déterminer s'il existe un rapport de causalité entre ces deux événements. Il faudra donc continuer à observer l'évolution de la performance des ORP.

Explication des différences d'efficacité relative entre les ORP

Outre l'évolution de la performance globale, l'étude s'est également intéressée aux

différences entre ORP ainsi qu'à leurs origines. En effet, ce n'est que lorsqu'il sait ce qui le différencie des autres, qu'un office peut améliorer ses performances.

La présente étude a examiné le pouvoir explicatif d'une série d'instruments relevant de la politique du marché du travail, auxquels appartiennent le ratio conseillers en personnel/demandeurs d'emploi, le taux d'acquisition d'emploi vacants, la fréquence des entretiens de conseil, le taux de sanctions graves, d'assignations à des emplois vacants et de participation aux mesures de marché du travail. En dépit de toutes les tentatives, il est apparu impossible de démontrer empiriquement l'existence d'une corrélation stable entre la performance relative d'un ORP et l'intensité des moyens déployés.

Plusieurs raisons sont susceptibles d'expliquer ce résultat décevant:

- les facteurs déterminants examinés ne sont pas significatifs parce qu'ils n'ont pas été relevés avec la minutie suffisante;
- les moyens à disposition ne sont pas employés de manière suffisamment ciblée pour produire, dans la majorité des cas, des effets positifs;
- il n'y a pas que l'usage effectif des moyens de coercition qui soit propre à accélérer la réinsertion, la menace de les utiliser peut souvent suffire;
- d'autres facteurs non recensés sont responsables des différences entre ORP.

Perspectives

Pour comprendre pourquoi il existe des différences de performance, l'étude a identifié à l'aide de la DEA, pour chaque office peu performant, un ORP modèle qui obtiendrait les meilleurs résultats possibles dans d'aussi mauvaises conditions. L'office peu performant peut ainsi se comparer directement au modèle et déterminer lui-même l'origine de ses faibles résultats. Il reste maintenant à transposer cette comparaison dans la pratique.

Encadré 1

Bibliographie

- Sheldon G., «Les effets de l'institution des offices régionaux de placement (ORP) sur l'efficacité du service public de l'emploi», *La Vie économique*, 4-2000, p. 25-29.
- Sheldon G., «L'efficacité du service public de l'emploi en Suisse entre 1998 et 2001», *La Vie économique*, 4-2003, p. 31-34.
- Sheldon G., *Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998-2003*, étude de la Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, université de Bâle, sur mandat du Secrétariat d'État à l'économie (seco), 2005.