

# La performance du service public de l'emploi en Suisse, de 1998 à 2007

Depuis quelques années, le Centre de recherches pour le marché de l'emploi et l'économie industrielle (FAI) au Centre des sciences économiques (WWZ) de l'université de Bâle mesure à intervalles irréguliers<sup>1</sup> l'évolution de l'efficacité du service public de l'emploi, en l'occurrence celle des offices régionaux de placement (ORP), à réinsérer rapidement et durablement des demandeurs d'emploi dans le monde du travail, malgré des conditions défavorables. La dernière étude du genre date de 2005 et portait sur la période 1998–2003. Le présent article est une actualisation des résultats obtenus jusqu'ici<sup>2</sup>. La performance du service public de l'emploi a progressé de quelque 20% entre 1998 et 2007. Cette amélioration a permis, estime-t-on, de diminuer les coûts de l'indemnisation du chômage de quelque 800 millions de francs en 2007.



**George Sheldon**

Professeur extraordinaire d'économie nationale et chef de la Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) au centre des sciences économiques de l'université de Bâle

Théoriquement, la mesure sur laquelle repose l'analyse est conçue comme celle d'un processus de production. Il en découle que l'efficacité d'un ORP en matière de placement se détermine par la relation entre résultats et intrants, autrement dit la productivité:

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

Les résultats (ou «extrants») se rapportent aux deux principaux objectifs du service public de l'emploi, soit la réinsertion rapide et durable des chômeurs dans le marché du travail. Les intrants, en revanche, sont des handicaps au placement, qui échappent au contrôle d'un ORP et compliquent la réinsertion. Ils décrivent la situation actuelle du marché du travail et les variations dans la composition des chômeurs dont chaque ORP a la charge.

Pour appliquer le concept de mesure, il faut une procédure qui permette d'ajouter sans problème un grand nombre d'intrants et de résultats dont les dimensions sont passablement hétérogènes. C'est précisément pour y parvenir qu'a été développée la méthode dite «Data envelopment analysis» (DEA)<sup>3</sup>, largement utilisée pour évaluer l'efficacité et employée dans la présente étude. Il en résulte qu'un ORP est considéré comme parfaitement efficace en matière de placement lorsqu'aucun autre ORP ne parvient, toutes conditions égales par ailleurs, à assurer plus rapidement que lui des placements durables.

## Mesure d'efficacité sur une nouvelle base de données

Jusqu'ici, la mesure de l'efficacité reposait sur les données du modèle économétrique de l'accord de prestations passé entre la Confédération et les cantons pour améliorer le service public de l'emploi. Les chiffres de ce modèle se rapportent exclusivement au chômage assuré, entre autres à la durée de perception des indemnités journalières, qui indique le laps de temps nécessaire à la réinsertion (résultat). Depuis juin 2003, cependant, comme le délai de perception de l'indemnité journalière a été ramené de deux ans environ à une année et demie et différencié selon l'âge et parfois même selon les régions, cette appro-

che est abandonnée du fait de la discontinuité des données. Les données du modèle économétrique comportaient des faiblesses qui mettaient en cause sa fiabilité en ce qui nous concernait<sup>4</sup>:

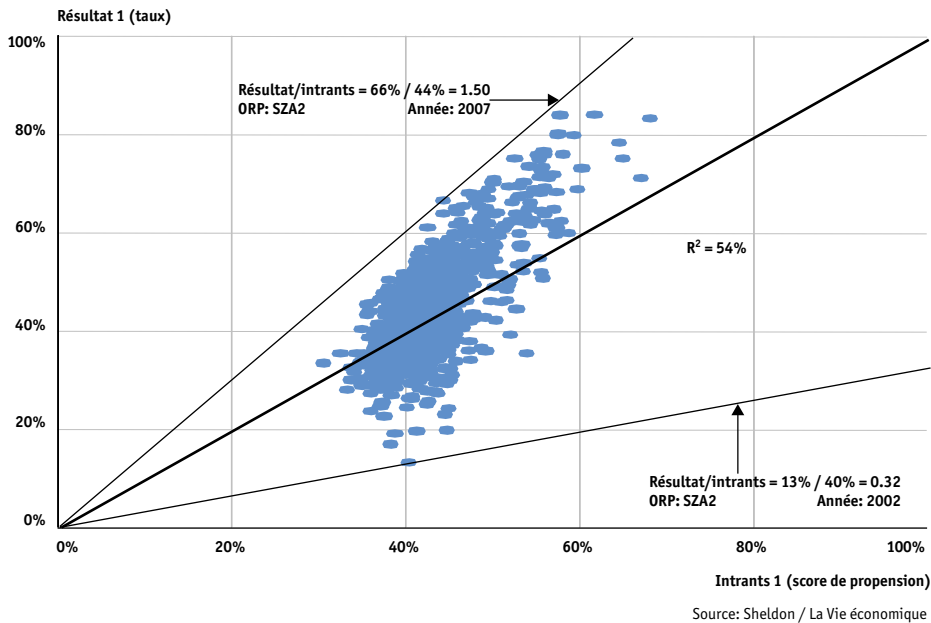
- utilisée comme résultat, la durée de perception des indemnités journalières englobait aussi, compte tenu de sa longueur, des périodes dépassant celle de l'enquête proprement dite au cours de laquelle les handicaps au placement (intrants) étaient pris en compte et les ORP pouvaient avoir une influence durable;
- les handicaps au placement (intrants) étaient en partie provoqués par les ORP eux-mêmes ou reflétaient la situation de placement future plutôt que celle en cours.

Pour mesurer l'efficacité des ORP, nous avons décidé de nous servir d'une base de données améliorée par rapport à l'ancien modèle. Les nouvelles données proviennent de la statistique officielle du chômage, qui recense également les personnes sans emploi non assurées. La durée de la réinsertion professionnelle est désormais mesurée sur la base du nombre total de chômeurs en début d'année qui, au cours des douze mois qui suivent, ont trouvé un emploi (taux d'embauche). Selon la théorie dite du renouvellement d'effectif, la durée de recherche d'emploi est inversement proportionnelle à ce taux. Autrement dit, plus la durée de recherche d'un emploi est courte, plus la proportion de chômeurs réinsérés est élevée. La durabilité de la réinsertion professionnelle se mesure, quant à elle, à la proportion de personnes placées qui ont conservé leur nouvel emploi pendant un trimestre au moins.

Les intrants ont aussi été modifiés. Ils décrivent désormais la composition, au début de l'année considérée, des demandeurs d'emploi suivis par un ORP ainsi que la situation prévalant à ce moment-là sur le marché du travail; ils visent ainsi à évaluer les conditions qui compliquent la tâche des offices durant l'année civile en question. Par ailleurs, le nombre de facteurs d'influence pris en compte a été considérablement étoffé. À cet égard, il convient de préciser qu'une augmentation du nombre d'intrants peut se traduire par une amélioration artificielle de l'ef-

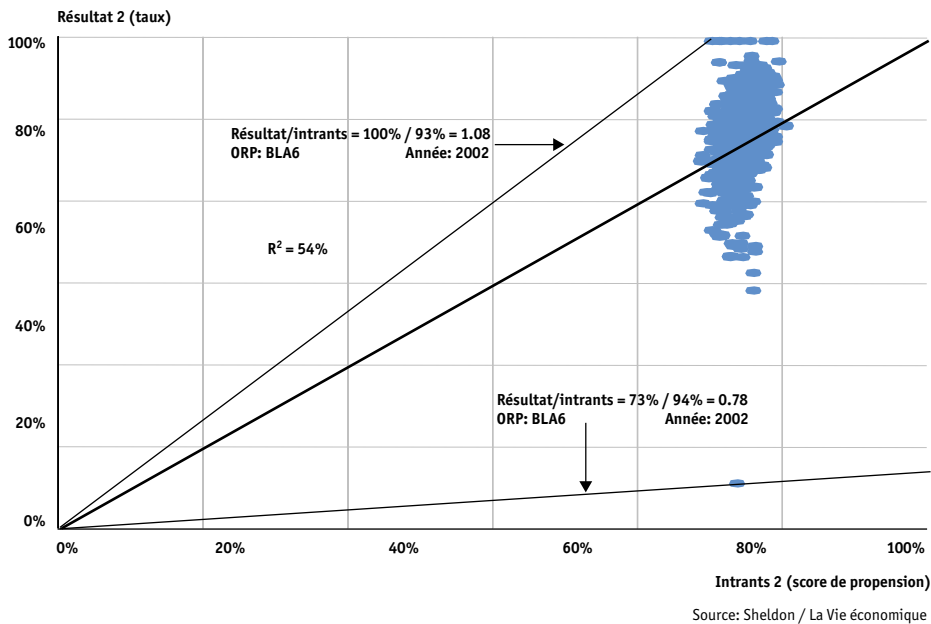
Graphique 1

## Parts des chômeurs réinsérés en l'espace d'une année, 1998–2007



Graphique 2

## Taux des réinsertions durables, 1998–2007



se retrouver au chômage au bout d'un trimestre (résultat 2). Le nombre d'intrants est ainsi ramené à deux. En outre, le rapport entre intrants et résultats lors de la mesure de l'efficacité des ORP ou de l'équation ci-dessus est transformé en une comparaison entre théorie (les deux scores de propension) et réalité (les parts effectivement mesurées).

Les résultats de cette agrégation de données sont présentés dans les *graphiques 1* et *2* qui illustrent les deux scores de propension (théorie) et leurs résultats (réalité) respectifs. Ces scores ont été calculés sur la base de l'évaluation économétrique des biographies des plus de 1,2 million de personnes au chômage au début des années 1998–2007. On a ensuite établi la moyenne – par année et par ORP – des scores de propension relatifs aux personnes. Chaque point des graphiques représente un ORP pour une année donnée. Le rapport entre résultats et intrants, autrement dit l'efficacité en matière de placement, est constant sur toute la longueur d'une droite.

Il ressort des graphiques que la plupart des ORP présentent une performance (en termes de rapidité et de durabilité de la réinsertion professionnelle) meilleure que celle à laquelle on pourrait s'attendre compte tenu de l'hétérogénéité des effectifs de chômeurs et de la situation du marché. Ce constat vaut plus particulièrement pour les offices qui se situent au-dessus de la diagonale principale, où la théorie et la réalité se rejoignent. On ne peut en déduire pour autant que la majorité des ORP sont efficaces. Selon la méthode DEA, l'efficacité correspond au rapport entre intrants et résultats des ORP les plus performants, qui servent de référence. Dans la *graphique 1*, qui porte sur la fréquence et la rapidité de la réinsertion, cette référence est représentée, pour 2007, par la droite sur laquelle se trouve l'ORP SZA2, dont la prestation réelle (résultats) a été supérieure de 50% à la prestation théorique (intrants). Pour le caractère durable de la réinsertion professionnelle (*graphique 2*), c'est la droite sur laquelle se trouve l'ORP BLA6, dont la prestation réelle a dépassé de 8% la prestation théorique, qui a servi d'étalon en 2002. La référence sur laquelle s'appuie la méthode DEA se compose, par contre, de ces deux étalons.

Les deux graphiques en question illustrent aussi dans quelle mesure la performance des ORP (axe vertical) peut s'expliquer par les conditions dans lesquelles ils travaillent (axe horizontal). Si les écarts de performance étaient entièrement imputables à des conditions différentes, tous les points du graphique devraient se situer sur la diagonale principale. La valeur de  $R^2$  indique le degré de corrélation entre les résultats des ORP et les conditions dans lesquelles ces derniers opè-

efficacité mesurée. En effet, plus les facteurs pris en considération sont nombreux, plus chaque ORP considéré devient unique, c'est-à-dire difficile à comparer, de sorte qu'il est difficile de trouver un autre ORP qui, dans les mêmes conditions, réussit à réinsérer plus rapidement et durablement ses demandeurs d'emploi. Pour éliminer cette distorsion, les multiples variables de contrôle ont été agrégées en «scores de propension», qui indiquent la probabilité pour une personne à la recherche d'un emploi de trouver, compte tenu de son profil d'intrants, un travail en l'espace d'une année (résultat 1) ou de ne pas

1 Voir Sheldon (2000, 2003, 2005).

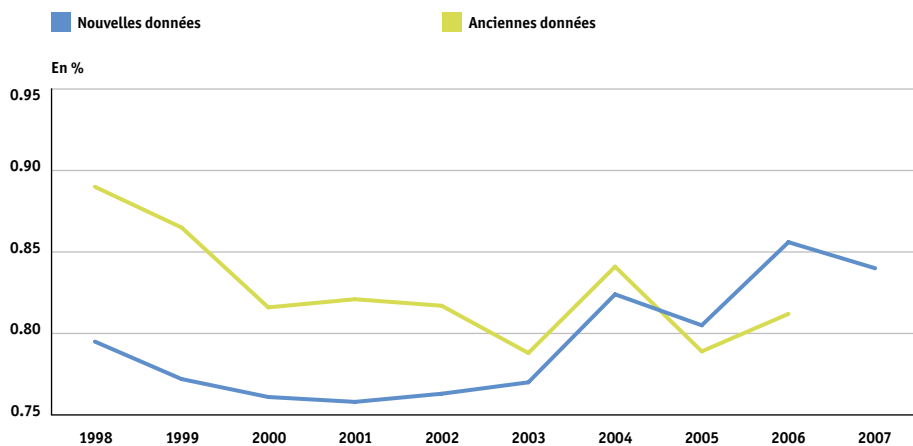
2 Voir Sheldon (2008).

3 Voir p. ex., *La Vie économique*, 6-2008, p. 4–30.

4 Il faut souligner que les critiques ne s'adressent pas au modèle économétrique de l'accord de prestations, mais exclusivement à la fiabilité des données par rapport au but que nous nous sommes fixés.

Graphique 3

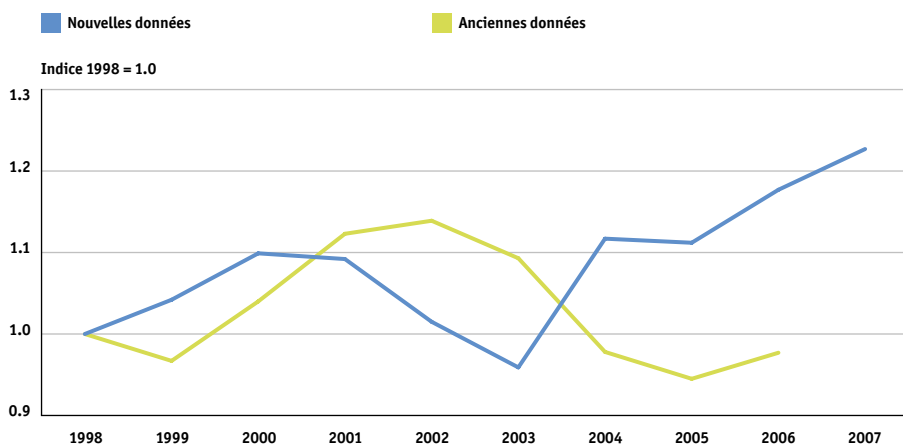
## Degré d'efficacité relative du placement, 1998–2007



Source: Sheldon / La Vie économique

Graphique 4

## Indice d'efficacité absolue du placement, 1998–2007



Source: Sheldon / Le Vie économique

## 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*, 04/2000, pp. 25–29.
- Sheldon G., «L'efficacité du service public de l'emploi en Suisse entre 1998 et 2001», *La Vie économique*, 04/2003, pp. 31–34.
- Sheldon G., «La performance du service public de l'emploi en Suisse, 1998–2003», *La Vie économique*, 10/2005, pp. 35–37.
- Sheldon G., *Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998–2007*, étude mandatée par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Centre de recherches pour le marché de l'emploi et l'économie industrielle, université de Bâle, 2008.

rent. Il en ressort que cette corrélation est beaucoup plus marquée pour la rapidité (54%) que pour la durabilité (8%) de la réinsertion. Le reste inexplicé laisse penser à une certaine inefficacité, qui devrait par conséquent être plus importante en ce qui concerne la durabilité de la réinsertion.

### L'efficacité relative des ORP en matière de placement

L'efficacité relative compare la performance de chaque ORP pour une année donnée. Le degré d'efficacité indique la mesure dans laquelle un office a exploité son potentiel de performance par rapport à l'ORP le plus performant (référence). Ainsi, une valeur de 0,90 signifie qu'il a atteint 90% de son potentiel.

Le *graphique 3* illustre l'évolution de l'efficacité relative moyenne des ORP en matière de placement entre 1998 et 2007. Il s'agit là

de la moyenne géométrique pondérée de l'efficacité relative de chaque office. La pondération utilisée est la taille de l'ORP exprimée en nombre de chômeurs. L'efficacité relative étant limitée vers le haut – elle ne peut dépasser 100% –, la moyenne pondérée donne en même temps les écarts d'efficacité entre ORP. Une valeur basse signifie que leurs performances présentent une forte dispersion. Si tous les ORP étaient également efficaces, la moyenne serait de 100%. Comme le montre le *graphique*, les écarts de performance entre ORP observés sur l'ensemble de la période examinée se sont réduits selon les nouvelles données, plus fiables, par rapport aux valeurs obtenues sur la base des anciens chiffres.

### L'efficacité absolue des ORP en matière de placement

Le fait que l'efficacité *relative* des ORP en matière de placement ait progressé depuis 1998 ne signifie pas que l'efficacité *absolue* du service public de l'emploi a augmenté. L'efficacité relative se rapporte uniquement à la référence de l'année considérée. Si celle-ci s'est déplacée vers le bas, il se peut que l'efficacité absolue des ORP ait reculé, même si leur efficacité relative a augmenté. Selon le *graphique 4*, il ne semble toutefois pas que ce soit le cas: si l'on se réfère à la plus grande pertinence des nouvelles données, l'efficacité du service public de l'emploi a, dans l'ensemble, progressé de quelque 20% depuis 1998. Autrement dit, la rapidité et la durabilité du placement des chômeurs s'est améliorée d'un cinquième par rapport à 1998, toutes choses égales par ailleurs. Pour 2007, cela correspond à une économie d'environ 800 millions de francs sur les quelque 3,3 milliards de francs versés au titre des indemnités journalières. Dans ce contexte, il convient de préciser que le niveau d'efficacité du service public de l'emploi s'est relevé non seulement d'une manière générale, mais aussi dans tous les cantons, à l'exception de ceux de Nidwald et d'Obwald, qui partagent le même ORP. ■