

# Conseil ORP : des études de terrain pour éclairer la « boîte noire »

Les entretiens de conseil des ORP focalisent l'attention des chercheurs et des praticiens. Le Secrétariat d'État à l'économie veut définir le moyen de développer cette activité de conseil dans le cadre de deux essais sur le terrain. *Martin Gasser, Simon Röthlisberger*

**Abrégé** Le conseil aux demandeurs d'emploi constitue le cœur de métier des offices régionaux de placement (ORP). Plusieurs études ont mis en évidence l'importance des entretiens de conseil pour une réinsertion rapide et durable sur le marché du travail. Le conseil ORP reste néanmoins une « boîte noire » à bien des égards. En collaboration avec 16 cantons, le Secrétariat d'État à l'économie lance en 2020 deux essais sur le terrain d'une durée de deux ans portant sur la qualité et l'intensité des prestations de conseil, avec pour objectif d'optimiser cette activité des ORP. Ce projet vient compléter le développement en cours des services en ligne au profit de l'assurance-chômage et du service public de l'emploi.

**S'** inscrire auprès d'un office régional de placement (ORP) constitue souvent le premier pas en cas de perte d'emploi ou de menace de chômage. Les demandeurs d'emploi sont alors pris en charge par des conseillers en personnel qui organisent les premiers entretiens, puis les entretiens de suivi à intervalles réguliers. En Suisse, 1,5 million de consultations de ce type ont lieu chaque année dans les 129 ORP du pays.

Les entretiens de conseil jouent un rôle clé dans la politique active du marché du travail, car ils influencent grandement le ciblage de la recherche d'emploi et l'efficacité du soutien apporté. Les conseillers en personnel définissent une stratégie avec les demandeurs d'emploi et arrêtent diverses mesures, comme la fréquentation de cours ou de stages. Ils vérifient en même temps les efforts des chômeurs pour retrouver un emploi.

Les entretiens ont longtemps été considérés comme une activité purement administrative, ne présentant dès lors pas grand intérêt pour l'analyse scientifique. Aujourd'hui, au contraire, ils entrent entièrement dans le champ des discussions et de la recherche en tant que facteurs d'efficacité à part entière<sup>1</sup>.

Leur potentiel semble avant tout se situer dans un conseil précoce, intense et de qualité.

## Des attentes parfois discordantes

Dès lors, ce rôle clé signifie que l'activité de conseil des ORP est exposée à des exigences parfois très différentes et s'avère donc ardue. Une conduite d'entretien réussie doit avoir traversé le champ de tensions entre les tâches des ORP et les attentes des demandeurs d'emploi. La loi oblige les conseillers ORP à vérifier les efforts de recherche de ces derniers et à définir leur employabilité. Ils fournissent des conseils professionnels aux clients des ORP et accompagnent leurs recherches. De leur côté, beaucoup de chômeurs attendent des ORP qu'ils leur trouvent un emploi conforme à leurs attentes. Ces exigences parfois contradictoires compliquent la tâche des conseillers qui cherchent à développer leur propre style et à avoir des discussions productives.

Une deuxième difficulté est liée à la limite de temps fixée pour le traitement de chaque demandeur d'emploi. Les ressources dédiées au conseil ont été conçues pour une moyenne de 120 clients par conseiller, sur la base du schéma initial de conseillers ORP ayant des tâches essentiellement administratives. Cela laisse peu de temps pour le conseil individuel et le développement d'une expertise.

Mais l'avènement du numérique offre une chance nouvelle : de nombreuses informations qui devaient auparavant être communiquées lors des entretiens ORP se trouvent aujourd'hui sur la plateforme travail.swiss ; les mises au concours et le jumelage automatisé entre emplois et travailleurs se font de plus en plus par Internet. Ces nouveaux services donnent aussitôt

<sup>1</sup> Voir Aмоса (2019), Arni et Wunsch (2014), Liu et al. (2014) ainsi que Rosholm (2014).

davantage d'espace aux entretiens personnels dans la procédure.

C'est pourquoi le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) s'intéresse aux questions de la qualité et de l'intensité des conseils dans le cadre de deux essais sur le terrain. En collaboration avec 16 cantons intéressés, il a structuré l'opération de manière échelonnée. Des experts externes mandatés début 2019 sur la base d'un appel d'offres public sont chargés de la gestion et de l'évaluation<sup>2</sup>.

## Améliorer la qualité

Lors du premier essai sur le terrain, le Seco examinera de plus près les entretiens de conseil entre 2020 et 2022. Cette démarche doit favoriser le développement de la qualité des conseils ORP et éclairer ce qu'on appelle souvent la « boîte noire » du conseil grâce à un étroit suivi scientifique<sup>3</sup>.

Au total, 300 conseillers des cantons de Bâle-Ville, Fribourg, Genève, Saint-Gall, Schaffhouse, Thurgovie, Vaud, des Grisons, et du Valais prendront part à l'évaluation. Une moitié de ce groupe sélectionnée au hasard participera directement à un cours de formation au conseil, de conception nouvelle. La seconde moitié ne s'y joindra qu'ultérieurement pour permettre une meilleure évaluabilité.

Ces formations visent à améliorer les compétences en matière de conduite d'entretien. Elles mettent l'accent sur trois facteurs de succès: la « gestion précise des processus », l'« accompagnement coopératif » et l'« activation des ressources » (voir encadré). Ces facteurs de succès sont illustrés et exercés à l'aide d'exemples vidéo concrets. Les conseillers apprennent à les intégrer dans leur approche personnelle et à les transposer dans leur travail quotidien en concertation avec leurs supérieurs, spécialement formés à cet effet.

- 2 Freiburg Institut et BSS Volkswirtschaftliche Beratung, en coopération avec des entreprises.
- 3 Egger, Dreher & Partner (2013).

Le coaching vidéo intégré à la formation permet aux conseillers de se voir avec des yeux neufs et de développer de manière ciblée leurs propres points forts et leurs « capacités d'action ».

## Davantage de temps à disposition

Les sept cantons de Bâle-Campagne, Berne, Lucerne, Nidwald, Obwald, Soleure et Zurich participent au deuxième essai de terrain, qui porte sur l'intensité du conseil. Au moins 4000 demandeurs d'emploi inscrits auprès d'un ORP seront sélectionnés de manière aléatoire. Ils seront conseillés deux fois plus souvent qu'habituellement lors de leurs six premiers mois de chômage. La première phase du chômage est en effet cruciale, car les demandeurs d'emploi demeurent très proches du marché du travail, conservent de nombreux contacts professionnels et ont encore largement confiance dans leurs capacités. Les entretiens complémentaires visent donc essentiellement à fournir des conseils et un soutien à la recherche autonome d'emploi. Par la suite, les mesures du marché du travail et le placement accompagné gagnent en importance, de même que les contacts avec les employeurs.

Les séances de conseil supplémentaires ne sont pas destinées à contrôler plus étroitement les demandeurs d'emploi, mais à les accompagner. À ce titre, les conseillers apprennent à améliorer le conseil collégial lors de séances de coaching. Les ORP reçoivent davantage de ressources du fonds de l'assurance-chômage pour le temps de consultation supplémentaire.

## Tirer des enseignements de la pratique

Pour les cantons impliqués, la sélection aléatoire des participants aux deux essais de terrain représente une contrainte. Mais pour l'évaluation,

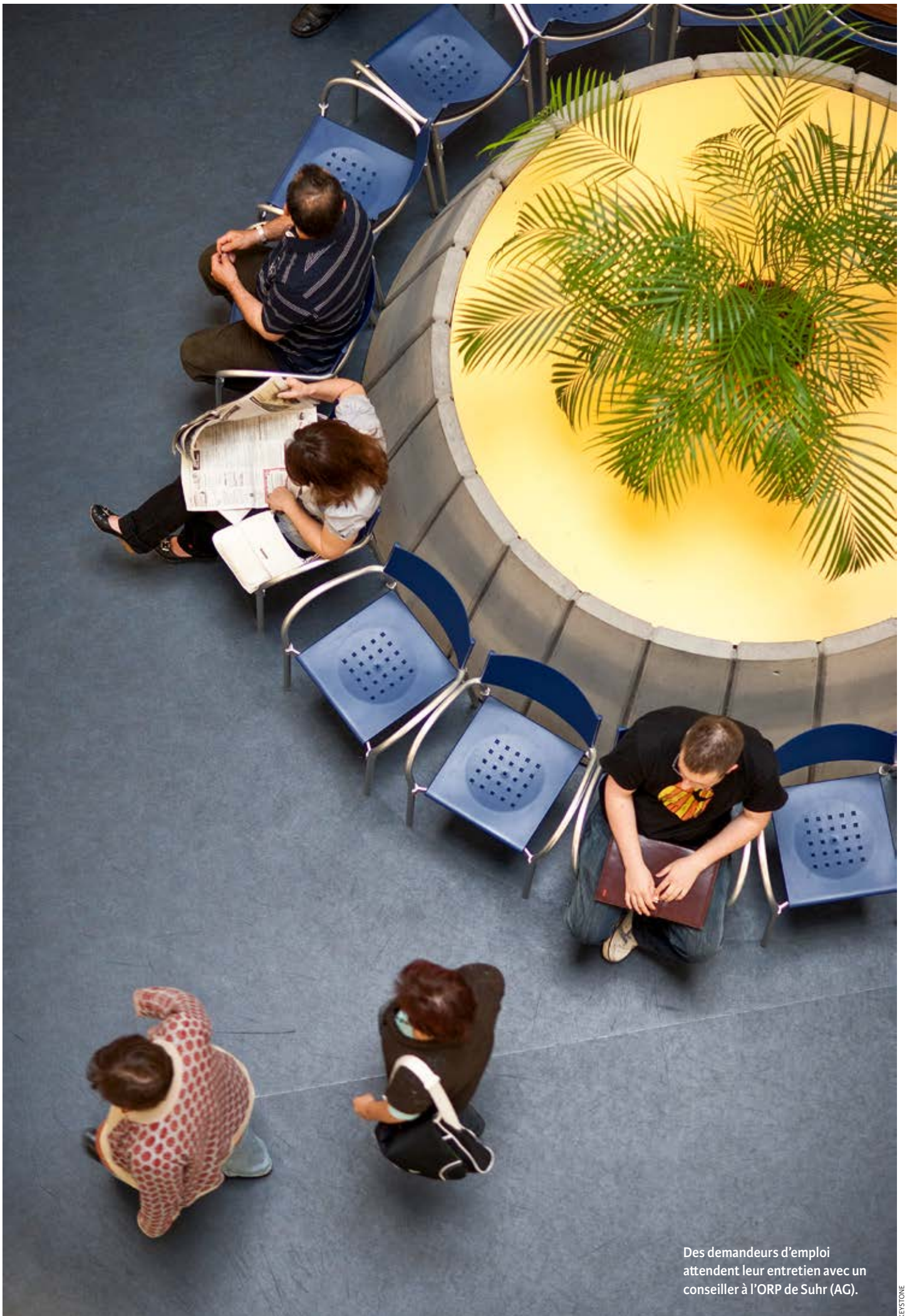
### Fournir un conseil fructueux

Selon une étude réalisée dans le canton de Soleure (Freiburg Institut 2016), le succès des activités de conseil des ORP dépend de trois facteurs clés. Tout d'abord, les conseillers qui mettent en œuvre une *gestion précise des processus* obtiennent les meilleurs résultats. Cette approche consiste à structurer clairement le processus de consultation et à expliquer très tôt et de façon compréhensible la procédure

choisie aux clients ORP. Bien orientés et mis en confiance, ceux-ci peuvent alors s'impliquer activement et sans délai dans le processus de recherche. Le deuxième facteur de succès est l'*accompagnement coopératif*: le conseiller reste en phase avec les souhaits du demandeur d'emploi et le soutient par des questions et des méthodes adéquates qui lui permettent de découvrir de nouvelles perspectives.

Le troisième facteur est l'*activation des ressources*, qui commande de valoriser les demandeurs d'emploi, de renforcer leur confiance en soi et leur optimisme. Les conseillers peuvent par exemple les aider à sortir d'une attitude de victime en leur indiquant les opportunités cachées derrière des difficultés apparentes.





Des demandeurs d'emploi attendent leur entretien avec un conseiller à l'ORP de Suhr (AG).

la randomisation présente des avantages évidents<sup>4</sup>. Elle facilite notamment l'interprétation causale de la mesure en maintenant la comparabilité entre les groupes d'intervention et de contrôle.

Au-delà d'une pure évaluation d'efficacité, qui inclut une analyse coût-utilité, les mécanismes qualitatifs du conseil sont également étudiés. Pour ce faire, on enregistre notamment les changements de comportement des conseillers et des demandeurs d'emploi afin d'en tirer des recommandations pratiques en vue de renforcer le conseil des ORP. Par rapport à une collecte de données, les essais sur le terrain ont l'avantage de vérifier directement la faisabilité concrète d'une intervention et de permettre à d'autres cantons intéressés de profiter de ces expériences pratiques.

L'équipe d'évaluation externe a été étroitement associée au développement des deux essais sur le terrain. Les inévitables négociations d'arbitrage entre les exigences méthodologiques et la mise en œuvre pratique étaient programmées dès le stade de l'appel d'offres public et sont à présent intenses.

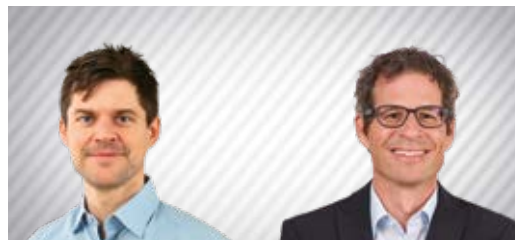
Les deux essais sur le terrain débiteront en mars 2020 et dureront deux ans. Les résultats

de l'évaluation qualitative seront disponibles à fin 2022 et ceux de l'évaluation scientifique de leur impact à fin 2024.

La condition première de ce projet est que le Seco travaille en étroite collaboration avec les cantons. Les essais sur le terrain doivent inciter les cantons à perfectionner et moderniser les prestations de conseil des ORP. En ciblant le conseil sur le soutien à la recherche autonome d'un emploi dans la phase initiale du chômage, le projet complète le programme d'impulsion de la Confédération pour les demandeurs d'emploi difficiles à placer<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Arni (2012).

<sup>5</sup> Voir l'article d'Isabelle Schirmer (Seco) et de Sabine Giger (Sefri) dans ce numéro (p. 20–22).



**Martin Gasser**

Collaborateur scientifique, groupe Pilotage et aide à la décision, secteur Marché du travail et réinsertion, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

**Simon Röthlisberger**

Chef du groupe Pilotage et aide à la décision, secteur Marché du travail et réinsertion, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

## Bibliographie

Amosa (2019). *Activité de conseil des ORP – stratégies et défis*. Zurich.

Arni P. (2012). «Kausale Evaluation von Pilotprojekten: Die Nutzung von Randomisierung in der Praxis». IZA *Standpunkte*, N° 52, Bonn.

Arni P. et Wunsch C. (2014). «Die Rolle der Erwartungshaltungen in der Stellensuche und der RAV-Beratung». *Politique du marché du travail*, N° 39, Seco. Étude commandée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage.

Egger, Dreher & Partner (2013). *Analyse détaillée des processus d'entreprise, des compétences et des systèmes d'incitation et de gestion de divers offices régionaux de placement*. Étude commandée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage.

Freiburg Institut (2016). *Detailedanalyse der Erfolgsfaktoren in der Beratung von Stellensuchenden*. Étude commandée par l'Office de l'économie publique et du travail du Canton de Soleure.

Liu S., Huang J. et Mo W. (2014). «Effectiveness of job search interventions: A meta-analytic review». *Psychological Bulletin*, 140(4): 1009–1041.

Rosholm M. (2014). *Do case workers help the unemployed?* IZA World of Labor, Bonn.