

Évaluation de l'impact du service public de l'emploi

L'impact des offices régionaux de placement (ORP) est très variable. L'étude présentée ci-après tente d'expliquer cette disparité et émet plusieurs recommandations qui s'adressent aux différents échelons décisionnels concernés par l'application de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI). Les facteurs les plus sensibles sont les suivants: efficacité des méthodes de placement, relations avec le patronat, activation des demandeurs d'emploi. Ils dépendent dans une large mesure des capacités et de la motivation du personnel des ORP, ce qui confère à leurs responsables un rôle déterminant¹.

¹ Le présent article reflète exclusivement l'opinion des auteurs et ne représente pas forcément celle de la Banque nationale suisse.



Marcel Egger
Egger, Dreher &
Partner AG, Berne



P^r Carlos Lenz
Banque nationale
suisse (BNS), Zurich et
Wirtschaftswissenschaftliches
Zentrum (WWZ)
de l'université de Bâle

But de l'étude

L'étude a été réalisée entre février 2004 et mars 2006. Elle répond aux questions suivantes:

- quelles sont les relations entre les processus, les structures organisationnelles, les instruments de conduite ainsi que les incitations du service public de l'emploi et le recours aux mesures du marché du travail (MMT) d'une part, et les résultats des ORP de l'autre?
- quelles modifications et améliorations ont-elles été apportées depuis 2001 et quels enseignements peut-on tirer de ces dernières années?
- quels sont les facteurs décisifs pour une réintégration rapide et durable des demandeurs d'emploi, et quelles sont les recommandations qui en découlent pour les ORP et les cantons?

L'impact des ORP et leur évolution

Abstraction faite des 10% d'ORP les meilleurs comme les moins bons, les résultats du service public de l'emploi varient de +/- 10% en termes de durée moyenne du chômage (indicateur 1), après correction des facteurs exogènes. Les résultats en matière de chômage de longue durée (indicateur 2), de fins de droit (indicateur 3) et de réinscription (indicateur 4) varient d'environ +/- 20%.

L'évolution des écarts relatifs entre ORP, pour les années 2000–2004, est reproduite dans les *graphiques 1 à 4* pour chacun des indicateurs. Les écarts relatifs entre les résultats des meilleurs ORP et ceux des moins bons sont certes restés constants ces dernières années, mais nombre d'offices ont nettement amélioré leurs résultats.

Trois types d'ORP

En ce qui concerne le mode de conduite et les prestations fournies, nous avons défini une typologie des ORP à partir d'une analyse par segmentation. Elle permet de mettre en évidence les différents types d'ORP et, finalement, de cerner les facteurs d'efficacité déterminants.

Nous distinguons deux modes de conduite: les ORP à stratégie *standard*, c'est-à-dire ceux

dont les conseillers sont guidés par des instructions exhaustives formatant leur travail au quotidien, et les ORP dont les conseillers jouissent d'une assez *grande liberté d'appréciation* dans le traitement des dossiers. Quel que soit le type, les ORP peuvent arriver ou non à de bons résultats.

Par rapport aux MMT et aux méthodes d'encadrement et de sanctions, nous distinguons trois types d'ORP:

- les *qualificateurs* recourent davantage à la qualification qu'à l'activation des demandeurs d'emploi: ils imposent moins souvent des programmes d'occupation, des emplois temporaires et des sanctions;
- les *activateurs stricts* privilégient l'activation des demandeurs d'emploi et le travail temporaire: ils font systématiquement pression en recourant aux sanctions;
- les *activateurs moins stricts* privilégient également l'activation et le travail temporaire sans, toutefois, recourir systématiquement aux sanctions.

L'étude montre que l'activation du demandeur d'emploi est un facteur déterminant: celle-ci doit être rapide et rigoureuse. De nombreux ORP qualificateurs doivent s'améliorer en ce domaine.

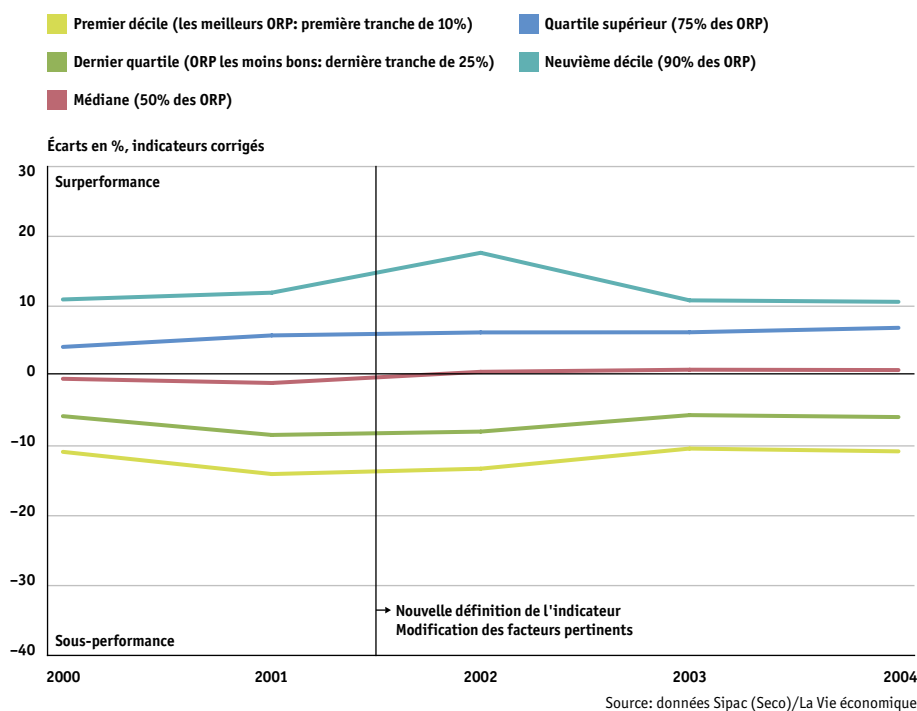
Il s'avère que les responsables des ORP déterminent dans une large mesure leurs propres résultats. C'est la raison pour laquelle nous avons établi une troisième typologie les concernant et qui distingue trois groupes principaux:

- les directeurs *au sens strict*, qui ne participent guère aux activités quotidiennes. Cette situation est caractéristique des ORP comptant plus de 20 conseillers;
- les responsables dont la *tâche principale est directoriale, mais qui encadrent eux-mêmes aussi des demandeurs d'emploi*. Ce modèle est typique des ORP de taille moyenne;
- les responsables qui jouent essentiellement le rôle de *conseiller tout en assumant la conduite de l'ORP* (modèle du «*primus inter pares*»). Ces responsables sont davantage intégrés dans la pratique opérationnelle, les tâches directoriales restant la portion con-

grue. Le dernier cité est manifestement un modèle à succès, simple et pratiquement sans

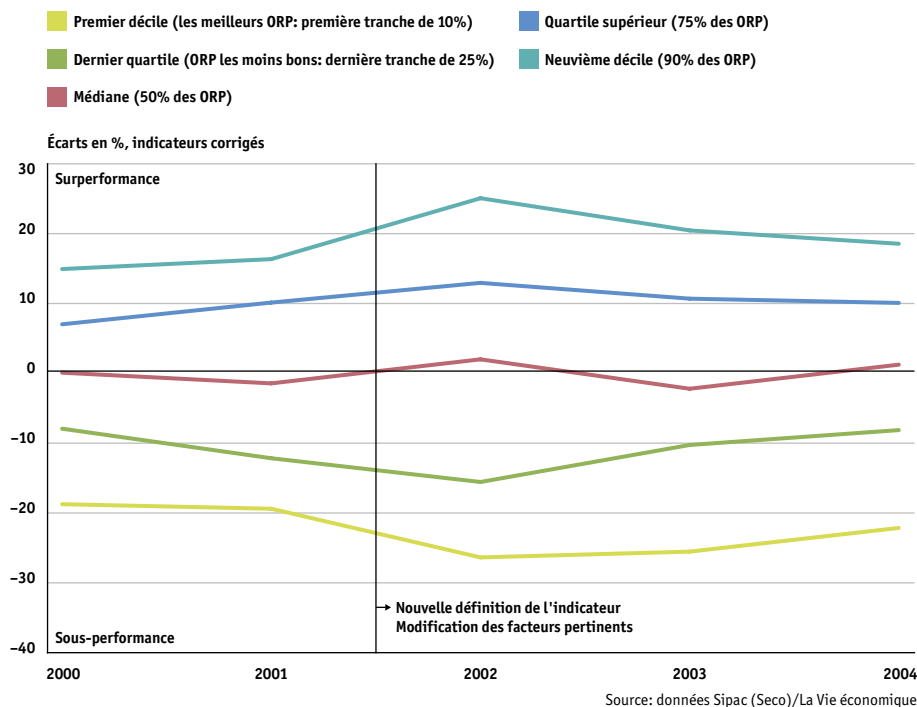
Graphique 1

Les ORP et la durée moyenne de chômage (indicateur 1): écarts par rapport à la moyenne suisse, 2000-2004



Graphique 2

Les ORP et le taux de chômage de longue durée (indicateur 2): écarts par rapport à la moyenne suisse, 2000-2004



risque. Il est à recommander, même s'il n'est praticable que dans les ORP de petite taille. Les deux autres modèles ont certes le même potentiel que le modèle du «primus inter pares», mais dans

un cas comme dans l'autre, le mode de conduite est beaucoup plus complexe, ce qui augmente le risque de lacunes au niveau directorial.

Les facteurs de réussite dominants

L'ORP qui cherche à améliorer ses résultats doit optimiser les facteurs de réussite dominants, ceux qui ont une forte incidence sur les résultats. Leur maîtrise caractérise les meilleurs ORP. L'étude distingue quatre facteurs de réussite essentiels que de nombreux office de l'emploi ont le potentiel d'optimiser.

L'activation rapide et rigoureuse des demandeurs d'emploi

L'ORP doit activer rapidement le demandeur d'emploi en suivant une stratégie rigoureuse. Plusieurs méthodes, complémentaires ou substitutives, ont fait leurs preuves:

- mise en œuvre rapide du processus de réinsertion;
- comportement rigoureux du conseiller face au demandeur d'emploi;
- encouragement ciblé accompagné de MMT;
- activation du demandeur d'emploi grâce à l'empathie et la compétence du conseiller.

Le travail de placement et les relations avec le patronat

Les relations avec le patronat revêtent une importance essentielle à plus d'un égard. En cultivant des relations personnelles avec celui-ci, le conseiller ORP connaît mieux le marché du travail et les différentes branches. Les relations avec le patronat doivent donc figurer en bonne place sur les agendas de tous les conseillers ORP.

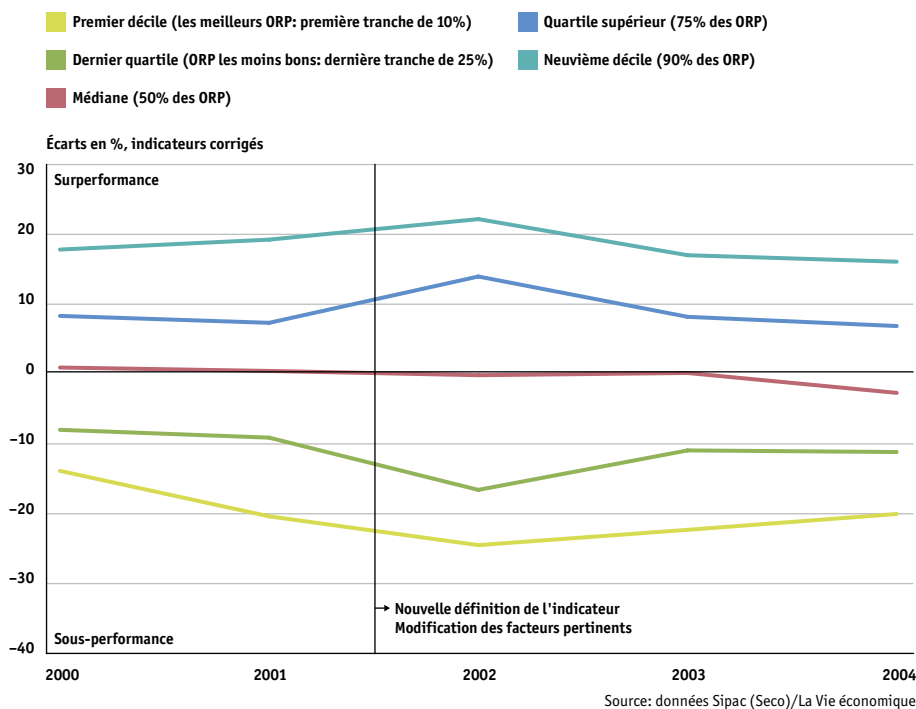
Elles offrent également la possibilité de resserrer les liens avec les employeurs et d'améliorer l'image de l'ORP.

Les ORP qui travaillent activement au placement des demandeurs d'emploi obtiennent des résultats meilleurs à la moyenne. La qualité du placement joue un rôle déterminant à cet égard.

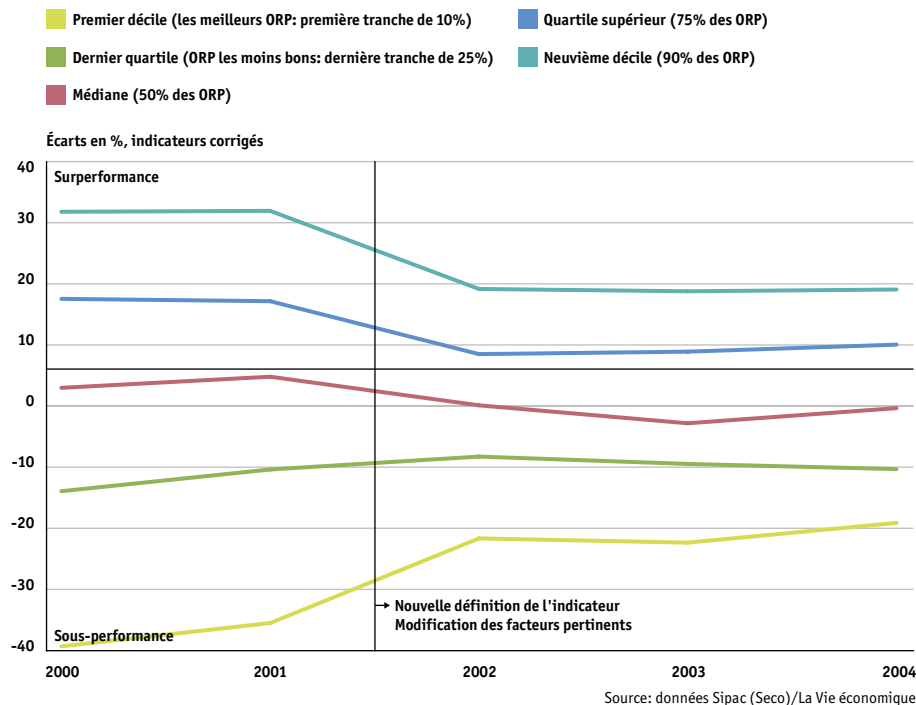
Recrutement, perfectionnement et motivation du personnel

Si on considère les résultats de chaque conseiller ORP, on voit que les différences sont parfois assez grandes, que ce soit dans le cadre de l'office ou entre les conseillers. Celles-ci sont imputables à deux facteurs, les *capacités des conseillers* d'une part, leur *dynamique personnelle* d'autre part. Les capacités des conseillers peuvent être maximisées par un

Graphique 3

**Les ORP et le taux de chômeurs en fin de droits (indicateur 3):
écarts par rapport à la moyenne suisse, 2000-2004**


Graphique 4

**Les ORP et le taux de réinscription (indicateur 4):
écarts par rapport à la moyenne suisse, 2000-2004**


programme de perfectionnement ciblé, mais restent néanmoins limitées en fonction du potentiel individuel, lequel est difficile à modifier. La dynamique personnelle des conseillers dépend avant tout de

deux facteurs, la motivation individuelle d'une part, et la gestion du personnel propre au responsable de l'ORP d'autre part. À ce propos, on relèvera que les incitations les plus motivantes ne sont pas directes (avantages matériels, par exemple), mais indirectes (par exemple, liberté de manœuvre, sens du travail, estime portée aux collaborateurs, ambiance de travail).

Les ORP peuvent s'assurer des avantages décisifs au niveau des capacités et du dynamisme individuel en recrutant des conseillers disposant du bagage approprié et en leur proposant un programme de perfectionnement ciblé.

Masse des dossiers

Plus la masse de dossiers à traiter s'accroît, par exemple sous l'effet d'une recrudescence du chômage, plus la qualité des prestations diminue. Cela se traduit par une réduction des prestations au niveau individuel pour chaque demandeur d'emploi comme au plan collectif pour l'ensemble d'entre eux.

Quatre facteurs de réussite standard

En dehors des facteurs de réussite dominants décrits, il existe toute une série d'autres facteurs importants, mais fortement présents dans la plupart des ORP. Ces facteurs de réussite standards devraient le plus possible imprégner la culture de leur personnel. Il faut, toutefois, reconnaître que, même optimisés, ils n'amélioreraient pas fondamentalement les résultats. L'étude distingue quatre facteurs de réussite standard:

- premièrement, tout ORP doit inscrire la *prévention du chômage de longue durée* au nombre de ses objectifs prioritaires;
- tout ORP doit se doter d'une *organisation simple pour réduire autant que possible les freins internes*. C'est valable pour tous, indépendamment du type et de la taille d'exploitation;
- les *ORP de petite taille dirigés directement par leur responsable* fonctionnent bien en règle générale. Dès lors, ceux de taille plus importante devraient se *subdiviser en équipes relativement autonomes*, dont les chefs assureraient la conduite directe, comme dans de petites structures autonomes. Cela peut engendrer une culture de groupe ou un réflexe identitaire très fort parmi leurs membres, mais cela ne nuit aucunement aux résultats de l'ORP, pour autant qu'il existe une culture transcendante qui réunisse tous ses employés; cette tâche incombe au responsable de l'office;
- tout ORP doit, enfin, se doter d'un *processus de réinsertion efficace*.

Cinq recommandations

Optimiser les activités

De manière générale, nous recommandons aux ORP de maintenir les facteurs de réussite standard à un niveau élevé afin de ne pas être désavantagés par rapport aux autres, mais de concentrer leurs efforts sur l'optimisation des facteurs de réussite dominants.

Améliorer la coopération interinstitutionnelle (CII)

À l'heure actuelle, la coopération des ORP et les partenaires institutionnels est d'une efficacité très inégale. Les relations entre de nombreux offices avec les services de l'AI et de l'aide sociale laissent plus particulièrement à désirer. Les ORP sont très peu enclins à développer leur coopération avec ces deux partenaires, étant donné que cela ne figure pas a priori parmi leurs principaux objectifs. Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) et les cantons sont appelés à intervenir pour corriger cette situation.

L'amélioration des rapports entre ORP, aide sociale et services de l'AI est certes souhaitable, mais une autre modification du cadre institutionnel serait encore plus efficace, même si elle est plus chère à mettre en place: l'encadrement à long terme des personnes dont la réinsertion est susceptible de durer plus de un à deux ans devrait être transféré à *titre durable* à une institution de réinsertion unique, gérant ce genre de cas sur le long terme.

Se concentrer davantage sur les fins de droits

Le taux de chômeurs en fin de droit dépend de la capacité de l'ORP à réintégrer le plus grand nombre possible de demandeurs d'emploi durant la première année de chômage. À partir du moment où les chômeurs ont dépassé le seuil du chômage de longue durée, ils arrivent en majorité en fin de droit. Il y a lieu de développer de nouveaux modèles incitatifs pour motiver les cantons et les ORP à s'occuper davantage des personnes susceptibles d'arriver en fin de droit.

Le recours aux MMT

Le recours aux MMT est une question de dosage depuis que ces mesures ont été créées: faut-il les augmenter ou les restreindre, et, dans l'un ou l'autre cas, lesquelles seront visées? Nous restons dubitatifs à ce propos. De toute évidence, restreindre les MMT aurait une incidence négative sur leur efficacité. Nous ne sommes, toutefois, pas en mesure de savoir si le coût de cette baisse d'efficacité est inférieur à l'économie budgétaire réalisée par ailleurs (ce qui justifierait économiquement la réduction des mesures du marché du travail).

Si décision était prise de réduire les dépenses dans ce domaine, il serait économiquement judicieux de la part du Seco d'indiquer aux cantons uniquement le montant global de la réduction budgétaire et de leur laisser le soin de décider des mesures à réduire et de désigner les demandeurs d'emploi visés. Nous déconseillons toute directive générale du Seco en ce domaine.

L'application hétérogène des sanctions

Nous constatons que l'application des sanctions par les ORP est hétérogène à plusieurs points de vue. Nous y voyons essentiellement deux raisons: les différentes marges d'appréciation et les différentes philosophies des ORP. Il faut s'attendre à ce que certains ORP sanctionnent de manière moins rigoureuse que prévu par la loi. L'inverse est plutôt improbable: un ORP qui outrepasserait la loi serait vite confronté aux recours des demandeurs d'emploi.

Au plan économique, nous estimons que l'application hétérogène des sanctions n'a pas d'incidence. Toutefois, on retiendra que la probabilité d'être sanctionné pour comportement inadéquat n'est pas la même partout en Suisse. ■