

Évaluer les mesures du marché du travail de manière ciblée

Cours de postulation, stages, programmes d'emploi temporaires ... souvent, l'efficacité de telles mesures n'est pas apparente. Un projet pilote a donc été mené dans sept offices régionaux de placement (ORP) pour mesurer les résultats obtenus de manière systématique.

David Liechti, Christian Müller, Simon Röthlisberger

Abrégé Sur la base des recommandations formulées dans les rapports du Conseil fédéral et du Contrôle fédéral des finances (CDF), le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a développé un concept général en vue d'évaluer l'efficacité des mesures du marché du travail. Celui-ci prévoit que les conseillers en personnel des offices régionaux de placement (ORP) fixent avec les demandeurs d'emploi des objectifs de compétences avant toute participation à un programme et vérifient ensuite dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Ce concept s'est concrétisé sous la forme d'un projet pilote mené de février à octobre 2017 en collaboration avec les cantons d'Argovie, de Schwyz et de Zurich. Par la suite, le bureau de recherche B,S,S. a réalisé une étude de faisabilité qui parvient à la conclusion que cette mesure des résultats peut effectivement être mise en pratique. Le Seco a donc pris la décision d'intégrer cet instrument dans l'application spécialisée Plasta et de mettre en œuvre ses processus sur le plan national, en étroite collaboration avec les organes d'exécution cantonaux.

En règle générale, les conseillers en personnel des offices régionaux de placement (ORP) analysent la situation des demandeurs d'emploi lors des entretiens de conseil. Dans de nombreux cas, le recours à des mesures du marché du travail (MMT) s'avère judicieux. Ces dernières peuvent notamment prendre la forme de cours de postulation ou de formation continue, de stages professionnels ou de programmes d'emploi temporaire¹. Leur but est de développer les connaissances des demandeurs d'emploi, de leur apprendre de nouvelles techniques et d'étendre leur réseau de contacts afin d'améliorer de façon ciblée leurs chances sur le marché de l'emploi.

Cet instrument participe de la politique active du marché du travail. Il permet au service public de l'emploi d'encourager l'intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi dans le monde professionnel. Les coûts générés par cette intégration sont considérables: 637 millions de francs en 2017 pour l'ensemble de la Suisse.

En tant qu'organe de compensation de l'assurance-chômage, le Secrétariat d'État à l'économie est légalement tenu d'évaluer les besoins et les expériences réalisées en lien avec les MMT. Il doit donc veiller à contrôler leur efficacité et à prendre en compte les ré-

sultats dans la préparation et la mise en œuvre de nouvelles mesures².

Afin de savoir comment ces mesures facilitent l'intégration sur le marché du travail, le Seco a mandaté plusieurs études ces dernières années. L'une d'elles examinait à quel point les programmes d'emploi temporaires et les gains intermédiaires permettaient de faire baisser le chômage³. Une autre devait déterminer les MMT aptes à soutenir l'intégration professionnelle des jeunes peu qualifiés et des seniors au niveau de qualification élevé⁴. Enfin, une étude plus récente a analysé l'influence de ces mesures sur le comportement des demandeurs d'emploi et sur le nombre d'entretiens d'embauche⁵.

Des mesures adaptées

En résumé, les résultats montrent qu'une utilisation ciblée des MMT peut contribuer dans une large mesure à la réintégration rapide et durable des demandeurs d'emploi. Les deux rapports les plus récents du Conseil fédéral et du Contrôle fédéral des finances parviennent également à la conclusion qu'un recours aux MMT orienté sur des objectifs clairs, définis

conjointement entre les conseillers et les demandeurs d'emploi, représente un gage important d'efficacité⁶.

Toutefois, les investigations révèlent que les mesures mises en œuvre ne sont pas toujours assez ciblées. Ainsi, lors de la dernière enquête auprès de la clientèle des ORP, les trois-quarts seulement des personnes interrogées ont indiqué que les mesures prises se révélaient utiles lors de la recherche d'emploi⁷.

Pour simplifier, il faut que la bonne personne bénéficie de la bonne mesure au moment opportun. Dès que les conseillers en personnel et les demandeurs d'emploi se sont entendus sur celle qui leur paraissait la plus adéquate, ils doivent fixer les attentes et les objectifs, et évaluer ensuite les résultats qui en découlent. Par ailleurs, l'efficacité de la mesure est tributaire de la collaboration entre l'ORP et les services de logistique des MMT (LMMT), lesquels coordonnent les dispositifs en vigueur et les orientent en fonction du marché de l'emploi.

Tenant compte de ces observations, le Seco a élaboré un concept d'évaluation des résultats obtenus par les MMT dans le but de combler des déficits de connaissance et de mettre en œuvre les recommandations susmentionnées. Le concept prévoit d'évaluer l'efficacité d'une mesure spécifique par l'impact qu'elle a sur le profil de compétences des demandeurs d'emploi concernés. Pour ce faire, les entretiens de conseil doivent servir à définir des «objectifs de compétence» mesurables dont on vérifie qu'ils ont été atteints au terme du processus. Une telle procédure exige un engagement sans faille du demandeur et l'incite à participer activement à la mesure prise. En outre, les conseillers ORP se concentrent davantage sur les objectifs définis, ce qui leur permet d'améliorer leur expertise en matière d'assignation.

² art. 59a LACI.

³ Lalive et al. (2006).

⁴ Bieri et al. 2006.

⁵ Morlok et al. (2014).

⁶ Conseil fédéral (2015) et Contrôle fédéral des finances (2015).

⁷ Conseil fédéral (2017).

¹ Voir Seco (2013).

Un projet pilote mené dans sept ORP

Sur mandat du Seco, le bureau de recherche B,S,S. a testé la faisabilité de la nouvelle mesure des résultats dans le cadre d'un projet pilote mené dans sept ORP des cantons d'Argovie, de Schwyz et de Zurich. Les groupes de travail de chaque canton, constitués spécialement pour le projet pilote et composés de collaborateurs issus des ORP et des LMMT, ont sélectionné les mesures à évaluer. Ils ont également défini des objectifs de compétence tels que «Bilan de compétences terminé», «Domaine de recherche clarifié», «Dossier de candidature établi» ou «Motivation et engagement en hausse».

Par la suite, les groupes de travail ont défini des processus liés à la mesure des résultats. Il est notamment prévu que les conseillers en personnel et les demandeurs d'emploi s'accordent sur trois objectifs au minimum avant que la disposition décidée ne s'applique. Ces objectifs sont consignés dans un formulaire. À la fin du processus, un entretien est organisé afin de déterminer à quel point les objectifs fixés ont été atteints. Cette évaluation est consignée par écrit.

La faisabilité du projet pilote a été évaluée sur la base de trois valeurs cibles: «Fixation des objectifs de la participation à la MMT en accord avec le demandeur d'emploi», «Intensification de la discussion sur l'efficacité des

MMT» et «Acquisition de nouvelles connaissances sur les MMT».

L'étude a également examiné si le rapport coût-utilité était adéquat. Les évaluations qui suivent se basent plus particulièrement sur l'enquête menée à la fin du pilote auprès des conseillers en personnel des ORP impliqués.

Fixation concertée des objectifs

La proportion de demandeurs d'emploi avec qui des objectifs ont été convenus avant la participation à une MMT varie entre 50 et 80 % selon les cantons. Pour les autres, on évoque notamment le manque de temps lors des entretiens ou les connaissances linguistiques insuffisantes des candidats. Dans certains cas, la documentation relative à l'établissement des objectifs a simplement été oubliée.

Un entretien sur la réalisation des objectifs à la suite d'une participation à une mesure a été mené avec 65 à 73 % des demandeurs d'emploi. Les raisons pour lesquelles un débriefing n'a pas eu lieu ou n'a pas été documenté sont les mêmes que précédemment.

Dans l'ensemble, le premier objectif de la phase pilote n'est pas encore totalement rempli. On suppose que ce résultat s'explique par le fait que les processus sont nouveaux et qu'un temps d'adaptation est nécessaire (la rapidité avec laquelle la documentation est complétée présente notamment un potentiel d'amélioration). L'incorporation d'une fonction de rappel dans le système d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (Plasta) permettrait aux conseillers de ne pas oublier de fixer les objectifs par écrit ni de procéder à l'entretien de suivi.

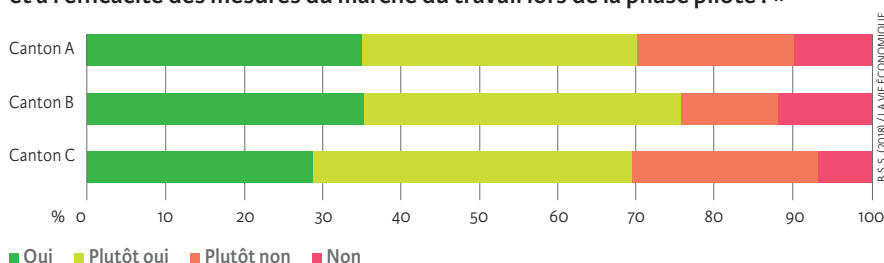
Réflexions sur l'efficacité

Environ deux tiers des conseillers interrogés estiment avoir été (plutôt) plus attentifs à l'efficacité des MMT et à la fixation des objectifs lors de la phase pilote (voir *illustration 1*). Selon le canton, entre 32 et 45 % des conseillers en personnel indiquent qu'ils se sont décidés pour telle ou telle mesure à un certain moment en tenant compte des nouvelles expériences accumulées. Ce pourcentage étonnamment élevé atteste de la réussite de ce deuxième objectif.

Acquisition de nouvelles connaissances

Mesurer l'efficacité au moyen des objectifs de compétences permet toute une série de nouvelles analyses. On peut notamment détermi-

III. 1. «Avez-vous porté une attention plus soutenue à la fixation des objectifs et à l'efficacité des mesures du marché du travail lors de la phase pilote ?»



Enquête d'octobre 2017: évaluation de 136 réponses (anonymes) des conseillers en personnel ORP des cantons d'Argovie, de Schwyz et de Zurich.

III. 2. Objectifs de compétences (échantillonnage, fréquence en %)



Exemple de lecture : l'objectif «Un dossier adapté au marché est constitué» a été choisi par quelque 75 % des demandeurs. Ils ont été environ 65 % à l'avoir atteint, ce qui n'est pas le cas de 5 % d'entre eux. Les autres n'ont pas été évalués.



La formation continue peut améliorer les chances du demandeur d'emploi sur le marché du travail. Cours de dialecte à Zurich.

ner de façon détaillée les objectifs de compétences les plus fréquemment fixés et à combien de reprises ceux-ci sont atteints dans le cas de chaque MMT et de chaque prestataire (voir *Illustration 2*).

Selon les groupes de travail cantonaux, ces analyses ont permis d'acquérir de nouvelles connaissances, lesquelles constituent une valeur ajoutée évidente pour l'évaluation, la planification et la conception de MMT. On peut donc affirmer que l'objectif 3 a été atteint.

Un investissement en temps encore trop important

Outre les trois objectifs nécessaires à la mesure des résultats, le rapport entre la charge de travail et l'utilité est un élément central dans l'évaluation de la faisabilité. L'enquête révèle que les formulaires additionnels dans le cadre du pilote s'avèrent plutôt fastidieux: pour chaque MMT assignée, le temps de travail nécessaire à la fixation et à l'évaluation des objectifs oscille entre dix et douze minutes. De nombreux conseillers jugent cette durée disproportionnée, sachant qu'un entretien dure en moyenne trente minutes. La plupart affirment également qu'une bonne intégration de la mesure des résultats dans le système Plasta contribuerait clairement à améliorer leur efficacité. Le temps de travail pourrait être réduit selon eux de cinq à dix

minutes. Outre la valeur ajoutée apportée au travail des conseillers, il convient de souligner que les demandeurs d'emploi et les LMMT tireront également profit de ces améliorations.

Une mise en œuvre prévue dès 2019

En conclusion, on peut affirmer que la nouvelle mesure des résultats sur la base des objectifs de compétence est faisable. À cet égard, l'intégration dans l'application spécialisée Plasta semble jouer un rôle important, car elle pourrait réduire le temps nécessaire au traitement du dossier et éviter tout manquement à l'obligation de consigner par écrit les objectifs et leurs évaluations.

Le Seco a donc décidé de mettre en œuvre la mesure des résultats dans toute la Suisse sous la forme d'un processus de travail complémentaire dans le système Plasta. Un groupe de projet composé de représentants du Seco et des organes d'exécution cantonaux a été récemment formé à cet égard. Les travaux de ce dernier seront vraisemblablement achevés fin 2018, après quoi le Seco mettra en œuvre la mesure des résultats.

Les ORP et le LMMT disposeront, dès lors, de données actuelles pour évaluer de

manière systématique l'efficacité des MMT. Cette mise en œuvre répondra également à la disposition légale exigeant de contrôler leurs effets. Enfin, un instrument de pilotage encourageant les «meilleures pratiques» sera mis à disposition des ORP et des LMMT.



David Liechti

Conseiller senior, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle



Christian Müller

Chef des Questions fondamentales Marché du travail/Assurance-chômage, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne



Simon Röthlisberger

Chef Pilotage et Aide à la décision Marché du travail/Assurance-chômage, Secrétariat d'État à l'économie (Seco), Berne

Bibliographie

- Bieri O., Bachmann R., Bodenmüller D. et Balthasar A., « Les stratégies des ORP pour l'intégration dans le marché du travail et leur efficacité. Une évaluation qualitative et quantitative basée sur des exemples de chômeurs jeunes peu qualifiés et de chômeurs plus âgés bien qualifiés », *Politique du marché du travail*, n° 17, Seco, Berne, 2006.
- Conseil fédéral, *Efficacité et efficience du service public de l'emploi, Rapport donnant suite au postulat 13.3361 de la Commission de l'économie et des redevances*, 2015.
- Seco, *Les demandeurs d'emploi sont satisfaits des ORP et des caisses de chômage*, Communiqué de presse de 18 décembre 2017.
- Contrôle fédéral des finances, *Les programmes d'emploi temporaires et les stages professionnels de l'assurance-chômage: évaluation de leur efficacité, de leur exécution et de leur surveillance*, Rapport, 2015.
- Lalive R., Zehnder T. et Zweimüller J., « Analyse macroéconomique de la politique active de l'emploi en Suisse », *Politique du marché du travail*, n°19, Seco, Berne, 2006.
- Morlok M., Liechti D., Lalive R., Osikominu A. et Zweimüller J., « Évaluation des mesures du marché du travail. Incidence sur le comportement et les chances des postulants », *Politique du marché du travail*, n°41, Seco, Berne, 2014.
- Seco, *Mesures relatives au marché du travail – un premier pas vers l'insertion*, 2013.



En finir avec la faim grâce à l'agriculture bio.



Faites un don de 10 francs:
envoyez «give food» par SMS au 488
swissaid.ch/bio

SWISSAID 
Aider avec courage.