

Troisième programme de recherche sur la politique active du marché du travail

Ces dernières années, le marché du travail s'est profondément modifié. Dans le même temps, l'organisation du service public de l'emploi a continué à se développer. La loi sur l'assurance-chômage (LACI) prévoit de vérifier périodiquement – au-delà des affaires courantes – si le système évolue dans la bonne direction à long terme ou si des corrections sont nécessaires. Le troisième programme de recherche répond à cette demande. Il comprend huit études dont les résultats sont actuellement disponibles. Leurs conclusions permettent de d'améliorer le service public de l'emploi et les mesures du marché du travail.



Le service public de l'emploi cherche à réinsérer rapidement et durablement les bénéficiaires de l'AC. Les études examinent si les organes d'exécution remplissent cette tâche de manière correcte et efficace. Photo: Keystone

Le fonctionnement de base de la politique active du marché du travail n'est pas contesté. Le renforcement du pouvoir d'exécution des autorités cantonales constitue, en revanche, une tâche permanente. C'est la raison pour laquelle la troisième vague de travaux de recherche a pour objet d'identifier les potentiels d'amélioration et de discerner les pratiques éventuellement inappropriées.

Complétant l'étude concernant l'exécution, deux autres recherches se penchent sur des aspects d'ordre économique. La première se concentre sur les conséquences que peut avoir le chômage sur le parcours professionnel et sur les revenus. La seconde analyse le rappel des chômeurs par leur ancien employeur. Ces deux études visent à élargir l'angle de vision et à placer l'activité des autorités dans un contexte plus vaste.

En automne 2011, sur mandat de la Commission de surveillance de l'assurance-chômage, le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a attribué huit projets de recherche. Ces travaux ont été confiés à des universitaires et à des instituts privés, qui ont tous

été accompagnés par un groupe de représentants de la Confédération et des cantons, ainsi que par des partenaires sociaux.

Pilotage du service public de l'emploi

Depuis l'an 2000, les organes d'exécution de l'assurance-chômage sont pilotés en fonction de leurs objectifs avec des indicateurs d'impact. L'une des missions principales du système est de mettre en œuvre les dispositions de la LACI, laquelle vise une réinsertion professionnelle rapide et durable des bénéficiaires de l'assurance-chômage (AC). La LACI opère à travers quatre indicateurs de résultats. L'indice d'efficacité qui en découle, corrigé des influences exogènes, permet de constituer un «benchmark», grâce auquel l'activité des organes d'exécution est pilotée par objectifs.

L'étude de *Kaltenborn et Kaps (2013)* doit démontrer dans quelle mesure ce concept global de pilotage, ainsi que la mise en œuvre des dispositions de la loi dans le cadre de l'accord de prestation axé sur les résultats,



Werner Aeberhardt
Chef du secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

Tableau 1

Les indicateurs d'efficacité et leur pondération

Objectif	Indicateur	Pondération
Réinsertion rapide	Combien d'indemnités journalières les bénéficiaires perçoivent-ils en moyenne?	50%
Éviter le chômage de longue durée	Quelle proportion de bénéficiaires d'indemnités journalières subit un chômage de longue durée?	20%
Éviter l'épuisement du droit aux prestations	Quelle proportion de bénéficiaires d'indemnités journalières atteint la fin du délai-cadre?	20%
Éviter le retour au chômage	Quelle proportion de bénéficiaires d'indemnités journalières ne s'est pas durablement réinsérée?	10%
Réinsertion rapide et durable	Indicateur global	100%

Source: SECO / La Vie économique

satisfont aux exigences. À côté des points forts et des points faibles des différents instruments de pilotage, il est intéressant de savoir si l'efficacité du service public de l'emploi s'est améliorée depuis l'introduction du pilotage des organes d'exécution par les résultats.

Globalement, l'étude conclut que la gestion des Offices régionaux de placement (ORP) par les résultats est une réussite. La majorité des postes de cadres sont gérés en fonction de leurs objectifs d'efficacité. Les auteurs prouvent que l'attention portée aux chiffres clés du dispositif de pilotage par les résultats contribue au succès des ORP.

L'indice est actuellement composé de quatre indicateurs (voir *tableau 1*). Les trois premiers mesurent la rapidité de la réinsertion professionnelle et sont donc prépondérants. Les analyses détaillées des indicateurs d'efficacité contenus dans le rapport offrent une bonne base pour le développement futur du système.

L'efficacité des conseillers ORP

L'étude de *Egger et Wüthrich (2013)* avait pour objectif d'examiner les procédures, les structures, les incitations et les stratégies des ORP ainsi que leurs conséquences pour le pilotage du service public de l'emploi. Au cœur de cette recherche, on trouve une modélisation et une quantification détaillée des processus opérationnels dans quatorze ORP présélectionnés. Les activités quotidiennes de tous les collaborateurs ont été consignées et quantifiées de façon détaillée. En tout, plus de 250 collaborateurs des ORP ont pris part à cette enquête.

La manière dont les conseillers sont recrutés, ainsi que la philosophie (axée sur les objectifs) et les instruments avec lesquels ils sont gérés dans leurs activités quotidiennes, sont décisifs pour le succès des ORP. Certes, l'étude a démontré qu'il existe des différences entre les offices participants,

mais elle n'a décelé aucune carence fondamentale en ce qui concerne l'activité de conseil et de placement. Les points faibles identifiés diffèrent d'un ORP à l'autre, ce qui montre la maturité du système.

L'attitude du demandeur d'emploi

Pour le succès du placement aussi bien que pour l'efficacité des mesures du marché du travail (MMT), l'attitude du demandeur d'emploi est décisive. Les trois études présentées ci-après examinent l'influence que peuvent avoir les attentes du demandeur d'emploi et l'utilisation de ses réseaux sociaux dans sa réinsertion.

Attentes des demandeurs d'emploi et conseil des ORP

L'étude d'*Arni et Wunsch (2014)* s'est penchée sur la relation entre les attentes et l'état d'esprit des demandeurs d'emploi et l'efficacité des mesures prises par les ORP. À partir de cela, les auteurs ont pu évaluer dans quelle mesure un programme de «coaching» ciblé a influencé l'attitude du demandeur d'emploi. Cette analyse met en lumière les potentiels d'intervention utiles pour l'élaboration des nouvelles MMT.

Les données issues d'une expérience de «coaching» menée entre 2008 et 2011 dans le canton d'Argovie servent de base à cette analyse. Les informations récoltées dans ce cadre permettent de s'exprimer sur la situation des demandeurs d'emploi les plus anciens et qui présentent un risque élevé de chômage de longue durée. Le soutien par le biais d'un «coaching» ou d'un conseil intensif est au centre de la question.

Le programme de «coaching» du canton d'Argovie – une mesure intensive comprenant vingt jours de travail en petits groupes – a effectivement augmenté le taux de retour à l'emploi de ceux qui y ont participé. Les raisons en ont été l'amélioration des techniques de postulation, un alignement précoce entre les attentes des demandeurs d'emploi et leurs chances de trouver un travail, une réadaptation de leurs exigences salariales, ainsi qu'une augmentation de leur volonté de faire des concessions et de leur motivation à chercher un emploi.

Importance du réseau relationnel chez les demandeurs d'emploi

L'étude de *Bonoli, Lalive, Oesch, Turtschi, von Ow, Arni et Parrotta (2013)* a été menée dans le canton de Vaud et s'est concentrée sur l'importance du réseau relationnel des demandeurs d'emploi. Les auteurs ont ensuite examiné de manière expérimentale si les mesures de sensibilisa-

Encadré 1

Une exécution décentralisée

Le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) est responsable de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) en tant qu'autorité chargée du marché suisse de l'emploi. Les cantons, les offices régionaux de placement (ORP), les services de logistique des mesures relatives au marché du travail (LMMT) et les caisses de chômage s'occupent de son exécution. Ce système a été introduit dans le milieu des années nonante et a constamment évolué.

tion pouvaient améliorer la réinsertion sur le marché du travail.

Ont participé à l'étude des Vaudois qui se sont retrouvés au chômage entre février et avril 2012. Dans le cadre de la séance d'information qui a lieu peu après l'inscription auprès d'un ORP, on leur a soumis un questionnaire. En parallèle, la moitié de ce groupe a été sensibilisée à l'importance de son réseau de relations dans la recherche d'emploi. Après leur réinsertion sur le marché du travail, les participants ont reçu un second questionnaire afin d'identifier le rôle joué par les contacts informels dans l'obtention de leur nouvel emploi. Voici les résultats de cette étude:

1. Parmi les contacts les plus fructueux, on trouve les personnes actives dans la même branche que le demandeur d'emploi. Cela concerne en particulier les anciens collègues de travail – principalement des cadres – et les autres contacts professionnels.
2. La taille et la pertinence du réseau personnel de relations ne sont pas égales pour tous. Les femmes et les personnes sans formation post-obligatoire par exemple disposent d'un réseau moins dense sur les plans professionnel, familial ou amical que les autres groupes sociaux.
3. Dans l'agriculture, la construction et l'hôtellerie-restauration, la majorité des participants ont déclaré avoir obtenu leur dernier emploi grâce à leurs contacts informels.

Cette étude prouve que lorsque le demandeur d'emploi reconnaît l'utilité de disposer d'un réseau relationnel, il en tire de nombreux avantages. Cela indique qu'une sensibilisation des demandeurs d'emploi à la nécessité d'utiliser leurs réseaux a un sens.

Conseil et attentes des demandeurs d'emploi

L'étude de *Kempeneers et Wolf (2013)* pose la question de l'influence du conseil fourni par les ORP sur l'attitude et les attentes des demandeurs d'emploi en matière de réintégration. Pour ce faire, deux enquêtes ont été menées à six mois d'intervalle auprès de chômeurs du canton de Genève. Les chercheurs ont ainsi pu déterminer dans quelle direction l'attitude et les attentes des demandeurs d'emploi avaient évolué durant les six mois qui ont séparé les deux enquêtes. Voici les principaux résultats de ces études exploratoires:

1. Les personnes qui, au moment de leur inscription au chômage, vivaient mal leur perte d'emploi, ont mis plus de temps que les autres à se réinsérer dans la vie professionnelle. C'est pourquoi il

est important de tenir compte dès le premier entretien de l'état émotionnel de la personne.

2. La réinsertion est plus rapide lorsque le demandeur d'emploi pense que le succès découle plutôt de ses efforts personnels que de la chance. L'étude démontre en outre que les personnes qui traversent un premier épisode de chômage retrouvent moins vite un emploi que celles qui en ont déjà fait l'expérience.
3. Les personnes qui s'annoncent auprès des ORP ne sont pas capables d'estimer correctement le temps nécessaire pour réintégrer le monde du travail.

L'efficacité des MMT

À l'aide d'une nouvelle méthode, *Morlok, Liechti, Lalive, Osikominu et Zweimüller (2013)* ont analysé l'efficacité des MMT. Ils ont utilisé trois indicateurs illustrant les chances d'embauche du candidat (calculées selon le nombre d'invitations à des entretiens de recrutement) et l'intensité des candidatures pendant la durée du chômage. Ces indicateurs peuvent être mesurés plusieurs fois.

La quantification de l'efficacité a montré que les MMT permettaient d'augmenter le nombre d'entretiens d'embauche de 9,7% par mois. Cet *impact global* provient d'abord d'un renforcement des chances d'être invité à un entretien (+8,6%). En ce qui concerne l'intensité des candidatures, en revanche, on constate un effet légèrement négatif (- 0,4%). Sur sept *types de MMT*, quatre présentent une très grande efficacité: le programme de base, les programmes orientés vers la personnalité, le programme d'occupation et les «autres MMT» ont pour effet que les demandeurs d'emploi peuvent participer à 14–15% d'entretiens d'embauche de plus que s'ils ne bénéficiaient d'aucune MMT. Les cours de langues et les cours spécialisés ont une efficacité de moitié moindre. Quant aux stages, ils indiquent même un effet négatif¹.

Chômage et parcours professionnel

L'étude de *Marti, Mattmann et Walker (2013)* a examiné les conséquences du chômage sur le revenu et le parcours professionnel des assurés. Dans ce but, les données de l'AC ont été associées à celles des registres de l'AVS entre 1993 et 2010. Cet ensemble comprend ainsi les informations liées au parcours professionnel de plus de 2 millions de personnes, dont quelque 850 000 ont pu être incluses dans la recherche.

Après une période de chômage, les carrières professionnelles diffèrent d'une

¹ Celui-ci peut s'expliquer par la spécificité d'une telle approche. Elle est compensée par la perspective d'une embauche directe.

Encadré 2

Indications sur les études

- Arni P. et Wunsch C., *Die Rolle von Erwartungshaltungen in der Stellensuche und der RAV-Beratung; Projekt partiel 1: Wechselwirkungen zwischen Erwartungshaltungen der Stellensuchenden, Determinanten des Sucherfolgs und Arbeitsmarktlichen Massnahmen*, IZA Bonn, université de Lausanne et université de Bâle, 2014, SECO Politique du marché du travail n° 39.
- Bonoli G., Lalive R., Oesch D., Turttschi N., von Ow A., Arni P. et Parrotta P., *L'impact des réseaux sociaux sur le retour à l'emploi des chômeurs*, IDHEAP, université de Lausanne, 2013, SECO Politique du marché du travail n° 37.
- Egger M. et Wüthrich A., *Detaillanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren*, Egger, Dreher & Partner SA Berne, 2013, SECO Politique du marché du travail n° 33.
- Föllmi R., Zehnder T. et Zweimüller J., *Rückruf durch den ehemaligen Arbeitgeber*, université de Saint-Gall, Haute école de sciences appliquées de Coire et université de Zurich, 2014, SECO Politique du marché du travail n° 40.
- Kaltenborn B. et Kaps P., *Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz*, Berlin, 2013, SECO Politique du marché du travail n° 35, 2013)
- Kempeneers P. et Wolf T., *Stratégie de réinsertion des ORP, Observatoire universitaire de l'emploi (OUE) de l'université de Genève*, 2013, SECO Politique du marché du travail n° 36.
- Marti M., Mattmann M. et Walker P., *Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf Einkommen und Erwerbsbiografien*, Ecolplan, Berne, 2013, SECO Politique du marché du travail n° 34.
- Morlok M., Liechti D., Lalive R., Oskominu A. et Zweimüller J., *Evaluation der Arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und -chancen*, B, S, S. Bâle, 2014, SECO Politique du marché du travail n° 41.

personne à l'autre. Suite à leur dernière perte d'emploi, les personnes qui n'avaient jusque-là vécu qu'une seule période de chômage de courte durée sont celles qui ont le plus de chances de retrouver un emploi. Elles sont 85% à s'être directement réinsérées. La situation est plus difficile pour les personnes qui ont déjà vécu plusieurs périodes de chômage. Seules 61% d'entre elles ont directement retrouvé un emploi.

En ce qui concerne l'effet du chômage sur le revenu, les auteurs ont obtenu les résultats suivants: de courtes phases de chômage n'ont pas d'effet négatif à long terme sur la croissance du salaire. Toutefois, plus une personne reste longtemps au chômage, plus la perte qu'elle subit en termes de revenus est lourde. Ainsi, une personne qui a été sans emploi durant un à deux ans va devoir supporter une baisse de revenu de 22% en moyenne. En outre, plus le revenu était élevé avant la perte d'emploi et plus longtemps la phase de chômage a duré, plus la perte salariale est importante.

Ces résultats et les autres conclusions de l'étude, comme les conséquences du chômage sur les différents groupes démographiques, sont utiles au choix et au développement futur des instruments de réinsertion utilisés par le service public de l'emploi.

Rappel par l'employeur

Un sujet rarement étudié jusqu'à aujourd'hui est le phénomène des licenciements temporaires prononcés par une entreprise, afin d'atténuer les conséquences d'une baisse d'activité passagère (due à un recul des commandes ou à des arrêts de travail en raison d'intempéries). Cela permet de les reporter sur l'AC. L'étude de *Föllmi, Zehnder et Zweimüller (2014)* avait pour mission de présenter des chiffres clés statistiquement valides pour l'ensemble du territoire national.

En Suisse, environ 14% de tous les épisodes de chômage qui ont commencé entre juin 2009 et juin 2011 se sont achevés par un nouveau contrat de travail avec l'employeur précédent. Sont surtout concernées par ces rappels les branches indiquant une forte saisonnalité. On ne peut, toutefois, pas relier systématiquement un taux élevé de rappel à un déséquilibre entre les cotisations et les prestations de l'AC.

Par exemple, durant la période considérée par l'étude, les branches de la construction et de l'industrie manufacturière ont indiqué une relation équilibrée entre cotisations et prestations. Les phases de chômage, qui se sont terminées par un rappel, sont en outre de 71 jours plus courtes en moyenne

que celles qui se sont conclues par un engagement auprès d'un nouvel employeur.

Afin de mieux éclairer la dynamique du marché du travail dans un contexte macroéconomique, les conséquences des rappels ont été intégrées dans un modèle économétrique d'équilibre général du marché du travail. Les simulations ont indiqué que la pratique actuelle de l'AC dans le domaine du rappel soutient sensiblement les branches saisonnières. Afin d'aboutir à des ordres de grandeur, des simulations ont été calculées avec des taux de cotisation ou des taux de remplacement alternatifs, et leurs effets sur la structure de la branche ont été présentés. Ces calculs sont abondamment commentés dans le rapport final.

Une mise en place progressive des résultats

Les études évoquées ci-dessus serviront à améliorer l'organisation du service public de l'emploi et des futures MMT. Les organes d'exécution cantonaux y ont été étroitement associés, ce qui leur a occasionné une forte charge. Sans leur implication, ces études n'auraient pas pu être réalisées.

Les résultats feront l'objet d'une application progressive. Les enseignements des études de Kaltenborn et Kaps s'intègrent aux travaux à venir en vue de la renégociation des objectifs liés aux résultats dévolus aux ORP, prévue pour 2015. Ils concernent aussi les services de logistique des mesures de marché du travail (LMMT) de même que les services cantonaux. Les autres études seront discutées à partir de juin prochain avec les autorités cantonales chargées du marché du travail, afin de définir les procédures d'exécution. La forte implication dont ont fait preuve les autorités d'exécution dans l'élaboration des études démontre leur volonté de transcrire les résultats applicables dans les faits. ■