

Mieux coordonner l'évaluation des mesures du marché du travail

La plupart des analyses d'impact des mesures du marché du travail en Suisse donnent des résultats positifs, selon une méta-étude commandée par la Commission du fonds de compensation de l'assurance-chômage. La coordination des évaluations entre la Confédération et les cantons mériterait toutefois d'être améliorée. *Patrick Arni, Michael Morlok, Aderonke Osikominu*

Abrégé Quels sont les résultats des 56 évaluations des mesures du marché du travail (MMT) réalisées à ce jour en Suisse ? Une étude commandée par la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage les a résumés, en mettant l'accent sur 23 études facilement comparables entre elles. L'analyse montre que deux tiers de ces évaluations donnent une appréciation positive des MMT passées en revue. Le tiers restant n'identifie aucun effet ou parvient à la conclusion que les mesures prolongent la durée de la recherche d'emploi. Les offres de coaching et les programmes d'emploi affichent un degré d'efficacité supérieur à la moyenne. La présente étude ne comble qu'en partie le souhait de pouvoir déduire, à partir des évaluations effectuées jusqu'à présent, des instructions générales sur la conception et l'utilisation futures des MMT. Une offre peut être plus ou moins efficace selon sa forme, ses participants ou sa disponibilité. Pour assurer une meilleure compréhension de cette hétérogénéité, les évaluations futures devraient être mieux coordonnées.

Depuis plus de 20 ans, les Offices régionaux de placement (ORP) mettent en œuvre des « mesures du marché du travail » (MMT). Ces prestations – qui comprennent des bilans de compétences, la préparation à la candidature, des cours de langue et de spécialisation ainsi que des programmes d'emploi – visent à préparer les demandeurs d'emploi au marché du travail. Leur efficacité a fait l'objet de plusieurs analyses depuis le début du millénaire. Des rapports de synthèse sur les études commandées à ce sujet par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) sont à disposition. S'y ajoutent diverses synthèses internationales qui intègrent des données d'études suisses. Cependant, il manquait jusqu'à présent une vue d'ensemble complète des études suisses qui tienne compte des évaluations des cantons ou d'autres mandants. À la demande de la Commission de surveillance du Fonds de compensation de l'assurance-chômage (AC), une nouvelle étude¹ a tenté de combler cette lacune.

Les évaluations et études existantes ont dans un premier temps été identifiées, en tenant compte d'un éventail aussi large que

possible: les services compétents des autorités cantonales du marché du travail, les équipes d'évaluation d'études déjà connues, les instituts de recherche des universités et des hautes écoles spécialisées ainsi que des fondations sélectionnées ont été contactées. Au total, 56 études et évaluations ont pu être identifiées – beaucoup plus que prévu. Finalement, l'analyse statistique a porté sur 23 évaluations, qui ont permis de démontrer l'effet des MMT à l'aide d'un groupe ou d'une situation de comparaison.

Une majorité de résultats positifs

L'analyse montre que deux tiers des 23 évaluations ont abouti à une appréciation positive des MMT examinées. Le tiers restant a conclu que les MMT n'ont pas eu d'effet ou ont prolongé la période de recherche d'emploi. Les offres de coaching et les programmes d'emploi donnent des résultats supérieurs à la moyenne. De même, les gains intermédiaires liés aux MMT sont souvent notés très favorablement. En revanche, une évaluation sur deux se conclut par des résultats négatifs pour les programmes de base, qui mettent l'accent sur le bilan de compétences et la préparation à la candidature, ainsi que pour les cours spécialisés (voir *illustration*).

Afin de mieux classer les résultats, un atelier de validation a été organisé en février 2018. Y ont notamment participé des experts des offices régionaux de placement (ORP) et des services cantonaux LMMT (logistique des mesures du marché du travail). Ces derniers sont chargés de l'organisation des MMT.

L'atelier a retenu comme explication possible des mauvais résultats des programmes de base le fait qu'ils s'appliquent à de nombreux demandeurs d'emploi comme mesure initiale selon le « principe de l'arrosoir », et qu'ils sont donc mal adaptés à leurs besoins. Pour ce qui est des cours spécialisés, également mal notés, leur impact est en principe difficile à préciser, car ils se déploient sur la durée et entrent souvent en combinaison avec d'autres MMT. Au sujet des programmes d'emploi, certains estiment que leur résultat positif pourrait être dû à un « effet de menace » relativement important. Celui-ci se manifeste lorsque les demandeurs d'emploi redoublent d'efforts pour trouver un emploi avant le déploiement de la mesure MMT qu'ils considèrent comme désagréable.

Le fait que les évaluations aient abouti à des résultats tantôt positifs, tantôt négatifs pour tous les types de MMT évalués plusieurs fois a compliqué l'interprétation des résultats. Cela dénote une forte hétérogénéité des effets: une offre concrète peut être plus ou moins efficace en fonction de sa conception, du nombre de participants et du moment où elle est mise à disposition. Les résultats de l'étude doivent donc être utilisés avec prudence lorsqu'il s'agit de décider de poursuivre ou d'adapter telle ou telle MMT: il est alors conseillé de consulter l'évaluation d'une offre similaire ou de procéder à sa propre évaluation. En revanche, les résultats de l'étude peuvent servir de base de discussion aux spécialistes des autorités cantonales du marché travail pour examiner attentivement la palette des MMT proposées dans leur canton et pousser l'examen plus loin si nécessaire.

¹ Michael Morlok, Patrick Arni, David Liechti, Nathanael Moser, Aderonke Osikominu, Mirjam Suri (2018), « L'impact des mesures du marché du travail. Une évaluation des analyses précédentes », *Arbeitsmarktpolitik*, N° 54, étude commandée par la Commission de surveillance du Fonds de compensation de l'assurance-chômage.

«Canaux d'influence» encore mal explorés

L'une des priorités de l'étude portait sur les évaluations des canaux par lesquels les MMT déploient leurs effets. Ces évaluations sont utiles pour optimiser les mesures existantes et en concevoir de nouvelles, puisqu'elles livrent des indications sur leurs mécanismes d'action. Constat frappant: si de nombreuses évaluations se réfèrent aux canaux d'influence lors de l'interprétation des résultats, seules quelques études les traitent également de manière empirique. Une grande hétérogénéité est en outre observée: l'existence d'un effet de menace, par exemple, dépend du type de mesure et de sa conception. Les auteurs des évaluations s'accordent généralement à reconnaître qu'il peut se produire des «effets d'immobilisation» lorsque les participants réduisent leur effort de candidature pendant une mesure du marché du travail, parce que celle-ci leur prend beaucoup de temps, parce qu'elle est perçue comme utile ou parce qu'ils ne voient temporairement pas la nécessité de faire des démarches. Les effets d'immobili-

sation peuvent être évités ou du moins atténués par une sélection adéquate des participants et par le moment de l'assignation.

Meilleurs résultats en cas de faibles perspectives

Il y a consensus sur la question de savoir quels groupes de participants tirent le meilleur parti des MMT. Plusieurs évaluations ont montré que pour les demandeurs d'emploi ayant peu d'opportunités sur le marché du travail, ces mesures sont plus efficaces que pour ceux qui ont plus de chances. De même, les femmes obtiennent souvent de meilleurs résultats que les hommes. Dès lors, si une solution peut consister à accentuer le recours aux MMT pour les demandeurs d'emploi ayant peu de perspectives, les focaliser sur les femmes semble au contraire peu judicieux ou inéquitable. Au contraire, dans les discussions et les études à venir, il conviendra de se demander si et comment les offres peuvent être diversifiées de manière plus ciblée afin, par exemple, de mieux répondre aux besoins des hommes en quête d'emploi.

Des convergences dans les recommandations qui ont accompagné les diverses évaluations ont aussi été observées. L'importance d'une conception et d'une attribution bien ajustées à la demande a ainsi été soulignée à plusieurs reprises. Afin d'obtenir le meilleur impact possible, il est important d'identifier soigneusement la mesure du marché du travail qui paraît la plus appropriée pour un demandeur d'emploi en particulier, ainsi que le moment de sa réalisation.

Choix ciblé des méthodes d'évaluation

Pour ce qui est du choix des méthodes et des éléments méthodologiques, les auteurs de l'analyse estiment qu'il n'existe pas, en soi, de «bons» ou de «mauvais» instruments, mais seulement des instruments plus ou moins bien adaptés à une situation d'évaluation particulière. L'intérêt pour la connaissance et la mise en valeur, ainsi que les ressources disponibles et la situation à étudier, jouent à cet

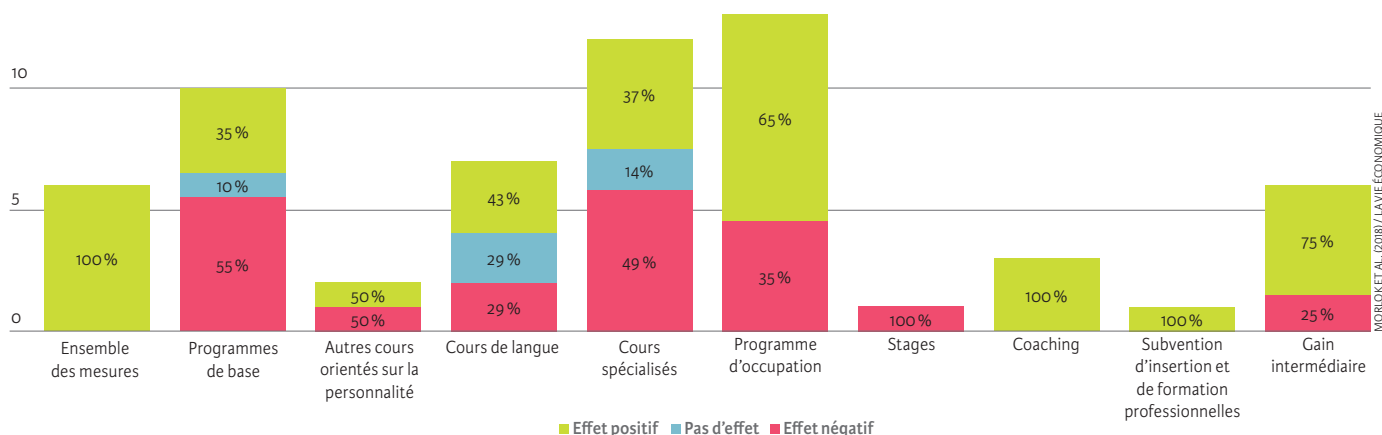
Comment se mesurent les effets d'une mesure du marché du travail? Un cours d'allemand dans le canton des Grisons.



KEYSTONE

Résultats des évaluations, par types de mesures

15 Nombre d'études



L'évaluation est basée sur 22 études, chacune pouvant être reprise dans plusieurs catégories. Une étude qui a examiné un ensemble de diverses mesures (combinaison) n'est pas présentée ici. Exemple d'interprétation : 10 évaluations ont porté sur les programmes de base, dont une contenait à la fois une évaluation d'impact positive et une évaluation d'impact négative (10%). En fin de compte, 3,5 études débouchaient sur des résultats positifs (35%) et 5,5 sur des résultats négatifs (55%).

égard un rôle particulier. Il est sage d'utiliser différents outils d'évaluation. Cette triangulation accroît la solidité des résultats et évite les zones d'ombre.

Les résultats montrent encore que les indicateurs, les méthodes et les bases de données utilisées peuvent jouer un rôle. Par exemple, les études mesurant l'impact à l'aide d'une comparaison croisée (les participants sont comparés aux non-participants) ont plus souvent abouti à un résultat d'évaluation négatif que celles qui procèdent par comparaison temporelle (comparaison des participants « avant/après », etc.).

Améliorer la coordination

Sur la base des informations et des résultats obtenus, il est tout d'abord recommandé de donner la priorité aux MMT qui s'adressent aux demandeurs d'emploi ayant de moins bonnes chances de réinsertion dans le marché du travail ; un large consensus existe sur le fait qu'elles ont une efficacité supérieure à la moyenne. Deuxièmement, il convient d'examiner régulièrement les MMT sous les angles de leur degré d'individualisation, de la communication avec les parties prenantes et de leur proximité avec le marché du travail. Troisièmement, les types de MMT dont les évaluations ont conclu à de nombreux résultats négatifs, qui sont onéreux ou fréquemment utilisés, devraient faire l'objet d'un examen

minutieux lors de la planification des offres, ainsi que dans le cadre de l'assurance-qualité régulière et des évaluations.

Pour s'assurer qu'il sera possible de tirer plus d'enseignements des prochaines évaluations, il est en outre recommandé de mettre davantage l'accent sur les canaux d'influence et de concevoir les évaluations de manière à rendre leurs résultats comparables à ceux d'autres études, notamment en utilisant autant que possible un groupe ou une situation formelle de comparaison. Les résultats devraient également faire l'objet d'un échange plus intense entre les cantons et la Confédération. Une interprétation commune sera également utile. Enfin, les évaluations doivent être mieux coordonnées.

Il serait en outre judicieux d'établir un agenda commun pour l'évaluation des MMT, lequel prévoirait un axe thématique pour une période de temps donnée. Plusieurs évaluations pourraient, par exemple, porter sur les programmes de base et leurs différentes expressions. Cela faciliterait également la comparaison des offres et de leur utilisation dans plusieurs cantons et régions. On peut en attendre une vision plus précise de l'hétérogénéité des effets des MMT que celle qui découle des études précédentes. Enfin, dans le cadre de l'agenda, il faudrait aussi vérifier si une augmentation de la fréquence ou du niveau de traitement des évaluations entraînerait des résultats plus rapides et plus détaillés.

**Patrick Arni**

Professeur d'économie à l'université de Bristol (Royaume-Uni)

**Michael Morlok**

Chef de projet chez BSS Volkswirtschaftliche Beratung, Bâle

**Aderonke Osikominu**

Professeure d'économie à l'université de Hohenheim (Allemagne)