

# Analyse des procédures internes, des compétences ainsi que des systèmes d'incitation et de conduite des ORP

Une étude commandée par le Secrétariat d'État à l'économie (Seco) a cherché à expliquer les écarts de performance affichés par les offices régionaux de placement (ORP) en analysant leurs procédures internes, structures, systèmes d'incitation et stratégies. Elle conclut que les ORP particulièrement performants ne présentent pas de différences fondamentales avec les autres quant au mode de travail ou aux structures. Les écarts proviennent de ce que certains d'entre eux jouissent d'atouts importants qui renforcent des facteurs de succès nécessaires à leur mission, alors que d'autres présentent des lacunes à leur endroit. Les forces et faiblesses spécifiques varient d'un ORP à l'autre.

## But et méthode de l'évaluation

L'évaluation effectuée par la société Egger, Dreher & Partner AG portait sur le fonctionnement des ORP. Elle avait comme principal objectif d'en analyser les procédures internes, structures, systèmes d'incitation et stratégies, et d'en dégager les implications pour le pilotage des services publics de l'emploi. Le cœur de l'étude est une modélisation chiffrée détaillée des procédures de travail, complétée par une analyse des stratégies, structures et systèmes d'incitation dans quatorze ORP sélectionnés. Les activités quotidiennes de tous leurs employés ont, ainsi, été relevées et quantifiées en détail. Plus de 250 collaborateurs ont participé à la saisie des données. En complément, 108 d'entre eux ont été interviewés individuellement. Les ORP ont aussi bien été choisis parmi ceux dont les performances sont avérées que parmi ceux où elles sont faibles. Cinq se trouvent en Suisse latine, neuf en Suisse alémanique.

## Organisation du travail et priorités des ORP

En moyenne, 57% des capacités de travail sont occupées à des tâches de base, à savoir les *activités de fourniture de prestations*, le reste se partageant entre les *activités de soutien* (29%), celles de conduite (11%) et celles de communication et développement (3%). La fourniture de prestations se subdivise à son tour en huit champs d'activité. Celui des conseils est de loin le plus gourmand en ressources dans tous les ORP: il comprend la préparation, la réalisation et le suivi des premiers entretiens et des suivants avec les demandeurs d'emploi, ainsi que les séances d'information pour les nouveaux inscrits.



**Marcel Egger**  
Egger, Dreher &  
Partner AG, Berne

Bien que les quatorze ORP étudiés accordent les mêmes priorités aux divers champs d'activité, il existe des différences quant au *dosage pratiqué* (voir graphique 3). Leurs performances montrent que le succès n'y est en aucun cas lié. Les quatorze ORP peuvent être classés comme suit:

- deux mettent l'accent sur les *activités de placement*;
- trois affectent des ressources importantes aux *conseils*;
- deux privilégient les *contacts avec les employés*;
- pour deux d'entre eux, une partie importante du personnel s'occupe, dans un cas, du *recours aux mesures du marché du travail* et, dans l'autre, du *traitement des sanctions*;
- cinq présentent une intensité moyenne dans tous les champs d'activité et peuvent donc être qualifiés d'*ORP standard*.

L'attribution des nouveaux demandeurs d'emploi aux conseillers varie d'un ORP à l'autre. Le système le plus incitatif est celui dans lequel tous les conseillers se voient attribuer le même nombre de nouveaux dossiers proportionnellement à leur taux d'emploi et indépendamment de leur charge du moment. Nous partons de l'idée que la question du mécanisme de triage n'a pas d'incidence notable sur la performance. À notre avis, il est important de savoir si, dans un ORP donné, les demandeurs d'emploi sont répartis de manière aléatoire entre les conseillers ou si chacun est délibérément attribué au conseiller le mieux placé pour le motiver, comme font quelques-uns des ORP étudiés.

## Évaluation des champs d'activité

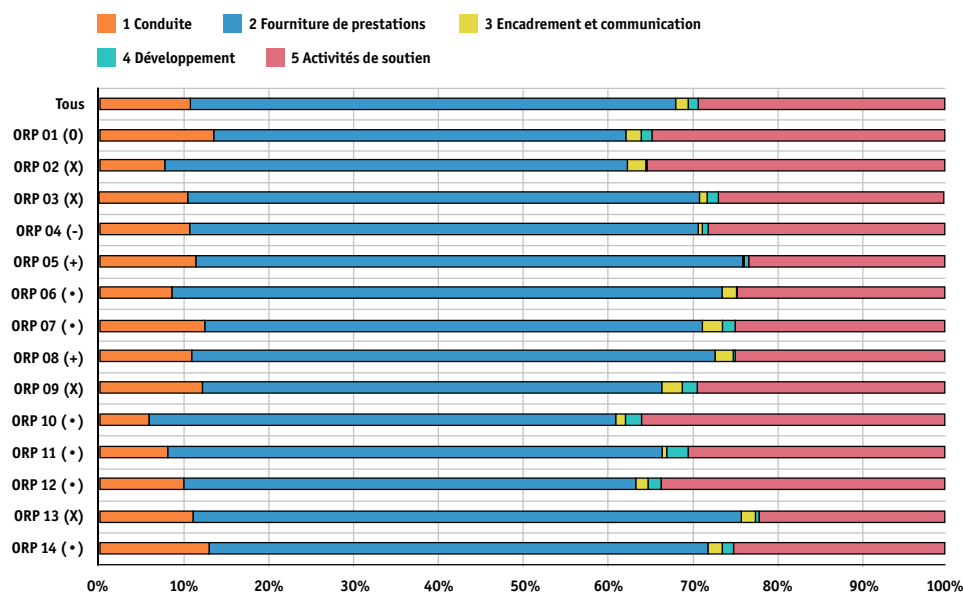
### Conseils

Il s'avère que les entretiens menés par les différents conseillers des ORP étudiés ont chaque fois à peu près la même longueur et la même structure fondamentale, mais que le style varie d'un conseiller à l'autre. La performance des offices concernés dépend de leur facilité à motiver et à conseiller les demandeurs d'emploi au cours des entretiens. Les cadres des ORP exercent ici une forte influence. Ils peuvent ainsi:

Graphique 1

**Répartition des ressources en personnel suivant le groupe de tâches**

Pourcentage des ressources en personnel accordées à l'ORP et engagées dans l'activité concernée

**Légende:**

- = ORP réussissant durablement.
- X = ORP ayant de bonnes performances depuis de nombreuses années.
- O = Performances moyennes.
- = ORP plutôt en déclin malgré ses bonnes performances d'origine.
- + = ORP en voie d'amélioration, tout en partant de bases défavorables.

Source: Egger / La Vie économique

- s'assurer, lors du recrutement, que les bonnes personnes soient engagées;
- instituer un suivi individuel des conseillers au sein de l'ORP pour améliorer constamment la qualité des consultations (réaction après contrôle des dossiers, présence muette à des entretiens, collaboration quotidienne, etc.);
- inciter les conseillers à observer en permanence l'effet de leur travail, à remettre en question leur manière de faire et à s'améliorer constamment en dialoguant avec leurs collègues.

**Placement**

Dans tous les ORP étudiés, l'ensemble des conseillers sont tenus de consulter les offres d'emploi et le système électronique d'information en matière de placement et de statistique du marché du travail (Plasta) pour y trouver les postes appropriés à leurs clients et les leur notifier; l'étendue de ces activités varie d'un ORP à l'autre.

Intensifier les activités de placement est avantageux en soi, mais oblige les ORP à réduire le temps consacré à d'autres domaines. Les plus performants des quatorze ORP ont généralement choisi d'accorder une attention moyenne aux activités de placement. Ils affectent 4 à 6% de leurs ressources, soit 25 à

40 minutes par conseiller et par jour, à l'étude des offres d'emploi et aux notifications correspondantes.

**Contacts avec les employeurs**

Ces dernières années, tous les ORP étudiés, autrement dit les cantons concernés, ont professionnalisé les contacts avec les employeurs. Nous constatons sur ce point que le souci de la qualité est élevé, encore que l'organisation varie.

Comme l'ont montré des études antérieures, les contacts avec les employeurs sont un facteur de succès important pour les services publics de l'emploi. Le niveau étant ici généralement bon partout, les différences de performance entre ORP ne devraient pas en dépendre de façon déterminante.

**Recours aux mesures du marché du travail**

L'un des ORP particulièrement performants met nettement l'accent sur les mesures du marché du travail (MMT); d'autres, tout aussi performants, montrent davantage de retenue. Autrement dit, si l'on examine le recours aux MMT des quatorze offices, on trouve toutes les variantes: aussi bien des ORP plus ou moins performants qu'un recours plus ou moins poussé aux MMT.

**Sanctions**

Dans tous les ORP étudiés, les conseillers doivent appliquer rigoureusement la grille du Seco qui fixe l'étendue des sanctions selon la gravité des infractions. Cela tient surtout au fait que les services de contrôle du Seco vérifient cette application rigoureuse.

**Causes des différences de performance entre les ORP**

Sur les quatorze ORP étudiés, huit s'avèrent particulièrement performants, six l'étant depuis des années et les deux autres s'étant nettement améliorés ces derniers temps. Ces ORP ne présentent presque pas de faiblesses pour la majorité des facteurs de succès nécessaires à leur mission; ils disposent, en outre, d'atouts particuliers qui pèsent favorablement sur l'un ou l'autre d'entre eux et qui varient d'un ORP à l'autre.

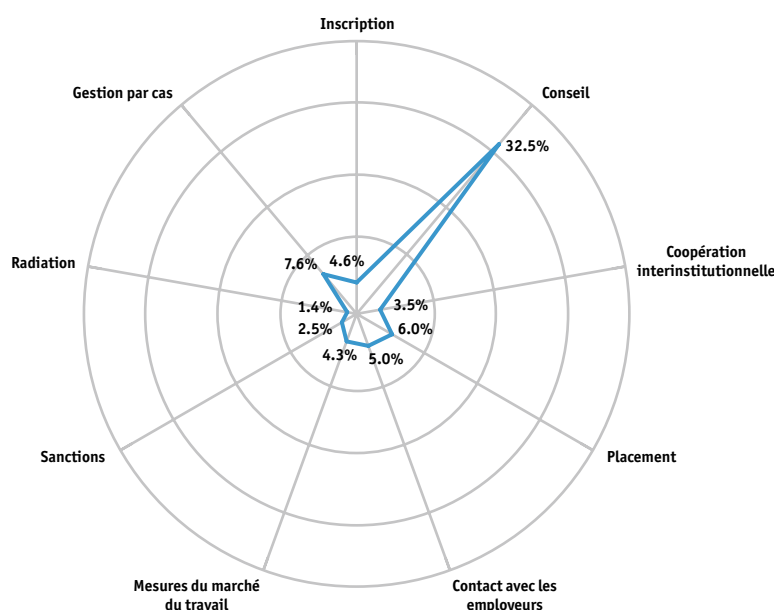
**Forces des ORP performants**

Les huit ORP performants étudiés font presque tous preuve des forces suivantes:

- dans sept cas sur huit, les objectifs et les indicateurs de performance ont une importance supérieure à la moyenne;
- dans sept cas sur huit, les performances individuelles de chaque conseiller sont évaluées, analysées et discutées au besoin avec les personnes concernées;

Graphique 2

## Étendue moyenne des différents champs d'activité des quatorze ORP étudiés



Remarque: les pourcentages qui figurent sur l'échelle indiquent quelle part des ressources totales des quatorze ORP étudiés est consacrée à chaque champ d'activité.

Source: Egger / La Vie économique

- dans cinq cas sur huit, les collaborateurs sont dirigés directement par les cadres; deux autres ORP connaissent un ni-veau intermédiaire, celui de l'équipe, dont le chef se voit chargé d'une responsabilité relativement élevée quant aux performances.

À part cela, la moitié au moins des ORP performants sont en avance quant aux facteurs de réussite suivants:

- quatre engagent beaucoup de ressources humaines dans les activités de fourniture de prestations proprement dites;
- cinq mettent à disposition des conseillers des moyens auxiliaires particuliers (listes de contrôle, boîtes à outils, etc., formation correspondante comprise) pour les soutenir dans leur travail quotidien;
- l'ambiance de travail n'est mauvaise dans aucun des huit ORP performants; elle semble même particulièrement bonne dans quatre d'entre eux;
- dans quatre ORP, la procédure de recrutement nous semble présenter des avantages par rapport aux autres.

#### Faiblesses relatives des ORP les moins performants de l'échantillon

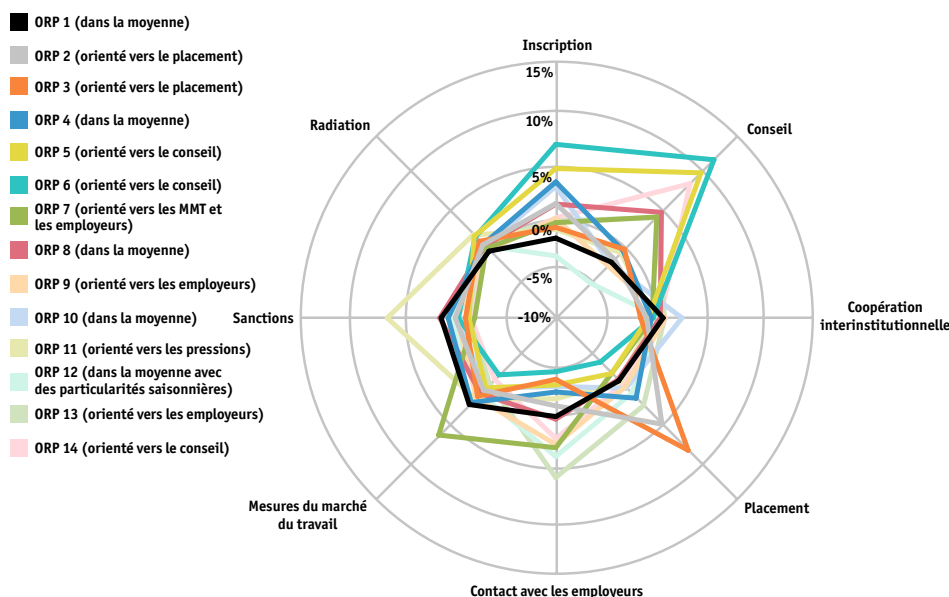
Si l'on considère inversement les faiblesses relatives des cinq ORP les moins performants de l'échantillon ou en voie de dégradation, on ne constate que peu de points communs, les problèmes se situant à des endroits différents. Dans le détail, nous avons

relevé les faiblesses suivantes (chaque ORP pouvant en présenter plusieurs):

- dans trois cas sur cinq, les objectifs et indicateurs de performance ont une importance plutôt subalterne dans les affaires quotidiennes, contrairement à ce qui se passe dans les ORP performants; en outre, le rendement individuel de chaque conseiller n'est ni évalué ni discuté;
- dans quatre ORP sur cinq, les collaborateurs ne sont pas dirigés directement par les cadres, mais par des chefs d'équipe; d'après nos observations, ceux-ci ne sont pas jugés sur les performances de leur équipe;
- dans un ORP, nous constatons une pénurie de personnel, qui aboutit à réduire le nombre et la durée des entretiens avec les demandeurs d'emploi;
- dans un autre, nous relevons des faiblesses en matière de recrutement de nouveaux conseillers; le personnel y fluctue, d'ailleurs, très fortement;
- dans un troisième ORP, les échanges d'expériences entre conseillers sont très faibles; à cela s'ajoute un moindre soutien spécialisé aux collaborateurs de la part des supérieurs; les contrôles de dossiers, la présence (muette) aux entretiens, les échanges entre supérieurs et conseillers dans les affaires quotidiennes ainsi que les réactions sont relativement rares;
- dans deux ORP, l'ambiance paraît moins bonne qu'ailleurs; or, nous partons de l'idée qu'il n'est pas possible d'obtenir de

Graphique 3

Écart entre les ORP au regard de la répartition de leurs ressources suivant les différents champs d'activité



Remarque: les pourcentages qui figurent sur l'échelle expriment l'écart qui existe entre les ressources en personnel consacrées à chaque champ d'activité dans les ORP et la moyenne constatée pour les quatorze cas étudiés.

bonnes performances dans de telles conditions – du moins n'avons-nous pas trouvé d'ORP où ce serait le cas;

- enfin, les cinq ORP présentent ici ou là des points faibles en matière de procédures internes.

#### Facteurs standard de succès

Les quatorze ORP étudiés atteignent presque tous un niveau élevé sur plusieurs points qui deviennent du même coup des facteurs standard. Ces derniers ne leur procurent pas d'avance par rapport aux autres offices, alors que tout manquement à cet égard peut signifier un handicap. Les facteurs standard sont à notre avis les suivants:

- sanction stricte de l'insuffisance des efforts entrepris;
- efforts actifs de placement de la part de tous les conseillers;
- assurance d'une qualité élevée dans les attributions de dossiers par des mécanismes appropriés;
- contacts actifs et de bonne qualité avec les employeurs; concentration de ces activités auprès de spécialistes choisis au sein de l'ORP ou auprès d'un service cantonal;
- spécialisation des conseillers en matière de collaboration interinstitutionnelle;
- haut niveau de formation des conseillers;
- concentration du processus de conseil, en particulier par accélération de la procédure d'inscription;
- réduction des charges de coordination au sein de l'ORP, lorsqu'une même personne

exécute les étapes consécutives d'une procédure.

#### Conclusion générale

Les ORP particulièrement performants depuis des années ne travaillent pas de manière foncièrement différente de ceux qui sont dans la moyenne ou dans le bas du tableau. Ils n'ont pas non plus d'idées ou de recettes particulières. Ils ne présentent, par contre, quasiment pas de faiblesses sur l'ensemble des facteurs de succès pertinents et se distinguent par des atouts particuliers – quoique toujours différents. En fin de compte, le succès de ces ORP est lié à la manière dont les conseillers sont recrutés, ainsi qu'aux instruments et à la «philosophie» qui les guident dans leurs affaires quotidiennes (surtout en ce qui concerne les résultats visés).

Pour les moins performants des ORP étudiés, on ne saurait dire qu'ils accusent des manquements fondamentaux dans la manière dont ils remplissent leur mission. La plupart des tâches sont exécutées de façon identique dans tous les ORP, à quelques détails décisifs près. Les points faibles présentés diffèrent d'un office à l'autre.

Grâce au pilotage par les résultats – établi il y a plus de dix ans par le Seco –, les ORP doivent constamment s'améliorer pour soutenir la comparaison et maintenir leur position au classement. Le but était, à l'origine, de les mettre en concurrence et il semble à nos yeux, avoir été atteint. ■