

Evaluation globale de la politique active du marché du travail en Suisse

Dictée par la rapide progression du chômage, la deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) a entraîné en 1995 une réorientation fondamentale de la politique suisse du marché du travail. Le passage de la politique passive pratiquée jusque-là à une politique plus active, axée sur l'intégration de demandeurs d'emploi, a commandé la création de nouveaux instruments. Parmi ceux-ci, mentionnons les offices régionaux de placement (ORP) et une large palette de mesures de marché du travail (MMT). Ces instruments entraînant parfois des coûts substantiels, il est légitime de poser la question de leur efficacité. Des études d'évaluation sont propres à donner des pistes sur les manières possibles d'améliorer la conception des mesures et d'engager les moyens disponibles avec une plus grande efficacité. La présente contribution décrit le contexte dans lequel s'est déroulé le récent programme d'évaluation globale de la politique active du marché du travail, esquisse les problèmes fondamentaux posés par l'analyse des effets et propose une synthèse des principaux résultats.¹

Par arrêté du 6 novembre 1996, le Conseil fédéral décidait de faire évaluer les instruments de marché du travail, entrés en vigueur le 1^{er} janvier 1997 dans le sillage de la révision de la loi sur l'assurance-chômage, par des organes neutres et indépendants de l'administration. En décembre 1996, la Commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance-chômage approuvait le financement d'un programme d'évaluation. Celui-ci devait fournir des résultats valables à l'échelon suisse concernant l'efficacité d'une sélection d'instruments de la politique active du marché du travail. L'analyse devait porter plus spécialement sur i) les effets des mesures d'occupation, des mesures de perfectionnement et de reconversion (deux sous-groupes des MMT) et du règlement relatif au gain intermédiaire, ainsi que sur ii) les incidences de l'institution des offices régionaux de placement (ORP) sur l'efficacité du service public de l'emploi. Le mandat d'évaluation fut découpé en cinq volets attribués à des instituts de recherche universitaires et non universitaires (voir tableau 1).

Tableau 1: les mandataires

Equipe de recherche	Titre
Prof. G. Sheldon	Les effets de l'institution des offices régionaux de placement (ORP) sur l'efficacité du service public de l'emploi
R. Lalive d'Epinay et Prof. J. Zweimüller	Mesures de marché du travail, droit à l'indemnité de chômage et durée du chômage: résultats d'une étude d'évaluation
PD M. Gerfin et Prof. M. Lechner	Evaluation économétrique des mesures de marché du travail en Suisse
A. Martinovits-Wiesendanger et D. Ganzaroli, GfS-Forschungsinstitut	Enquête auprès d'un panel de participants à des mesures. Evaluation des effets des cours Winword et de cuisine/service ainsi que des programmes d'occupation

¹ Nous remercions MM. S. Gaillard (USS), X. Schnyder von Wartensee (SSE) et M. Marti (Office du travail du canton d'Obwald et représentant des cantons), membres du groupe d'accompagnement, pour leurs remarques constructives sur les différents projets.

T. Bauer, B. Baumann, K. Künzi, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS)*	Gain intermédiaire pour chômeurs: un instrument utile pouvant être encore amélioré.
---	--

*) L'étude du Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) a déjà paru dans la Vie économique (11/99).

Buts de la politique active du marché du travail

Le but général de la politique active du marché du travail est double: *réinsérer aussi rapidement et durablement que possible* les chômeurs dans le monde du travail. Les effets des mesures doivent donc être jaugés en priorité selon les critères de la *rapidité* et de la *durabilité*. Parallèlement, au niveau opérationnel, la politique du marché du travail s'attache à préserver et à promouvoir l'aptitude au placement des demandeurs d'emploi. Or ces objectifs appellent un arbitrage: alors que l'objectif de la réinsertion *rapide* vise les effets à court terme, celui de la réinsertion *durable* est orienté vers les effets à moyen et à long terme. En accordant la même importance aux deux pôles de l'objectif général de la politique du marché du travail, on veut éviter que le demandeur d'emploi qui retrouve rapidement un travail ne le perde à nouveau par la suite.

Parallèlement à la définition des objectifs, il y a lieu de distinguer les effets induits par les instruments de marché du travail à court, à moyen et à long terme. En règle générale, les mesures censées déployer un effet à moyen voire à long terme durent plus longtemps, alors que les mesures censées agir à court terme sont de plus courte durée. Par exemple, un cours de langue s'étendant sur plusieurs mois représente un investissement pour toute la vie professionnelle et qui ne portera peut-être ses fruits qu'au bout de quelques années. En revanche, on attend d'un cours d'informatique d'assez courte durée qu'il produise des résultats très rapidement.

A côté de leurs effets principaux, certaines MMT déploient également des *effets secondaires* positifs. La participation à une MMT peut, par exemple, influencer favorablement sur le bien-être physique et psychique d'une personne. Ces effets sont importants. En effet, l'expérience a montré qu'un chômage de longue durée va souvent de pair avec une baisse de la motivation et de l'estime de soi. La participation à une mesure peut donc contribuer à renforcer la confiance en soi et l'aptitude au placement. Finalement, il ne faut pas sous-estimer le caractère structurant des mesures, programmes d'emploi temporaire en tête, qui impriment un rythme à la journée, ce qui peut avoir un effet positif en terme de maintien des qualifications clés, notamment pour les personnes difficiles à placer.

Analyse des effets des MMT

Les objectifs et effets décrits ci-dessus peuvent être opérationnalisés de diverses façons. On pourrait par exemple choisir comme critère d'analyse le revenu ou le type de contrat de travail en cas de réengagement, le taux de retour au chômage ou la qualité du nouvel emploi trouvé. Concernant les indicateurs de succès, les études d'évaluation se sont concentrées pour l'essentiel sur le taux de sortie du chômage et sur le raccourcissement de la durée du chômage induit par les MMT. Le choix de cet indicateur – qui, par la force des choses, laisse de côté d'autres dimensions tout aussi importantes – tient essentiellement au fait qu'il est relativement facile à opérationnaliser et à quantifier.

Même si l'on considère, comme indicateur d'effet, le seul fait de trouver un nouvel emploi, l'analyse causale des effets d'une mesure demeure une question complexe, étant donné que la différence entre indicateurs de succès avec et sans mesure n'est pas observable. On peut bien mesurer quelles sont, à différents moments, les chances d'une personne qui participe à une mesure de retrouver un emploi. Mais on ne peut pas, parallèlement, mesurer quelles auraient été ses chances si la personne en question n'avait pas participé à la mesure. En constituant un groupe témoin ou de contrôle composé de non-participants et comparable au groupe des participants, on peut certes établir un comparatif de réussite entre les deux

groupes.² Il faudra toutefois veiller à la meilleure concordance possible des caractéristiques entre les deux groupes (sexe, âge, nationalité, aptitude au placement, etc.), afin d'éviter que les effets mesurés ne soient faussés par la composition du groupe des participants, par exemple en raison d'un groupe de demandeurs d'emploi facile à placer (problème dit du "biais de sélection"). La difficulté d'une analyse causale consiste ensuite à isoler les effets qui tiennent uniquement à la participation à une mesure sur la durée de la recherche d'un emploi ou sur les chances de trouver un emploi.

Un autre problème de l'analyse causale des effets des MMT réside dans le choix du moment à partir duquel l'effet doit être mesuré. Les études partent toutes de l'idée qu'un effet se déploie au moment même où la personne au chômage entame une MMT.³ Certes, cette approche permet de calculer l'effet net de la participation à une mesure par rapport à la non-participation, mais avec la conséquence que l'interruption ou l'abandon de la mesure suite à un engagement est enregistré comme un succès. Si l'on accorde une priorité plus grande à une réinsertion rapide qu'à la stabilité de la réinsertion, on admettra que l'abandon d'une mesure est tout à fait souhaitable, alors que dans le cas contraire, il fera figure d'échec. Une fois de plus se pose donc ici la question de la pondération des objectifs. On constate par ailleurs que l'effort de recherche d'un emploi fléchit pendant la participation à une mesure; il en résulte que les mesures de plus longue durée tendent à moins bien tirer leur épingle du jeu face à l'évaluation.

Les principaux résultats de l'évaluation des MMT

Relevons d'emblée que les évaluations des MMT n'ont pu analyser de façon appropriée que les effets à court terme. Le mandat de prestations délégué aux cantons avec la révision de l'assurance-chômage (LACI) prévoyait l'institution des ORP au plus tard pour la fin de 1997. De ce fait, la période d'observation n'a pu commencer qu'en janvier 1998. En outre, l'obligation faite aux instituts chargés des travaux d'évaluation de présenter leurs résultats au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la deuxième partie de la révision LACI a limité la période d'évaluation à la fin de l'automne 1999. Dans ces conditions, les effets n'ont pu être analysés qu'au maximum une année après la participation à une mesure. L'analyse des effets a donc porté exclusivement sur les mesures menées dans le courant de l'année 1998. On s'est en outre concentré sur les mesures les plus importantes en termes de participation (voir encadré 1).

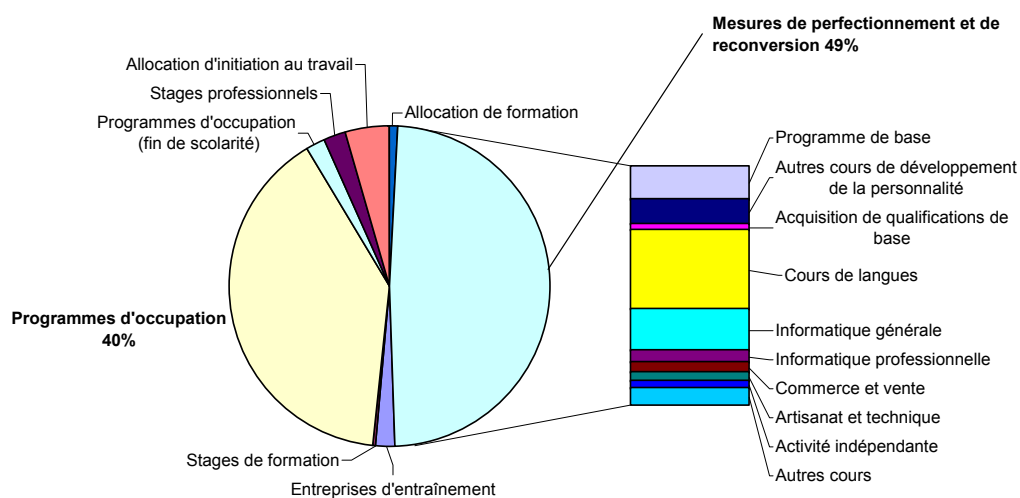
² On trouve dans la littérature spécialisée diverses méthodes pour former des groupes de référence en fonction des caractéristiques des participants. Aux Etats-Unis par exemple, de nombreuses expériences sociales sont conduites dans ce domaine. Dans les présentes études, on s'est servi uniquement de méthodes statistiques et économétriques. Les différences entre les études sont d'ordre méthodologique.

³ Une autre solution possible serait de prendre comme point de départ de l'évaluation des effets le moment de l'entrée au chômage ou alors le terme de la mesure.

Encadré 1: les MMT évaluées

En 1998, 10'248 places/année ont été mises à disposition pour les mesures de perfectionnement et de reconversion (cours de perfectionnement et de reconversion, stages de formation, entreprises d'entraînement) et 19'368 places/année pour les mesures d'occupation (emploi temporaire, semestre de motivation, stages professionnels, allocations d'initiation au travail). Le choix des catégories de mesures à évaluer a été opéré en fonction de la moyenne mensuelle du nombre de participants. Hormis les mesures d'occupation, ont été retenus selon ce critère, parmi les mesures de perfectionnement, les cours de développement personnel, les cours de langue et d'informatique et les mesures professionnelles spécifiques. Les instruments évalués ont constitué près de 90% de l'offre totale de mesures. Bien que la réglementation relative au gain intermédiaire ne soit pas une MMT à proprement parler, le rôle important joué par ce régime en Suisse justifie sa prise en considération séparée dans l'évaluation.

Graphique 1: nombre moyen de participants (par mois) aux MMT (1998)



Source: seco, statistiques du marché du travail, exploitations spéciales.

Remarque: le graphique n'inclut pas les personnes ayant bénéficié de contributions aux frais de déplacement quotidien (pendulaires), aux frais d'hébergement (séjour hebdomadaire) ou de mesures d'encouragement d'une activité indépendante. Double comptage possible.

Programmes d'emploi temporaire

Selon l'étude de Lalive d'Épinay et Zweimüller, les programmes d'emploi temporaire ont un effet plutôt positif. L'effet sur le taux de retour à l'emploi après la fin d'un programme est positif et significatif pour tous les groupes, à l'exception de celui des hommes suisses. L'institut de recherche GfS arrive à des résultats similaires, alors que Gerfin et Lechner donnent une appréciation nettement négative de ces programmes. D'après eux, les programmes d'emploi temporaire publics et privés ont pour effet de rallonger significativement la durée du chômage.

Mesures de perfectionnement et de reconversion

Dans ce domaine, tant l'étude de Lalive d'Épinay et Zweimüller que celle de Gerfin et Lechner font état de résultats très contrastés. D'un côté, elle indique des effets plutôt négatifs, ou alors non significatifs, en termes de chances d'engagement pendant la participation, d'un autre côté, des effets plutôt positifs, quoique pas toujours significatifs, pour le retour à l'emploi après la participation. On observe dans certains cas des différences considérables entre les différents types de cours et entre les groupes de participants. Ainsi, les mesures de perfectionnement s'avèrent particulièrement efficaces pour les femmes suisses, ce qui n'est guère le cas pour les hommes. Les résultats de l'institut GfS sont du même ordre. En outre, l'institut a trouvé que le sentiment de peur diminue chez les participants sur la durée. Il ressort également que les participants sont nettement plus nombreux que les non-participants à retrouver un emploi longtemps après le terme de la mesure.

Gain intermédiaire

Gerfin et Lechner ont en outre évalué les effets des gains intermédiaires, cette mesure obtenant le meilleur score de toutes les mesures étudiées. L'effet est le plus grand pour les chômeurs de longue durée peu qualifiés et difficiles à placer, alors qu'il est pratiquement nul pour les personnes faciles à placer. Avec cette appréciation, Gerfin et Lechner confirment les résultats pour l'essentiel positifs de la réglementation sur le gain intermédiaire, obtenus par le *Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien* (BASS).

Il faut relever ici que Lalive d'Épinay et Zweimüller font état d'un „effet du système“, qui se manifeste par un taux de retour à l'emploi plus élevé après 150 indemnités journalières environ. Or, comme on le sait, le droit aux allocations de chômage au-delà d'une période de 150 jours est lié à la participation à une MMT. Ce qui incite les auteurs à donner à cet effet de système l'interprétation suivante: à l'expiration de leur droit aux indemnités journalières normales, les demandeurs d'emploi préfèrent intensifier leurs recherches ou accepter une offre d'emploi plutôt que d'être contraintes de suivre une mesure. Autrement dit, selon Lalive d'Épinay et Zweimüller, les effets positifs des mesures résultent surtout de la plus grande discipline qu'elles imposent aux personnes sans emploi.

Analyse des effets du service public de l'emploi

L'étude de Sheldon se penche sur la question de savoir si l'institution des ORP a permis un gain d'efficacité par rapport à l'organisation antérieure du service public de l'emploi, qui s'appuyait sur plus de 3000 offices communaux du travail. Pour ce faire, Sheldon établit une comparaison de l'efficacité du service public de l'emploi dans son ensemble entre 1994 et 1998. Comme les ORP n'existaient pas encore en 1994, Sheldon a regroupé les offices communaux en unités correspondant aux futurs ORP.

Les résultats de Sheldon vont dans le même sens que ceux de l'évaluation des ORP par ATAG Ernst & Young, présentée au printemps 1999. Les deux études arrivent par exemple à la conclusion que les ORP n'exploitent pas encore suffisamment le potentiel de placement disponible, ATAG Ernst & Young parlant d'un part inexploitée d'au moins 20%, Sheldon

l'estimant à 23% environ.⁴ D'après Sheldon, la raison principale de ce potentiel inexploité tient au fait qu'un grand nombre d'ORP ont un bassin d'emploi trop petit. Il recommande le regroupement des petits ORP – si possible aussi par-delà les frontières cantonales – afin de tirer un meilleur parti des avantages d'échelle. Cela dit, Sheldon n'en conclut pas moins à une augmentation – quoique faible – de l'efficacité du service public de l'emploi à la suite de l'institution des ORP. Sur la base des résultats obtenus, il recommande en outre de renoncer à des contraintes quantitatives pour les prestations – par exemple en termes de places vacantes acquises ou les MMT à mettre à disposition – en tant qu'instrument de pilotage, étant donné que cette façon de procéder maximise l'engagement des moyens davantage que les effets.

Conclusions et perspectives

A l'exception de Sheldon, les auteurs des études se gardent généralement de formuler des recommandations concrètes. On ne pouvait d'ailleurs en attendre, faute d'*analyse des causes de l'efficacité* des MMT, qui demandent des éclaircissements supplémentaires. Les études d'évaluation présentées ici sont donc à voir comme des compléments à d'autres travaux déjà réalisés ou en cours.⁵ En outre, ces études se sont concentrées pour l'essentiel sur des indicateurs d'effets quantifiables. Or les ORP offrent des prestations qui sont souvent difficiles à quantifier, par exemple le conseil professionnel dans plusieurs domaines (orientation professionnelle ou mise en contact avec un conseiller spécialisé) – un service que les offices communaux du travail n'ont sans doute pas été à même d'offrir dans une mesure suffisante.

En dépit de ces réserves, il est d'ores et déjà possible de tirer un bilan provisoire des études d'évaluation, bilan que l'on pourrait résumer en ces quelques thèses:

Engagement ciblé des MMT

Sur la base des expériences réalisées à l'étranger, on sait que la sélection *ciblée* des demandeurs d'emploi pour la participation aux MMT est la condition sine qua non de l'efficacité de ces dernières. Les études effectuées confirment que la sélection des participants par les conseillers ORP n'est pas le fruit du hasard. Gerfin et Lechner relèvent par exemple que la participation à des cours de langue dépend fortement de la langue maternelle des chômeurs et de leur connaissance des langues étrangères. Ils montrent en outre que la probabilité de participer à une mesure varie fortement d'un canton à l'autre. Ce fait pourrait tenir aux différences observées quant à la palette des mesures offertes et aux priorités fixées entre les différents types de mesures. Relevons à ce propos que la coopération entre les différents acteurs impliqués, notamment entre la logistique des MMT (LMMT) et les ORP est actuellement à l'étude dans le cadre des mesures d'appui à la mise en œuvre de l'Accord ORP/LMMT/autorité cantonale 2000 avec les cantons. On attend de cette étude, qui contiendra une analyse de processus détaillée sous l'angle de l'économie d'entreprise, qu'elle donne de nouvelles pistes sur les façons d'optimiser l'assignation des demandeurs d'emploi aux diverses mesures.

Combinaison de mesures

Mieux cibler les MMT peut aussi vouloir dire les combiner entre elles. Les recherches de l'institut GfS ont en effet montré que les chances de réinsertion des demandeurs d'emploi augmentent avec la participation à un ensemble de mesures ("*pathway to integration approach*").

Synchronisation des mesures

Les études montrent que l'efficacité des mesures dépend fortement du moment auquel les demandeurs d'emploi participent à une mesure. La conclusion paraît claire: le plus tôt est le

⁴ Il faut considérer ici que les résultats de l'étude d'ATAG Ernst & Young se rapportent à la période de juillet 1997 à février 1998, alors que ceux de Sheldon portent sur l'année 1998.

⁵ Pour une présentation chronologique des différentes études, voir Curti M. et Robert G. (2000).

mieux. Le fait de commencer à participer à une mesure avant le terme de la durée normale d'indemnisation (en règle générale après 150 jours) augmente significativement l'efficacité de la mesure. Il s'avère également que, après la fin d'une mesure, la réinsertion doit être rapide car, pour les personnes qui restent assez longtemps sans emploi après ce terme, les perspectives de trouver un emploi s'amincissent rapidement. Lorsqu'une MMT est terminée, il est donc nécessaire d'assurer un suivi intensif des demandeurs d'emploi.

La motivation des demandeurs d'emploi est importante

On peut constater, notamment en ce qui concerne les cours d'informatique, que l'efficacité des cours augmente lorsque la participation est volontaire.

Orientation sur les effets plutôt que sur les prestations

L'étude de Sheldon montre qu'il importe de mieux cibler l'engagement des moyens en fonction des effets. Cela inclut surtout l'élimination de fausses incitations à tous les niveaux. Le nouvel accord avec les cantons tient compte de cet effort, en ce sens qu'il ne dicte plus les critères d'octroi des moyens disponibles, mais définit des indicateurs d'efficacité qui doivent servir de fil conducteur aux cantons et aux ORP. Dans ce contexte toujours, le regroupement des petits ORP en unités suprarégionales mérite réflexion, vu que cela permettra d'utiliser plus systématiquement les avantages d'échelle encore inexploités (Sheldon).

Les MMT ne remplacent pas une solide formation de base

Il importe de souligner que la formation de base et la promotion générale du perfectionnement professionnel ne sont pas des tâches qui relèvent de l'assurance-chômage. Mais, les cours de reconversion et de perfectionnement ne peuvent être fructueux que si les participants réunissent déjà certaines conditions de base. Il serait donc prétentieux d'attendre de ces mesures qu'elles permettent de rattraper le retard accumulé.

Revenons, pour conclure, au problème fondamental posé par le contexte dans lequel s'inscrit l'évaluation. En raison de la période d'observation relativement courte, les MMT censées produire des effets durables ont été doublement „discriminées“. Premièrement, elles durent généralement plus longtemps; deuxièmement, leurs effets ne se déploient pleinement qu'au bout d'un certain temps. Pour rendre justice à ces MMT, il faudrait étendre la période d'observation. En outre, l'accord qui vient d'être passé avec les cantons, axé sur les effets, ne pourra porter ses fruits qu'après un certain laps de temps. Pour ces raisons, la présente évaluation ne doit pas être comprise comme un jugement sans appel sur l'efficacité des MMT, mais plutôt comme la première étape d'un processus d'évaluation s'inscrivant dans la durée.

Bibliographie:

ATAG Ernst & Young (1999), *Etude d'évaluation sur les ORP. Rapport final*, contribution sur la politique du marché du travail no 4, série de cahiers OFDE.

Curti M. und G. Robert (2000, à paraître prochainement), *L'évaluation de la politique active du marché du travail*, in: Bulletin de la Société suisse d'évaluation.

Robert G. (2000), *Vers une assurance-chômage performante*, in: La Vie économique 4.