

Synthèse

La deuxième révision partielle de la loi sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), dont la deuxième étape est entrée en vigueur en janvier 1997, a apporté un changement important dans le service de l'emploi en Suisse: les offices communaux de placement, au nombre de plus de 3'000, qui assuraient jusque-là le service public de l'emploi ont été rassemblés en quelque 155 organes (état 1998) dénommés Offices Régionaux de Placement (ORP). Le but de la réorganisation consistait à donner au service public de l'emploi une structure plus performante. Le rapport ci-après rend compte d'une étude qui examine dans quelle mesure la réforme a atteint son but. L'étude est un sous-projet du programme national d'évaluation de la politique active du marché du travail adopté par la commission de surveillance du Fonds de compensation de l'assurance – chômage en juillet 1997.

Approche adoptée

L'approche adoptée pour effectuer cette étude s'inspire de la théorie de la production. Elle considère le placement public comme un processus de production ou de transformation au cours duquel des demandeurs d'emploi enregistrés¹ et des places vacantes (intrants ou intrants) sont transformés en nouveaux engagements et en placements (extrants ou outputs). Les effets de l'institution des ORP sur l'efficacité du service public de l'emploi sont fonction de la mesure dans laquelle la réforme est parvenue à augmenter l'efficacité de ce processus de transformation.

Le *graphique 1* présente la conception de l'étude. Comme on le voit, d'autres intrants que les demandeurs d'emploi et les places vacantes sont pris en compte. Il s'agit de facteurs qui influent sur l'efficacité d'un ORP mais qui ne sont pas en relation directe avec la réforme des ORP et dont l'influence doit par conséquent être éliminée. De cette manière, on prend en considération le fait que les ORP ne sont pas tous au départ dans des situations également favorables: on n'attendra donc d'aucun ORP davantage que ce que pourraient fournir des ORP comparables. En principe, il faudrait également considérer le

¹ Dans le rapport ci-après, la notion de demandeurs d'emploi recouvre les chômeurs enregistrés dans la statistique officielle du *seco* ainsi que les personnes qui participent à des mesures de reconversion et de perfectionnement ou à des programmes d'emploi temporaire ou qui exercent une activité procurant un gain intermédiaire.

nombre des postes vacants repourvus comme un extrant du processus de placement. Toutefois, la qualité de la base de données plaidait contre l'intégration de cette variable.

Graphique 1: Le service public de l'emploi en tant que processus de transformation

L'évaluation des effets de l'institution des ORP repose sur une comparaison de l'efficacité du service public de l'emploi avant et après la création des ORP. Les années de référence sont 1994 et 1998. Pour diverses raisons, ces deux années se prêtent bien à une comparaison. L'année 1998 s'avère favorable parce qu'elle garantit une certaine actualité des résultats tout en laissant aux ORP l'année 1997 comme période de transition pour développer leurs capacités. Quant à l'année de référence 1994, elle est choisie parce que c'est celle qui, si l'on considère la courbe du chômage, ressemble le plus à 1998 (voir *graphique 2*). A cela s'ajoute le fait qu'en 1994, aucun canton – hormis le canton de Vaud² – n'avait encore créé d'ORP.

Dans l'étude qui suit, la comparaison ne porte pas sur les ORP en eux-mêmes, mais sur les régions couvertes par un ORP. Celles-ci se composent de communes qui ont constitué en 1998 un "bassin d'emploi" pour un ORP. Le travail ci-après examine donc si la réorganisation des offices communaux de placement et leur transformation en ORP a augmenté l'efficacité du service public de l'emploi dans les régions ORP.

La source de données de l'étude est le Système informatisé de placement et de statistique du marché du travail (PLASTA) du **seco**, qui recense tous les demandeurs d'emploi enregistrés aux offices du travail et les places vacantes. La présente étude repose donc sur un recensement exhaustif qui est par définition représentatif pour toute la Suisse et pour les deux années comparées.

Mesure de l'efficacité du placement

L'efficacité du processus de placement dans une région ORP est mesurée ci-après en fonction du rapport entre ses extrants et ses intrants, c'est-à-dire de

² Selon BUCHER (1995), en 1994, trois des 24 (état 1998) ORP du canton de Vaud étaient en train d'être mis en place en 1994.

la productivité du processus ou encore de la capacité de la région ORP à faire de l'effectif des demandeurs d'emploi enregistrés et des places vacantes un flux de rapports de travail durables. Comme un rapport flux-effectif élevé implique un important roulement, donc une brève période dans l'effectif, le degré d'efficacité défini ici sera inversement proportionnel à la durée du chômage³. L'approche adoptée dans la présente étude mesure donc aussi, indirectement, les effets de la création des ORP sur la durée du chômage, laquelle est considérée comme le principal critère de succès dans les études d'évaluation de Ernst & Young Consulting (EYC, 1999). En résumé, on obtient l'équation suivante:

$$\text{Efficacité} = \frac{\text{Extrants}}{\text{Intrants}} = \frac{\text{Flux}}{\text{Effectif}} = \frac{1}{\text{Durée}} \quad (1)$$

"Data Envelopment Analysis": la méthode d'exploitation des données

La mesure de l'efficacité susmentionnée (1) ne peut pas être mise directement en pratique. Il manque en effet les facteurs de pondération adéquats pour rassembler en agrégats significatifs ces intrants et extrants hétérogènes. Pour résoudre ce problème général que pose la mesure pratique de l'efficacité, CHARNES ET AL. (1978) ont développé une méthode, dénommée "*Data Envelopment Analysis* (DEA)", qui – dans le cas présent – définit une pondération pour chaque région ORP de telle manière qu'une région ORP apparaît la plus productive possible par rapport aux autres régions ORP. La méthode permet d'établir le degré d'efficacité sur une échelle allant de 0 à 1 et le résultat obtenu indique dans quelle mesure une région ORP exploite son potentiel d'efficacité. Ce dernier est déterminé par l'efficacité de régions ORP comparables. Ainsi, par exemple, un degré d'efficacité de 0,8 signifie que la région ORP considérée, par rapport à ce que d'autres régions ORP réussissent à réaliser dans des conditions au mieux identiques, n'exploite que 80 pour cent de son potentiel d'efficacité. Ou inversement que la région ORP considérée – par rapport aux performances obtenues dans des régions ORP comparables – devrait pouvoir augmenter de 25 pour cent⁴ le nombre de ses demandeurs d'emploi réinsérés durablement. Comme la méthode DEA permet de prendre en compte plusieurs extrants simultanément, elle aboutit à une seule mesure d'efficacité pour tous les

³ Il faut entendre ici la durée d'un épisode de chômage terminé.

⁴ $= (0,8^{-1} - 1) \times 100$.

extrants. Il n'est ainsi plus nécessaire d'agréger ensuite les mesures d'efficacité spécifiques aux extrants à l'aide de pondérations arbitraires, comme dans l'étude d'évaluation des ORP de EYC (1999).

Composantes de l'efficacité du placement

Le potentiel d'efficacité inexploité d'une région ORP, autrement dit son "inefficacité", peut, au moyen de la méthode DEA, se ramener à deux facteurs fondamentaux:

- l'inefficacité liée au fait que la taille du bassin d'emploi de l'ORP est défavorable (ce que l'on appelle "inefficacité d'échelle") et
- l'inefficacité qui repose sur une activité de placement non optimale par rapport à d'autres régions ORP de même grandeur (inefficacité au sens strict ou mauvaise gestion).

L'efficacité d'échelle repose sur la théorie des externalités "*thick market*", qui postule que la probabilité de la conclusion d'une affaire augmente avec la profondeur du marché.⁵ Traduit sur le marché du travail, cela signifie que les chances de concordance entre les profils des places vacantes et des demandeurs d'emploi, donc de conclusion d'un rapport de travail, augmentent avec le nombre des places vacantes et des demandeurs d'emploi et avec la diversité qui en résulte.

Cette étude n'est pas centrée essentiellement sur l'efficacité en matière de placement proprement dite, mais plutôt sur son évolution. Compte tenu de ce qui a été dit jusqu'ici, l'évolution de l'efficacité (PTF)⁶ du service public de l'emploi d'une région ORP peut être découpée en trois composantes:⁷

$$PTF = PT \cdot \square EE \cdot EF \quad (2)$$

- où: PT^8 = évolution du potentiel d'efficacité de la région ORP,
 $\square EE$ = évolution de l'efficacité d'échelle (EE) de la région ORP et
 EF = évolution de son efficacité au sens strict.

⁵ Cf. DIAMOND (1982).

⁶ PTF = productivité totale du facteur

⁷ Cf. FÄRE ET AL. (1994). Les chiffres correspondant aux variations sont des indices. Une valeur de 1 signifie donc: aucune évolution.

⁸ PT = progrès technique.

Pour juger des effets de l'institution des ORP sur l'efficience du placement public, c'est la première composante d'une évolution de l'efficience (PT) qui nous intéresse en premier lieu car la réorganisation du service public de l'emploi liée à la réforme pourrait avoir entraîné des inefficiences passagères déformant l'image de la réalité. La méthode basée sur l'équation (2) permet d'éviter que des problèmes dus à la réorganisation ne soient faussement mis sur le compte de la réforme des ORP.

Evolution de l'efficience du placement de 1994 à 1998

Le *tableau 1* présente les résultats agrégés⁹ de l'application de l'équation (2), au moyen de la méthode DEA, aux 155 régions ORP. Les valeurs supérieures à 1 reflètent une amélioration, celles inférieures à 1 une péjoration par rapport à 1994. Comme on peut le constater, le tableau offre une image mitigée. Si la totalité des intrants du graphique 1 est prise en compte, y compris le nombre des places vacantes (V) et la part des demandeurs d'emploi participant à des mesures actives (MMT)¹⁰, il s'avère que l'efficience (PTF) du service public de l'emploi a presque diminué de moitié, le recul étant largement dû à une diminution correspondante du potentiel d'efficience (PT) qui nous intéresse. En revanche, lorsqu'on laisse tomber les deux intrants, on constate que l'efficience du service public de l'emploi augmente de 6,4 pour cent, l'essentiel de l'évolution reposant à nouveau sur une variation correspondante du potentiel d'efficience. L'exclusion des deux intrants laisse largement inchangées les autres composantes déterminant l'évolution de l'efficience.

Les causes de ce changement tiennent au fait que, de 1994 à 1998, la part des demandeurs d'emploi participant à des mesures actives est montée en flèche, passant de 0,03 à 0,32 pour cent (*graphique 2*), et que le nombre des places vacantes enregistrées par les offices du travail a presque triplé sans que l'on parvienne à faire augmenter en proportion le nombre mensuel des réinsertions durables. Selon la valeur de PT, l'investissement de moyens nettement plus importants aurait pu faire espérer pour 1998 un nombre environ deux fois supérieur de réinsertions durables. Le fait que cela ne se

⁹ Il s'agit de moyennes géométriques pondérées des valeurs correspondantes des 155 régions ORP, les parts relatives de demandeurs d'emploi (moyennes de 1994 et de 1998) des régions ORP servant de facteurs de pondération.

¹⁰ Les mesures actives comprennent exclusivement les programmes d'emploi temporaire, les mesures de reconversion et de perfectionnement ainsi que les gains intermédiaires.

soit pas produit ne plaide pas pour l'efficacité de la participation accrue des demandeurs d'emploi à des mesures actives. Ce manque manifeste d'efficacité peut toutefois tenir au fait que la durée maximale de l'indemnisation s'est nettement allongée entre 1994 et 1998. Les études empiriques de SHELDON (1999) tendent à indiquer que le recours accru aux mesures actives et la prolongation de la durée de l'indemnisation se sont mutuellement neutralisés.

Tableau 1

La forte augmentation du nombre des places vacantes enregistrées s'explique par le fait que le système de suivi des ORP, à partir de 1997, a amené les offices régionaux de placement à acquérir davantage de places vacantes. Manifestement, ces activités n'ont pas augmenté l'offre de possibilités d'engagement pertinente et connue des demandeurs d'emploi. Le résultat plaide contre l'imposition de standards de prestation, qui porteraient sur les moyens et non sur les buts du placement. Comme le montre l'exemple, de telles contraintes tendent à maximiser l'investissement de moyens plutôt qu'à rapprocher des objectifs visés.

Les gains d'efficience qui sont constatés sous exclusion des intrants V et MMT devraient être essentiellement imputables aux effets de la réorganisation, c'est-à-dire de la restructuration du service de l'emploi qui, éparpillé auparavant entre plus de 3'000 offices communaux du travail, est devenu l'affaire de 155 ORP. Ceci est corroboré par une autre constatation: l'institution des ORP, d'une manière générale, n'a pas apporté de gains d'efficience dans les cantons de petite dimension ou faiblement peuplés où il n'y avait de toute façon qu'un petit nombre d'offices communaux du travail et où il ne fallait donc pas s'attendre à ce qu'un regroupement ait des effets mirobolants.

Les petites variations enregistrées pour les deux autres composantes (EF, □EE) de l'efficience du placement indiquent que les problèmes dus à la réorganisation sont peu importants.

Graphique 2 : Chômeurs et demandeurs d'emploi en Suisse, 1990-1998

Importance des avantages d'échelle

L'influence de la grandeur d'un bassin d'emploi ORP sur les résultats indique la présence d'avantages d'échelle (externalités "*thick market*"). Des études approfondies montrent aussi que l'efficacité d'un ORP en matière de placement augmente avec le nombre des demandeurs d'emploi et des postes vacants qu'il a à traiter. Le *graphique 3* présente le rapport pour un ORP moyen du point de vue des autres intrants ("rapport moyen"). Les résultats se rapportent à l'année de référence 1998. Ainsi, l'efficacité d'un ORP en matière de placement augmente en fonction du nombre des demandeurs d'emploi et des places vacantes jusqu'à un total cumulé d'environ 5'000 unités. La cause des avantages d'échelle est la diversité liée à l'important effectif des places vacantes et des demandeurs d'emploi, diversité qui augmente la probabilité de trouver un emploi qui convienne.

*Graphique 3: Effets de la grandeur d'un ORP sur son efficacité en matière de placement*¹¹

Le constat selon lequel la grandeur du bassin d'emploi d'un ORP influe fortement sur son efficacité est diamétralement opposé aux résultats de l'étude d'évaluation des ORP réalisée par EYC (1999), qui n'a mis au jour aucun effet d'échelle. Cette divergence est liée à la méthode: celle utilisée par EYC¹², découverte dans les années 50¹³, est rarement utilisée aujourd'hui car elle est en règle générale incapable de dépister les effets d'échelle.

Conclusions

Les résultats obtenus permettent de tirer les conclusions suivantes:

- Le regroupement des quelque 3'000 offices communaux du travail en 155 ORP a amélioré l'efficacité du service public de l'emploi. Les pertes d'efficacité constatées sont liées au recours accru à des mesures actives et aux efforts accrus dans l'acquisition de places vacantes par les offices du travail; elles ne devraient pas être mises au compte de l'institution des ORP.
- Les efforts que les ORP ont déployés pour acquérir des postes ont eu des effets négatifs sur leur efficacité en matière de placement. Ces effets négatifs plaident contre l'application d'objectifs prescrits basés sur les

¹¹ Chaque point représente un ORP.

¹² Corrected Ordinary Least Squares.

¹³ Cf. WINSTEN (1957)

moyens du service de placement. C'est plutôt l'efficacité d'un ORP en matière de placement qui doit servir à cet ORP de jauge de performance. Pour déterminer cette efficacité, on dispose essentiellement de la méthode DEA créée à cet effet.

- Le constat selon lequel l'efficacité d'un ORP en matière de placement augmente en fonction de la grandeur de son bassin d'emploi plaide en faveur d'une exploitation plus intensive du potentiel de placement du PLASTA par-delà les limites régionales. Le résultat démontre également le bien-fondé des efforts déployés pour accroître la mobilité géographique des chômeurs. En outre, il va dans le sens d'un regroupement des petits ORP, au besoin par-delà les limites cantonales, pour agrandir leurs bassins d'emploi (par exemple, nombre des demandeurs d'emplois et places vacantes) et accroître ainsi l'efficacité du service public de l'emploi.

Références bibliographiques

- BUCHER, P. (1995), "Institution des offices régionaux de placement (ORP)", in: *La Vie économique*, avril, p. 42-47.
- CHARNES, A., COOPER, W., RHODES, E. (1978), "Measuring the Efficiency of Decision Making Units", in: *European Journal of Operational Research*, vol. 2, p. 429-444.
- DIAMOND, P. (1982), "Aggregate Demand Management in Search Equilibrium", in: *Journal of Political Economy*, vol. 90, p. 881-894.
- ERNST & YOUNG CONSULTING (EYC) (1999), "Berechnung der Wirkungen der RAV unter Berücksichtigung exogener Einflussfaktoren", rapport final à l'intention du **seco** et des responsables des offices cantonaux du travail, Berne.
- FÄRE, R., GROSSKOPF, S., NORRIS, M., ZHANG, Z. (1994), "Productivity Growth, Technical Progress, and Efficiency Change in Industrialized Countries", in: *American Economic Review*, Bd. 84, S. 66-83.
- SHELDON, G. (1999), "Arbeitsmarkt und Arbeitslosenversicherung", in: Kommission für Konjunkturfragen (Hrsg.), *Liberales wirtschaftspolitisches Konzept. Materialband*, Bern.
- WINSTEN, C. (1957), "Discussion on Mr. Farrell's Paper", in: *Journal of the Royal Statistical Society*, Serie A, Bd. 120, S. 282-284.