

Synthèse des résultats

La deuxième révision de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) a conféré aux mesures de marché du travail (MMT) une importance primordiale dans la politique de l'emploi en Suisse. L'article ci-après est basé sur une étude économétrique qui analyse les effets des mesures de perfectionnement et de reconversion ainsi que des programmes d'emploi temporaire sur la durée du chômage des personnes participant à ces mesures. Il examine également les effets sur le comportement des chômeurs – en particulier sur la sortie du chômage – induits par le principe, prévu par la LACI, qui consiste à subordonner le droit aux indemnités de chômage à la participation à des mesures actives.

1. Point de la situation

Dans les années 90, la Suisse a connu pour la première fois une forte progression du chômage après des décennies sans problèmes notables dans le domaine de l'emploi. Le taux de chômage augmenta alors considérablement, passant de 0,5% en 1991 à 4,7% en 1994, et son niveau resta élevé jusqu'à 1997.

L'aggravation des problèmes touchant le marché de l'emploi a abouti à une réorientation fondamentale de la politique suisse du marché du travail. Avec l'adoption de la deuxième révision partielle de la LACI, la politique de l'emploi est passée d'un système passif, se bornant à assurer le revenu des personnes au chômage, à un système actif, dans lequel les MMT jouent un rôle central. La concrétisation de cette révision fut réalisée à fin 1997, les offices régionaux de placement assumant dès lors, dans tous les cantons, les tâches qui leur ont été confiées (notamment l'offre de 25'000 places MMT).

2. Objectif du rapport et méthodologie

Le but du présent rapport est d'examiner, en appliquant des méthodes économétriques, les effets des mesures prévues dans le cadre de la LACI en termes de chances de retrouver un emploi. Le but explicite des MMT est d'améliorer l'aptitude au placement du demandeur d'emploi. Par conséquent, ce rapport examinera dans quelle mesure les cours de perfectionnement et de reconversion ainsi que les programmes d'emploi temporaire (PET) raccourcissent la durée du chômage. On utilisera comme indicateur le "taux de prise d'emploi". Celui-ci mesure la probabilité, pour une personne en quête d'emploi, de retrouver un travail dans un délai donné (un mois).

L'évaluation des mesures de marché du travail requiert des méthodes économétriques. La difficulté principale est le "problème de la sélection", qui consiste en ceci: les participants et non-participants se distinguent par toute une série de caractéristiques qui sont importantes pour le processus de sortie du chômage, mais dont une bonne part ne sont pas observables au moyen des instruments de l'économétrie (p. ex. motivation, contacts sociaux, talent, etc.). Cela signifie que l'effet causal ne peut pas être évalué par une simple comparaison des comportements, c'est-à-dire de la manière dont les participants et les non-participants s'y prennent pour sortir du chômage.

Si, par exemple, des personnes ayant des caractéristiques défavorables non observées (p. ex. manque de talent) participent plus volontiers à des mesures, une comparaison entre participants et non-participants mettra alors non seulement en évidence l'effet possible de la mesure sur les chances de trouver un emploi, mais également les effets des différences a priori non observables (p. ex. le talent) entre participants et non-participants. S'il existe de telles différences, il y aura une distorsion dans l'évaluation de l'effet de la mesure considérée.

Pour éviter les distorsions dues à la sélection, on appliquera dans le présent rapport une nouvelle approche dite méthode du "*timing of events*". Il s'agit en l'occurrence d'un modèle qui présente la participation à la MMT et les chances de retrouver un emploi comme des grandeurs déterminées simultanément et qui tient explicitement compte du fait que ces grandeurs dépendent de la durée du chômage passé.¹ Ce modèle permet d'identifier l'effet causal de la participation à la MMT.²

3. Les indicateurs utilisés

Le but explicite de la deuxième révision de la LACI consiste à améliorer l'aptitude au placement des personnes sans emploi, c'est-à-dire à leur permettre de réintégrer rapidement et durablement la vie professionnelle. Ce "principe d'activation" repose sur au moins deux **instruments** essentiels:

(i) Les personnes sans emploi doivent avoir la possibilité d'acquérir, en participant à des MMT, les qualifications nécessaires pour une réinsertion réussie dans la vie professionnelle.

(ii) Le droit à l'indemnité de chômage est étroitement lié à la participation à une MMT. La LACI prévoit un délai-cadre de deux ans pour le paiement de l'indemnité de chômage. Durant cette période, on établit la distinction entre les indemnités journalières "normales" et les indemnités journalières "spéciales". En règle générale, le droit aux indemnités journalières porte sur 150 jours. L'assuré peut ensuite toucher l'indemnité de chômage s'il est prêt à participer à une MMT (indemnités journalières "spéciales") ou si le canton ne peut pas lui offrir une telle mesure (indemnités journalières "spéciales à titre compensatoire").

Il en résulte les indicateurs suivants pour évaluer l'effectivité des mesures prévues dans la LACI:

ad (i): *L'effet d'une participation aux MMT sur la probabilité de retrouver un emploi dans un délai donné (un mois). Cet effet sera par la suite appelé **effet de la participation**. Dans ce contexte, il est important de distinguer entre un effet possible de la participation se manifestant *pendant* que la personne concernée participe à la MMT et un effet possible *après le terme* de la MMT. Participer à une mesure (p. ex. à un cours) prend du temps et les participants ne peuvent pas se consacrer aussi intensivement à la recherche d'un nouvel emploi. Le taux de prise d'emploi est donc plus faible pendant la MMT. L'effet positif souhaité ne devrait donc se manifester qu'après le terme de la MMT. Tous les effets de la participation évalués dans cette étude seront donc divisés en deux catégories: l'effet "pendant" la participation et l'effet "après" la participation.*

ad (ii): *L'effet, sur la prise d'emploi, de la fin du droit ou de l'approche de la fin du droit aux indemnités journalières normales. Cet effet est désigné ici par le terme **effet du système**. La nouvelle réglementation du droit à l'indemnité de chômage dans le cadre de la deuxième révision de la LACI incite peut-être davantage les personnes au chômage à prendre un nouvel emploi. Dans le cadre de la présente étude, on n'évaluera donc pas seulement l'effet direct de la participation à une MMT, mais également un éventuel effet indirect d'incitation provenant du droit aux indemnités journalières normales. Pour éviter une participation forcée aux MMT, les personnes sans emploi devraient faire davantage d'efforts pour trouver un emploi ou être mieux disposées à accepter un poste qui leur est proposé au fur et à mesure qu'elles approchent de la fin du droit aux indemnités journalières normales ou dès qu'elles ont atteint le maximum de ces indemnités.*

¹ Pour une vue d'ensemble sur l'appréciation des modèles économétriques de ce genre, cf. Van den Berg (2000).

² Les hypothèses nécessaires pour l'identification de l'effet causal de la participation sont les mêmes que celles posées dans le simple modèle à hasard proportionnel; cf. Abbring et Van den Berg (1998).

Tous les calculs ont été effectués séparément selon la nationalité et le sexe. Cette manière de procéder tient compte du fait que la position des femmes comme celle des étrangers est significativement différente de celle des hommes et des nationaux sur le marché du travail. On a en outre examiné séparément le groupe des personnes qui, au moment de l'entrée au chômage, n'avaient pas encore pu faire valoir leur droit à l'indemnité de chômage.³ Pour prendre en considération le caractère hétérogène des MMT, celles-ci ont été réparties en cinq catégories: "cours de base", "cours de langue", "cours d'informatique", "autres cours" et "programmes d'emploi temporaire".⁴

Tous les calculs effectués sont basés sur un échantillon comprenant environ 30% de toutes les personnes entrées au chômage en Suisse entre décembre 1997 et mars 1998. Dans la mise en valeur des données, on a tenu compte des phases de chômage de ces personnes jusqu'à mai 1999 au plus tard.

4. Effets de la participation aux MMT - Résultats

4.1. Effets de la participation aux cours

L'effet d'une participation à des cours de reconversion, de perfectionnement et de réinsertion sur le taux de prise d'emploi doit être apprécié de façon nuancée. Selon la mesure et le groupe de personnes considéré, la participation à une MMT a des conséquences différentes pour les chômeurs sur le marché du travail. Les effets des cours sur la prise d'emploi tendent à être plus favorables pour les femmes que pour les hommes. Tous les effets de la participation qui ont été évalués se rapportent à la première mesure de longue durée (au moins 5 jours). Le tableau ci-après donne une présentation synoptique des résultats de l'évaluation.

³ Les personnes n'ayant pas droit aux indemnités journalières sont (i) les personnes auparavant occupées, qui ont cotisé pendant une période de moins de 6 (12) mois durant les deux dernières années précédant le délai-cadre, dans le cas où elles sont tombées pour la première fois (plus d'une fois) au chômage durant les trois dernières années; (ii) les personnes auparavant non occupées, qui ne sont pas libérées de la période de cotisation ou qui sont soumises à un délai d'attente supplémentaire (jeunes de moins de 25 ans ayant achevé la scolarité obligatoire).

⁴ La répartition entre les différentes catégories est fondée sur les types de projets contenus dans la base de données du SIPAC. Les *cours de base* correspondent aux types de projets 2 et 3 (programmes de base et cours de développement personnel), les *cours de langue* au type 5 et les *cours d'informatique* au type 6 (informatique générale). La catégorie *autres cours* comprend tous les cours des types 4 (acquisition de qualifications de base), 7 (informatique spécialisée), 8 et 9 (perfectionnement commercial), 10 et 11 (cours artisanaux/techniques), 14 (hôtellerie et restauration), 15 (secteur de la santé) ainsi que le type de projet 16 (autres cours). L'*emploi temporaire* correspond aux types de projets 51 à 65 et 80 (emploi temporaire de jeunes en fin de scolarité obligatoire).

EFFETS DE LA PARTICIPATION

	Effet APRÈS la participation					Effet PENDANT la participation				
	Suisses	Suis- sesses	Etran- gers	Etran- gères	N'ayant pas droit	Suisse s	Suis- sesses	Etran- gers	Etran- gères	N'ayant pas droit
Cours de base	(-)	(+)	-	(+)	(+)	-	-	-	(-)	-
Cours de langue	(+)	(+)	-	-	(-)	-	-	-	-	-
Cours informatiques	(+)	+	(-)	(+)	(-)	-	(-)	-	(-)	(-)
Autres cours	(+)	+	(+)	(+)	(+)	-	-	-	-	(-)
PET	(+)	+	+	+	+	-	(+)	(-)	(+)	(+)

Remarques: Les valeurs inscrites sans parenthèses sont statistiquement significatives.

Cours de base. Une participation aux cours de base, pour les femmes, a plutôt tendance à augmenter le taux de prise d'emploi, bien que cette augmentation ne soit pas statistiquement significative. Par contre, les effets sont plutôt négatifs pour les hommes en général, et même significatifs pour les étrangers.

Cours de langue. Les chômeurs étrangers constituent une part importante des participants aux cours de langue. Pour ce groupe de personnes, la participation à un cours de langue a un effet significativement négatif sur la probabilité de trouver un emploi. Par contre, les cours de langue ont des effets plutôt positifs pour les nationaux. Toutefois, les effets évalués ne sont pas statistiquement significatifs.

Cours d'informatique. La participation à un cours d'application informatique augmente significativement le taux de prise d'emploi pour les Suissesses. Des effets positifs sont également enregistrés pour les autres groupes (à l'exception des étrangers et du groupe des personnes qui, à l'entrée au chômage, n'ont pas droit à l'indemnité), mais ces effets sont statistiquement non significatifs.

Autres cours. Le groupe restant – très hétérogène – des mesures de reconversion, de perfectionnement et de réinsertion a des effets tout à fait positifs sur la probabilité de trouver un emploi. Mais les effets ne sont ici statistiquement significatifs que pour les Suissesses.

4.2. Effets de la participation aux programmes d'emploi temporaire (PET)

L'effet de la participation à des PET sur le taux de prise d'emploi peut être jugé tout à fait positif. Il est quantitativement très fort pour les femmes ainsi que pour les personnes qui ne pouvaient pas encore faire valoir de droit à l'indemnité au moment de leur entrée au chômage. Il en est de même pour les hommes étrangers, mais pas pour les Suisses. Dans ce dernier cas, l'effet évalué est certes positif, mais il n'est pas statistiquement significatif et il est nettement plus faible quantitativement que pour les autres groupes.

4.3. Prise d'emploi pendant la participation à une MMT

A court terme – c'est-à-dire pendant la participation – les cours de reconversion, de perfectionnement et de réinsertion engendrent une baisse du taux de prise d'emploi. Ce recul est statistiquement significatif et quantitativement important pour la majorité des personnes et des types de cours. Les cours sont donc rarement interrompus pour prendre un emploi. Cette baisse du taux de prise d'emploi n'est pas en contradiction avec les objectifs de la LACI. A l'art. 60, al. 3, celle-ci dispose en effet que, si le cours l'exige, le participant n'est pas tenu d'être apte au placement pendant la durée du dit cours.

prenons comme hypothèse que l'entrée dans un cours de base, de langue, d'informatique ou autre et dans les PET a lieu après 3, 3.5, 3.5, 3.5 et 4.5 mois. La durée supposée de la MMT est respectivement de 1, 3, 1, 3 et 6 mois.

5. Effet du système - Résultats

Le couplage étroit du droit à l'indemnité de chômage avec la participation à une MMT a des effets importants sur le taux de prise d'emploi. On peut émettre ici l'hypothèse suivante: les personnes qui ne veulent pas être contraintes de participer à un cours ou à un programme font davantage d'efforts pour trouver un emploi ou sont mieux disposées à accepter un poste qui leur est proposé. Si tel est le cas, le taux de prise d'emploi devrait s'élever au fur et à mesure que l'on s'approche de la fin du droit à l'indemnité normale et se maintenir ensuite au niveau atteint. Les résultats concernant l'effet du système sont présentés dans le graphique 2 ci-après.

GRAPHIQUE 2. EFFET DU SYSTEME
(100 = 2 mois ou plus avant la fin de droit)

	Suisses	Suissesses
Référence (2 mois ou plus avant la fin de droit)		
1 mois AVANT la fin de droit		
Mois de la fin de droit		
Plus d'un mois APRES la fin de droit		
	Etrangers	Etrangères
Référence (2 mois ou plus avant la fin de droit)		
1 mois AVANT la fin de droit		
Mois de la fin de droit		
Plus d'un mois APRES la fin de droit		

Remarques: Une barre noire indique que l'effet est statistiquement significatif. Une barre grise indique que l'effet est statistiquement non significatif.

On constate empiriquement que – toutes choses égales par ailleurs – le taux de prise d'emploi est *plus élevé* chez les chômeurs qui ont déjà touché le maximum d'indemnités journalières normales. Il s'avère en outre que le taux de prise d'emploi augmente durant la période qui précède immédiatement le moment où est atteint le maximum d'indemnités journalières normales.

Ces résultats sont statistiquement significatifs et quantitativement non négligeables pour presque tous les groupes. Il y a pourtant, là aussi, des différences selon le sexe. Ainsi, par exemple, pour les hommes suisses, l'effet du système est plus élevé que dans la phase initiale d'une période de chômage, la différence étant d'environ 17% un mois avant la fin du droit aux indemnités normales, de 17% également durant le mois de la fin de droit et même de 38% après la fin de droit. Chez les hommes étrangers, ces valeurs sont respectivement de 28%, 20% et 39%. Chez les femmes suisses, on ne constate aucun effet avant la fin de droit, mais le taux de prise d'emploi augmente d'environ 30% durant le mois d'arrivée en fin de droit et, durant la période qui suit, il reste encore 21% plus élevé que celui qu'on enregistre durant la phase initiale d'une période de chômage. Pour les femmes étrangères, ces valeurs sont respectivement de 26%, 20% et 6%, mais elles ne sont pas statistiquement significatives, à la différence de la plupart des effets indiqués pour les autres groupes.

6. Résumé

L'effet positif des mesures actives de marché du travail prévues dans la LACI résulte essentiellement de la discipline qu'impose le couplage étroit du droit à l'indemnité de chômage avec la participation aux MMT. Selon nos estimations, ce système réduit sensiblement la durée du chômage.

Quant aux effets directs de la participation à une MMT sur le taux de sortie, il doit être apprécié avec plus de nuances. Ces effets sont différents selon le type de mesure et selon le groupe de personnes concerné. Ce sont surtout les PET qui ont des effets positifs sur la prise d'emploi. Le résultat est moins net en ce qui concerne les cours de reconversion, de perfectionnement et de réinsertion: là, les effets positifs escomptés sont nettement plus faibles.

Il convient d'observer ici que, faute de données, il est très difficile de se prononcer sur les effets à long terme de la participation à une MMT. Raison pour laquelle le présent rapport se borne à analyser les effets à court terme des MMT sur la durée du chômage. En outre, le rapport n'examine pas la question des effets de la participation à une MMT sur la stabilité des nouveaux rapports de travail ou sur les nouveaux salaires.

Il importe de souligner que cette étude ne constitue pas une analyse coûts-bénéfices des MMT. Une telle étude devrait tenir compte non seulement de l'effectivité de chaque mesure, mais également de ses coûts et d'autres effets positifs possibles. Il faut bien voir que les coûts ne sont pas seulement liés aux dépenses directes induites par l'offre de MMT, mais qu'ils peuvent également résulter d'éventuels effets d'aubaine ou de transfert sur le marché du travail. L'utilité de ces mesures pourrait être analysée non seulement sous l'angle de leur contribution à l'amélioration à long terme de la situation des participants sur le marché du travail, mais également au moyen d'autres indicateurs, tels que la santé, la criminalité, etc.