

OPTIMISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI: MISE EN PRATIQUE DES ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE DIVERSES ÉTUDES

Depuis 2006, les effets de la politique suisse du marché du travail ont été évalués de façon exhaustive par le biais de toute une série d'études. Un groupe de travail a été constitué: sa mission est d'isoler les potentiels d'optimisation que recèlent ces études au niveau de l'exécution et de les transmettre aux cantons. Ceux-ci ont été en même temps invités, d'une part, à développer des mesures aptes à améliorer l'efficacité de leur service de l'emploi et, d'autre part, à tenir informé le Secrétariat d'état à l'économie (Seco) de leur évolution. Pas moins de 250 mesures ont été annoncées, dont 87% sont déjà appliquées. L'article ci-contre présente les activités du groupe de travail et décrit trois projets concrets qui ont vu le jour dans les cantons de Saint-Gall, de Berne et d'Argovie.



Face à une hausse sans précédent du taux de chômage au milieu des années nonante, la politique de l'emploi a suivi une attitude plus active. C'est ainsi que la création des offices régionaux de placement (ORP), désormais bien connus, a permis à l'assurance-chômage (AC) d'atteindre un niveau de professionnalisme devenu indispensable. Pour le système du service public de l'emploi, ce fut un gigantesque pas en avant ainsi qu'un important investissement financier et humain. Il était et reste donc primordial de s'assurer que les moyens à disposition sont utilisés à bon escient et de manière ciblée. À cet effet, les dispositions en matière d'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) ainsi que les instruments auxquels les conseillers recourent, à l'instar des mesures de marché du travail (MMT), font continuellement l'objet d'une évaluation critique. Pour sa part, l'assurance-chômage (AC) est chargée d'attribuer à des instituts externes des mandats de recherche par le biais d'appel d'offres. Sur mandat de la commission de surveillance de l'AC, le Seco a commencé en 2006 à faire évaluer de manière exhaustive les effets de la politique du marché du travail, en lançant six projets d'étude¹. Les analyses des résultats avaient pour objectif, notamment, de mettre à la disposition des prestataires de services de l'AC (Confédération et cantons) des informations visant à améliorer leurs activités de pilotage et d'exécution. Le moment était particulièrement bien choisi: le degré de maturité croissant des institutions liées à la LACI ainsi que l'excellent environnement conjoncturel offraient des conditions optimales pour des enseignements à long terme.

Le projet Optimisation du service public de l'emploi

Une fois l'évaluation menée à bien, un groupe de travail du Seco a été chargé d'identifier les potentiels d'optimisation. Il a également eu pour tâche de veiller à ce que ces derniers soient effectivement exploités par les organes d'exécution, afin d'améliorer de façon durable l'efficacité de l'ensemble du système. Le projet qui en découlait s'est heurté aux problèmes suivantes: 1. Les études de suivi ont couvert l'ensemble de l'exécution de la LACI. En raison des divers objectifs de recherche, matières à évaluer et méthodes d'application, elles se sont distinguées par une nette autonomie, ce qui ne permet pas de tirer un constat

homogène. 2. L'exécution de la LACI relève des cantons. La Confédération n'exerce qu'un pouvoir de surveillance (voir [encadré 1](#)). Aussi, les organes cantonaux bénéficient-ils d'une importante marge de manoeuvre organisationnelle, ce qui permet également d'ancrer solidement l'exécution de la LACI au sein des marchés régionaux du travail. Toutefois, cela signifie que les cantons appliquent leur propre modèle d'organisation et de direction, voire leur propre philosophie en matière d'exécution. 3. Il n'existe aucune panacée face à cette multitude d'approches. Ce qui se révèle efficace pour un canton ou un ORP donné peut être mauvais pour un autre même voisin. 4. L'accord privilégie les résultats et débouche sur une concurrence fructueuse entre les cantons; il n'encourage, toutefois, pas de manière optimale les échanges, pourtant souhaitables, entre ces derniers. Comment, dans ces conditions, transmettre les informations nécessaires aux organes d'exécution? Comment fournir des recommandations d'optimisation s'il manque des études comparatives entre organisations? Quelle est la meilleure façon de communiquer les résultats à moyen et long termes de certaines mesures d'optimisation? Le pilotage par les résultats de l'exécution de la LACI se révèle être une aubaine: grâce à l'évaluation annuelle des résultats et à l'étalonnage des performances cantonales, l'incitation à améliorer les prestations est permanente. En d'autres termes, les cantons se doivent d'optimiser continuellement leur mode de fonctionnement en accroissant leur efficacité s'ils ne souhaitent pas rester à la traîne. Cela a permis au Seco d'orienter le projet sur les règlements contenus dans l'accord de prestations. Une solution a ainsi pu être trouvée, qui respecte non seulement la marge de manoeuvre des cantons, mais également les intérêts de la Confédération en matière de transparence et d'amélioration durable de l'efficacité: - informations fournies continuellement par les cantons ou l'Association des offices suisses du travail (AOST) quant à l'avancement du projet; - élaboration qualitative des potentiels d'optimisation et recommandations tirées des différentes études menées par le Seco et transmission aux offices cantonaux du travail; - définition par les cantons de leurs propres besoins d'optimisation sur la base de leurs potentiels et mise en place de mesures concrètes pour la réalisation des potentiels; - coordination de la mise en place et de la mesure de l'efficacité par un groupe de travail composé de représentants des cantons, de l'AOST et du Seco; - relevé des activités des cantons et contrôle de leur mise en oeuvre par le Seco après douze mois.

Des potentiels d'optimisation aux mesures concrètes

Le Seco a mis en relief certaines des remarques et conclusions essentielles qui se trouvent dans les analyses évoquées et identifié divers potentiels d'optimisation. Ceux-ci sont au nombre de 28, qui ont permis plus de 100 recommandations d'action. Les potentiels identifiés ont été regroupés en cinq domaines d'action bien précis. Certaines thèses communes aux différentes études ont pu ainsi être mises en lumière et les éventuels conflits d'objectifs ont été identifiés. Un mot d'ordre a été attribué à chaque domaine d'action: - organisation et direction des ORP: continuer à développer les ORP tant au niveau de l'organisation que du personnel et renforcer la culture du client; - conseil: dans le cadre de la stratégie de conseil visant à inciter les demandeurs d'emploi à adopter une attitude active et à éviter le chômage de longue durée, mieux cibler le recours aux instruments en prenant en compte des groupes-cibles; - placement et employeurs: consolider la collaboration avec les employeurs tant sur le plan qualitatif que quantitatif et améliorer la qualité du placement; - MMT: mieux axer l'offre en MMT sur les besoins et le marché; les employer en premier lieu pour améliorer le comportement à adopter lors d'une recherche d'emploi et en faire une évaluation systématique; - collaboration interinstitutionnelle (CII): intensifier la CII et promouvoir la collaboration entre l'AC, l'AI et les services sociaux en impliquant plus largement les institutions de formation. Les résultats de l'analyse ont ensuite été transmis aux cantons, lesquels ont été invités à mettre au point des mesures visant à exploiter les potentiels, puis à les communiquer au Seco. Il a été surprenant de constater le nombre de mesures élaborées par les cantons. En effet, plus de 250 activités ont été communiquées, l'accent ayant été principalement mis sur les activités de base, soit l'organisation, le conseil et le placement (voir [graphique 1](#)). En fonction des besoins individuels de chaque organe d'exécution, les mesures se sont sensiblement différenciées quant à leur contenu et aux moyens dévolus à leur application. Elles vont de modifications mineures au niveau de la pratique (par ex. changement rapide de conseiller en cas de placements sans effet ou contrôle de certaines mesures de marché du travail) à des projets limités dans le temps (notamment projet-pilote de présélection de l'ensemble des nouvelles inscriptions, dans un but de placement mieux ciblé) en passant par des

réorganisations importantes (telle que la création d'un organe chargé du contrôle des processus et de la qualité, y compris pour les audits dans les ORP). Le Seco a examiné les activités cantonales sous l'aspect de leur pertinence pour le système d'exécution. Les analyses plus pointues ou les visites sur place se sont limitées à des mesures uniques, en avance sur leur temps, d'une portée intéressante ou particulièrement novatrices, en raison de leur intérêt pour l'ensemble des organes d'exécution. Certains projets et leurs résultats actuels ont été débattus en novembre 2008 à l'occasion d'un échange d'expériences au niveau national (pour des exemples, se référer aux [encadré 2](#) , [encadré 3](#) et [encadré 4](#)), provoquant des débats passionnés entre les participants sur les nouvelles perspectives d'amélioration. Finalement, le compte rendu quantitatif a indiqué que 87% des mesures cantonales ont été appliquées (voir [tableau 1](#)). En outre, les cantons ont estimé ces dernières comme étant fructueuses à 80%, soit une majorité des mesures prises. Au moment de l'analyse, 40 autres mesures n'avaient toujours pas été évaluées. En fin de compte, seules 33 mesures n'auront pas été retenues, en raison surtout du manque de ressources en personnel, celui-ci ayant été réduit pour des raisons conjoncturelles² .

Conclusion

Les études portant sur l'évaluation des résultats du service public de l'emploi peuvent, dans l'ensemble, être considérées comme bénéfiques. On peut espérer que le processus constant d'amélioration ait insufflé au service public de l'emploi un nouveau souffle, afin que l'AC puisse fournir des prestations économiquement efficaces compte tenu des défis actuels. Seule ombre au tableau: en raison des nombreux types d'organisations existants, il n'a pas été possible de quantifier l'efficacité de chaque mesure, ni de chiffrer les économies possibles. De telles conclusions pourront au plus tôt voir le jour lorsque les résultats des années à venir seront disponibles avec leurs évaluations. À cet égard, les données des prochaines études scientifiques portant sur l'efficacité présenteront un certain intérêt. Il serait à l'avenir souhaitable de créer une plateforme nationale regroupant connaissances, expériences et mesures innovantes dans le cadre de l'exécution de la LACI. Cela faciliterait la transmission des résultats d'études dans la pratique et permettrait de mettre directement à disposition de tous les intéressés les expériences qui ont porté leurs fruits de même que les solutions concrètes proposées par les organes d'exécution.

[Graphique 1 «Répartition des mesures annoncées par les cantons»](#)

[Tableau 1 «Mesures et compte rendu»](#)

[Encadré 1: L'accord de prestations axé sur les résultats](#)

[Encadré 2: Éviter le chômage de longue durée grâce à des mesures rapides et énergiques: exemple d'un projet-pilote mené dans le canton d'Argovie](#)

[Encadré 3: Une analyse volontaire de situation réalisée dans le canton de Berne](#)

[Encadré 4: Avenir 50+: mesures visant à préserver les demandeurs d'emploi plus âgés du chômage de longue durée](#)

[Télécharger cet article \(PDF, 150KO\)](#)



Michael Peter
Services PLASTA, ORP, LMMT, Secrétariat d'État à l'économie (SECO), Berne

[Site by Liip AG](#)