



Axes de recherche pour la période de 2016 à 2019

Commission de surveillance du fonds de com- pensation de l'assurance-chômage

Berne, le 15 décembre 2015

Le présent document indique dans quel cadre des groupes de chercheurs externes peuvent demander à la commission de surveillance du fonds de compensation de l'assurance chômage (CS AC) le financement de projets de recherche ou d'évaluation qu'ils ont créés de leur propre chef et dans quel cadre le SECO peut, en tant qu'instance responsable, lancer un appel d'offres pour ses propres projets de recherche et d'évaluation.

Table des matières

Situation de départ	3
1 Analyses économiques aux niveaux de l'économie globale, du marché du travail et de la société dans son ensemble	5
1.1 Les défis économiques en lien avec la politique du marché du travail.....	5
1.2 Les répercussions de la politique du marché du travail sur l'ensemble de l'économie	7
2 Pilotage du système de l'AC et mise en œuvre opérationnelle	8
2.1 Efficacité et pertinence du pilotage de l'ensemble du système.....	8
2.2 Orientation stratégique des ORP / LMMT / ACt et CCh.....	9
2.3 Mise en œuvre opérationnelle des ORP / LMMT / ACt et CCh.....	10
3 Parcours professionnels, transitions et interaction entre les institutions sociales	11
3.1 Parcours professionnels et transitions	11
3.2 Interaction entre les institutions sociales (AC, AI, aide sociale).....	12
4 Bibliographie.....	13

Situation de départ

Conformément au mandat légal conféré par les art. 73 et 73a LACI « Subventions visant à promouvoir la recherche en matière de marché de l'emploi », des études externes sont (co)financées et suivies par le fonds de compensation de l'assurance-chômage. Il s'agit d'une part de travaux visant à identifier les causes du chômage en Suisse et à évaluer suffisamment tôt les conséquences sociales et économiques du chômage et des nouvelles formes de travail. D'autre part, l'efficacité de la politique suisse du travail est analysée sous l'angle de la réalisation des deux objectifs principaux de la LACI, à savoir « garantir aux personnes assurées une compensation convenable » et « prévenir le chômage imminent, combattre le chômage existant et favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail » (art. 1a, al. 1 et 2 LACI).

Art. 73 Subventions visant à promouvoir la recherche en matière de marché de l'emploi

¹ Aux fins de contribuer à équilibrer le marché du travail, l'assurance peut allouer des subventions destinées à promouvoir la recherche appliquée en matière de marché de l'emploi.

² La commission de surveillance statue sur l'allocation des subventions. Le montant de ces subventions représente de 20 à 50 % des frais pouvant être pris en compte. Le Conseil fédéral détermine les frais à prendre en compte.¹

³ L'organe de compensation peut délivrer lui-même des mandats de recherche avec l'accord de la commission de surveillance. En pareil cas, il prend les frais entièrement à sa charge, à moins que la participation d'autres organes n'ait été prévue.²

Art. 73a¹ Evaluation

L'organe de compensation veille, après consultation de la commission de surveillance, à ce que l'efficacité des mesures relevant de l'assurance-chômage soit contrôlée. Les résultats principaux de ces évaluations sont communiqués au Conseil fédéral et publiés.

L'autorité de décision pour les mandats publics de recherche et d'évaluation est la commission de surveillance du fonds de compensation (CS AC) (art. 89 al. 4 LACI).

Les présents axes de recherche visent à concrétiser le mandat de recherche ancré dans la loi et servent de base de décision à la CS AC. Les groupes de chercheurs externes peuvent motiver leurs demandes de financement de projet qu'ils adressent à la CS AC. Par ailleurs, les axes de recherche servent de base au SECO pour soumettre ses propres demandes de financement à la CS AC.

Situation de départ pour les axes de recherche actuels

Le présent document s'inscrit dans le prolongement des « Axes de recherche pour la période de 2008 à 2012 » et tient compte de l'état actuel de la recherche, notamment des trois vagues d'évaluation réalisées.

Les deux premières vagues d'évaluation (2002 à 2007) se consacraient au fonctionnement général du service public de l'emploi et aux mesures du marché du travail, les expériences du nouveau système et des nouveaux instruments étant alors limitées. Une fois le service public de l'emploi et les MMT bien en place, la troisième vague d'évaluation (2010-2015) consistait avant tout à renforcer le système de manière ciblée.¹

Comme le montrent notamment les expériences acquises dans le cadre de la troisième vague d'évaluation, une telle approche nécessite une forte implication des organes d'exécution. Or les gros projets concentrés dans le temps tels que cela était le cas pour la troisième vague d'évaluation ont montré leurs limites en raison de cette charge de travail supplémentaire et

¹ Les études réalisées dans le cadre de la troisième vague d'évaluation ont été publiées au fur et à mesure à partir d'avril 2013 dans la série de publications du SECO « Politique du marché du travail ». Les rapports sont disponibles sur le site Internet du SECO à l'adresse www.seco.admin.ch > Documentation > Publications et formulaires. Afin de faire connaître les études à un public plus large et intéressé, des résumés ont été publiés également sous forme d'articles dans la revue « La Vie économique », dans les éditions d'avril 2013 (1 étude), septembre 2013 (introduction et 3 études) et mai 2014 (article général et 3 études). Les articles sont disponibles en allemand et en français et peuvent être téléchargés au format .pdf à l'adresse www.lavieeconomique.ch.

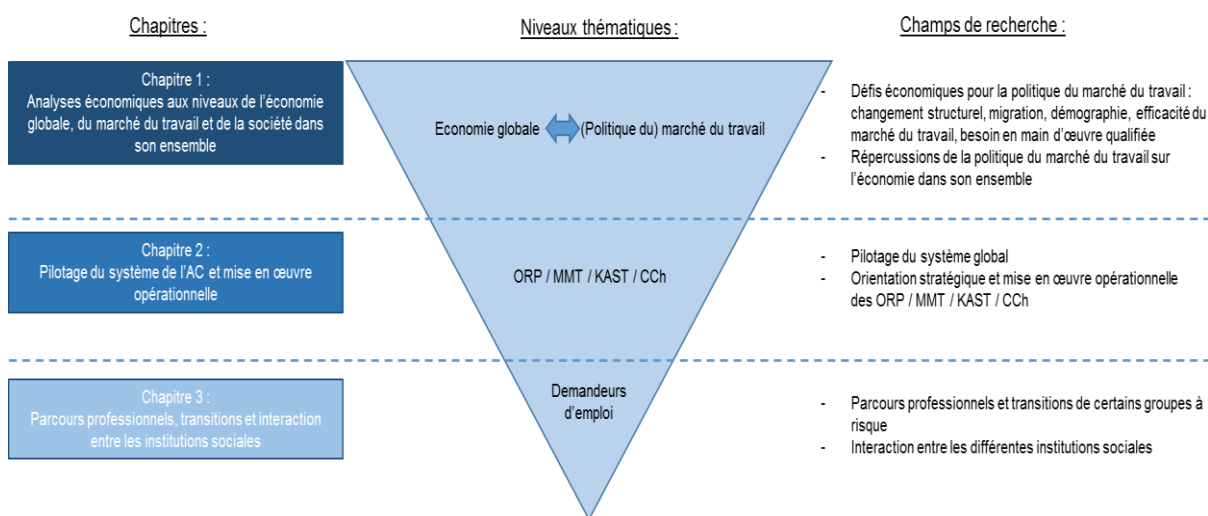
des difficultés qui en résultent. A l'avenir, les mandats de recherche ne devront plus être attribués dans le cadre de grandes vagues mais il conviendra d'établir des axes de recherche et d'attribuer séparément ou par petits groupes les mandats de recherche correspondants.

Structure des axes de recherche de 2016 à 2019

Les présents axes de recherche ont été élaborés sous la direction du SECO, en collaboration avec les organes d'exécution cantonaux. Les champs de recherche représentés correspondent à une situation à un moment précis étant donné que le besoin de recherche dépend également du contexte économique et politique et ne peut donc être anticipé avec fiabilité pour plusieurs années. En outre, une place doit être laissée pour les problématiques soulevées par les experts et les entités politiques en-dehors de l'administration. C'est pourquoi le présent document comprend une sélection de thèmes qui se prêteraient à un soutien de la CS AC, mais il n'entend pas couvrir la totalité des thèmes jusqu'en 2019. Les questions en lien direct avec les causes du chômage et la lutte contre le chômage, ainsi que la garantie d'un marché du travail équilibré, sont au cœur des préoccupations.

Les présents axes de recherche comprennent globalement trois niveaux thématiques :

- Questions économiques concernant l'économie globale, le marché du travail et la société dans son ensemble
- Questions concernant le pilotage du système de l'AC et de la mise en œuvre opérationnelle au niveau des organes d'exécution
- Questions concernant les parcours professionnels, les transitions et l'interaction entre les institutions sociales au niveau des demandeurs d'emploi.



Le présent document est structuré de la manière suivante :

- Le chapitre 1 est consacré au besoin de recherche dans le cadre de l'économie globale, dans laquelle est intégrée la politique du marché du travail. Il s'agit d'une part d'évaluer les répercussions des principales tendances économiques sur la politique du marché du travail et d'autre part, de mettre en évidence les répercussions de cette politique sur l'économie globale.
- Le chapitre 2 porte sur le pilotage du système dans son ensemble, l'orientation stratégique des organes d'exécution et la mise en œuvre opérationnelle des différents instruments de la politique du marché du travail.
- Le chapitre 3 présente les champs de recherche en lien avec les demandeurs d'emploi annoncés auprès d'un ORP. Il se focalise essentiellement sur les parcours professionnels, les transitions, et les champs d'interaction entre les institutions sociales.

1 Analyses économiques aux niveaux de l'économie globale, du marché du travail et de la société dans son ensemble

1.1 Les défis économiques en lien avec la politique du marché du travail

La Suisse est une petite économie ouverte intégrée dans un environnement dynamique et global. Une compréhension profonde des évolutions économiques, telles que le changement technologique, et de leurs répercussions sur le marché suisse du travail, sont indispensables pour garantir la réussite de la politique du marché du travail. Il convient donc d'identifier le plus tôt possible les nouvelles évolutions susceptibles de devenir des tendances durables voire de se transformer en phénomènes ayant des conséquences à long terme.

Du point de vue de l'économie globale, cinq champs de recherche ressortent principalement : (a) le changement structurel et les modifications associées de la structure de l'emploi, de la productivité du travail et du chômage, (b) les défis du changement démographique et sociétal pour la politique du marché du travail, (c) l'efficacité du marché du travail dans le sens d'un chômage structurel bas et de la meilleure adéquation possible entre profils de poste et demandeurs d'emploi, (d) les conséquences de la migration sur le marché suisse du travail et la politique du travail, et (e) le besoin de main d'œuvre qualifiée et les champs d'interaction entre la politique du marché du travail et la politique de la formation.

(a) Changement structurel : Pour qu'une politique du marché du travail soit efficace, il est nécessaire de comprendre dans le détail les répercussions des changements structurels actuels sur la structure de l'emploi et le chômage. Ces changements structurels doivent être identifiés le plus tôt possible afin que la politique du marché du travail et la politique de la formation puissent si nécessaire réagir de manière précoce et optimale aux nouveaux besoins du marché suisse du travail.

Dans ce contexte, les questions de recherche en lien avec l'évolution de la structure de l'emploi et de la productivité du travail ainsi qu'avec l'évolution à long terme du chômage structurel et de ses causes, sont essentielles. Une étude récente présente les facteurs susceptibles d'expliquer la légère augmentation du chômage incompressible ces vingt dernières années en Suisse (Bolli, et al., 2015). Des éclaircissements doivent encore être apportés sur les causes du chômage structurel et sur l'impact du changement technologique, notamment de la numérisation, sur la structure de l'emploi et sur les besoins de formation dans le futur. La prise en compte de l'évolution de la Suisse dans le contexte international joue elle aussi un rôle majeur : comment expliquer par exemple les convergences / divergences dans les tendances du chômage si l'on compare aux régions et pays voisins ?

Le développement de formes de travail flexibles sous l'angle des nouvelles possibilités techniques (nouvelles technologies de la communication, télétravail, joignabilité hors du lieu de travail) d'une part et de l'exigence imposée aux entreprises et aux collaborateurs de réagir de manière flexible aux évolutions à court terme d'autre part, doit être analysé en continu.

(b) Démographie : L'évolution démographique entraîne une modification de la structure de la population active. Or cette évolution engendre des adaptations pour le marché du travail. Une étude récente de l'OCDE (2014) classe la Suisse en très bonne position en comparaison internationale en ce qui concerne le taux d'activité des seniors. En outre, d'après l'OCDE toujours, les sous-groupes, tels que par exemple les personnes peu qualifiées, présentent une très grande capacité à occuper un emploi. D'un point de vue économique, l'impact du vieillissement de la population sur le taux d'activité et sur la structure de l'emploi, et les interactions

entre les réformes des institutions sociales à venir, par exemple une flexibilisation de l'âge de la retraite, et l'assurance-chômage, représentent un besoin de recherche supplémentaire.²

(c) Efficacité du marché du travail : Les organisations internationales telles que l'OCDE estiment que le marché suisse du travail est très efficace, et ce grâce à sa grande flexibilité et sa capacité d'adaptation. Un marché du travail efficace est caractérisé par un chômage structurel bas et un rapport équilibré entre la demande et l'offre d'emplois. Une observation régulière de l'efficacité du marché du travail et de son évolution à long terme est importante afin de pouvoir réagir de manière précoce aux évolutions indésirables par le biais d'une politique adaptée.³ Les questions qui se posent ici concernent la manière dont le chômage hors conjoncture peut être mesuré avec la plus grande fiabilité et son évolution dans le temps, et par là également l'évolution des différentes composantes du chômage hors conjoncture, à savoir le chômage frictionnel et le chômage structurel à proprement parler. Les évaluations relatives à l'efficacité du marché du travail ne doivent donc pas se limiter à des analyses de l'état des lieux mais doivent surtout tenir compte de l'évolution de la situation. L'analyse périodique de la situation et de l'évolution des emplois atypiques-précaires et du sous-emploi est tout aussi importante que celle des différentes formes de chômage.⁴ Il est par ailleurs essentiel d'identifier suffisamment tôt les signes d'une inadéquation systématique entre les emplois disponibles et les profils des demandeurs d'emploi.

(d) Migration : Il est indispensable de comprendre les causes et les conséquences de la migration ainsi que les facteurs de réussite d'une intégration durable des migrants dans le marché de l'emploi pour permettre un fonctionnement optimal des institutions de l'AC aussi bien au niveau institutionnel qu'au niveau de la mise en œuvre.⁵ Cela pose également des questions concernant l'intégration dans le marché du travail d'une immigration précisément non axée sur le marché du travail. Les futurs sujets de recherche reposent également sur les problématiques qui étudient les effets d'éviction possibles de l'immigration sur la population active suisse, et les facteurs permettant une complémentarité des travailleurs suisses et étrangers. De la même manière, les facteurs explicatifs de l'intégration réussie (à des degrés variables) des immigrés dans le marché suisse du travail présentent eux aussi un intérêt notable.

(e) Besoin en main d'œuvre qualifiée et champs d'interaction entre la politique du marché du travail et la politique de la formation : La politique du marché du travail et la politique de la formation sont étroitement liées. Le système de formation dual est généralement perçu comme un facteur clé de la réussite du marché suisse du travail. La manière dont ces deux domaines s'influencent mutuellement est donc au cœur de la thématique. Dans un contexte de changement structurel permanent et de besoin croissant en main d'œuvre qualifiée dans les différentes branches, il est important d'adapter de manière dynamique l'offre de formation aux besoins du marché du travail. Pour ce faire, il convient d'identifier de manière fiable sur la base de critères objectifs les professions induisant un risque de pénurie en personnel qualifié. Dans leur étude parue en 2014, Kägi et al. ont développé un système d'indicateurs qui doit mettre en évidence ce besoin en personnel qualifié et définir à partir de là les professions pour lesquelles celui-ci n'est pas couvert. L'adéquation entre les besoins du marché du travail et les offres de formation existantes reste un thème central du programme de recherche. Ainsi, il serait intéressant d'analyser les exigences et les besoins du marché du travail d'une part, et l'offre de la formation en termes de connaissances, de compétences et d'aptitudes d'autre part, en ayant toujours en ligne de mire un équilibre optimal du marché du travail.

² Le besoin de recherche concernant l'efficacité du service public de l'emploi en vue de la réinsertion des travailleurs âgés est présenté plus en détail dans le chapitre 2.

³ Cf. Sheldon, 2010 ; Sheldon, 2006

⁴ L'évolution des emplois atypiques-précaires en Suisse a été étudiée pour la dernière fois en 2010 (cf. Ecoplan, 2010).

⁵ Les questions relatives à la mise en œuvre opérationnelle sont abordées dans le chapitre 2.

1.2 Les répercussions de la politique du marché du travail sur l'ensemble de l'économie

La politique du marché du travail et le marché du travail lui-même fonctionnent en interaction. Les prestations de l'assurance-chômage et les instruments du service public de l'emploi ont des effets de stabilisation et d'incitation sur les demandeurs d'emploi et les employeurs, qui à leur tour impactent le marché du travail et la structure de l'emploi. L'analyse de ces effets peut reposer aussi bien sur une perspective individuelle, opérationnelle, ou économique. Les problématiques en lien avec *la mesure opérationnelle des effets* du service public de l'emploi et des autres types de prestations de l'AC sont traitées dans le chapitre 2. Les questionnements concernant les conséquences sur les parcours professionnels individuels et les transitions entre le marché du travail et les institutions sociales sont présentés dans le chapitre 3. Les répercussions *économiques* des différents instruments de la politique du marché du travail sont ici au premier plan ; il s'agit notamment (a) des répercussions économiques des différentes indemnités de l'assurance-chômage dans le cadre de la compensation du manque à gagner et (b) des répercussions économiques des mesures du marché du travail.

(a) Indemnités en cas de manque à gagner : L'impact de l'indemnité de chômage (IC) sur la structure de l'emploi et la nature des rapports de travail constituent ici les principaux champs de recherche. Il s'agit d'étudier principalement les « rappels » abordés dans le cadre de la troisième vague d'évaluation. Ceux-ci désignent les licenciements associés à une option de retour chez le même employeur, dès la reprise de l'activité. Cette option est un moyen pour l'assurance-chômage de surmonter les problèmes liés aux emplois temporaires, souvent saisonniers (Föllmi, Zehnder, & Zweimüller, 2014).

Autre instrument majeur de l'AC : l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT), qui doit permettre de remédier aux reculs conjoncturels et ponctuels de la demande, et d'empêcher les licenciements. Cette indemnité profite donc à la fois aux employeurs et aux employés. Elle peut cependant influencer négativement le changement structurel et entraîner un report des ajustements structurels requis. L'IRHT a été évaluée pour la dernière fois en 2005.⁶ Au vu du recours important à cette indemnité lors de la crise financière de 2008/2009 et de l'appréciation du franc début 2015, la question de la légitimité et de l'efficacité de cet instrument est toujours d'actualité. Il serait intéressant d'étudier ici la nécessité et la manière d'évaluer les effets de l'IRHT sur l'emploi, et si celle-ci permet réellement de remédier au problème du recul conjoncturel de la demande sans pour autant occasionner le maintien de structures devenues inadaptées.

L'indemnité en cas d'intempérie (IT) fait elle aussi partie des prestations de l'AC destinées à compenser le manque à gagner. Aucune étude ne s'est encore penchée sur ses conséquences économiques. Mais comme l'IRHT, l'IT risque d'entraîner un maintien de structures dépassées et le report d'ajustements structurels indispensables. Il serait opportun d'évaluer là encore les répercussions économiques et structurelles de cet instrument.

(b) Mesures du marché du travail : Les répercussions économiques des mesures du marché du travail (MMT) ont été étudiées dans le cadre des trois vagues d'évaluation. Ces dernières ont permis d'obtenir des informations générales sur les mesures qui fonctionnent, dans quelles conditions, et sur la manière de favoriser la réussite du placement au plan économique. Le besoin de recherche dans le domaine des mesures du marché du travail s'oriente désormais davantage vers une perspective microéconomique en vue de l'évaluation de mesures isolées ou de paquets de mesures.

Par ailleurs, dans un contexte d'économie globale, des questions telles que la manière dont une politique active du marché du travail peut ponctuellement soutenir les demandeurs d'emploi afin qu'ils soient en mesure de répondre aux besoins du marché du travail se posent. Le

⁶ Cf. par ex. Frick & Wirz, 2005 ; Hollenstein & Marty, 1996 ; Frick, Hollenstein, & Spöndli, 1989

thème des gains intermédiaires est quant à lui peu étudié : De quelle manière le gain intermédiaire influe-t-il sur les salaires et les conditions de travail des employés concernés ? Les répercussions sont-elles différentes en fonction des branches, régions et / ou de la situation conjoncturelle ?

2 Pilotage du système de l'AC et mise en œuvre opérationnelle

2.1 Efficacité et pertinence du pilotage de l'ensemble du système

La politique du marché du travail a pour objectif principal de structurer l'ensemble du système de la politique du marché du travail de la manière la plus efficace et la plus pertinente possible, en respectant les conditions-cadre existantes (règles de financement, compétences cantonales) afin d'atteindre le but énoncé dans l'article 1a de la LACI, à savoir, favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail et garantir aux assurés une compensation convenable du manque à gagner. Le système de l'AC peut globalement être divisé en deux secteurs : (a) le service public de l'emploi et (b) le système des indemnités.

(a) Le service public de l'emploi : Le bien-fondé du système du service public de l'emploi a une nouvelle fois été passé à la loupe dans le cadre des vagues d'évaluation. La « troisième vague » a permis d'étudier si les quatre indicateurs de résultats, agrégés dans un indice général, sont définis et pondérés de manière optimale dans le sens de l'accord de prestations en vigueur. L'étude mandatée à ce sujet conclut à l'absence d'un besoin de réforme profond dans ce domaine.⁷ Dans les années à venir, l'accent sera donc davantage mis sur l'efficacité du système plutôt que sur le système en soit.

La dernière étude relative à l'efficacité globale a été réalisée en 2007⁸. Elle avait permis d'évaluer le « taux d'épuisement » du potentiel d'efficacité à l'époque, et son évolution dans le temps. Aucune autre évaluation de ce type n'a été effectuée ces dernières années. Il est donc urgent d'actualiser les travaux. Une telle évaluation pourrait se baser sur la mise en œuvre de l'objectif général du service public de l'emploi par les ORP / LMMT / ACT, tel qu'il est mentionné dans les art. 1a, al. 2 LACI et art. 1b LES : Le service public de l'emploi doit « *prévenir le chômage imminent, combattre le chômage existant et favoriser l'intégration rapide et durable des assurés dans le marché du travail* » et contribuer à « *créer et à maintenir un marché du travail équilibré* ». L'évolution des résultats du service public de l'emploi doit correspondre aux articles de la LACI et de la LES qui définissent le but, et par là aux quatre indicateurs de résultats mentionnés dans l'accord de prestations ORP / LMMT / ACT en vigueur. Elle peut également prendre en compte d'autres indicateurs. La priorité reste de fournir une preuve solide aux plans empirique et méthodique.

Concernant la mesure des résultats, les années à venir seront consacrées à l'évaluation de deux changements majeurs de l'accord de prestations conclu entre les cantons et le SECO : Durant la période de validité de l'accord, à savoir 2015-2018, d'une part la durabilité de la réinsertion des bénéficiaires d'indemnités journalières sera mesurée à l'issue de douze mois au lieu de quatre. Il serait souhaitable de procéder à l'évaluation de cette adaptation le moment venu. D'autre part, depuis le début de l'année 2015, un projet pilote permet d'analyser la faisabilité d'une mesure des résultats pour les personnes non bénéficiaires de prestations. Il s'agit ici de développer des indicateurs pour les cas relevant de la prévention et pour les demandeurs d'emplois éloignés du marché du travail, ainsi que le modèle de correction correspondant. Une fois encore, si une telle mesure de résultats devait être introduite, il conviendrait, le moment venu, de procéder à son évaluation.

⁷ Cf. Kaltenborn & Kaps, 2013

⁸ Cf. Sheldon, 2008

(b) Système des indemnités : En plus du service public de l'emploi, l'AC comprend un système composé de différentes indemnités. La plus coûteuse est l'indemnité de chômage (IC). La LACI prévoit également une indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT), une indemnité en cas d'intempéries (IT) et une indemnité en cas d'insolvabilité (ICI).

Il existe très peu d'évaluations portant sur les instruments de l'indemnisation du chômage, par exemple sur le montant et la durée des indemnités journalières, et d'analyses relatives à l'efficacité dans le cadre de l'octroi d'indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail et d'intempéries. De manière générale, on a peu d'informations sur les différents effets incitatifs et les interactions existantes. De telles évaluations seraient les bienvenues.

Jamais encore le pilotage des caisses de chômage n'a été étudiée sous l'angle de son efficacité. Il pourrait être intéressant ici de prendre en compte la tendance croissante selon laquelle de plus en plus de caisses de chômage très efficaces ont un intérêt financier à être indemnisées non pas sur la base des coûts effectifs, mais par le biais d'un décompte forfaitaire. Une évaluation du pilotage des caisses pourrait être réalisée dans le cadre de la renégociation à venir de l'accord de prestations en vigueur entre la Confédération et les fondateurs des caisses de chômage.

Concernant le système des indemnités, des analyses destinées à évaluer les révisions de la LACI seraient également intéressantes. L'objectif de la dernière révision était de stabiliser l'AC au plan financier. L'association de mesures axées sur les recettes et sur les dépenses a permis d'atteindre cet objectif. On pourrait envisager ici de réaliser des évaluations portant sur les répercussions sur le marché du travail d'une durée de versement des indemnités raccourcie, de la prolongation des délais d'attente pour certains groupes de demandeurs d'emploi, ou encore d'indemnités journalières plus basses / dégressives. De telles études permettraient d'acquérir des connaissances de base importantes en vue d'adapter les prestations d'indemnisation.

2.2 Orientation stratégique des ORP / LMMT / ACt et CCh

Globalement, l'orientation stratégique des organes d'exécution peut être évaluée dans le cadre de deux champs de recherche : (a) l'orientation stratégique des ORP, LMMT et ACT en relation avec le service public de l'emploi et (b) l'orientation stratégique des caisses de chômage (CCh)

(a) Service public de l'emploi : Concernant l'orientation stratégique des ORP, LMMT et ACT, il s'agit d'étudier les stratégies et concepts généraux suivis par les cantons et les différents ORP, qui ont été un succès par le passé (par ex. focalisation sur l'« apprentissage mutuel ») ou qui sont prometteurs pour l'avenir. La facteur de succès ici *ne consiste pas dans une mise en œuvre optimale d'un concept existant* (« doing the things right »), mais dans l'*identification du bon concept* en fonction du marché du travail régional (« doing the right things »).⁹ Les études menées dans le cadre des deuxième et troisième vagues d'évaluation, relatives aux différences d'efficacité dans les cantons, ont mis en évidence des facteurs de succès stratégiques majeurs (par ex. une stratégie de pilotage crédible appliquée par les directions des ORP en vue d'une motivation intrinsèque par le biais de systèmes de récompense plutôt que de systèmes financiers, une préférence pour une hiérarchie horizontale, aucune spécialisation des conseillers ORP en termes de branche et de clientèle). Les analyses des processus, effectuées actuellement dans 26 ORP, ont mis en évidence des différences comparativement importantes en termes d'efficacité. En outre, les conditions environnantes peuvent rapidement changer, ce qui imposerait des changements également dans les processus. Il convient donc de réaliser à intervalles réguliers des évaluations ponctuelles (par ex. analyses des processus) destinées à étudier l'efficacité du service de l'emploi et des mesures du marché du travail, et à identifier de bonnes pratiques d'exécution.

⁹ Cf. Egger, Dreher et Partner, 2013

(b) Caisses de chômage : Conformément à la LACI, les CCh sont responsables de l'examen des droits aux indemnités de chômage et aux autres prestations, et des versements mensuels. L'organisation des caisses de chômage repose sur un système dual composé de caisses privées et de caisses publiques. Actuellement, en Suisse, quelque 40 organisations fondatrices dirigent une caisse de chômage. Les assurés peuvent choisir librement leur caisse.¹⁰ L'organisation de ce système de caisses n'a encore jamais été évaluée scientifiquement. Or des connaissances de base sur son efficacité seraient précieuses. Parmi les questions possibles, on peut se demander si les différentes caisses fonctionnent différemment dans le cadre de l'examen des droits à l'indemnité ou en matière de versement de celle-ci, et dans quelle mesure certains assurés préfèrent se tourner vers certaines caisses plutôt que d'autres.

2.3 Mise en œuvre opérationnelle des ORP / LMMT / ACt et CCh

Les études relatives aux activités opérationnelles des ORP / LMMT / ACt et CCh consistent à identifier les potentiels d'efficacité encore inexploités de l'activité opérationnelle des organes d'exécution (« *doing the things right* »). Les études orientées sur le côté opérationnel – notamment les deux études Egger des deuxième et troisième vagues d'évaluation – attribuent un *haut degré de maturité* au pilotage actuel, basé sur les résultats, dans le domaine du service public de l'emploi. En-dehors de ces vagues, plusieurs Data Envelopment Analysis (études DEA) montrent que les potentiels d'efficacité inexploités ont tendance à diminuer avec le temps et *qu'aucune augmentation spectaculaire d'efficacité* n'est attendue dans le futur.¹¹ Malgré tout, un besoin de recherche existe sur certains aspects. Il s'agit notamment des évaluations (a) de l'efficacité du processus de conseil et de placement, (b) du recours à des mesures du marché du travail et (c) de l'efficacité du processus d'indemnisation pour les prestations IC, IRHT, IT et ICI.

(a) Processus de conseil et de placement : A la fois les études des vagues d'évaluation et les calculs de l'indice de résultat corrigé (sur la base du modèle économétrique de l'accord de prestations en vigueur) montrent qu'une fois les facteurs externes non-influencables éliminés, les différences de performance entre les ORP ne s'expliquent pas *pour l'essentiel* par la mise en œuvre de MMT, mais par celle de pratiques de placement en partie très différentes. Cela induit les questions de recherche suivantes : quel est le degré d'efficacité de chaque mesure *prise isolément*, par exemple du soutien motivationnel, de l'accompagnement actif, de la surveillance intensive et du contrôle, de la récompense, de la sanction ? Dans quelle mesure l'efficacité dépend-elle de l'affectation empirique de mesures adaptées à *certaines groupes spécifiques* (au moins ex-post) ? La question du profilage est importante ici. Les cantons ont essayé isolément de soutenir leurs conseillers en personnel à l'aide d'un outil de profilage. Actuellement, aucun instrument réellement établi ne présente de résultats probants. La dernière analyse réalisée dans ce domaine par Arni & Schiprowski (2015) expose une base de discussion possible dans l'optique d'un profilage réussi, et ce bien que l'essai réalisé dans un canton de peut pas être généralisé en raison d'une précision insuffisante. D'autres analyses concernant le profilage pourraient être rattachées à ces travaux.

(b) Recours à des mesures du marché du travail (MMT) : Les MMT constituaient un élément majeur des trois vagues d'évaluation, qui ont par ailleurs permis d'acquérir des informations importantes sur leur impact. En l'état actuel des connaissances, les questions de recherche suivantes se posent : la conception des différentes MMT présente-t-elle encore des potentiels d'optimisation ? Est-ce qu'au sein de MMT poursuivant un objectif commun, certaines variantes ressortent systématiquement comme étant moins efficaces ou plus efficaces pour la quasi-totalité des profils de demandeurs d'emploi concernés ? Il serait intéressant d'étudier ici quelle forme de MMT est la plus pertinente pour un groupe de demandeurs d'emplois défini. Et par là, le recours à des MMT présente encore des potentiels inexploités. Il con-

¹⁰ La loi prévoit que seule l'indemnité en cas d'insolvabilité est gérée exclusivement par les caisses publiques.

¹¹ Sheldon, 2008

viendrait de se pencher par exemple sur la structure que pourrait posséder un système d'apprentissage expert qui permettrait un recours optimal à des MMT (une sorte de ciblage officiel), que les cantons et les ORP pourraient mettre en place dans un objectif d'optimisation des résultats. Les études réalisées jusqu'à maintenant n'ont pas permis de mettre en évidence des systèmes de ciblage prometteurs, il serait donc souhaitable de procéder à une autre analyse ultérieurement.

(c) Processus de versement des IC, IRHT, IT et ICI : Des analyses des coûts des processus devant permettre de calculer les unités de prestation ont été effectuées à plusieurs reprises par le passé. Il paraît cependant indiqué de réaliser régulièrement en plus de celles-ci une évaluation destinée à vérifier l'efficacité des caisses de chômage et à identifier les bonnes pratiques d'exécution.

3 Parcours professionnels, transitions et interaction entre les institutions sociales

3.1 Parcours professionnels et transitions

Les phases de chômage sont souvent des périodes marquantes. Et lorsque ces phases sont prolongées ou répétées, elles peuvent même aboutir à des pertes de revenu substantielles et permanentes (Ecoplan, 2013). Le politique du marché du travail a pour objectif une intégration rapide et durable des demandeurs d'emploi dans le marché du travail. Il est donc important d'étudier régulièrement les parcours professionnels et les transitions des demandeurs d'emploi, ainsi que l'efficacité des instruments du marché du travail et du processus de placement et de conseil. L'efficacité des instruments de la politique active du marché du travail en vue de prévenir le chômage longue durée et les arrivées en fin de droits restent ici des problématiques importantes. Les (a) jeunes en cours de transition entre formation et emploi, (b) les travailleurs âgés et (c) les chômeurs de longue durée et les personnes arrivées en fin de droits font partie des groupes à risque qui méritent une attention toute particulière.

(a) Groupe de focalisation « Jeunes » : La transition entre formation et monde professionnel n'est pas toujours facile pour les jeunes. Les jeunes âgés de 15 à 24 ans non scolarisés et non employés notamment présentent un risque élevé d'exclusion sociale et / ou de pauvreté. L'observation continue du chômage des jeunes constitue de fait un thème de base essentiel. Il serait intéressant ici d'étudier par exemple les parcours professionnels de longue durée chez les jeunes ayant rencontré une phase de chômage à l'issue de leur formation. L'évaluation de différentes stratégies et pratiques cantonales dans le cadre du suivi des jeunes demandeurs d'emploi, et l'évaluation des conséquences de celles-ci sur l'AC et l'économie globale, permettraient également d'obtenir des informations précieuses. La « Génération précaire », qui désigne la tendance des nouveaux diplômés des hautes écoles à faire des stages car ils ne parviennent pas à trouver un emploi stable et souhaitent remplir leur curriculum vitae, est un sujet de discussion de plus en plus fréquent. Des travaux de recherche pourraient se pencher sur la question de savoir en quoi les stages influencent le parcours professionnel des jeunes (par exemple conséquences de ce type de phases de transition entre la formation et l'emploi sur les salaires d'embauche et le parcours professionnel).

(b) Groupe de focalisation « Travailleurs âgés » : Dans un contexte de vieillissement de la population, l'intégration et la réinsertion des travailleurs âgés revêtent une importance croissante.¹² Les demandeurs d'emploi âgés occuperont une place de plus en plus centrale dans la politique active du marché du travail étant donné qu'ils rencontrent des difficultés à quitter le chômage et présentent globalement un risque élevé de chômage de longue durée et d'arrivée en fins de droits (Egger et al., 2008). Ainsi, le besoin de recherche doit se concentrer en premier lieu sur les instruments de la politique active du marché du travail qui permettraient

¹² Cf. OCDE (2014)

aux travailleurs âgés de rester actifs plus longtemps, et de réduire le risque que ceux-ci n'arrivent en fin de droits. Il conviendrait également de se pencher sur la manière de réduire la stigmatisation et les autres obstacles au recrutement de personnes d'un certain âge.

(c) Groupe de focalisation « Chômeurs de longue durée et personnes arrivées en fin de droits » : Les arrivées en fin de droits dépendent en grande partie de la conjoncture, mais aussi de la structure de l'assurance-chômage. Ainsi, par exemple, la réduction des délais maximaux d'indemnisation peut augmenter le risque d'arriver en fin de droits. Les interactions entre l'assurance-chômage et la situation et l'évolution du chômage de longue durée et des arrivées en fin de droit font l'objet d'un besoin d'information régulier et continu. Deux études de l'Office fédéral de la statistique réalisées en 2009 et 2014 ont permis d'acquérir de nouvelles connaissances sur les parcours professionnels des chômeurs de longue durée et des personnes arrivées en fin de droits, sur les facteurs de risque, ainsi que sur les conditions de travail des personnes en fin de droits, qui sont parvenues à retrouver un emploi. Bien que la plupart d'entre elles réussissent à se réinsérer dans le marché du travail, elles occupent en moyenne davantage des emplois temporaires, sur appel, ou à temps partiel. En outre, les arrivées en fin de droits ont également des répercussions négatives sur les salaires, bien que les différences s'estompent au fil du temps.¹³ De nouvelles sources de données permettraient de recueillir des informations plus complètes sur les transitions entre les différents systèmes de la protection sociale.¹⁴ Par ailleurs, des questions doivent encore être traitées concernant l'efficacité du service public de l'emploi et des mesures du marché du travail dans le cadre de la réinsertion de demandeurs d'emploi étrangers au monde du travail et n'ayant pas droit aux indemnités journalières.

3.2 Interaction entre les institutions sociales (AC, AI, aide sociale)

La politique active du marché du travail, menée par l'AC, est intégrée dans un système composé de plusieurs institutions sociales (assurance chômage, assurance invalidité et aide sociale). Il existe plusieurs champs d'interaction entre ces institutions sociales. La question de savoir quel rôle jouent les autres institutions de la sécurité sociale avant, pendant et après le versement de prestations AC pour les personnes arrivées en fin de droits se pose. Afin de garantir un fonctionnement efficace de la politique active du marché du travail, les différents piliers de la couverture sociale doivent être judicieusement coordonnés. Les conflits d'objectifs possibles entre une politique optimisée du marché du travail et une politique sociale peu coûteuse à long terme doivent être étudiés et éliminés. Afin de mieux évaluer l'impact du système dans son ensemble et de pouvoir l'optimiser, des connaissances approfondies sur les interfaces entre les différents systèmes et sur les attraits de chaque système et du système dans son ensemble sont requises. Il est important ici de raisonner à la fois pour un moment donné, et dans une perspective d'évolution. Il serait également intéressant de se pencher sur les questions économiques en lien avec les éventuels problèmes d'incitation et de compétence pour les institutions. Il existe peu d'informations sur l'efficacité du pilotage global du système de la sécurité sociale en Suisse.

Les transitions entre les trois institutions sociales ont été pour la première fois quantifiées en 2009 à l'aide de données de registres de l'AC, de l'AI et de statistiques de l'aide sociale. Dans le cadre d'une étude d'approfondissement réalisée en 2013, les scénarios typiques du droit aux prestations de chômage et à l'aide sociale ont été identifiés et caractérisés de manière plus précise.¹⁵ A l'avenir, les sujets de recherche devront avant tout se focaliser sur la collaboration entre les différentes institutions et sur la manière dont celle-ci peut fonctionner de façon efficace. Il pourrait être intéressant par exemple de se demander comment la politique active

¹³ Cf. Office fédéral de la statistique, octobre 2009 ; Office fédéral de la statistique, octobre 2014

¹⁴ Les nouvelles sources de données se basent sur les données de registre associées, qui mettent en relation les informations de l'aide sociale (AS), de l'assurance-invalidité (AI) et de l'assurance-chômage (AC) dans une seule base de données, appelée AS-AI-AC.

¹⁵ Cf. Fluder et al., 2009; Fluder et al., 2013

du marché du travail, les différentes institutions sociales ainsi que le système de la prévoyance vieillesse et de l'assurance-maladie peuvent contribuer à accroître encore le taux d'activité en dépit d'influences négatives (par ex. vieillissement de la population).

4 Bibliographie

- Arni, P., & Schiprowski, A. (2015). *Die Rolle von Erwartungshaltungen in der Stellensuche und der RAV-Beratung*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 43.
- Arni, P., & Wunsch, C. (2014). *Die Rolle von Erwartungshaltungen in der Stellensuche und der RAV-Beratung*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 39.
- Bertschy, K., Walker, P., Baeriswyl, A., & Marti, M. (2014). Lohndiskriminierung beim Berufseinstieg. Eine quantitative Analyse für die Schweiz. *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, pp. 279–30.
- Bolli, T., Renold, U., Siegenthaler, M., & Breier, C. (2015). *Für wen erhöhte sich das Risiko, in der Schweiz arbeitslos zu werden?* Zürich: KOF Studien Nr. 65.
- Bundesamt für Statistik. (Oktober 2009). *Ausgesteuert - was nun? Analyse der Wiedereingliederung von Personen, die aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert wurden*. Neuenburg: BFS aktuell.
- Bundesamt für Statistik. (Oktober 2014). *Situation der Ausgesteuerten Personen*. Neuenburg: BFS aktuell.
- Ecoplan. (2010). *Die Entwicklung atypische-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 32.
- Ecoplan. (2013). *Auswirkungen der Arbeitslosigkeit auf Einkommen und Erwerbsbiografien*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 34.
- Egger, Dreher und Partner. (2013). *Detailanalyse der Unternehmensprozesse, Zuständigkeiten, Anreiz- und Führungssysteme der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 33.
- Egger, M., Moser, R., & Thom, N. (2008). *Arbeitsfähigkeit und Integration der älteren Arbeitskräfte in der Schweiz - Studie I*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 24.
- Fluder, R., Graf, T., Ruder, R., & Salzgeber, R. (2009). *Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe)*. Bern: BSV Forschungsbericht Nr. 1/09.
- Fluder, R., Salzgeber, R., Fritschi, T., Graf, T., & Rötliberger, S. (2013). *Verläufe, Risikoprofile und Einflussfaktoren für die berufliche Integration von neuen ALV-Beziehenden*. Bern: BFH.
- Föllmi, R., Zehnder, T., & Zweimüller, J. (2014). *Rückruf durch den ehemaligen Arbeitgeber*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 40.
- Frick, A., & Wirz, A. (2005). *Wirksamkeit der Kurzarbeitsregelung in der Rezession 2001-2003: Analyse anhand von Firmendaten aus der schweizerischen Industrie für die Rezession 2001-2003*. Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.
- Frick, A., Hollenstein, H., & Spörndli, E. (1989). *Kurzarbeitsentschädigung und Arbeitskräftehorten in der schweizerischen Industrie. Eine Untersuchung anhand von Firmendaten für die Rezessionen 1974/76 und 1981/84*. Bern: Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit.

- Hollenstein, H., & Marty, R. (1996). *Auswirkungen der Kurzarbeitsregelung auf das Beschäftigungsverhalten der Schweizer Industrie. Analyse anhand von Firmendaten für die Rezessionen von 1981/83 und 1991/93*. Bern: Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 8, Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit.
- Janssen, S., Tuor Sartore, S., & Backes-Gellner, U. (forthcoming). Social Attitudes on Gender Equality and Firms' Discriminatory Pay-Setting. *Industrial and Labor Relations Review*.
- Kaltenborn, B., & Kaps, P. (2013). *Steuerung der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 35.
- Kempeneers, P., & Wolf, T. (2013). *Stratégie de réinsertion des ORP. L'influence des activités de conseil sur le comportement et les attentes des demandeurs d'emploi en matière de réinsertion*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 36.
- Lobsiger, M., Morlok, M., Frey, M., & Oswald, A. (2014). *Fachkräftemangel in der Schweiz - Ein Indikatorensystem zur Beurteilung der Fachkräftenachfrage in verschiedenen Berufsfeldern*. Basel: B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG.
- Morlok, M., Liechti, D., Lalive, R., Osikominu, A., & Zweimüller, J. (2014). *Evaluation der Arbeitsmarktlichen Massnahmen: Wirkung auf Bewerbungsverhalten und -chancen*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 41.
- Murphy, E., & Oesch, D. (2015). The Feminization of Occupations and Change in Wages: A Panel Analysis of Britain, Germany, and Switzerland. *Social Forces*, pp. 1-35.
- OECD. (2014). *Alterung und Beschäftigungspolitik: Schweiz 2014. Bessere Arbeit im Alter*. Paris: OECD.
- Sheldon, G. (2006). *Die Höhe der konjunkturneutralen Arbeitslosigkeit in der Schweiz*. Basel: Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik, Universität Basel.
- Sheldon, G. (2008). *Entwicklung der Performance der öffentlichen Stellenvermittlung der Schweiz im Zeitraum 1998 - 2007*. Bern: SECO-Publikation Arbeitsmarktpolitik Nr. 26.
- Sheldon, G. (2010, 1/2). Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen. *Die Volkswirtschaft*, pp. 15-19.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Staatssekretariat für Migration (SEM), Bundesamt für Statistik (BFS), Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV). (2015). *11. Bericht des Observatoriums zum Freizügigkeitsabkommen Schweiz-EU: Auswirkungen der Personenfreizügigkeit auf den Schweizer Arbeitsmarkt*. Bern.