

Chapitre 3

Activer les demandeurs d'emploi : les enseignements à tirer de l'expérience de sept pays de l'OCDE

Ce chapitre présente un examen comparatif des principales évolutions intervenues dans la conception et la mise en œuvre des systèmes de prestations, des programmes d'emploi et de formation et des services de l'emploi dans sept pays de l'OCDE. L'orientation active de ces politiques contribue à mobiliser les demandeurs d'emploi sur le marché du travail et à éviter leur dépendance à l'égard des prestations. Ce chapitre s'appuie sur une série d'examen par pays des politiques d'activation adoptées en Irlande, en Norvège, en Finlande, en Suisse, au Japon et en Australie ainsi que sur les résultats préliminaires de l'examen du Royaume-Uni. Il propose une réflexion sur les enseignements à tirer des politiques d'activation qui ont donné de bons résultats dans ces pays, ainsi que sur les écueils à éviter.

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Principaux résultats

Des examens des stratégies d'activation visant à favoriser le retour à l'emploi des chômeurs et des personnes inactives ont été menés à bien par l'OCDE pour l'Irlande, la Norvège, la Finlande, la Suisse, le Japon et l'Australie et les résultats préliminaires de l'examen du Royaume-Uni sont disponibles. Il en ressort principalement que la conception et la mise en œuvre des systèmes de prestations, des programmes d'emploi et de formation et des services de l'emploi sont des facteurs déterminants des taux de chômage et de dépendance à l'égard des prestations.

Avant la crise financière et économique mondiale, les sept pays examinés affichaient tous des performances en termes d'emploi relativement satisfaisantes, avec un emploi plus élevé et un chômage plus bas que la moyenne de l'OCDE. Tous, à l'exception de l'Irlande, ont aussi assez bien surmonté la crise. L'Irlande a été quant à elle durement touchée : le taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans a atteint le taux record de 69.2 % en 2007 avant la récession, soit un niveau supérieur à la moyenne de l'OCDE, mais est tombé à 58.8 % et le chômage a atteint 15.3 % en 2012. Même dans les autres pays, des problèmes démographiques et des défis pour le marché du travail spécifiques demeurent : en Finlande, en Norvège et au Royaume-Uni, la proportion de bénéficiaires de prestations d'invalidité est supérieure à la moyenne ; en Australie, le taux d'emploi des parents isolés reste relativement faible ; l'incidence du chômage de longue durée en Suisse est toujours plutôt élevée ; et au Japon la faiblesse du chômage ne se traduit pas par un taux d'emploi féminin élevé.

Cependant, ces performances comparativement satisfaisantes du marché du travail dans six des sept pays examinés résultent de stratégies d'activation différentes. Il existe entre les pays examinés des différences significatives dans les conditions d'accès aux prestations et dans leur générosité, dans le fonctionnement des services de l'emploi publics et privés et dans les ressources consacrées aux programmes actifs du marché du travail (PAMT). Si les conditions formelles d'attribution des prestations chômage sont strictes dans tous les pays examinés, on relève des variations dans les types d'emplois qu'un chômeur doit accepter, le degré de mobilité géographique qui est exigé et les obligations s'agissant de la mise en relation avec les employeurs et de la recherche active d'un emploi.

De plus, l'éventail habituel des mesures actives du marché du travail s'adressant aux chômeurs s'applique rarement à l'ensemble du groupe visé par les mesures d'activation, les mesures qui s'adressent aux personnes présentant une incapacité de travail partielle et celles qui visent les parents isolés ou les bénéficiaires d'allocations d'aide sociale pouvant être très différentes. Les pays examinés ont également adopté des dispositifs distincts pour les jeunes chômeurs, notamment les « garanties jeunes » dans les pays nordiques et un système qui privilégie la formation sur la recherche d'emploi pour les jeunes sortis prématurément du système scolaire en Australie. Les programmes qui exemptent totalement les chômeurs âgés des obligations de recherche d'emploi ont aujourd'hui presque totalement disparu et les exemptions partielles des mesures d'activation intensives deviennent également moins accessibles.

Enseignements généraux à tirer

Bien que chaque pays ait souvent des dispositifs institutionnels, des systèmes de prestations et d'autres composantes des politiques du marché du travail qui lui soient propres, un certain nombre d'enseignements généraux pour les stratégies d'activation se dégagent des examens :

- *Tous les pays dotés d'un système bien développé de garantie de revenu pour les chômeurs peuvent tirer parti d'un solide système d'activation axé sur l'emploi qui facilite la recherche d'emploi, rapproche l'offre et la demande et réduit les obstacles à l'emploi, renforcé si nécessaire, et ce impérativement au bout de six mois ou un an de chômage, par l'orientation obligatoire, assortie de sanctions sur les prestations, vers des programmes d'emploi et de formation. Toutefois, il n'existe pas de solution unique pour un système d'activation efficace. De simples « bonnes pratiques » qui à première vue sont les mêmes dans deux pays différents peuvent ne pas avoir la même efficacité, en raison de différences dans le détail de leur mise en œuvre et du contexte propre au pays concerné. Quelques méthodes, telles que le « plan d'action individuel » sont assez largement appliquées, mais les procédures précises suivies restent très variables et ces méthodes ne sont tout au plus qu'un élément dans une stratégie d'activation.*
- *Les réformes visant à activer les bénéficiaires de prestations qui auparavant n'étaient pas assujetties au critère de disponibilité pour l'emploi doivent être préparées avec soin et peuvent mettre du temps à se traduire par une augmentation des taux d'emploi pour les groupes en question. Les pays examinés se sont ainsi engagés dans cette voie, notamment avec des réformes des allocations pour parent isolé en Norvège en 1998 et l'introduction de prestations destinées aux parents en Australie en 2006 et 2007 ; ainsi qu'avec des mesures qui ont enrayé vers le milieu des années 2000 la progression du nombre de demandes de prestations d'invalidité en Australie, en Suisse et au Royaume-Uni. Depuis 2008, l'Irlande a restreint l'accès aux prestations de parent isolé et le Royaume-Uni a restreint l'accès aux prestations tant de parent isolé que d'invalidité. Les réformes de ce type tendent à faire augmenter le chômage plutôt qu'à le réduire, mais si le chômage est maintenu à un niveau relativement bas par le biais de mesures d'activation, l'effet net est d'augmenter le taux d'emploi. Il faut veiller toutefois à ne pas surcharger les services de l'emploi avec de nouveaux groupes de clients. En particulier, le basculement des travailleurs ayant une capacité de travail réduite vers le régime d'indemnisation du chômage risque de faire augmenter le chômage de longue durée, ce qui pourrait accaparer des ressources qui sont nécessaires pour endiguer le chômage des travailleurs pleinement aptes au travail. Les exigences d'activation pourraient être imposées dans un premier temps aux nouveaux demandeurs de prestations afin de tester les nouvelles dispositions et de les affiner, pour seulement ensuite les étendre – ou pas du tout – aux personnes qui bénéficiaient déjà des prestations liées à l'inactivité au moment de la réforme.*
- *Les réformes institutionnelles ont été un élément essentiel des stratégies d'activation. Les réformes ont entraîné notamment des fusions institutionnelles ou l'implantation dans un même lieu de services combinant aide à l'emploi et gestion des prestations. Dans le cas de la Norvège, il est trop tôt pour dire si l'ambitieuse réforme engagée récemment a donné des résultats. L'expérience du Royaume-Uni incite à penser que la fusion du service public de l'emploi et de l'organisme versant les prestations a amélioré les résultats en matière d'emploi et les services fournis à la clientèle et qu'elle s'est révélée rentable. L'expérience d'autres pays, comme la Finlande, l'Irlande, la Suisse et l'Australie,*

suggère que les partenariats entre organisations et agences (y compris celles du secteur privé et non lucratif) peuvent améliorer la coordination dans la prestation des services, en particulier en faveur des groupes défavorisés ou dans les zones de fort chômage. En Finlande, l'harmonisation des incitations institutionnelles, l'administration nationale et les administrations locales s'étant mises d'accord pour partager le coût des prestations versées au groupe visé, s'est accompagnée de la création de centres de services gérés conjointement pour les chômeurs de très longue durée.

- *L'efficacité des services de l'emploi publics et privés peut être améliorée par la gestion des performances.* Les performances sont souvent mesurées en termes de placements et, en particulier pour les groupes les plus difficiles à aider, de résultats en termes d'emploi durable. Toutefois, les objectifs à atteindre en la matière sont souvent fixés aux niveaux des services nationaux, régionaux et locaux par des méthodes ad hoc, comme la négociation ou des améliorations marginales par rapport aux résultats de l'année précédente. L'Australie et la Suisse, en revanche, évaluent les performances des services locaux de l'emploi en fonction des résultats bruts obtenus, corrigés en fonction des caractéristiques des demandeurs d'emploi et du marché du travail local. Cette approche incite à mesurer de façon plus robuste sur le terrain les variables en jeu et aide à identifier d'autres facteurs qui influent sur la performance et, lorsqu'elle est bien établie, elle produit des classements relativement précis et objectifs des performances des services locaux. Dans la pratique, l'approche suivie doit être hybride pour pouvoir pleinement utiliser l'ensemble des informations disponibles, étant donné que certaines catégories de données ne sont ni suffisamment précises ni disponibles au niveau de chaque agence pour l'emploi.

Enseignements issus des expériences des pays

Les examens des mesures d'activation par l'OCDE mettent également en lumière un certain nombre d'enseignements intéressants issus de l'expérience des divers pays et susceptibles d'intéresser d'autres pays confrontés aux mêmes problèmes ou ayant des dispositifs institutionnels similaires :

- *Au Japon*, les services de l'emploi peuvent être efficaces pour un coût relativement faible dans un contexte de sévère encadrement des prestations versées qui permet de maintenir le taux de chômage à un niveau bas par rapport aux autres pays. L'indemnisation du chômage est plutôt limitée : pour une personne de moins de 45 ans ayant cotisé depuis moins de cinq ans depuis sa précédente demande d'indemnisation, la durée d'indemnisation est limitée à trois mois et l'aide sociale est assujettie à des critères de ressources et strictement administrée. Les bénéficiaires d'indemnités de chômage sont tenus d'assister une fois par mois à des sessions de conseil et de signaler deux actes de recherche d'emploi, ce qui les aide à garder le contact avec le marché du travail et l'éventail des services de l'emploi disponibles. Le ratio offres d'emploi-chômeurs inscrits est proche de 1, soit un niveau nettement supérieur à celui observé dans la plupart des pays de l'UE. Le SPE ayant une structure intégrée, la mise en œuvre des politiques nationales est cohérente et efficace à moindre coût. Par exemple, après le grand séisme qui a frappé l'Est du pays, le réseau national d'agences de placement a pu apporter un soutien efficace aux travailleurs qui avaient perdu leur emploi. Les PAMT (par exemple la formation professionnelle et les subventions à l'embauche destinées à favoriser le recrutement de chômeurs éloignés du marché du travail) facilitent le travail de placement dans l'emploi. L'expérience du Japon pourrait être intéressante pour d'autres pays de l'OCDE qui n'assurent pas une large

indemnisation du chômage, mais ont néanmoins l'intention de s'attaquer aux problèmes du marché du travail en offrant à la fois une protection sociale de base et des services de l'emploi sur fonds publics.

- L'Irlande a consacré des sommes relativement élevées aux PAMT, mais peu de ressources aux mesures d'activation, ce qui montre qu'il n'y a pas de relation automatique entre les deux. Dans les années 2000, les dépenses consacrées aux PAMT représentaient environ 0.6 % du PIB, mais les chômeurs n'avaient (pratiquement) aucune obligation de se rendre dans les bureaux de l'emploi ou de rendre compte de leur recherche d'emploi. Divers services de l'emploi étaient financés par les pouvoirs publics, mais la participation à ces services étant volontaire, certains d'entre eux avaient des difficultés à s'attirer des clients. Le ratio entre bénéficiaires de prestations chômage et chômeurs au sens de l'enquête sur population active était parmi les plus élevés de la zone OCDE. Un certain nombre de réformes ont été introduites récemment pour remédier à ces problèmes. L'expérience de l'Irlande montre que la capacité d'activation des PAMT dépend de facteurs tels que le caractère volontaire ou obligatoire de la participation, le niveau de la garantie de revenu versée et le contenu des mesures en termes de recherche d'emploi et de liens avec le marché du travail.
- L'Australie, où les services de l'emploi sont fournis par des prestataires travaillant sous contrat, connaît aujourd'hui un taux de chômage relativement faible et un taux d'emploi élevé. L'expérience de ce pays démontre qu'un quasi-marché pour les services de l'emploi peut fonctionner efficacement, mais qu'il exige un cadre actif de gestion au niveau national. Centrelink - l'organisme gérant les prestations - applique le *Job Seeker Classification Instrument*, un instrument de profilage des demandeurs d'emploi, ainsi que d'autres outils d'évaluation de ces derniers, gère les exigences de recherche d'emploi de telle sorte que seules les personnes qui peuvent bénéficier d'une façon ou d'une autre des services de l'emploi sont aiguillées vers un prestataire, et étudie les rapports qui lui sont fournis par les prestataires sur les cas de non-respect des obligations pouvant justifier une sanction au niveau des prestations. Le ministère de l'Emploi passe des contrats complexes avec les organismes assurant les services de l'emploi, tient à jour une base de données nationale des caractéristiques des demandeurs d'emploi et, sur la base d'estimations comparatives des performances des prestataires, renouvelle les contrats ou y met fin. Il audite également en permanence les activités des prestataires au moyen de diverses techniques, ce qui permet de garantir l'uniformité des critères retenus pour le versement aux prestataires du forfait de service (*Service Fee*) et de la rémunération au titre des résultats (*Outcome Payments*). Bien que ce système de gestion ait un coût, il tend à garantir que ce quasi-marché récompense les résultats satisfaisants et que seuls les fournisseurs très performants se maintiennent sur le marché.
- En Suisse, les prestations de chômage sont financées au niveau national et les services de l'emploi locaux sont gérés par les cantons. Les cantons s'efforcent toutefois d'atteindre l'objectif national consistant à réduire le plus possible la durée des épisodes de chômage. Ceci est dans leur intérêt, car les allocations versées après épuisement des droits aux indemnités de chômage sont entièrement financées aux niveaux cantonal ou municipal. Les services de l'emploi sont financés par les autorités fédérales et les performances des services locaux de l'emploi en matière de placement sont régulièrement évaluées grâce aux données fournies par le système d'information national. Les agents des services publics de l'emploi (SPE) sont des professionnels relativement expérimentés, qui ont la responsabilité d'orienter leurs clients vers des emplois ou des PAMT ou des sanctions

éventuelles sur les prestations. Le fait que l'indemnisation du chômage soit financée à l'échelon national alors que la gestion des services de l'emploi s'effectue au niveau local pourrait conduire à un affaiblissement des mesures d'activation, mais la Suisse est parvenue à éviter cet écueil grâce à une surveillance des résultats exercée au niveau fédéral et à une gestion rigoureuse.

- La Finlande mène depuis longtemps des politiques du marché du travail originales et, dans les années 90, elle connaissait un chômage particulièrement élevé. Bien que le personnel du SPE local soit composé d'agents du gouvernement national, la gestion du SPE est fortement décentralisée : les agences pour l'emploi locales disposent d'une grande latitude et n'ont un lien hiérarchique direct qu'avec les Centres pour l'emploi et le développement économiques, qui sont des instances régionales. Jusqu'à une période récente, des comités de l'emploi locaux interprétaient les critères d'accès aux prestations et statuaient sur l'application de sanctions dans les dossiers individuels. Le financement national des prestations et des PAMT conjugué à une gestion *de facto* locale a été un aspect caractéristique des politiques suivies dans les années 80 et de la persistance d'un chômage élevé durant les années 90, mais récemment les résultats se sont progressivement améliorés. Les acteurs locaux ne semblent pas être favorables à l'application d'obligations strictes de recherche d'emploi pour les demandeurs d'emploi, alors qu'ils sont favorables à l'activation par le biais de l'orientation vers les emplois vacants et les PAMT, assortie de sanctions sur les prestations en cas de refus. En 2006, les municipalités ont accepté la responsabilité d'assumer la moitié du coût des prestations versées aux chômeurs de très longue durée et de nouvelles structures gérées conjointement par les services de l'emploi et les services municipaux de protection sociale ont été créées. L'expérience de la Finlande illustre à la fois les risques et les avantages potentiels de son système basé sur le consensus local, dans lequel un intérêt croissant est porté aux principes d'activation et la volonté de leur donner la priorité est plus marquée ces dernières années.
- En Norvège, les mesures d'activation visant les chômeurs – ainsi qu'une possible substitution entre prestations au profit des prestations d'incapacité, y compris des prestations de maladie, qui offrent un taux de remplacement du salaire de 100 % – ont permis que le chômage reste faible. Toutefois, peut-être serait-il plus réaliste de considérer une plus forte proportion des actuels bénéficiaires de prestations de maladie, de réadaptation et d'invalidité comme des chômeurs, même si cela oblige à s'attaquer aux obstacles spécifiques auxquels ils peuvent être confrontés à travers une aide à la recherche d'emploi adaptée. L'examen a révélé qu'il était nécessaire de renforcer la fonction de filtrage du SPE, en élargissant le rôle des médecins du travail qu'il emploie et en augmentant leur nombre, ainsi que d'introduire de nouvelles procédures d'évaluation de l'employabilité. Ces procédures ont par la suite été introduites en 2010, en même temps que l'allocation dite d'évaluation de la capacité de travail.

Introduction

Au cours des trois dernières décennies, les gouvernements de nombreux pays membres de l'OCDE se sont efforcés d'activer leurs systèmes de protection sociale. Il n'existe pas de définition communément admise de l'activation, mais les principaux objectifs poursuivis sont d'intégrer un plus grand nombre de personnes dans la population active effective, de contrecarrer les effets potentiellement négatifs du chômage et des prestations connexes sur les incitations à travailler en conditionnant leur versement à la

recherche active d'un emploi et à la participation aux mesures visant à améliorer l'employabilité, ainsi que de gérer les services de l'emploi et les autres mesures du marché du travail de telle sorte qu'ils encouragent et favorisent efficacement le retour à l'emploi.

Les premières stratégies d'activation ont été adoptées lorsque les gouvernements ont dû faire face à l'augmentation du chômage des jeunes et du chômage de longue durée due aux chocs économiques et aux errements politiques des années 70 et 80. Les hausses brutales du chômage ont été vues dans un premier temps comme cycliques ou transitoires et, du moins pendant les années 80, la tendance a été d'accroître le niveau et la durée de versement des prestations chômage, de développer les programmes d'emplois temporaires à grande échelle et d'encourager les travailleurs âgés à quitter le marché du travail.

À la fin des années 80, il y avait de grandes différences dans la façon dont les pays ayant un régime de protection sociale développé affrontaient, avec plus ou moins de succès, les taux de chômage élevés et l'augmentation du nombre de demandes de prestations. Face à ce phénomène, l'OCDE et la Commission européenne ont entrepris des études approfondies pour déterminer comment les pays membres avaient réagi face à une récession prolongée et à un chômage de longue durée. Ces études évaluaient les taux relatifs de chômage et les performances économiques et l'influence exercée à cet égard par les institutions du marché du travail et les mécanismes de protection sociale. Elles cherchaient à expliquer comment certains pays avaient réussi à maintenir le chômage à un niveau relativement bas, alors que d'autres en avaient été incapables, et cette analyse a étayé les recommandations d'actions figurant dans l'Étude sur l'emploi de l'OCDE (OCDE, 1994) et la Stratégie européenne pour l'emploi qui a été élaborée suite à la publication du Livre blanc de Jacques Delors « Croissance, compétitivité et emploi » (Commission européenne, 1993).

Il est apparu que les taux de chômage élevés et la persistance du chômage de longue durée étaient davantage enracinés dans les pays où la durée de versement des prestations de chômage était longue et les politiques et les institutions connexes présentaient des carences. Celles-ci se caractérisaient notamment dans plusieurs pays par un manque de coordination des services de l'emploi et de l'indemnisation du chômage et une définition et une application insuffisantes des conditions d'octroi des prestations. On faisait valoir que le chômage soit avait été endigué soit baisserait plus rapidement dans les pays qui privilégiaient et géraient avec efficacité des mesures actives visant à encourager le retour à l'emploi des bénéficiaires d'aides sociales.

Les instances de l'OCDE ont depuis encouragé les pays membres à mettre en œuvre des réformes d'activation des chômeurs et de plus en plus au cours des années 2000 ils plaidaient pour que ces politiques soient étendues aux personnes d'âge actif aptes au travail bénéficiant de prestations d'invalidité, d'une pension de retraite anticipée, d'allocations de parent isolé ou d'autres minima sociaux destinés aux « personnes inactives » (OCDE, 2006). Les politiques d'activation ont pour objet de réintégrer les chômeurs de longue durée et les personnes inactives dans la population active effective, d'améliorer leur employabilité et de prévenir les épisodes de chômage de longue durée. Elles sont considérées comme une solution face aux défis du vieillissement de la population et comme un moyen efficace de réduire la pauvreté et l'exclusion sociale tout en freinant l'augmentation des coûts des systèmes de protection sociale.

Les mesures d'activation revêtent une importance particulière dans le sillage de la crise financière mondiale de 2007-08, pendant laquelle les systèmes de protection sociale ont été confrontés à des demandes accrues au moment même où ils avaient de plus en

plus de mal à les financer. Dans la plupart des pays de l'OCDE, la première priorité a été de stabiliser l'économie et d'atténuer les effets de la contraction de l'activité économique sur ceux qui avaient perdu, ou risquaient de perdre, leur emploi. Ces mesures, et plus généralement les plans de relance, ont limité les effets négatifs de la crise dans l'immédiat, mais les résultats obtenus ont été contrastés, le chômage atteignant des sommets dans plusieurs pays tandis que d'autres pays ont enregistré de plus faibles hausses. Certains pays ont freiné ou inversé la hausse du chômage en continuant d'appliquer des politiques d'activation énergiques (c'est le cas de l'Autriche et de la Suisse) ou avec une couverture restreinte des prestations, assortie de mesures d'activation plus souples (c'est le cas du Japon). D'autres pays qui avaient entrepris des réformes d'activation dans les années 90 et les années 2000, comme l'Australie, l'Allemagne et le Royaume-Uni, étaient mieux armés pour freiner les hausses ultérieures du chômage à la suite de la crise financière mondiale¹.

L'objet du présent chapitre est de faire le bilan des enseignements qui peuvent être tirés de l'expérience acquise par les pays sur les deux dernières décennies dans la mise en œuvre de politiques d'activation. Il exploite certes les résultats de précédents examens des évolutions survenues dans les pays (OCDE, 2001 ; 2003 ; 2005 ; 2007), mais il s'attache surtout à analyser les conclusions des études approfondies récemment réalisées sur sept pays de l'OCDE qui permettent de se faire une meilleure idée de la conception et de la mise en œuvre des politiques d'activation. Six de ces études par pays ont été réalisées par l'OCDE entre 2007 et 2012, concernant l'Irlande (Grubb et al., 2009), la Finlande (Duell et al., 2009a), le Japon (Duell et al., 2010a), la Norvège (Duell et al., 2009b), la Suisse (Duell et al., 2010b), et l'Australie (OCDE, 2012a). Un examen concernant le Royaume-Uni est en cours et ce chapitre fournit quelques informations sur les politiques de ce pays. Il convient de tenir compte, dans l'interprétation des résultats présentés ici, de la date à laquelle ces examens ont été conduits².

Les principes de l'activation peuvent être appliqués avec succès de différentes manières selon le contexte national. Les études par pays sont riches d'enseignements sur les écueils à éviter et sur les politiques d'activation qui ont donné de bons résultats dans des circonstances et des contextes particuliers. Elles donnent aussi souvent un coup de projecteur sur des politiques nationales originales qui pourraient être adaptées et adoptées par d'autres pays. Ainsi, l'examen de l'Australie décrit et évalue de nombreux éléments caractéristiques de la gestion d'un quasi-marché pour les services de l'emploi.

Ce chapitre est structuré de la façon suivante. La section 1 donne un aperçu des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail dans les pays examinés. Les prestations dont bénéficient les personnes d'âge actif dans chaque pays sont décrites dans la section 2. La section 3 présente les résultats des examens par pays concernant la façon dont le nombre de bénéficiaires de prestations et les taux d'emploi sont déterminés par les interactions entre les droits à prestations, les tendances du marché du travail et les services de l'emploi. Des types spécifiques d'intervention lors d'un épisode de chômage sont ensuite examinés dans la section 4. Celle-ci fournit en particulier une évaluation approfondie des régimes d'intervention dans deux pays appliquant des stratégies d'activation très différentes, à savoir la Suisse et l'Irlande. Dans la section 5, l'accent se déplace sur les mécanismes institutionnels généraux, notamment l'organisation des prestations et des services de l'emploi en première ligne et la surveillance et la gestion des performances des fournisseurs de services de l'emploi. Dans la dernière section, des considérations générales concernant les politiques d'activation sont présentées, en particulier dans le contexte des mesures à prendre compte tenu de l'ombre menaçante que la crise économique et financière a projeté sur le marché du travail.

1. Évolution des dépenses consacrées aux programmes du marché du travail

L'équilibre entre les programmes qualifiés d'actifs et ceux qualifiés de passifs est très variable. Les PAMT peuvent être de nature active s'ils renforcent les obligations des demandeurs d'emploi (par exemple, la participation est obligatoire et les participants ne perçoivent que des allocations de chômage) ou s'ils ont un lien étroit avec le marché du travail régulier (s'ils améliorent les chances de recevoir une offre d'emploi régulier). En revanche, si la participation est volontaire, si le montant de la garantie de revenu est supérieur au montant des allocations de chômage ou s'il n'est guère possible de rechercher un emploi pendant la participation, les mesures « actives » peuvent aussi ralentir le retour à un emploi régulier, favorisant peut-être des allers-retours entre le chômage déclaré et la participation à un programme. Les évolutions dans le temps du chômage et des dépenses actives sont tout aussi complexes. En phase de récession, les dépenses actives peuvent ne pas augmenter aussi vite que les dépenses passives.

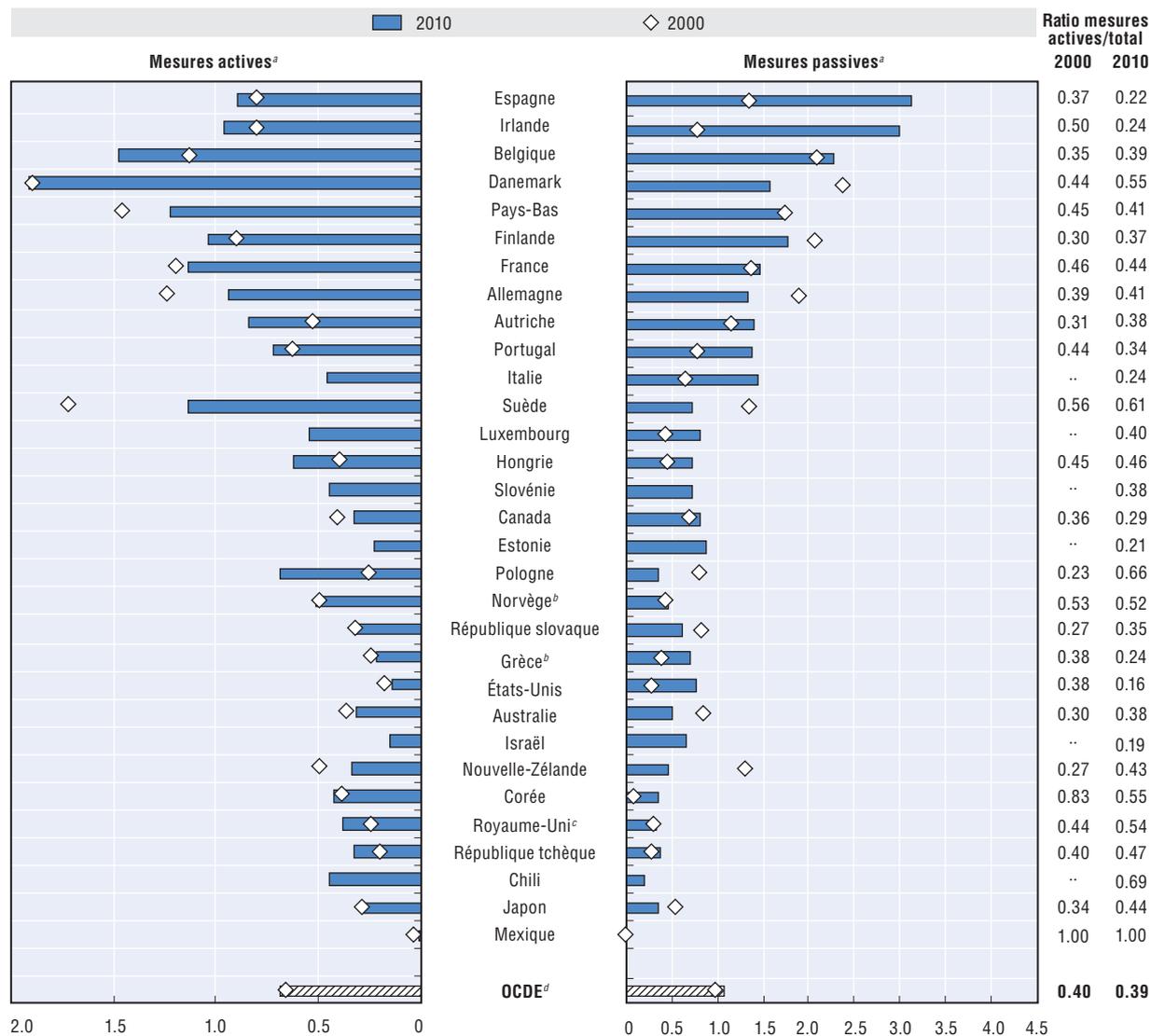
Dépenses au titre des programmes actifs

Le graphique 3.1 montre l'évolution des dépenses consacrées aux politiques du marché du travail dans les pays de l'OCDE (là où de telles données sont disponibles) entre 2000 et 2010. La baisse récente de la part des dépenses totales consacrées aux programmes actifs observée dans beaucoup de pays résulte de l'impact de la crise économique et financière mondiale, les dépenses consacrées à l'indemnisation du chômage ayant augmenté. En 2010, les dépenses consacrées aux mesures passives en Irlande étaient pratiquement plus de trois fois plus élevées qu'en 2000 en proportion du PIB. En Australie et au Royaume-Uni, les dépenses actives et passives ont toujours été inférieures à la moyenne de l'OCDE. Il n'existe pas de relation évidente à l'échelle des différents pays entre la part du PIB consacrée aux PAMT et les niveaux du chômage (graphique 3.2). L'évolution des dépenses est la résultante des choix de politique publique effectués dans les différents pays ainsi que des variations cycliques du chômage.

Bien que des ventilations fines des dépenses par programme soient d'une valeur inestimable pour la compréhension des politiques nationales, il importe de tenir compte du fait que les données agrégées par catégorie ne sont pas parfaitement comparables entre pays³. En Finlande et en Norvège, les participants aux programmes de formation perçoivent, non pas des indemnités de chômage, mais des allocations qui sont intégrées au total des dépenses engagées au titre des dispositifs de formation. En revanche, en Australie, quelque 80 000 chômeurs bénéficient de dispositifs de formation tout en continuant de percevoir leurs indemnités de chômage. Si ces chômeurs étaient considérés comme des bénéficiaires d'une formation et si leurs indemnités de chômage étaient comptabilisées parmi les dépenses actives, conformément aux directives applicables en matière de définition, les dépenses « actives » déclarées seraient environ 20 % plus élevées et les dépenses « passives » seraient plus faibles.

Malgré les incertitudes concernant les données, le montant des fonds consacrés au SPE et à l'administration et aux autres programmes actifs constitue un indicateur important de la capacité des systèmes nationaux à mettre en œuvre des politiques d'activation. Par exemple, les informations communiquées par le demandeur d'emploi lui-même sur sa recherche d'emploi et les entretiens occasionnels avec le service de l'emploi ne suffisant pas à prouver de manière fiable que le demandeur est disponible pour travailler, les conseillers des services de l'emploi en contact direct avec les chômeurs doivent pouvoir orienter ces derniers vers d'autres solutions, en particulier lorsque les offres d'emploi sont rares, pour

Graphique 3.1. Programmes actifs et passifs du marché du travail dans les pays de l'OCDE
Dépenses publiques en pourcentage du PIB



Note : Les pays sont classés dans l'ordre décroissant selon le total de leurs dépenses au titre des mesures actives et passives. Les données se rapportent à l'exercice budgétaire 2010/11 pour l'Australie, le Canada, le Japon, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis.

a) Les mesures actives correspondent aux catégories 1 à 7 et les mesures passives aux catégories 8 et 9 de la Base de données OCDE/Eurostat sur les programmes du marché du travail.

b) Hors SPE et administration.

c) Les données se rapportent à l'exercice budgétaire 2009/10.

d) Moyennes non pondérées tenant compte des pays pour lesquels les dépenses au titre des mesures actives et passives sont indiquées pour 2000 et 2001, en d'autres termes hors Chili, Estonie, Israël, Italie, Corée et Slovaquie.

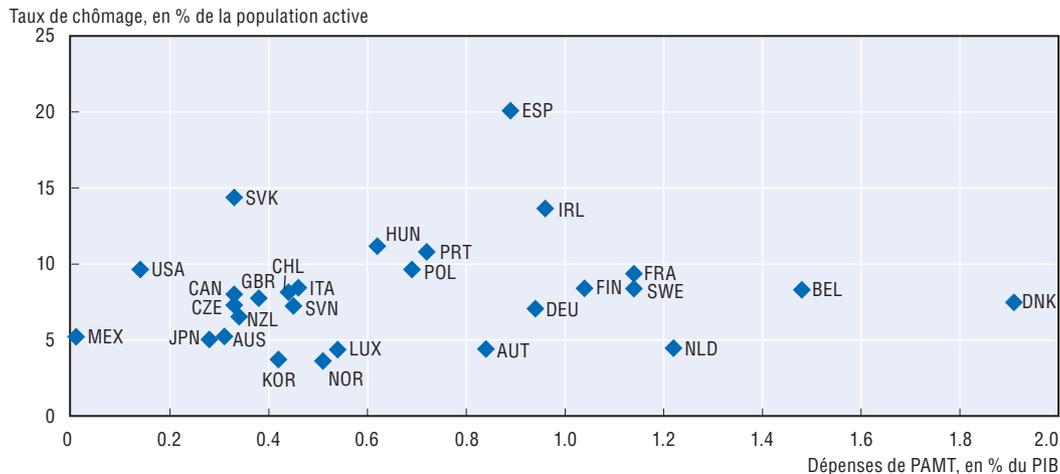
Source : Base de données OCDE/Eurostat sur les programmes du marché du travail, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932873879>

compenser l'effet dissuasif d'indemnités de chômage liées au salaire antérieur élevées. Parallèlement, on observe avec intérêt que la Norvège et la Suisse, où le taux de chômage a toujours été faible, n'affichent qu'un niveau moyen de dépenses au titre des PAMT et associent ces programmes à des mesures axées sur la recherche d'emploi et le placement des chômeurs dans des emplois non aidés. Des dépenses élevées au titre des PAMT ne sont pas nécessairement le gage d'une plus grande efficacité.

Graphique 3.2. Chômage et dépenses au titre des programmes actifs du marché du travail dans quelques pays

Pourcentages, 2010



Note : Pour la Norvège, les dépenses au titre de la catégorie SPE et administration ne sont pas prises en compte. Les données relatives au Royaume-Uni se rapportent à 2009/10.

Source : Base de données OCDE/Eurostat sur les programmes du marché du travail, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-fr> ; et Base de données de l'OCDE sur les statistiques du marché du travail, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00309-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932873898>

À l'évidence, des programmes classés dans la même grande catégorie peuvent avoir une efficacité très variable. De fait, l'Australie, la Finlande et le Royaume-Uni ont mis au point des mesures d'activation plus efficaces, notamment parce qu'ils s'apercevaient que les anciens programmes pour l'emploi et les dispositifs de formation à grande échelle occupaient temporairement les demandeurs d'emploi avant de renvoyer la plupart d'entre eux vers le chômage.

Évolution des dépenses actives durant la récession

Les pays étudiés ont augmenté les dépenses actives en pourcentage du PIB en réponse à la récession causée par la crise économique et financière mondiale⁴. En 2010, les dépenses au titre du SPE et de l'administration exprimées en pourcentage du PIB avaient augmenté de près de 50 % (par rapport à l'exercice budgétaire 2007/08) en Irlande, de 20 % (par rapport à l'année civile 2008) en Finlande, au Japon, en Suisse et au Royaume-Uni, mais de seulement 5 % en Australie. En Suisse, ces dépenses progressent automatiquement en cas de récession parce que la dotation fédérale versée aux cantons pour couvrir les frais de fonctionnement des agences pour l'emploi locales et cantonales est calculée en fonction du nombre annuel moyen de demandeurs d'emploi. Ce lien existe aussi en Australie, où les prestataires perçoivent une rémunération par demandeur d'emploi, mais dans ce pays, l'évolution des dépenses a été modeste⁵. Au Royaume-Uni, une très forte augmentation du budget a été consentie au début de la récession (elle n'a finalement pas été totalement dépensée) ; dans un premier temps, la priorité a été donnée à celles, parmi les interventions auprès des demandeurs d'emploi, qui demandaient peu de temps, mais en 2011/12, le personnel des agences locales avait augmenté de plus de 50 % (voir l'encadré 3.7 et NAO, 2013)⁶. En Irlande, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits a augmenté d'environ 150 %, soit nettement plus que les ressources du SPE.

Les dépenses au titre des autres PAMT, par exemple la formation, les incitations à l'embauche et la création directe d'emplois, sont souvent plusieurs fois supérieures aux dépenses consacrées au SPE et à l'administration. Ainsi le Japon fait état d'une hausse de plus de 100 % en 2009/10, suivie d'un léger reflux en 2010/11, puis qu'une nouvelle augmentation des mesures de création directe d'emploi à la suite du séisme qui a frappé l'est du pays. Ces dépenses ont augmenté de 30 % en Finlande et de 50 % en Irlande par rapport au niveau auquel elles s'établissaient deux ou trois ans plus tôt. Il est parfois difficile d'accroître rapidement ce type de mesures de manière efficiente, dans la mesure où les employeurs utilisent généralement un peu moins les incitations à l'embauche en période de récession (Grubb et Puyroyen, 2008), et où il faut du temps pour recruter de nouveaux membres du personnel d'encadrement et mettre sur pied des infrastructures comme les centres de formation.

2. Prestations en faveur de la population d'âge actif dans les pays étudiés

Chacun des pays étudiés associe, selon des modalités qui lui sont propres, diverses prestations de remplacement du revenu en faveur de la population en âge de travailler. Parmi les principales prestations existant figurent les indemnités de chômage, les prestations liées à la santé (maladie et invalidité), les prestations de préretraite, l'aide sociale et les prestations en faveur d'autres catégories de la population comme les étudiants et les parents isolés. La configuration du système de prestations d'un pays a une incidence importante sur la politique d'activation en général : lorsque les indemnités de chômage sont élevées et la durée d'indemnisation longue, il faut mettre en place des mesures d'activation énergiques pour limiter les coûts et les effectifs, même si, dans certains cas extrêmes (par exemple lorsque les indemnités de chômage sont versées jusqu'à la retraite), cette mise en place n'a pas toujours été jugée justifiée. Dans les pays européens, il est fréquent que les chômeurs bénéficient de prestations d'assistance une fois qu'ils ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage, et les régimes d'assurance chômage sont souvent financés et gérés au niveau national, tandis que les prestations d'assistance sont financées et administrées à l'échelon local. Il est cependant également courant que des pays s'écartent de ce schéma. En pareil cas, il arrive que les mesures d'activation soient inefficaces parce que le financement et la gestion relèvent d'organismes différents. Les conditions d'ouverture des droits aux indemnités de chômage peuvent être analysées comme des mesures d'activation, mais l'efficacité de cette activation dépend des interventions mises en place durant l'épisode de chômage, par exemple du contrôle de la recherche d'emploi effectué pour faire respecter ces conditions. Les mesures d'activation ne concernent pas seulement les prestations de chômage et n'ont pas pour seul objectif de faire reculer le chômage : des mesures ont également été introduites pour que des publics bénéficiaires de prestations en faveur des inactifs deviennent bénéficiaires de prestations de chômage et soient ainsi soumis à l'obligation de disponibilité pour occuper un emploi. Cette stratégie vise davantage à accroître le taux d'emploi qu'à faire reculer le taux de chômage. Dans certains cas, les bénéficiaires ne sont pas tenus d'être disponibles pour occuper un emploi à plein-temps mais doivent participer à des activités de préparation à l'emploi, ce qui donne naissance à un système complexe, composé de sous-catégories de prestations liées à des mesures d'activation spécifiques mais apparentées.

Les examens contiennent, pour chaque pays, un bref historique du système de prestations en faveur de la population en âge de travailler, ainsi que des informations relatives aux conditions de cotisation et de recherche d'emploi applicables, aux taux de

remplacement, à la couverture, aux dépenses des régimes et à l'évolution des effectifs de bénéficiaires. Les brèves descriptions présentées *infra* offrent un aperçu des prestations de base en faveur de la population en âge de travailler qui étaient en place à la date de l'examen. Elles n'ont cependant pas vocation à présenter toutes les dispositions de manière détaillée ni les caractéristiques propres à chaque système national.

Tous les pays sauf l'Australie font coexister un système d'assurance sociale contributif et un système de prestations d'aide sociale plus ou moins complet destiné à la population pauvre remplissant les conditions requises qui ne peut pas prétendre aux prestations d'assurance ou a épuisé ses droits. En Suisse, les régimes fédéraux d'assurance sociale offrent une protection contre les risques chômage, maladie et accident, vieillesse et maternité. Les indemnités de chômage sont élevées comparativement au salaire antérieur et la durée d'indemnisation peut être d'un à deux ans en fonction de l'âge du bénéficiaire et des cotisations versées. Les régimes relèvent de l'échelon fédéral, mais 38 caisses d'assurance chômage instruisent les demandes d'indemnisation, 26 caisses publiques cantonales traitant environ 60 % des demandes. De même, le financement du SPE est national mais transite par les cantons. Les autorités fédérales exercent principalement un pouvoir sur le SPE à travers la législation ainsi que la publication et l'évaluation comparative des performances des agences locales du SPE. Le système d'aide sociale est administré et financé à l'échelon cantonal ou, dans certaines régions, municipal.

Dans les deux pays nordiques – Norvège et Finlande – la durée d'indemnisation par l'assurance chômage est d'environ deux ans et il existe un système d'aide sociale financé et géré par les municipalités. Cependant, à d'autres égards, leurs systèmes présentent des différences non négligeables.

En Norvège, les indemnités de chômage, les prestations de maladie, la réadaptation (médicale et professionnelle), les pensions d'invalidité et de vieillesse ainsi que les prestations liées à la maternité, à la naissance et à la garde des enfants relèvent du champ de compétence d'un système d'assurance nationale. Le financement des régimes est assuré par des cotisations patronales et salariales et le budget de l'État contribue à raison de 29 % des dépenses totales. Les prestations d'assurance sociale en faveur des personnes qui ne travaillent pas dépendent en général d'un revenu annuel de référence dont le montant est révisé au moins une fois par an par le Parlement. Contrairement à ce qui est observé dans les autres pays nordiques, il est obligatoire de cotiser à l'assurance chômage et il n'existe pas de caisses d'assurance chômage indépendantes. Les personnes qui ne sont pas affiliées au système d'assurance sociale ou dont les droits sont faibles peuvent prétendre à des prestations d'aide sociale soumises à condition de ressources et financées par les municipalités, qui reçoivent cependant du gouvernement central une dotation globale calculée en fonction du montant estimatif de leurs dépenses.

En Finlande, le financement et le versement des prestations d'assurance sociale sont assurés par 36 caisses d'assurance chômage indépendantes et par l'Institution nationale d'assurance sociale (KELA). L'affiliation à une caisse est facultative. Les cotisations salariales ne financent qu'une faible proportion des prestations servies aux assurés, le reste du financement étant assuré par des cotisations patronales et une subvention de l'État. Les caisses versent aux affiliés qui remplissent les conditions requises des indemnités de chômage liées au salaire antérieur, des prestations de maladie et d'autres allocations, tandis que KELA verse une allocation de base aux personnes qui ne sont affiliées à aucune caisse d'assurance chômage et qui remplissent les conditions de revenu

et de durée d'activité requises. Les indemnités de chômage liées au revenu et l'allocation de base sont habituellement versées pendant 500 jours (100 semaines) au maximum. Les demandeurs d'emploi qui ne peuvent pas prétendre à l'allocation ou qui ont épuisé leurs droits peuvent solliciter l'« allocation du marché du travail », prestation d'assistance chômage soumise à condition de ressources et financée par l'État. Les municipalités accordent aussi des prestations d'aide sociale relativement généreuses mais ayant le plus souvent un caractère complémentaire : en 2006 et 2007 quelque 35 % des bénéficiaires de l'allocation du marché du travail vivaient dans des ménages bénéficiaires de prestations d'aide sociale et près de 90 % des bénéficiaires de prestations d'aide sociale percevaient une autre prestation de remplacement du revenu.

Les systèmes de prestations en place dans les pays anglophones, en l'occurrence l'Australie, l'Irlande et le Royaume-Uni, présentent quelques points communs. Ainsi, les taux de remplacement (rapport entre les prestations et le revenu d'activité antérieur ou moyen) sont nettement plus faibles pour les personnes isolées que pour les couples dont un seul membre travaille. Ils sont généralement inférieurs à la moyenne de l'OCDE au début de l'épisode de chômage, mais nettement supérieurs en cas de chômage de longue durée si l'on tient compte des prestations d'aide sociale versées à titre complémentaire. Les chômeurs dépendent nettement plus des prestations d'assistance que dans les trois autres pays européens étudiés. Les prestations en faveur de la population en âge de travailler sont administrées à l'échelon national, tandis que les autorités locales ne jouent qu'un rôle limité.

L'Irlande et le Royaume-Uni sont dotés de régimes d'assurance sociale financés par des cotisations salariales et patronales et par le gouvernement central. Ces régimes couvrent des risques tels que le chômage et la maladie ou l'invalidité. En Irlande, pendant la majeure partie des années 2000, la prestation pour demandeur d'emploi (*Jobseeker's Benefit*) a été versée pendant une durée maximale de 15 mois (ramenée à 12 mois en 2008 puis 9 mois en 2013) à 40 % des bénéficiaires de prestations de chômage. Au Royaume-Uni, une allocation forfaitaire (l'allocation pour demandeur d'emploi ou *Jobseeker's Allowance*) peut être accordée pendant six mois au maximum. Elle est versée à environ 20 % des bénéficiaires de prestations de chômage. Dans ces deux pays, les chômeurs peuvent solliciter une allocation pour demandeur d'emploi (*Jobseeker's Allowance*) soumise à condition de ressources s'ils ne remplissent pas les conditions requises pour percevoir la prestation d'assurance ou si l'allocation soumise à condition de ressources est plus avantageuse. Il existe également des prestations nationales spécifiques versées aux personnes qui souffrent d'une maladie ou d'une incapacité et, en Irlande, aux parents isolés. Il existe aussi, dans les deux pays, des prestations d'aide sociale – l'allocation d'aide sociale supplémentaire ou *Supplementary Welfare Allowance* en Irlande et l'allocation de revenu minimum ou *Income Support* au Royaume-Uni (qui est versée aux parents isolés). Comme dans les autres pays, le bénéfice de prestations de chômage soumises à condition de ressources permet souvent d'accéder à des prestations « secondaires » ou qui d'accéder à d'autres aides, destinées à compenser le loyer ou d'autres frais par exemple.

Au contraire, le système de sécurité sociale australien est intégralement financé par l'impôt et verse des prestations de garantie de revenu forfaitaires et soumises à condition de ressources aux personnes en âge de travailler : l'allocation de réinsertion (*Newstart Allowance*), destinée aux chômeurs d'âge adulte ; l'allocation de chômage en faveur des jeunes (*Youth Allowance*), qui s'adresse aux jeunes au chômage ou suivant à plein-temps des études ou une formation qui ouvre droit à l'allocation ; la pension d'invalidité (*Disability Support Pension*), versée aux personnes atteintes d'une invalidité de longue durée ; et

l'allocation parentale (*Parenting Payments*), accordée à une personne, isolée ou en couple, qui s'occupe d'un enfant de moins de 6 ou 8 ans. Ces prestations sont toutes subordonnées à des conditions d'accès spécifiques, y compris, dans certains cas, à une obligation de recherche d'emploi ou de « participation » à des activités. Elles sont toutes soumises à des conditions de ressources et de patrimoine. Le montant des « pensions » est nettement supérieur à celui des « allocations », mais pour les parents isolés, cette distinction est floue et des prestations de niveau intermédiaire sont versées.

Dans les années 2000, le taux de remplacement assuré par les indemnités de chômage a fortement diminué en Australie tandis qu'il a nettement augmenté en Irlande. En Australie, cette diminution est liée à la décision, prise dans les années 90, d'indexer ces indemnités sur les prix plutôt que sur les salaires, décision qui est à l'origine d'un écart de plus en plus grand entre le montant des prestations de chômage et celui des prestations d'invalidité. En Irlande, dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, le gouvernement s'est engagé à augmenter le taux le plus faible de l'indemnité de chômage de plus de 25 % entre 2002 et 2007. Selon de récentes estimations de l'OCDE, le taux de remplacement net pour un ensemble de cas types a progressé d'environ 20 % en moyenne entre 2002 et 2009 ; en 2009, l'Irlande garantissait le taux de remplacement moyen à un chômeur hypothétique connaissant un épisode de chômage de cinq ans le plus élevé de l'OCDE ou se classait en deuxième position à cet égard – à noter cependant que la représentativité de ces données a été contestée⁷. Depuis lors, le montant des droits et la durée d'indemnisation ont diminué en raison des contraintes budgétaires et d'une volonté d'accroître les incitations à travailler.

Au Japon, les cotisations à l'assurance des salariés (régime d'indemnisation des accidents du travail et régime d'assurance chômage) et à l'assurance sociale (maladie et retraite) ont été harmonisées et sont prélevées ensemble depuis 2007. Les prestations d'assurance chômage sont calculées sur la base des revenus d'activité antérieurs et servies pendant une période comprise entre 90 et 360 jours selon l'âge, le motif de la perte d'emploi et la durée de cotisation du demandeur. Jusqu'à une période récente, une forte proportion des salariés – plus d'un tiers d'entre eux selon certaines sources – ne cotisaient pas à l'assurance chômage parce que certains emplois non réguliers, notamment, jusqu'en 2009, tout emploi dont la durée prévue était inférieure à un an, ne permettaient pas l'affiliation au régime. Les collectivités locales financent 25 % des dépenses au titre de la prestation d'assistance publique (la prestation d'aide sociale japonaise). Rares sont les chômeurs qui remplissent les conditions requises pour en bénéficier. Ainsi, d'après des estimations, en 2004, les bénéficiaires de prestations d'assurance chômage et de la prestation d'assistance publique (hors prestations attribuées au titre de l'invalidité) représentaient seulement 1.2 % de la population d'âge actif – un chiffre nettement inférieur à la proportion moyenne observée dans les 15 autres pays de l'OCDE pour lesquels des données sont disponibles, qui s'établit à près de 7 %.

La faible proportion de chômeurs bénéficiant de prestations témoigne du succès des efforts déployés pour limiter les coûts et la dépendance à l'égard des prestations, mais peut également s'analyser comme le signe d'une insuffisance de la protection sociale. Le modèle japonais d'indemnisation du chômage pourrait être particulièrement adapté à nombre de pays à revenu moyen, où le secteur informel occupe une place importante, du fait que le versement, pendant une courte durée, de prestations subordonnées aux cotisations versées garantit une prise de contact entre les chômeurs et le SPE, que le SPE joue un rôle non négligeable dans le processus de recrutement et que les chômeurs n'ouvrant pas droit à prestations continuent de recourir à ses services (voir encadré 3.1).

Encadré 3.1. La protection des chômeurs et les politiques d'activation au Japon

Le taux de chômage japonais a toujours été inférieur à 6 % : début 2013, il s'établissait à 4.2 %. La stratégie d'activation du Japon repose sur les quatre grands principes suivants :

- Une faible durée d'indemnisation (sauf pour certains travailleurs âgés justifiant d'une longue ancienneté) : seuls 25 % des chômeurs recensés par les enquêtes sur la population active sont indemnisés par le régime d'assurance chômage.
- Un SPE fort, faisant obligation aux nouveaux demandeurs de prestations d'assister à une session d'information et de se présenter dans les locaux du SPE toutes les quatre semaines ; la participation aux autres PAMT est relativement faible, bien que des formations soient proposées, de même que des subventions pour l'embauche de personnes handicapées ou rencontrant d'autres obstacles à l'emploi.
- Des conditions très strictes d'accès à la prestation d'assistance publique (l'allocation d'aide sociale japonaise), se traduisant par le fait que relativement peu de demandeurs d'emploi remplissent les conditions requises pour en bénéficier. Les facteurs qui occupent une place déterminante sont les conditions de patrimoine, qui empêchent les chômeurs d'avoir des droits tant qu'ils n'ont pas épuisé leur épargne ou vendu des biens non essentiels ; l'obligation « d'exploiter pleinement sa capacité à travailler », qui se traduit souvent par le rejet de demandes ou par l'attribution de la prestation pendant une courte période seulement, sauf pour les demandeurs les plus éloignés de l'emploi ; et une gestion rigoureuse par les services d'action sociale locaux, dont les agents se rendent par exemple à domicile pour effectuer des vérifications au sujet du patrimoine. Les parents isolés peuvent prétendre à une allocation spécifique d'éducation des enfants qui ne permet pas de vivre mais qui facilite la gestion de la prestation d'assistance publique pour cette catégorie de personnes (voir la section 3 du corps du texte).

Ces principes limitent l'effet dissuasif des prestations tout en garantissant :

- Que les demandeurs d'emploi bénéficient d'un accompagnement de base et soient informés des offres d'emploi et des services de l'emploi dont ils peuvent bénéficier.
- Un taux d'utilisation élevé des services du SPE par les demandeurs d'emploi, comme le service qui permet à certains publics d'élaborer un projet individuel. Le SPE n'a pas besoin de rendre obligatoire la participation aux activités spécialisées qu'il propose parce que les demandeurs d'emploi sont généralement motivés.
- Les chômeurs qui épuisent leurs droits aux indemnités d'assurance chômage échappent généralement à la pauvreté grâce à leurs propres efforts ou moyens (retour à l'emploi ou aide de la famille), mais aussi à l'aide sociale lorsqu'ils sont confrontés à des problèmes relativement graves.

La proportion de personnes couvertes par l'aide sociale a augmenté depuis que le ministère a informé, au début des années 2000, les services d'action sociale locaux que la capacité à travailler ne doit pas, à elle seule, empêcher les demandeurs d'accéder à la prestation d'assistance publique. En outre, les suppressions d'emplois intervenues en 2009 ont entraîné une augmentation du nombre de demandeurs. Bien que les services d'action sociale locaux soient tenus d'effectuer un suivi régulier de la recherche d'emploi, ils ont, de même que le SPE, de nouveaux défis à relever pour organiser de manière plus systématique les mesures d'activation s'adressant à cette catégorie de bénéficiaires.

Source : Duell, N., D. Grubb, S. Singh et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Japan », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 113, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km35m63qqvc-en>.

3. Taux d'emploi, effectifs de bénéficiaires de prestations et obligations de participation à des activités liées à l'emploi

Comme souligné précédemment, le taux d'emploi des personnes de 15 à 64 ans est supérieur à la moyenne de l'OCDE dans six des sept pays étudiés. En Irlande, il a atteint un maximum de 69.2 % en 2007, avant la récession, mais a diminué pour s'établir à 58.8 % en 2011. En outre, en 2011, six de ces pays affichaient un taux de chômage inférieur ou égal à la moyenne de l'OCDE. La Norvège et la Suisse font partie des pays de l'OCDE qui affichent le taux d'emploi le plus élevé et le taux de chômage le plus faible (3.3 % et 4 % respectivement).

Bien que la plupart des pays étudiés affichent des résultats relativement satisfaisants s'agissant de la situation de leur marché du travail, chacun d'eux a été et reste confronté à des défis spécifiques. Parmi les défis qui leur sont communs figurent le recul de l'emploi dans le secteur manufacturier et sa progression dans le secteur des services, l'augmentation du taux d'activité des femmes, notamment de l'emploi féminin à temps partiel, et la progression de formes d'emploi plus flexibles et atypiques. S'y ajoutent le vieillissement de la population, l'augmentation du nombre de jeunes qui suivent des études à plein-temps et la transformation des modalités de fondation des familles.

Dans tous les pays étudiés, les répercussions des évolutions économiques et démographiques sur les effectifs de bénéficiaires de prestations de chômage et autres prestations sociales ont été influencées voire, pour certains groupes, en grande partie déterminées par les interactions entre droit à prestations, exigences imposées par les stratégies d'activation, structures administratives et institutions du marché du travail. La présente section présente une analyse de l'incidence des droits à prestations et d'autres paramètres de la politique de l'emploi sur le nombre de bénéficiaires de prestations en faveur des chômeurs, des personnes handicapées, des travailleurs âgés et des familles, monoparentales ou non.

Effectifs de bénéficiaires de prestations de chômage et chômage au sens des enquêtes sur la population active

Les mesures d'activation sont censées entraîner une diminution du nombre de personnes qui bénéficient de prestations de chômage mais ne sont pas comptabilisées parmi les chômeurs dans les enquêtes sur la population active parce qu'elles ne recherchent pas d'emploi. Le lien entre les données administratives et les données provenant des enquêtes sur la population active est cependant complexe, par exemple parce que diverses raisons, dont le travail à temps partiel, peuvent expliquer qu'un bénéficiaire de prestations de chômage ne soit pas comptabilisé parmi les chômeurs dans les enquêtes sur la population active. Dans le cadre des examens, il n'a pas été établi de tableaux présentant les effectifs de bénéficiaires de prestations de chômage par catégorie de l'enquête sur la population active et vice versa, ce qui serait pourtant utile. On dispose cependant de données pour calculer le rapport entre le nombre de bénéficiaires de prestations de chômage et le nombre de chômeurs au sens de l'enquête sur la population active (ratio bénéficiaires/chômeurs) et ce rapport varie fortement d'un pays étudié à l'autre (tableau 3.1). L'analyse de ce rapport permet d'identifier le public auquel s'adressent les mesures d'activation et de comprendre l'incidence probable de l'activation sur le nombre de chômeurs mesuré par les enquêtes sur la population active.

Tableau 3.1. Ratio rapportant le nombre de bénéficiaires de prestations de chômage au nombre de chômeurs au sens des enquêtes sur la population active (ratio bénéficiaires/chômeurs)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Moyenne 2000-11
Australie	1.06	0.95	1.03	1.00	1.03	1.01	1.00	1.01	0.97	0.94	1.04	1.01	1.00
Finlande	1.23	1.30	1.29	1.33	1.34	1.31	1.25	1.22	1.37	1.39	1.30	1.37	1.31
Irlande	1.43	1.81	1.68	1.67	1.48	1.32	1.28	1.30	1.80	1.32	1.27	1.20	1.46
Japon	0.34	0.34	0.30	0.25	0.23	0.23	0.23	0.23	0.25	0.27	0.21	0.23	0.26
Norvège	0.73	0.73	0.72	0.80	0.82	0.66	0.55	0.47	0.38	0.68	0.67	0.63	0.65
Royaume-Uni	0.66	0.68	0.61	0.62	0.58	0.59	0.55	0.50	0.54	0.61	0.58	0.59	0.59
Suisse	0.80	0.76	0.89	0.88	0.88	0.82	0.81	0.72	0.70	0.77	0.75	0.66	0.79

Note : Les données relatives au nombre de bénéficiaires de prestations se rapportent à fin juin en Australie et à fin décembre en Finlande et en Irlande (dans ces pays, le ratio bénéficiaires/chômeurs est calculé à l'aide de la moyenne des données se rapportant à décembre de l'année en cours et à décembre de l'année précédente) ; elles correspondent à la moyenne annuelle de données mensuelles au Japon (données de l'exercice budgétaire commençant en avril), en Norvège et en Suisse, et à la moyenne des chiffres de février, mai, août et novembre au Royaume-Uni. Dans la mesure du possible, les données relatives aux effectifs ne tiennent pas compte des prestations de chômage versées aux bénéficiaires de PAMT (catégories 2 à 7 de la Base de données OCDE/Eurostat sur les programmes du marché du travail) ; toutefois, les données se rapportant à l'Australie tiennent compte des personnes qui suivent une formation professionnelle. Les bénéficiaires de prestations d'aide sociale sont exclus. Les données relatives au chômage issues des enquêtes sur la population active concernent les chômeurs de 15 à 64 ans et sont exprimées en moyenne annuelle ou sur une base similaire.

Source : FaHCSIA (2012), « Income Support Customers: A Statistical Overview 2011 », *Statistical Paper*, n° 10, www.fahcsia.gov.au/about-fahcsia/publications-articles/research-publications/social-policy-research-paper-series ; Kela (2012), *Statistical Yearbook on Unemployment Protection in Finland 2011* ; Department of Social Protection (2012), *Statistical Information on Social Welfare Services 2011*, tableau C9 ; tableau 4.3 de Duell et al. (2010a), actualisé à partir du site www.mhlw.go.jp/toukei/itiran/roudou/roukei/shihyou/index.html pour les bénéficiaires de l'assurance chômage ordinaire et de *Japan Statistical Yearbook* (en ligne) pour les bénéficiaires de l'assurance chômage en faveur des travailleurs journaliers ; ministère du Travail (2012), « Proposal for State Budget 2013 » chapitre 2541, www.regjeringen.no/nb/dep/ad/dok/regpubl/prop/2012-2013/prop-1-s-20122013/7/8/1.html?id=701419, et précédents numéros de cette série et selon Carcillo, S. et D. Grubb (2006), www.amstat.ch/v2/index.jsp?lang=fr ; Benefit Caseload National Statistics (WPLS), données accessibles à l'adresse http://83.244.183.180/100pc/jsa/tabtool_jsa.html.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932874354>

Plusieurs facteurs propres à chaque pays ont une incidence sur les ratios présentés dans le tableau 3.1, notamment :

- D'une part, certaines personnes qui ne sont pas au chômage du point de vue des conditions qu'elles doivent remplir pour percevoir leurs prestations sont comptabilisées dans les effectifs de bénéficiaires de prestations de chômage. En Australie, environ 50 % des bénéficiaires de l'allocation de réinsertion ou de l'allocation de chômage en faveur des jeunes (autres) – habituellement considérées comme les prestations de chômage australiennes – ne sont pas comptabilisés parmi les personnes ayant l'obligation immédiate de recherche active dans les statistiques officielles, même si, certaines situations étant tangentes, la proportion de bénéficiaires non soumis à une forme quelconque d'obligation de recherche d'emploi est probablement plus proche de 40 %. La prestation servie dans les autres cas est fonctionnellement équivalente à une allocation de formation (versée aux personnes qui suivent une formation professionnelle), à une prestation liée à l'emploi (versée aux personnes exerçant un emploi à temps partiel au moins sans avoir l'obligation d'être disponibles pour effectuer des heures de travail supplémentaires) ou à une prestation liée à l'inactivité (versée à des personnes dispensées de recherche d'emploi pour des raisons personnelles, par exemple des problèmes de santé temporaires). Des dérogations aux obligations de recherche d'emploi peuvent être accordées aux chômeurs indemnisés dans d'autres pays aussi, mais elles sont moins fréquentes et ne sont pas décrites aussi précisément.

- D'autre part, les effectifs de bénéficiaires ne tiennent pas compte de certaines catégories de personnes percevant des prestations dont l'attribution est subordonnée à des conditions liées au marché du travail :
 - ❖ Les bénéficiaires de prestations d'aide sociale qui ne perçoivent pas de prestations d'assurance ou d'assistance chômage et sont jugés aptes au travail : ces bénéficiaires représentent environ 20 % des chômeurs en Norvège et en Suisse et une proportion plus faible en Finlande et au Japon.
 - ❖ En Australie, les bénéficiaires de l'allocation parentale soumis à une obligation de disponibilité pour travailler et de recherche d'emploi : ils représentent environ 20 % des bénéficiaires de prestations de chômage ordinaires.
 - ❖ En Norvège, les bénéficiaires de mesures transitoires de réadaptation : ils représentaient environ 50 % des bénéficiaires de prestations d'assurance chômage et (jusqu'à une réforme du système de prestations intervenue en 2010) étaient comptabilisés parmi les bénéficiaires de prestations de chômage dans la *Base de données OCDE/Eurostat des programmes du marché du travail*. Ces personnes sont tenues de participer à des PAMT dans l'optique d'un retour à l'emploi. En revanche, elles ne sont habituellement pas soumises à une obligation de disponibilité pour l'emploi – obligation qui constitue l'élément sur la base duquel une prestation est définie comme une prestation de chômage –, mais certaines d'entre elles sont vraisemblablement au chômage au sens de l'enquête sur la population active.

Abstraction faite des problèmes de comparabilité des données, les droits à prestations peuvent être considérés comme exerçant une influence sur la proportion de chômeurs indemnisés parmi les chômeurs recensés par les enquêtes sur la population active :

- En Finlande, le niveau élevé du rapport bénéficiaires/chômeurs s'explique en partie par le fait que le système associe des prestations d'assurance chômage versées pendant une durée relativement longue (proche de deux ans) et une prestation d'assistance chômage (allocation du marché du travail), qui peut être attribuée séparément à chaque membre d'un couple au chômage et peut même être octroyée (à taux réduit) à une personne dont le conjoint travaille et perçoit un revenu d'activité proche de la moyenne (voir l'encadré 3.4).
- Au Japon, la faiblesse du ratio bénéficiaires/chômeurs s'explique par le fait que la durée d'indemnisation par l'assurance chômage est relativement courte, sauf pour les personnes qui ont cotisé longtemps (par exemple, un chômeur de moins de 45 ans justifiant de moins de cinq années de cotisation depuis sa dernière demande de prestations ne peut pas espérer plus de trois mois d'indemnisation).
- Au Royaume-Uni, la faiblesse du ratio bénéficiaires/chômeurs est due au fait que la durée d'indemnisation par l'assurance chômage est courte (six mois), que la prestation d'assistance chômage ne peut être versée qu'à un seul membre du couple même lorsque les deux sont tenus de rechercher un emploi et est soumise à une condition de ressource exigeante, tout revenu supérieur à un certain seuil entraînant une réduction du montant des droits équivalente au dépassement (y compris le revenu du conjoint). Par ailleurs, la prestation n'est pas attribuée à un chômeur dont le conjoint travaille à plein-temps, même si ce dernier perçoit une rémunération relativement faible. Plusieurs de ces caractéristiques valent également pour l'Irlande, mais à un degré moindre (par exemple, la durée d'indemnisation par l'assurance chômage était de 15 mois jusqu'en 2009 alors qu'au Royaume-Uni, elle est de six mois depuis 1996).

D'autres éléments peuvent être considérés comme des facteurs qui influencent le nombre de bénéficiaires de prestations de chômage non comptabilisés parmi les chômeurs par les enquêtes sur la population active :

- Certains pays imposent des conditions en termes de disponibilité pour exercer un emploi sans pour autant obliger les chômeurs à rendre régulièrement compte des démarches qu'ils effectuent pour trouver un poste ; certains acceptent même que ces démarches soient peu fréquentes et effectuent peu de contrôles. Il s'ensuit que des bénéficiaires de prestations peuvent être recensés comme inactifs et non comme chômeurs dans les enquêtes sur la population active. Ainsi le niveau élevé du ratio bénéficiaires/chômeurs observé en Finlande et en Irlande semble principalement dû au fait qu'un nombre non négligeable de bénéficiaires ne déclarent pas qu'ils ont activement recherché un emploi au cours des quatre semaines écoulées⁸.
- Une personne qui a travaillé pendant au moins une heure au cours de la semaine de référence de l'enquête est classée dans la catégorie « salariés » de l'enquête alors qu'elle peut être également bénéficiaire de prestations si ses revenus d'activité sont relativement faibles et si elle est tenue, pour conserver ses droits, d'être disponible pour effectuer des heures supplémentaires ou occuper un poste à plein-temps. D'après les données administratives, la proportion de bénéficiaires de prestations de chômage occupant un emploi semble relativement faible au Japon et au Royaume-Uni. La proportion de bénéficiaires de prestations de chômage qui perçoivent un montant modifié, occupent un emploi occasionnel ou à temps partiel ou ont un revenu d'activité s'établit à un septième en Finlande, un huitième en Irlande⁹ et près d'un cinquième en Australie (toutefois, les pays n'utilisent pas tous les mêmes concepts et les dates auxquelles renvoient ces estimations diffèrent). En Norvège, environ 30 % des bénéficiaires de prestations de chômage sont au chômage partiel ou ne sont disponibles que pour occuper un emploi à temps partiel. En Suisse, les bénéficiaires du système de « gain intermédiaire » représentent environ 20 % des bénéficiaires de prestations de chômage mais ne sont pas inclus dans les effectifs de bénéficiaires utilisés dans les calculs présentés dans le tableau 3.1.

Entre 1990 et 1994, la Finlande a connu une récession d'une ampleur inégalée dans les pays de l'OCDE depuis 1945. Le taux d'emploi est passé de 74.9 % en 1989 à 60.7 % en 1994. Il a fallu plus de temps à la Finlande qu'aux autres pays de l'OCDE pour faire refluer le chômage, qui, même lorsqu'il a atteint un point bas de 6.4 % en 2008, restait supérieur aux niveaux observés dans les années 80. L'ampleur et le caractère résistant du chômage en Finlande était en grande partie imputable à des politiques mal conçues en matière de prestations, aux interactions de ces politiques avec les dispositifs d'emplois temporaires, et au fait que les mesures d'activation ont été introduites relativement lentement (encadré 3.2).

Des facteurs similaires concourent à expliquer que l'Irlande ait, au cours de la majeure partie des deux décennies écoulées, affiché le ratio bénéficiaires/chômeurs recensés par les enquêtes le plus élevé de l'OCDE. Malgré une conjoncture économique favorable entre 2000 et 2007, les taux de bénéficiaires (effectifs en pourcentage de la population d'âge actif) de prestations de chômage et de prestations d'invalidité ont augmenté comparativement aux taux observés dans les deux autres pays anglophones étudiés dotés d'un système de prestations comparable, l'Irlande ayant fini par occuper la première place s'agissant du taux de bénéficiaires de prestations de chômage et la première place *ex aequo* pour le taux de bénéficiaires de prestations d'invalidité. Jusqu'en 2007, l'Australie et le Royaume-Uni avaient pris davantage de mesures que l'Irlande en matière d'activation et de filtrage de l'accès aux

Encadré 3.2. **Activation et conséquences de la récession finlandaise de 1990-94 sur le chômage**

L'expérience de la Finlande au début des années 90 démontre de manière très claire que les politiques conduites en matière de prestations et d'activation peuvent faire partie des facteurs qui influent le plus sur la situation de l'emploi pendant et après une récession. Au cours de cette période, la Finlande a subi des chocs au niveau de ses exportations et de son secteur financier. Ces secteurs ont cependant connu une reprise rapide alors que le pays a été confronté à une situation sans précédent sur le front du chômage, tant à cause de l'ampleur du chômage que parce qu'il s'est ensuite maintenu à un niveau élevé. Plusieurs caractéristiques des politiques publiques concourent à expliquer ce phénomène d'hystérèse.

Avant 1985, les prestations d'assurance chômage versées en Finlande étaient faibles, ne dépendaient pas du revenu d'activité antérieur et ne pouvaient pas être servies pendant plus de 40 semaines. La réforme qui a lié l'assurance chômage au revenu d'activité antérieur a conduit à une hausse d'environ 50 % du montant net d'impôt des prestations et a porté la durée d'indemnisation potentielle à 100 semaines. La loi de 1987 sur l'emploi garantissait aux personnes au chômage depuis 12 mois l'accès à un emploi aidé dans le secteur public. Cet emploi permettait d'acquérir des droits à une nouvelle période d'indemnisation, laquelle ouvrait droit à un nouvel emploi temporaire après 12 mois de versement des prestations. Cet effet de « carrousel » a rendu, dans la pratique, les droits à l'assurance chômage illimités dans le temps. En vertu d'une règle spéciale, le montant des prestations versées à la suite d'un emploi temporaire aidé n'était pas recalculé et diminué en fonction de la rémunération, généralement plus faible, de l'emploi aidé, ce qui a créé une contre-incitation durable à l'accès à un nouvel emploi sur le marché du travail ordinaire offrant une rémunération plus faible que celle perçue dans le cadre de l'emploi antérieur.

La garantie d'accès à un emploi aidé concernait aussi les bénéficiaires de prestations d'assistance chômage sans expérience professionnelle : ces derniers pouvaient prétendre à un emploi temporaire aidé, puis être indemnisés par l'assurance chômage. Il existe certes d'autres pays dans lesquels les autorités municipales chargées des affaires sociales recourent parfois à des emplois aidés pour permettre aux bénéficiaires de prestations d'aide sociale d'accéder à l'assurance chômage, mais cette possibilité est généralement perçue comme un dysfonctionnement à éliminer ; selon toute vraisemblance, aucun autre pays n'a jamais transformé cette possibilité en un droit légal des bénéficiaires de prestations d'aide sociale. Les employeurs du secteur public étaient tenus de créer des postes pour les chômeurs de longue durée ; en outre, le SPE créait également (en versant de généreuses subventions salariales) des emplois temporaires aidés dans le secteur privé pour cette catégorie de demandeurs d'emploi, si bien que les offres d'emploi sont devenues de moins en moins accessibles aux personnes au chômage depuis peu. Cette pratique s'est imposée au détriment du placement classique des chômeurs dans des emplois non aidés.

À partir du milieu des années 90, l'économie redémarrant, l'ampleur des programmes de création directe d'emplois a été réduite tandis que les programmes de formation ont été développés. Les paramètres des politiques en matière de prestations et d'activation ont été sensiblement modifiés par les réformes de 1997 et 2000 visant respectivement les bénéficiaires de l'assurance chômage et les bénéficiaires de l'allocation du marché du travail. La Finlande continue cependant de verser une prestation de chômage liées au revenu antérieur pendant environ deux ans, sans imposer aux bénéficiaires de participer à plein-temps à des mesures actives au-delà d'un certain temps comme l'ont fait le Danemark dans les années 90 et la Suède dans les années 2000. Le système de protection sociale a constitué une protection contre les difficultés liées au chômage et a atténué le sentiment de crise, ce qui concourt à expliquer qu'aucun consensus fort en faveur d'une réduction sensible des prestations ou de l'introduction de mesures d'activation plus efficaces ne se soit dégagé au sein de la société finlandaise, et que les nouvelles mesures d'activation, comme le contrôle de la recherche d'emploi, aient été introduites avec prudence. Le caractère progressif du processus de réforme s'explique peut-être aussi par le fait qu'il est coûteux d'introduire des mesures d'activation ambitieuses, quelles qu'elles soient, lorsque les bénéficiaires de prestations sont nombreux et par la difficulté que représente la mise en œuvre de décisions prises à l'échelon national dans un pays où les agences du SPE et les décisions relatives aux droits individuels relèvent en grande partie de l'échelon local.

Source : Duell, N., D. Grubb et S. Singh (2009), « Activation Policies in Finland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 98, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/220568650308>.

prestations. Parallèlement, à la fin des années 2000, l'Irlande garantissait des taux de remplacement plus proches de ceux des pays nordiques, qui ne parvenaient à empêcher la dépendance à l'égard des prestations que grâce à des mesures d'activation sévères et coûteuses, dont l'Irlande n'était pas dotée. La gestion des prestations et la fourniture de services de l'emploi étaient séparées, et il existait peu de mesures pour faire respecter les obligations de recherche d'emploi ou autres obligations liées à l'activité, les chômeurs indemnisés n'étant pas tenus de se présenter régulièrement dans les locaux du service de l'emploi.

Prestations d'invalidité

Il est souvent possible de faire reculer les effectifs de bénéficiaires de prestations en faveur des travailleurs âgés et des parents isolés en appliquant le même type de mesures que celles employées pour les prestations de chômage à de nouveaux sous-groupes définis par leur âge ou l'âge des enfants. En revanche, la mise au point de mesures d'activation pour les bénéficiaires de prestations d'invalidité est généralement relativement complexe, alors que les prestations de maladie et d'invalidité représentent souvent la principale catégorie de prestations de remplacement du revenu en faveur de la population en âge de travailler. Parmi les réformes envisageables figurent l'introduction de nouvelles procédures d'évaluation et catégories d'incapacité ou la modification de celles qui existent, la mise en place de services de l'emploi ou de réadaptation spécialisés, et pour les personnes en invalidité qui travaillent, des mesures de soutien et/ou des subventions salariales permanentes. Les personnes concernées par les procédures d'évaluation de l'incapacité et les mesures d'activation ont davantage intérêt à paraître moins aptes au travail qu'elles ne le sont réellement si elles espèrent être reconnues partiellement ou totalement inaptes au travail.

Les examens ont démontré que dans la plupart des pays dotés de règles relativement exigeantes en matière d'activation, des facteurs de rejet et d'attraction se conjuguent pour entraîner une hausse du nombre de demandeurs de prestations d'invalidité ou de prestations liées à la santé. Parmi les facteurs de rejet figure la relative souplesse des conditions médicales et autres conditions d'accès, couplée à la rigueur des mesures d'activation appliquées aux chômeurs. Il semble que les employeurs, le SPE et d'autres organismes aient parfois incité certains publics, par exemple les travailleurs manuels âgés non qualifiés, à solliciter des prestations d'invalidité. Parmi les facteurs d'attraction figure la générosité relative des prestations d'invalidité et d'incapacité comparativement aux prestations versées aux chômeurs. L'augmentation du nombre de personnes qui déclarent souffrir de troubles mentaux ouvrant droit à des prestations d'invalidité et l'apparition de nouvelles formes d'incapacité de travail liées à la transformation des formes d'emploi jouent également un rôle.

En Norvège, en Suisse, en Australie et au Royaume-Uni, l'introduction, dans les années 90, de mesures d'activation des chômeurs plus exigeantes a eu pour corolaire une augmentation du nombre de personnes d'âge actif sollicitant des prestations de maladie, de réadaptation ou d'invalidité. Tous ces pays ont introduit des réformes des régimes invalidité et maladie de longue durée qui ont à la fois durci les conditions d'attribution et les modalités d'évaluation de l'aptitude au travail et modifié les services de l'emploi et, exception faite de la Norvège, sont parvenus à interrompre l'augmentation des effectifs de bénéficiaires de prestations d'invalidité au milieu des années 2000.

En Norvège, où le taux de chômage au sens de l'enquête sur la population active est tout juste supérieur à 3 %, quelque 18 % de la population en âge de travailler perçoivent des prestations de remplacement du revenu liées à la santé, ce qui correspond en partie à une forme déguisée de chômage et de préretraite. Environ un tiers des personnes bénéficiaires d'une pension d'invalidité ont moins de 50 ans, mais ont peu de contacts avec le SPE ; en 2008, 0,5 % d'entre eux seulement sont sortis du régime d'invalidité pour travailler. Les pouvoirs publics et les partenaires sociaux ont conclu des accords successifs pour tenter d'endiguer ce phénomène en réduisant l'absentéisme pour maladie et en favorisant le retour à l'emploi des personnes en invalidité, mais ces réformes n'ont eu qu'un succès limité.

Après 1990, la Suisse était l'un des pays de l'OCDE où le nombre d'entrées dans le système de pensions d'invalidité était le plus élevé, et le stock de demandeurs âgés de 20 à 64 ans a doublé, pour atteindre plus de 5 % de cette tranche d'âge en 2006. Ces dix dernières années, les bénéficiaires d'une pension d'invalidité ont été environ deux fois plus nombreux que les bénéficiaires de prestations de chômage. En plus d'une réforme des droits reposant sur le principe selon lequel « l'intégration doit primer sur l'accès à une pension » introduite en 2003, de nouveaux services médicaux régionaux gérés par les autorités cantonales ont été créés afin de réduire le rôle des médecins généralistes dans l'attribution des prestations, d'harmoniser les évaluations de l'invalidité sur l'ensemble du territoire national et d'améliorer la qualité. À la suite de ces changements, le nombre d'entrées dans le régime de prestations a régressé à partir de 2004 et les effectifs totaux ont commencé à diminuer à partir de 2006. Par ailleurs, des services de placement et dispositifs en faveur de l'emploi spécifiquement destinés aux bénéficiaires de prestations d'invalidité ont été mis en place. Ces dispositifs, facultatifs, sont mis en œuvre par des services cantonaux indépendants du SPE.

En Australie et au Royaume-Uni, le recul du nombre de demandeurs de prestations de chômage et du chômage au sens de l'enquête sur la population active observé dans les années 90 a été compensé par une progression du nombre de bénéficiaires de prestations liées à l'inactivité en âge de travailler, notamment de prestations d'invalidité mais aussi de prestations en faveur des parents isolés. Dans ces deux pays, les entrées dans le régime d'invalidité et dans le dispositif en faveur des parents isolés sont restées relativement stables, mais la durée moyenne de versement des prestations s'est allongée.

En 2006, l'Australie a restreint la possibilité de déposer une première demande de pension d'invalidité (*Disability Support Pension*) aux personnes pouvant travailler moins de 15 heures par semaine (contre moins de 30 heures par semaine jusqu'alors). Au Royaume-Uni la réforme a été un peu plus tardive mais de plus grande envergure (voir encadré 3.3). Ces deux pays ont réformé le régime d'invalidité en durcissant les conditions d'ouverture des droits, en modifiant les critères d'évaluation de l'aptitude au travail et en renforçant les liens des bénéficiaires avec les services de l'emploi. En Australie, le taux de retour à l'emploi du public visé par la réforme a augmenté, mais il est resté inférieur à celui observé au sein de la plupart des autres catégories de chômeurs éloignés du marché du travail.

Travailleurs âgés

L'importance de la manière dont les mesures d'activation sont conçues et mises en œuvre est également mise en lumière par la dégradation puis l'amélioration des taux d'emploi des travailleurs âgés. Par le passé, on a sans doute souvent lié les droits à prestations au versement de cotisations et à l'âge pour favoriser l'affiliation à des régimes d'assurance sociale. Par la suite, les politiques adoptées dans les années 80 et parfois 1990

Encadré 3.3. De la prestation d'incapacité à l'allocation emploi et soutien au Royaume-Uni

Depuis le 27 octobre 2008, l'allocation emploi et soutien (*Employment and Support Allowance*, ESA) a remplacé la prestation d'incapacité (*Incapacity Benefit*, IB) pour tous les nouveaux demandeurs. La réforme a transformé une prestation passive en une prestation active pour une forte proportion de demandeurs et a éliminé l'incitation à percevoir durablement la prestation. Auparavant, la prestation d'incapacité augmentait une première fois après six mois et une deuxième fois après un an. Par ailleurs, la majoration au titre de l'âge accordée aux personnes qui déposaient leur demande avant leur quarante-cinquième anniversaire a été supprimée.

Il existe deux formes d'ESA : la première est contributive et s'adresse aux personnes qui ont suffisamment cotisé à l'assurance nationale et la deuxième est liée au revenu et soumise à condition de ressources. L'ouverture de droits de plus longue durée dépend d'une évaluation de l'aptitude professionnelle (*Work Capability Assessment*, WCA), à laquelle la plupart des demandeurs devraient être soumis au cours des 13 semaines qui suivent le dépôt de leur demande. Cette évaluation a pour objectif de déterminer, d'une part si l'aptitude au travail du demandeur est limitée ou non, puis, dans l'affirmative, si l'intéressé relève de la catégorie « soutien » ou de la catégorie « activités liées à l'emploi ». Les bénéficiaires classés dans la seconde catégorie ne peuvent percevoir le taux plein de la prestation que s'ils participent à des entretiens axés sur l'emploi (*Work-focused interviews*) et autres activités liés à l'emploi, mais ne sont pas tenus d'être disponibles pour exercer un emploi ni de postuler à des offres d'emploi. Depuis avril 2012, les bénéficiaires de cette catégorie ne peuvent prétendre à l'ESA contributive que pendant un an au maximum. Les demandeurs jugés aptes au travail à l'issue de l'évaluation sollicitent en général l'allocation pour demandeur d'emploi.

L'évaluation de l'aptitude au travail repose sur le principe selon lequel un problème de santé ou une incapacité ne doit pas systématiquement être considéré comme un obstacle au travail. Pour évaluer la capacité de travail, on attribue une note à des descripteurs correspondant à différentes fonctions physiques, mentales, cognitives et intellectuelles en tenant compte de l'impact d'un problème de santé ou d'une incapacité sur l'aptitude du demandeur à accomplir diverses activités quotidiennes, telles que marcher, atteindre un objet, parler, entendre, voir, se souvenir et se concentrer. L'évolution de la médecine et les caractéristiques de l'entreprise contemporaine, ainsi que d'autres critères ne mesurant pas directement les capacités fonctionnelles (par exemple le fait d'être au stade terminal d'une maladie) sont pris en compte. Un agent du ministère du Travail et des Pensions s'appuie sur cette évaluation et sur toutes les autres données disponibles (dont les éléments médicaux fournis par le médecin généraliste ou spécialiste qui suit le demandeur) pour se prononcer sur l'aptitude du demandeur à exercer une activité professionnelle ou liée à l'emploi.

La manière dont l'ESA est conçue et mise en œuvre a fait l'objet de controverses et Atos Healthcare, l'entreprise privée à laquelle le ministère a confié la réalisation des évaluations de l'aptitude professionnelle et qui emploie les professionnels de santé chargés de ces évaluations, a été très critiquée. Depuis, la méthode d'évaluation a été modifiée à la suite de bilans internes et externes. Bien que les controverses continuent, le gouvernement a poursuivi la mise en œuvre de la réforme, qui prévoit le réexamen de la situation de 1.5 million de bénéficiaires de la prestation d'incapacité entre 2010 et 2014. À la suite des 600 000 premiers réexamens effectués, plus de 30 % des bénéficiaires de la prestation d'incapacité concernés ont été jugés aptes au travail, 41 % ont été classés dans la catégorie « activités liées à l'emploi » et 27 % dans la catégorie « soutien », dont les membres perçoivent l'ESA sans condition ; à noter que la proportion de demandeurs finalement jugés aptes au travail sera probablement plus faible du fait des décisions rendues à la suite des recours introduits.

Source : DWP (2010), « Incapacity Benefits – The Reassessment Process », www.dwp.gov.uk/adviser/updates/ib-reassessing-claims/ib-reassessment-process/ ; DWP (2013), *A Guide to Employment, and Support Allowance – The Work Capability Assessment*, Department for Work and Pensions, www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/@disabled/documents/digitalasset/dg_177366.pdf ; DWP (2013), « Employment and Support Allowance – Incapacity Benefits Reassessments: Outcomes of Work Capability Assessments, Great Britain », *Quarterly Official Statistical Bulletin*, n° 29 ; Department for Work and Pensions, http://research.dwp.gov.uk/asd/workingage/esa_ibr/esa_ibr_jan13.pdf ; DWP (2013), « The Universal Credit Regulations 2013 », www.legislation.gov.uk/ukdsi/2013/9780111531938/pdfs/ukdsi_9780111531938_en.pdf.

visaient à réduire le chômage en encourageant et en facilitant les départs en préretraite. Dans les années 2000, nombre de pays de l'OCDE sont revenus sur ces orientations. La hausse des taux d'emploi des hommes âgés de 60 à 64 ans coïncide étroitement avec une limitation des prestations, principalement à travers la suppression des prestations de préretraite et la diminution de la prolongation des droits à l'assurance chômage pour les travailleurs âgés ou la suppression de cette possibilité de prolongation, ainsi que la réintroduction d'obligations de recherche d'emploi dont les travailleurs âgés bénéficiaires de prestations de chômage étaient auparavant dispensés. Beaucoup de pays ont encore une marge de manœuvre pour supprimer des dérogations ou des mesures d'assouplissement en faveur des chômeurs âgés et devraient être encouragés dans ce sens par les données sur les effets des réformes déjà mises en œuvre.

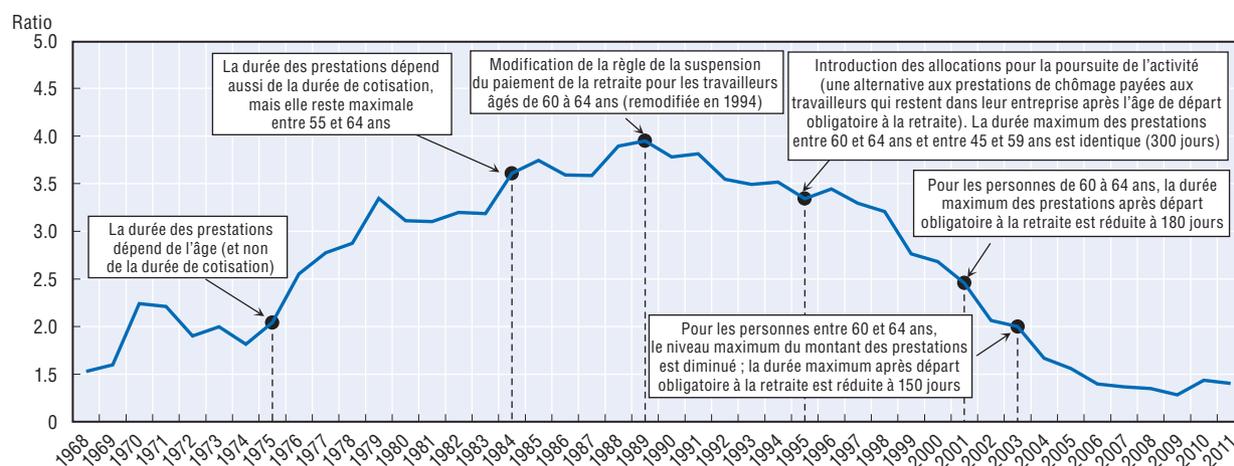
La Finlande est confrontée à un vieillissement démographique particulièrement rapide et fait partie des premiers pays de l'OCDE à avoir pris des mesures pour y remédier. Après la profonde récession du début des années 90, le taux d'emploi des travailleurs âgés a progressé plus vite que celui des autres classes d'âge et le taux de chômage des travailleurs de 55 à 64 ans est passé d'environ 20 % au milieu des années 90 à 7 % au plus depuis 2004. Plusieurs facteurs ont contribué à cette évolution, notamment la persistance d'une forte croissance et des réformes du marché du travail qui ont induit une progression de l'emploi dans toutes les classes d'âge, des réformes des régimes de retraite et d'invalidité, un effet de cohorte au moment où la génération du baby-boom, qui affichait un taux d'emploi relativement élevé, est entrée dans le troisième âge, et l'évolution du profil des travailleurs âgés en matière de formation. Depuis le début des années 90, la Finlande conduit de nombreux travaux de recherche sur la santé au travail et a introduit une série de programmes dans ce domaine, notamment des campagnes d'information et des actions de formation des travailleurs et des chefs d'entreprise, afin de renforcer l'employabilité des salariés âgés. Toutefois, bien que le taux de recrutement de ces travailleurs (âgés de 60 à 64 ans) soit relativement élevé, les chances de trouver un nouvel emploi sont relativement faibles pour les chômeurs âgés (comparativement aux travailleurs âgés souhaitant changer de poste). En outre, la question du « tunnel du chômage », à savoir la prolongation des droits à l'assurance chômage jusqu'à l'âge légal de la retraite pour les personnes qui entament un épisode de chômage au-delà d'un certain âge, continue de se poser. Avant 1997, ce tunnel commençait à 53 ans et un mois. Des réformes introduites par étape ont porté cet âge à 57 ans et un mois à partir de 2007 et à 58 ans et un mois à compter de 2013.

L'Australie a connu une évolution similaire. En 1994, face à un chômage élevé, elle a introduit l'allocation pour chômeur âgé (*Mature Age Allowance*), prestation liée à l'inactivité destinée aux hommes de plus de 60 ans au chômage depuis au moins 12 mois¹⁰. En 2003, date à laquelle il est devenu impossible de déposer de nouvelles demandes, le dispositif comptait plus de 40 000 bénéficiaires, ce qui représentait environ 8 % de la population masculine âgée de 60 à 64 ans. En 2009, on ne comptait plus de bénéficiaires. La diminution des effectifs de bénéficiaires a été compensée à 40 % ou 50 % par une hausse du nombre de chômeurs âgés sollicitant l'allocation de réinsertion : les conditions d'accès à cette prestation sont certes relativement exigeantes, mais l'obligation de participation à des activités liées à l'emploi est moins contraignante pour les bénéficiaires de 50 ans ou plus. La fermeture de l'accès à une autre prestation – l'allocation de conjoint (*Partner Allowance*) – s'est également traduite par une hausse des taux d'emploi parmi les hommes âgés. En Irlande, l'allocation de préretraite (*Pre-Retirement Allowance*) a été supprimée pour les

nouveaux demandeurs en 2007. Au Royaume-Uni, l'allocation de revenu minimum est encore versée sans condition de disponibilité pour occuper un emploi aux hommes qui ont dépassé l'âge légal de la retraite pour les femmes, qui, après avoir été fixé à 60 ans pendant longtemps, est actuellement porté progressivement à 65 ans.

Au Japon, beaucoup de travailleurs ayant des prestations de retraite faibles, les travailleurs de plus de 60 ans – voire ceux de plus de 65 ans – ont une incitation à travailler plus forte que dans la plupart des autres pays de l'OCDE. Telle est en partie la raison pour laquelle ils sont prêts à accepter des emplois relativement peu rémunérés. Toutefois, à partir de 1975, un lien a été établi entre les droits aux prestations de chômage et l'âge, si bien que la durée d'indemnisation a atteint le maximum – dix mois – pour les chômeurs de 55 ans ou plus. À la suite de cette réforme, il est devenu de plus en plus courant que des travailleurs sollicitent des prestations de chômage au moment où ils atteignaient l'âge légal de retraite pour « l'emploi occupé pendant leur vie active » (qui pouvait, dans les années 70, ne pas dépasser 55 ans, mais avait généralement atteint 60 ans dans les années 2000), ce qui témoigne de la forte influence qu'exerce l'indemnisation du chômage sur la situation du marché de travail. De fait, entre 1979 et 1998, le taux de chômage des hommes japonais de 60 à 64 ans était trois à quatre fois plus élevé que celui des hommes d'âge très actif (25 à 54 ans) – qui a pourtant plus que doublé au cours de cette période (graphique 3.3). À la fin de cette période, environ 70 % des travailleurs de 60 à 65 ans percevaient des prestations de chômage et seulement 20 % environ de ceux qui commençaient une période d'indemnisation de dix mois trouvaient un emploi au cours de ces dix mois.

Graphique 3.3. **Taux de chômage des hommes de 60 à 64 ans par rapport au taux de chômage des hommes de 25 à 54 ans, Japon, 1968-2011**



Source : Duell, N., D. Grubb, S. Singh et P. Tergeist (2010), « Activation Policies in Japan », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 113, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km35m63qqvc-en> ; et *Base de données de l'OCDE sur les statistiques du marché du travail*, <http://dx.doi.org/10.1787/data-00309-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888932873917>

En 1995, le Japon a pris une première initiative pour éviter qu'un salarié atteignant l'âge de la retraite obligatoire dépose systématiquement une demande d'indemnités de chômage, en créant la prestation de poursuite d'activité, versée aux salariés réembauchés par leur employeur après avoir atteint l'âge de la retraite obligatoire appliqué dans leur entreprise. Dans les années 2000, une loi a été adoptée pour obliger les employeurs à

relever au-delà de 60 ans l'âge de la retraite obligatoire en vigueur au sein de leur entreprise. Cette disposition leur laissait cependant la possibilité de respecter cette obligation en réembauchant systématiquement tous les salariés qui le souhaitent et qui satisfont à certains critères, dont l'employeur peut définir les détails. La réembauche s'effectue généralement dans le cadre d'un contrat atypique prévoyant une rémunération nettement moins élevée qu'auparavant complétée par une pension d'entreprise et, dans une certaine mesure, par la prestation de poursuite d'activité. Comparativement aux dispositifs en place en Europe, ce système réduit considérablement le coût de la poursuite de l'activité pour l'employeur et encourage les travailleurs âgés à changer de poste s'ils en ont la possibilité et le besoin, plutôt que de passer directement de l'emploi qu'ils ont exercé pendant leur vie active à la retraite.

En 2001 et 2003, la durée maximale d'indemnisation à l'âge de la retraite obligatoire a été ramenée de 300 à 150 jours et le montant maximal des prestations versées à cet âge a été abaissé. En 2006, l'écart entre le taux de chômage des hommes de 60 à 64 ans et celui des hommes d'âge très actif avait quasiment disparu. Les travailleurs âgés sont toujours considérés comme un public relativement difficile à insérer – comme dans les autres pays – mais l'introduction dans la législation d'une règle « non contraignante » pour inciter les entreprises à relever l'âge de la retraite obligatoire et à réembaucher leur personnel âgé, les actions menées par le SPE, les réformes de l'assurance chômage, les subventions et la mise en place d'un marché du travail flexible pour cette catégorie de la population ont permis de raccourcir nettement la durée des épisodes de chômage par rapport aux périodes de chômage de plusieurs années précédant le départ en retraite, qui sont devenues courantes et le sont toujours dans une certaine mesure dans d'autres pays de l'OCDE.

Parents isolés et traitement des conjoints et partenaires au sein des couples

Parents isolés

Les parents isolés voient, eux aussi, leur situation au regard de l'emploi influencée par le traitement que leur réserve le système de prestations. Par exemple, il y a peu de temps encore, en Australie, au Royaume-Uni et en Irlande, les parents isolés étaient censés consacrer l'intégralité de leur temps à l'éducation de leurs enfants et n'étaient pas tenus de chercher un emploi tant que leur dernier enfant n'avait pas terminé sa scolarité ou suivait des études à plein-temps. En Irlande, cette dispense de recherche d'emploi pouvait s'appliquer jusqu'au 18^e anniversaire du dernier enfant, ou jusqu'à son 22^e anniversaire s'il suivait des études à plein-temps. Par ailleurs, le montant des prestations, supérieur à celui des indemnités de chômage, l'offre insuffisante de services de garde d'enfants et leur coût élevé, ainsi que la faiblesse des dispositions en matière de congé maternel et parental constituaient également des contre-incitations au travail. Dans ces pays, le taux d'emploi des parents isolés est particulièrement faible par rapport à ce qui est observé ailleurs, notamment au Japon.

L'Australie a cherché à favoriser le travail à temps partiel à travers un mécanisme de dégressivité des prestations généreux, et à partir de 2003 les parents isolés ont été beaucoup plus nombreux à utiliser les services de l'emploi et à participer aux programmes du marché du travail. Les efforts déployés pour renforcer les incitations au travail et l'accès aux programmes d'emploi et de formation et aux services connexes ont eu des retombées plus importantes lorsque des obligations de disponibilité et de recherche d'emploi ont été introduites. Ces obligations ont été instaurées essentiellement en 2006 et 2007 en Australie (elles s'appliquent actuellement aux parents isolés n'ayant pas d'enfant de moins de 6 ans)

et progressivement, entre 2008 et 2012, au Royaume-Uni (elles visent désormais les parents isolés n'ayant pas d'enfant de moins de 5 ans). L'Irlande, qui affiche le taux d'emploi des parents isolés le plus faible de l'OCDE, a, en 2011, apporté quelques modifications à l'allocation en faveur des parents isolés (*One-Parent Family Payment*), si bien que pour les demandes déposées à compter d'avril 2012, les droits prendront fin dès le douzième anniversaire du dernier enfant. Toutefois, il est encore trop tôt pour évaluer les effets de ces modifications¹¹.

Dans les pays nordiques, le taux d'emploi des femmes qui ont des enfants est généralement élevé, qu'elles vivent en couple ou non. Cependant, en Norvège, au milieu des années 90, le taux d'emploi des mères isolées était inférieur à celui des femmes mariées avec enfants et inférieur de 10 points de pourcentage aux taux d'emploi observés en Suède et au Danemark. Jusqu'en 1998, la prestation de transition en faveur des parents isolés n'était soumise à aucune condition de recherche d'emploi et pouvait être versée sans limite de durée ; les parents isolés pouvaient en bénéficier jusqu'au dixième anniversaire du dernier enfant et toute augmentation du revenu d'activité entraînait rapidement la suppression des droits. À partir de 1998, les parents isolés ayant des enfants de plus de trois ans (un an actuellement) ont été contraints de rechercher un emploi à temps partiel ou de participer à une formation ou à un programme du marché du travail, ou de s'inscrire au SPE et de rechercher activement un emploi. L'abattement pratiqué sur le revenu pris en compte pour calculer les droits est devenu plus généreux. Par ailleurs, la durée de versement de la prestation a été limitée : en règle générale, les droits peuvent désormais être ouverts pour trois ans au maximum, jusqu'au huitième anniversaire du dernier enfant, même s'ils peuvent être prolongés de deux ans pour les parents qui suivent une formation dont ils ont besoin pour travailler. Depuis 2013, les parents isolés qui ont déjà bénéficié de la prestation de transition pendant l'intégralité de la période durant laquelle elle peut être versée n'y ont droit que jusqu'à ce que leur nouvel enfant puisse être admis dans une structure de garde, c'est-à-dire jusqu'à ce qu'il soit âgé de un à deux ans.

Les évaluations montrent qu'en 2001, la réforme de 1998 avait permis une augmentation du revenu d'activité des mères isolées ayant à leur charge des enfants de trois à neuf ans, mais n'avait quasiment pas eu d'incidence sur celui des femmes ayant des enfants plus jeunes, malgré un effet positif en termes de participation à des actions de formation (Mogstad et Pronzato, 2012). La réforme a permis de renforcer les liens des mères isolées avec le marché du travail, tant pour les nouvelles bénéficiaires (celles qui avaient commencé à percevoir la prestation à compter de 1999 ou ultérieurement et étaient dès le départ soumises aux nouvelles règles) que des « anciennes » (qui percevaient la prestation de transition depuis au moins quatre ans lorsque les nouvelles règles se sont appliquées à elles). Les anciennes bénéficiaires ont vu leur revenu d'activité augmenter davantage que les nouvelles, mais ont aussi perdu davantage de prestations, si bien qu'elles ont subi une diminution nette de leur revenu disponible moyen et ont vu leur taux de pauvreté augmenter. Du point de vue de l'action publique, les effets positifs de la réforme sur la situation des nouvelles bénéficiaires sont plus représentatifs des effets que la réforme est censée avoir à long terme. En Australie, les réformes de la protection sociale destinées à favoriser le retour à l'emploi introduites en 2006 ont, elles aussi, eu une incidence beaucoup plus faible sur le taux de retour à l'emploi des anciens bénéficiaires de l'allocation parentale que sur celui des nouveaux bénéficiaires, mais ce phénomène s'explique en partie par le fait que les anciens bénéficiaires continuaient de percevoir un montant plus élevé (d'autres réformes sont engagées en 2013).

Le taux d'emploi exceptionnellement élevé des parents isolés japonais, qui s'établit à 85 %, s'explique également par le fait que ce public est visé par des conditions spécifiques en matière d'accès aux prestations liées à l'emploi et aux prestations en faveur des personnes qui ne travaillent pas. Les estimations varient, mais on dénombre au moins 600 000, voire un million de mères isolées au Japon, dont seulement 93 000 percevaient la prestation d'assistance publique en 2006. Outre la stigmatisation sociale associée au fait de demander cette prestation, la raison de cette faible proportion réside dans la propension des services municipaux d'aide sociale à se montrer stricts dans leur évaluation de l'aptitude au travail des parents isolés et à suggérer à ces derniers qu'ils pourraient être aidés par d'autres membres de leur famille.

Au contraire, en 2006, 956 000 mères isolées japonaises percevaient l'allocation pour l'éducation des enfants, qui est soumise à condition de ressources mais ne dépend pas de la situation au regard de l'emploi. Cette allocation peut être sollicitée jusqu'au 18^e anniversaire du plus jeune enfant. Son montant est nettement inférieur au niveau de subsistance, ce qui permet de fixer un taux bas de réduction de l'allocation en fonction du revenu d'activité. Cette allocation plus facile à obtenir crée une incitation financière plus forte à effectuer de nombreuses heures de travail que celle existant dans la majorité des autres pays de l'OCDE. Lorsqu'elle est couplée à un accès préférentiel à des places en crèche, accessibles à un tarif fortement subventionné pour les mères modestes, elle permet même aux femmes qui ont une faible capacité de gains de percevoir des revenus nets comparables – même s'ils restent dans certains cas inférieurs – au montant de l'allocation d'assistance publique. Ces caractéristiques concourent à expliquer qu'une forte proportion de cette catégorie de la population travaille à plein-temps et que le Japon affiche quasiment le taux d'emploi des parents isolés le plus élevé de l'OCDE. Malheureusement, ce taux d'emploi élevé n'a pas pour corollaire une faiblesse du taux de pauvreté parmi les enfants et nombre de mères isolées, qui travaillent à plein-temps et perçoivent un revenu net toujours faible, jugent leurs conditions de vie difficiles.

Conjoints et partenaires

Dans plusieurs pays, les actions menées pour réduire la dépendance des parents isolés à l'égard des prestations s'est accompagnée ou a été suivie d'initiatives visant les conjoints et partenaires qui perçoivent des prestations au titre de la famille. Désormais, lorsqu'une personne sollicite des prestations d'aide sociale, les obligations de recherche d'emploi et exigences similaires s'appliquent en général au partenaire ou conjoint, sauf s'il assure à titre principal la prise en charge des enfants. Il n'en allait pas toujours ainsi dans les années 90. Toutefois, en Finlande, la prestation d'assistance chômage a, pendant longtemps, été versée séparément aux deux membres d'un couple dès lors qu'ils étaient inscrits tous les deux comme demandeurs d'emploi, ce qui s'est accompagné d'un taux d'emploi féminin élevé (voir encadré 3.4).

En 1995, l'Australie a individualisé les prestations soumises à condition de ressources selon les mêmes modalités que la Finlande. Les femmes vivant en couple jusqu'alors considérées comme des conjointes à charge ont dû déposer une demande de prestations en droit propre. Pour la majorité de celles qui n'avaient pas d'enfants, seules les prestations de chômage, qui supposent la participation à des activités de recherche d'emploi et aux programmes d'aide, étaient accessibles. Celles qui avaient des enfants dont elles assuraient la prise en charge à « titre principal » avaient également la possibilité de solliciter l'allocation parentale (couple). Alors que cette allocation n'exigeait initialement

Encadré 3.4. **Traitement individuel des membres d'un couple aux fins d'ouverture des droits à l'allocation du marché du travail en Finlande**

L'une des principales caractéristiques de l'allocation du marché du travail, l'allocation d'assistance chômage finlandaise, réside dans le fait que bien que soumise à condition de ressources, elle peut être versée séparément aux deux membres d'un couple dès lors que l'un et l'autre sont inscrits comme demandeurs d'emploi. L'ouverture des droits de chaque conjoint dépend du revenu global du couple, mais de généreux abattements sont pratiqués, si bien que la prise en compte du revenu du couple n'a pas d'incidence sur le montant des droits en l'absence d'autres sources de revenu. Apparemment, l'allocation du marché du travail et l'allocation d'assistance chômage qui l'a précédée présentent cette caractéristique depuis le départ, c'est-à-dire depuis 1971.

Le taux de réduction de l'allocation appliqué lorsque le revenu du ménage dépasse le seuil en-deçà duquel il n'est pas pris en compte a été ramené de 75 % à 50 % en 1997. Lorsque le conjoint travaille, un abattement est pratiqué sur son revenu d'activité. Cet abattement a été fortement augmenté, pour être porté à 236 EUR par mois en 2000, puis à 536 EUR par mois en 2003. D'après les calculs, depuis 2003, même une personne dont le conjoint perçoit un salaire égal au salaire de l'ouvrier moyen peut ouvrir droit à l'allocation du marché du travail, le montant des droits étant toutefois fortement réduit par l'application des conditions de ressources. La loi de finance 2013 a supprimé la condition de ressources liée au revenu du conjoint.

Les bénéficiaires de prestations de chômage, y compris lorsqu'ils ont de jeunes enfants à charge, doivent déclarer être à la recherche d'un emploi à plein-temps. L'intérêt financier qu'ont les conjoints à s'inscrire individuellement comme demandeurs d'emploi, ce qui les oblige à être disponibles pour travailler à plein-temps, est un facteur qui explique probablement le taux d'emploi à plein-temps élevé observé en Finlande. Van Gerven (2001) relève que « les statistiques montrent aussi que les femmes choisissent de s'inscrire au chômage plutôt que de rester au foyer. Ce constat montre à quel point le travail salarié constitue une norme forte (...). L'État providence finlandais favorise fortement le travail des femmes à travers des prestations et services universalistes et individualisés ». Si, en moyenne, un quart des femmes qui viennent ainsi grossir l'offre de main-d'œuvre sont au chômage tandis que les trois quarts restants travaillent (à plein-temps), les impôts et cotisations versés par ces femmes supplémentaires qui travaillent sont probablement supérieurs au coût des prestations versées aux chômeuses supplémentaires. Bien que la forte proportion de chômeurs indemnisés et la faible proportion de chômeurs à la recherche active d'un emploi soient préoccupantes, il convient de ne pas oublier que le type de système de prestations en place en Finlande peut également avoir des effets positifs.

Source : Duell, N., D. Grubb et S. Singh (2009), « Activation Policies in Finland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 98, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/220568650308> ; ministère des Finances (2012), *Budget Review 2013*, www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/01_budgets/20120917Budget/Budget_review_september2013_MEDIA.pdf.

pas d'être actif, des réformes engagées en 2002 ont introduit des obligations d'activité pour les bénéficiaires parents d'enfants adolescents (qu'ils bénéficient de l'allocation parentale parent isolé ou couple) ; en outre, depuis 2006, l'accès à l'allocation parentale (couple) est réservé aux parents qui ont un enfant de moins de 6 ans, ce qui coïncide peu ou prou avec les modifications apportées aux prestations destinées aux parents isolés.

Le Royaume-Uni applique une obligation de demande conjointe à diverses prestations en faveur des personnes sans emploi. S'agissant de l'allocation pour demandeur d'emploi soumise à condition de ressources, cette obligation s'impose depuis 2001 aux conjoints ou partenaires (qui sont donc tenus de s'inscrire individuellement comme demandeurs d'emploi) valides, sans enfant et vivant dans un couple dont un membre est âgé de 25 ans au plus ; elle a été progressivement étendue et depuis 2012, elle s'applique à l'ensemble des couples, quel que soit leur âge. Cependant, jusqu'en 2013, l'obligation de demande conjointe ne s'appliquait pas aux couples avec enfant jusqu'au seizième anniversaire de ce dernier (ou au vingtième anniversaire dans certains cas)¹². En Irlande, un membre d'un couple peut encore bénéficier de l'allocation pour demandeur d'emploi et de la majoration pour conjoint à charge si ce dernier n'est pas inscrit comme demandeur d'emploi. Une réforme d'envergure est cependant en discussion.

Les conséquences du développement des mesures d'activation

Il ressort très clairement des examens que pour les groupes démographiques en mesure de travailler, le fait de ne pas subordonner les droits à des exigences en termes d'activation s'est traduit par une augmentation des effectifs de bénéficiaires de prestations. À l'inverse, l'extension ou la réforme des exigences imposées par les stratégies d'activation visant ces groupes sont de nature à inverser cette tendance, parfois de manière sensible.

Comme indiqué précédemment, en Australie, les réformes sont axées sur ces groupes d'inactifs depuis 1995 et l'ont été davantage encore entre 2003 et 2007. Pour la majorité des prestations liées à l'inactivité, l'activation a été couronnée de succès. Les réformes ont parfois consisté en une diminution du montant des prestations s'adressant à un groupe démographique particulier, mais c'est lorsqu'elles ont associé aux prestations de chômage des obligations d'activité et des mesures d'aide à l'emploi qu'elles ont eu le plus de retombées. En l'absence de ces obligations et mesures, les bénéficiaires seraient simplement passés d'une prestation à une autre. En 2010 et 2011, les effectifs de bénéficiaires de l'allocation pour chômeur âgé, de l'allocation de conjoint, de l'allocation de veuve (*Widow Allowance*) et des deux variantes de l'allocation parentale étaient, au total, inférieurs de 400 000 (soit 4 % de la population active) aux niveaux maximum atteints au début des années 2000. Dans la majorité des cas où l'accès à une prestation liée à l'inactivité a été limité, les transferts nets et durables de bénéficiaires visés vers d'autres types de prestations passives ont été relativement peu importants. Souvent, les membres du groupe ciblé ne demandaient plus de bénéficier d'une garantie de revenu. Quant aux personnes qui ont déposé une demande de prestations de chômage, l'indemnisation avait tendance à continuer pendant moins longtemps que lorsqu'elles pouvaient solliciter une prestation liée à l'inactivité. Bien que l'on ne dispose que de données partielles au sujet de l'impact des réformes sur les taux d'emploi, les comparaisons avant-après semblent indiquer que la diminution du nombre de bénéficiaires a eu pour corollaire une hausse équivalente du taux d'emploi parmi les travailleurs âgés, tandis que cette amélioration du taux d'emploi n'a représenté que les deux tiers de la baisse des effectifs dans le cas des parents isolés.

L'examen de l'Australie met en lumière les conséquences de la fermeture aux nouveaux demandeurs de l'accès à l'allocation de conjoint, allocation d'aide sociale auparavant versée aux conjoints âgés sans obligation de recherche d'emploi. Les entrées dans le dispositif des femmes mariées de 45 à 64 ans sont passées d'environ 2 000 par mois à zéro, tandis que les entrées de cette catégorie de la population dans le dispositif de

prestations de chômage (dont le montant était identique) n'ont augmenté que de 800 par mois. Cependant, dans le même temps, le nombre de demandes de garantie de revenu déposées par les hommes mariés âgés a lui aussi diminué d'un peu plus de 1 000 par mois. Apparemment, dans le cas d'un couple comptant un membre au chômage, l'impossibilité d'accéder à l'allocation de conjoint a entraîné une augmentation des obligations d'activité et a souvent conduit le conjoint de sexe masculin à commencer à travailler (ou, dans certains cas, à conserver son emploi).

4. Stratégies d'activation et interventions pendant l'épisode de chômage

Les interventions du SPE pendant un épisode de chômage peuvent revêtir diverses formes : placement direct des demandeurs d'emploi par un conseiller pour l'emploi (ce qui suppose un travail en amont pour trouver des postes vacants), encouragement des chômeurs à effectuer leurs propres démarches pour trouver un emploi et contrôle de ces démarches, interventions destinées à aider les demandeurs d'emploi à surmonter ou à mieux gérer les facteurs qui diminuent leur employabilité et leur capacité à accepter un emploi, orientation vers différents types de PAMT.

Les travaux comparatifs de l'OCDE décrivent les caractéristiques, le suivi et l'ampleur de ces interventions. Les évaluations d'interventions spécifiques montrent souvent que ces interventions permettent aux chômeurs d'accéder plus rapidement à l'emploi ou de cesser de percevoir des prestations plus tôt et qu'elles affichent un rapport coût-efficacité relativement satisfaisant, même si, pour certaines d'entre elles (sanctions touchant les prestations par exemple), un retour à l'emploi plus rapide va parfois de pair avec des revenus d'activité plus faibles.

Il est possible de mettre en œuvre une stratégie qui donne la priorité au retour à l'emploi à travers un ensemble d'interventions axées sur la recherche d'emploi, la mise en relation des offres et des demandes de main-d'œuvre et l'orientation. Dans le cadre de cette stratégie, l'accent est en principe mis dès le premier contact sur l'objectif d'un retour rapide à l'emploi et la définition précoce d'un plan d'action ou de « retour à l'emploi » individuel. Suivent un suivi régulier du demandeur d'emploi, une demande d'informations sur ses démarches de recherche d'emploi et l'actualisation de sa situation au regard du chômage. L'organisation de rencontres régulières avec un conseiller professionnel (appelé également conseiller personnel ou référent) joue un rôle déterminant dans l'efficacité du système. Le conseiller peut vérifier les démarches accomplies par le chômeur pour trouver un emploi, le sensibiliser à diverses techniques de recherche d'emploi, l'orienter vers des postes vacants, renforcer sa motivation et sa confiance en lui, et, si nécessaire, l'orienter vers une série d'autres aides, telles que formation à la recherche d'emploi, clubs d'emploi, bilan de compétences, formation de courte durée aux compétences de base et dispositifs d'emploi et de formation de plus longue durée. Il est fréquent que le demandeur d'emploi soit tenu de respecter ces orientations, même si certains dispositifs, par exemple les clubs d'emploi et les formations professionnelles longues se prêtent à une participation essentiellement volontaire.

La section qui suit aborde certaines de ces questions et présente une analyse plus précise des interventions mises en œuvre en Suisse, pays doté d'un système d'activation des chômeurs jugé exigeant, comparativement au modèle irlandais, qui ne permettait pas de mettre en place une stratégie efficace d'activation des chômeurs.

Interventions pendant un épisode de chômage

Les interventions qui ont lieu pendant un épisode de chômage concourent au respect des conditions d'accès aux prestations de chômage, permettent un placement direct dans l'emploi et augmentent les chances d'accès à l'emploi. Souvent, subordonner le versement des prestations à des obligations d'information, de pointage avec présence physique ou d'activité dissuade certaines personnes de déposer une demande d'indemnisation et/ou a un effet de motivation et accroît ainsi le taux de sortie du dispositif de prestations.

Tous les pays étudiés ont déjà fait l'objet d'un examen plus large, portant sur les « interventions du SPE durant la période de chômage ». Cet examen, dont les résultats ont été publiés dans OCDE (2007), reposait sur les réponses à un questionnaire diffusé à partir de 2004 à 29 pays membres. Les examens donnent des informations sur d'autres caractéristiques et d'autres pratiques, ainsi que sur les réformes récentes ou envisagées.

Le tableau 3.2 présente des informations comparatives sur le déroulement de la procédure au début de la période d'indemnisation et sur la fréquence à laquelle les bénéficiaires doivent, par la suite, confirmer qu'ils sont toujours au chômage et signaler tout changement dans leur situation. L'objectif est de réévaluer les informations synthétiques fournies en 2007 (étant donné le risque d'erreurs lié aux différences d'interprétation des concepts et les difficultés rencontrées pour définir une seule réponse correcte) à partir des informations recueillies dans le cadre des examens.

Tableau 3.2. Procédures d'inscription, durée d'indemnisation et confirmation de la situation de chômeur

Selon les données communiquées en 2007

	Ouverture des droits avant (AV), pendant (PDT) ou après (AP) l'inscription auprès du service de placement ^a R = indemnisation avec effet rétroactif à la date de la perte d'emploi	Délai de carence (pendant lequel les prestations ne sont pas versées au début de la période de chômage), le cas échéant	Moment du premier entretien approfondi ; avec profilage et plan d'action individuel (PAI), le cas échéant	Pointage, périodique (P) ou non, durée des intervalles et présence physique (PH) ou non
Australie	AV	Sept jours	Lors de l'inscription, souvent avec profilage et PAI	PH toutes les deux semaines
Finlande	S	Sept jours	Dans un délai d'un mois, avec profilage	P, une fois par mois
Irlande	AV, R (le cas échéant)	Sept jours	Après un mois	P, une fois par mois PH (dans la majorité des cas)
Japon	AP	Sept jours	Lors de l'inscription	P, PH, toutes les quatre semaines
Norvège	AP	Quatre jours	Dans un délai de trois semaines	P, toutes les deux semaines
Suisse	AV	Cinq jours	Après seize jours en moyenne	P, PH, une fois par mois
Royaume-Uni	PDT	Trois jours	Habituellement dans un délai d'une semaine	P, PH, toutes les deux semaines

a) La catégorie AV (avant) comprend les pays qui prévoient une rétroactivité des droits et ceux dans lesquels la question du placement n'est pas ou quasiment pas abordée lors du premier contact avec le SPE.

Source : OCDE (2007), « L'activation des chômeurs telle que la pratiquent les pays », tableau 5.1 du chapitre 5 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2007-fr.

Profilage

Réaliser un profilage des demandeurs d'emploi consiste à répartir ces derniers entre un petit nombre de catégories. Le profilage est souvent effectué au début de l'épisode de chômage : un questionnaire spécifique destiné à recueillir des informations complémentaires sur les caractéristiques du demandeur d'emploi est envoyé à ce dernier ; l'affectation dans les différentes catégories s'effectue à l'aide d'un modèle de régression qui prédit, en fonction des caractéristiques du demandeur d'emploi, la probabilité qu'il a de devenir chômeur de longue durée ; la première catégorie correspond aux demandeurs d'emploi les plus faciles à placer et la dernière aux plus difficiles à placer ; les catégories sont mises en relation avec différents services.

En 2007, la Finlande et l'Australie déclaraient recourir au profilage, lequel était utilisé peu après la première inscription. L'Australie utilise le profilage depuis 1998 pour tous les demandeurs de prestations de chômage. L'examen décrit le contexte dans lequel ce profilage est effectué, ainsi que l'outil de profilage dénommé *Job Seeker Classification Instrument* (JSCI) dans sa version révisée de 2009 et la manière dont il est utilisé. L'administration du questionnaire du JSCI représente un travail lourd pour Centrelink, (l'organisme qui gère les prestations) et la question de la pertinence de cet outil et de la procédure à suivre pour corriger une note individuelle donnée par le JSCI lorsque de nouvelles informations sont disponibles fait l'objet de débats. Au contraire, en Finlande, le système informatique permet d'obtenir automatiquement, sur la base de données existantes, une note représentant le risque de chômage de longue durée. Les conseillers peuvent utiliser ces données pour affecter les chômeurs à l'une des deux catégories correspondant à des services à fournir (services d'information ou renforcement des aptitudes professionnelles), mais n'en ont pas l'obligation, si bien que l'outil de profilage n'a eu qu'un effet limité dans la pratique (Riipinen, 2011). Depuis 2010, la Norvège applique une procédure qui consiste à soumettre tous les futurs bénéficiaires de prestations en faveur des personnes en âge de travailler à une évaluation pour déterminer leur « aptitude au travail » en fonction de leur profil personnel et de l'appréciation du conseiller concernant l'aide dont ils ont besoin. Dans ce cadre, pour les personnes qui rencontrent des problèmes de santé, un plan d'action individuel comprenant des activités liées à l'emploi est établi. Les évaluations réalisées montrent que la mise en œuvre de cette procédure a été difficile. En Irlande, le ministère de la Protection sociale (*Department of Social Protection*, DSP) fait également appel à un outil de profilage dans le cadre de sa nouvelle stratégie d'activation (voir encadré 3.6).

Plans d'action individuels (PAI)

Un PAI est un document écrit qui définit les démarches de recherche d'emploi que doit effectuer le chômeur et les services que doit fournir le SPE. Il est établi au cours d'un entretien entre l'intéressé et un conseiller du SPE. Le PAI est souvent une condition à laquelle est soumis le versement des prestations et le non-respect des démarches qu'il prévoit peut entraîner des sanctions au niveau des prestations. Il est souvent établi au début de l'épisode de chômage puis actualisé de temps à autre, même si lorsqu'il est apparu, dans les années 90, il était généralement établi après plusieurs mois de chômage et pour une durée limitée et n'était généralement valide que quelques mois.

D'après le tableau 3.2, en Norvège, en Suisse et au Royaume-Uni, il n'est pas établi de PAI lors du premier entretien approfondi. Toutefois, les examens ont permis d'identifier des procédures qui méritent d'être citées dans cette rubrique. En Norvège, lors du premier

entretien, tous les chômeurs inscrits signent « une déclaration individuelle », qui recense les activités de recherche d'emploi à effectuer avant le prochain entretien avec l'agent du service de l'emploi. En Suisse, les cantons peuvent utiliser un système de profilage et établir un PAI avec les nouveaux demandeurs, mais ne le font pas, à l'exception du canton de Genève, qui identifie les demandeurs d'emploi difficiles à réinsérer pour confier éventuellement leur suivi à un prestataire privé. Cependant, les nouveaux demandeurs d'emploi doivent signer avec leur conseiller un « contrat personnel de recherche d'emploi » qui fixe le nombre approximatif de démarches dont ils s'engagent à rendre compte chaque mois. De même, au Royaume-Uni, les demandeurs d'emploi qui s'inscrivent ne sont indemnisés qu'après avoir signé un contrat de recherche d'emploi (*Jobseeker's Agreement*), qui précise les démarches qu'ils doivent effectuer pour trouver un emploi et, le cas échéant, les restrictions relatives au type de travail recherché.

En Finlande et au Japon, il existe plusieurs types de PAI. Au Japon, cette procédure est volontaire et ne concerne qu'environ 4 % des entrées annuelles dans le dispositif d'assurance chômage. En Finlande, le « premier plan de recherche d'emploi » n'est pas établi lors du premier entretien approfondi et il n'existe pas de règles relatives au moment où il est établi ; en outre, les mesures qu'il prévoit ne sont pas contraignantes. Les plans actualisés, conçus pour être utilisés plus tard au cours de l'épisode de chômage, prévoient parfois des mesures obligatoires, par exemple la participation à des PAMT. Toutefois, les agents du SPE ont généralement indiqué les juger utiles pour définir le parcours à suivre pour accéder au marché du travail ordinaire ou pour bien cibler l'information sur les emplois et autres services. Un « plan d'activation » est établi après 500 jours (100 semaines) ou 680 jours de chômage, c'est-à-dire au moment où les autorités municipales prennent en charge la moitié du coût de l'allocation du marché du travail et où les chômeurs peuvent être orientés vers un centre intégré de services de l'emploi (LAFOS) (voir *infra*).

Pointage et entretiens réguliers

Selon les informations communiquées en 2007 (voir tableau 3.2), les chômeurs étaient tenus de confirmer qu'ils étaient toujours au chômage toutes les deux ou quatre semaines dans tous les pays étudiés et devaient se déplacer physiquement pour le faire dans tous les pays sauf en Finlande et en Norvège. En Finlande, cette procédure s'effectue de plus en plus souvent par voie électronique : en 2012, 32 % de ces procédures de pointage ont donné lieu à un déplacement physique tandis que 40 % ont été effectuées par l'intermédiaire des services téléphoniques locaux du SPE, 6 % par l'intermédiaire des services téléphoniques nationaux et 22 % par Internet. En Australie, depuis juillet 2010, les demandeurs d'emploi déjà affectés à un prestataire de services de l'emploi sont autorisés et encouragés à déposer toutes les deux semaines leur demande de prolongation d'indemnisation en ligne ou par téléphone. Selon toute vraisemblance, des évolutions similaires pourraient être observées dans les autres pays étudiés et dans des pays qui n'ont pas fait l'objet d'un examen¹³.

Au Japon, en Suisse et au Royaume-Uni, le pointage avec présence physique mentionné dans le tableau 3.2 s'effectue dans le cadre de rencontres axées sur l'accompagnement dans la recherche d'emploi et, éventuellement, l'orientation vers des offres d'emploi, ce qui n'est pas le cas en Irlande. En Australie, depuis la réforme de 2010, les demandeurs d'emploi proches du marché du travail (catégorie 1), qui ne sont pas censés se rendre auprès de leur prestataire de services de l'emploi du réseau Job Services Australia (JSA), doivent bénéficier de conseils dans le cadre des entretiens conduits par Centrelink.

En Australie, les prestataires de services pour l'emploi sont tenus, pour être rétribués, de rencontrer les chômeurs, sauf, durant les trois premiers mois, ceux qui sont considérés comme proches de l'emploi (catégorie 1), une fois par mois pendant la première année de chômage et une fois tous les deux mois ensuite (le chômeur entre alors dans la « phase expérience professionnelle », ou *Work Experience Phase*, qui prévoit des modalités de relation différentes). En Finlande, après la première inscription, un deuxième entretien a lieu au cours du premier mois. Au-delà, il n'y a pas de règle fixe, même si une agence locale a indiqué que les chômeurs devaient se présenter toutes les quatre semaines pendant les trois premiers mois. En Norvège, un entretien approfondi, permettant d'aborder de nombreux sujets, a lieu tous les trois mois au moins.

Obligations de recherche d'emploi

Le tableau 3.3 révèle que le nombre de démarches de recherche d'emploi dont les chômeurs doivent rendre compte est très variable d'un pays à l'autre. Souvent, cette obligation consiste à établir la liste des postes auxquels ils ont postulé et à fournir les documents demandés, le cas échéant. Toutefois, plusieurs pays ont adopté des directives qui permettent de prendre en compte parmi les démarches de recherche diverses autres formalités, comme la recherche d'offres d'emploi. Le nombre de démarches exigées peut être limité à deux par mois, comme au Japon, ou atteindre 20 par mois, comme en Australie.

Tableau 3.3. **Obligations en matière de recherche d'emploi**

Selon les données communiquées en 2007

	Fréquence à laquelle les chômeurs doivent rendre compte de leurs démarches de recherche d'emploi	Nombre de démarches à déclarer chaque mois
Australie	Toutes les deux semaines	De 8 à 20
Finlande	D'une fois par semaine à une fois par mois	Variable (selon le plan d'action individuel)
Irlande	Variable	Non précisé
Japon	Toutes les quatre semaines	2
Norvège	Tous les trois mois	Non précisé
Royaume-Uni	Toutes les deux semaines	10
Suisse	Une fois par mois	De 4 à 10

Source : OCDE (2007), « L'activation des chômeurs telle que la pratiquent les pays », tableau 5.2 du chapitre 5 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2007-fr.

Au Japon, la participation à une réunion organisée par le SPE peut être comptabilisée parmi les démarches de recherche d'emploi. Au contraire, en Europe, cette participation, généralement obligatoire, n'est pas considérée comme une démarche de recherche d'emploi effectuée par le chômeur. En Australie, d'après l'examen, les demandeurs d'emploi se voient remettre un « journal du demandeur d'emploi » (*Job Seeker Diary*) dans lequel ils doivent consigner jusqu'à dix démarches de recherche d'emploi par quinzaine, chiffre qui est toutefois souvent inférieur en dehors des zones urbaines dotées d'un marché du travail dynamique ; dans ce cas, les démarches attendues consistent apparemment en une forme quelconque de contact avec un employeur. Ce dispositif ne s'applique cependant pas aux chômeurs de relativement longue durée, qui peuvent rendre compte de leurs démarches dans le cadre d'entretiens réguliers avec un agent de Centrelink, l'organisme qui verse les prestations, ou les consigner dans leur projet de parcours vers l'emploi (*Employment Pathway Plan*) établi par le prestataire de services de l'emploi, également chargé de veiller au respect de ce projet et de signaler tout manquement à Centrelink. L'examen de la Suisse confirme les

informations figurant dans le tableau 3.3. Il révèle que les conseillers sont relativement libres de réduire le nombre mensuel de démarches requises pour en exiger moins de dix, mais que selon la jurisprudence, il n'est en principe pas suffisant d'accomplir trois démarches par mois. Au Royaume-Uni, le nombre de démarches peut être inférieur au chiffre de dix par mois indiqué dans le tableau 3.3, mais il arrive aussi que trois démarches par semaine, voire, selon une information récente, six démarches par semaine soient demandées¹⁴.

En Norvège, le nombre de démarches exigées chaque mois n'est pas indiqué, mais lors du premier entretien, la quantité de démarches à effectuer avant l'entretien suivant est précisée et le demandeur d'emploi doit rendre compte des efforts accomplis soit en présentant une photocopie de ses candidatures soit en remplissant un registre dans lequel il indique les emplois auxquels il a postulé, les employeurs qu'il a contactés et les résultats obtenus. Cette pratique semble donc proche de celle observée en Australie, en Suisse et au Royaume-Uni. En Irlande, les démarches ne sont vérifiées qu'à travers les contrôles effectués après 7 mois puis 12 ou 15 mois de chômage pour vérifier si le chômeur est toujours disponible pour occuper un emploi ; apparemment, les chômeurs ne sont pas tenus d'effectuer un nombre particulier de démarches chaque mois. En Finlande, une réforme engagée en 1998 invitait les services de l'emploi à établir des plans de recherche d'emploi et à contrôler, après cinq mois de chômage, les démarches effectuées par le demandeur d'emploi lui-même ; toutefois, en 2004, il a été signalé que les agences pour l'emploi avaient jugé cette procédure totalement inutile. L'examen ne montre pas que l'obligation de rendre régulièrement compte des démarches effectuées mentionnée dans le tableau 3.3 est appliquée et indique que les modalités de contrôle de la recherche d'emploi restaient peu efficaces à l'échelon des agences pour l'emploi locales¹⁵.

Orientations directes

On parle d'orientation directe lorsque le conseiller du SPE oriente un demandeur d'emploi vers un poste vacant et que les chômeurs indemnisés s'exposent à un risque de sanction s'ils ne postulent pas. Ces orientations peuvent aider les employeurs à trouver plus rapidement le profil recherché pour le poste à pourvoir, permettre aux demandeurs d'emploi dont les stratégies de recherche sont inefficaces d'accéder à des offres de poste et constituer un test d'aptitude au travail. Selon OCDE (2007), qui a évalué la fréquence annuelle des orientations directes par personne au sein du stock moyen de chômeurs inscrits, même dans les pays où elle est relativement élevée, cette fréquence peut paraître étonnamment faible étant donné les avantages que peut offrir cette procédure et la possibilité qu'ont les conseillers, dans le cadre d'entretiens approfondis, d'orienter les demandeurs d'emploi vers les offres reçues. Cependant, les modalités d'orientation sont très diverses – par exemple, le conseiller peut remettre au demandeur d'emploi une liste d'offres et lui suggérer de postuler à une ou deux d'entre elles –, si bien que le champ visé par les statistiques éventuelles varie probablement d'un pays à l'autre. Ainsi, les chiffres peuvent ne tenir compte que des procédures dans le cadre desquelles le demandeur d'emploi se voit remettre un formulaire à retourner par l'employeur et exclure celles qui ne comportent pas cette obligation.

D'après les examens, les orientations directes sont « très peu » utilisées en Irlande, tandis qu'elles le sont plus ou moins régulièrement en Finlande, au Japon, en Norvège et en Suisse :

- En Finlande, le ministère du Travail s'est fixé pour objectif d'augmenter le nombre d'orientations directes. En 2007, 80 800 orientations ont été dénombrées, soit environ

0.34 par an par personne au sein du stock moyen de chômeurs indemnisés¹⁶. La proportion des offres d'emploi publiées pourvues à la suite d'une orientation directe restait cependant limitée à 8.6 % en 2007 alors qu'elle était de 30 % dix ans auparavant, ce qui s'explique par les progrès de la consultation des offres en libre-service et le développement des services pour l'emploi électroniques. Cependant, le nombre de placements résultant d'orientations directes a connu une baisse moins forte, et le taux annuel de sanction pour refus d'un poste convenable a augmenté pour passer de 2.5 % du stock de bénéficiaires en 1997 à 5 % en 2007, ce qui représente un niveau élevé par rapport à ce qui est observé dans d'autres pays.

- Le rapport sur le Japon cite l'estimation existante (OCDE, 2007), selon laquelle en 2006, on dénombrait environ 4.2 orientations directes par chômeur inscrit et par an.
- En Norvège, en 2006, environ 38 600 orientations directes ont été effectuées et ont concerné 48 000 chômeurs indemnisés par l'assurance chômage, ce qui représente en moyenne 0.8 orientation par chômeur environ. Les conseillers du SPE envoient généralement aux chômeurs un courrier décrivant le poste vacant et rappelant qu'un refus de poste peut entraîner des sanctions.
- En Suisse, à la fin des années 2000, les conseillers effectuaient entre 200 000 et 300 000 orientations directes par an pour un stock de chômeurs compris entre 100 000 et 150 000, ce qui représente donc environ deux orientations directes par bénéficiaire de prestations d'assurance chômage. En 2007, les offres enregistrées par le SPE ne représentaient que 11 % des recrutements (contre plus de 50 % en Finlande, au Japon, en Norvège et au Royaume-Uni), ce qui laisse penser que beaucoup de demandeurs d'emploi trouvent un poste par leurs propres moyens et que les orientations directes concernent essentiellement l'extrémité inférieure du marché du travail.

En Australie, les orientations directes relèvent du réseau JSA et il n'existe pas de statistiques nationales à ce sujet. Toutefois, les grandes agences pour l'emploi emploient souvent un « prospecteur », à raison d'un pour cinq ou six conseillers ; son rôle consiste à repérer localement les postes vacants non déclarés, voire, plus souvent, à convaincre un employeur de créer un poste adapté au profil d'un demandeur d'emploi particulier. Il est permis d'en déduire que les orientations directes jouent probablement un rôle important dans le processus de placement des demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail. Bien que les chômeurs de courte durée ou proches de l'emploi puissent obtenir des conseils utiles de leur prestataire de services pour l'emploi, ils souhaitent généralement trouver du travail par leurs propres moyens.

Orientation vers des programmes actifs du marché du travail (PAMT)

L'obligation de participer à un PAMT peut concerner de courtes sessions d'aide à la recherche d'emploi, mais aussi des stages d'initiation à la vie professionnelle et formations de plus longue durée. L'orientation vers des PAMT plus intensifs (comportant des activités autres que l'aide à la recherche d'emploi, à plein-temps ou à temps partiel long) peut aussi permettre de contrôler la disponibilité du chômeur et l'aider à améliorer son employabilité et autres compétences. Au Japon, où la durée d'indemnisation est courte, la participation à des programmes plus intensifs se fait sur une base volontaire. Dans tous les autres pays étudiés, dans certains cas, les bénéficiaires s'exposent à un risque de sanction s'ils ne participent pas à un PAMT vers lequel le conseiller du SPE les a orientés. Lorsque les programmes sont relativement longs, il existe un risque que leurs effets positifs soient réduits par un effet de

« rétention » lié au fait que les participants effectuent peu de démarches de recherche d'emploi. Ce risque est atténué lorsque les obligations de recherche d'emploi et de disponibilité pour occuper un emploi continuent de s'appliquer durant le programme. Toutefois, dans le cas de la formation professionnelle, interrompre la participation au programme peut être contreproductif dans la mesure où l'acquisition des compétences et l'obtention du diplôme supposent de suivre la formation jusqu'à son terme.

L'Australie est le seul pays qui impose, au-delà d'une certaine durée de chômage, une obligation générale de participation à un PAMT, en général une formation ou un stage d'initiation à la vie professionnelle. Les chômeurs proches du marché du travail doivent, eux aussi, suivre une formation à la recherche d'emploi ou participer à une autre activité à raison de 40 ou 60 heures après trois mois de chômage. Alors que la principale obligation s'appliquait après six mois de chômage jusqu'en 2009, elle s'applique maintenant au terme de la première année de chômage, au moment où le demandeur d'emploi entre dans la phase expérience professionnelle et où son prestataire de services de l'emploi JSA doit lui proposer un stage, une formation ou une activité analogue à hauteur de 390 heures. Les participants qui sont encore au chômage restent dans cette phase pendant les années qui suivent ; pour la deuxième année, le nombre d'heures annuel maximal obligatoire a été augmenté avec effet à compter de 2012. Au Royaume-Uni, depuis 2011, les chômeurs indemnisés entrent dans le programme *Work* après neuf mois de chômage s'ils sont âgés de 18 à 25 ans ou après un an s'ils ont plus de 25 ans. Les prestataires de services de l'emploi ne sont cependant pas tenus d'orienter les chômeurs vers un PAMT à un stade donné de l'épisode de chômage et n'ont même aucune obligation d'orientation. En Norvège, lorsque le Service de l'emploi et de la protection sociale (NAV) a été créé, l'accès des bénéficiaires de l'aide sociale aux programmes d'activation municipaux a été limité puisque le « programme de qualification » leur ouvrait un accès plus large aux PAMT dépendant de l'État et leur permettait de bénéficier d'une nouvelle prestation, plus généreuse (Schafft et Spjelkavik, 2011).

En Finlande, en Irlande et au Japon, la formation professionnelle occupe une place importante parmi les PAMT et les personnes qui suivent une formation à temps plein ne sont pas considérées comme des demandeurs d'emploi. En Irlande, une personne qui suit une formation à temps partiel ou qui participe au *Community Employment*, un programme d'emplois d'intérêt collectif, peut, en principe, se voir contrainte de postuler à une offre d'emploi. En Norvège, les personnes qui participent aux PAMT doivent être disponibles pour travailler sur le marché du travail ordinaire mais « le SPE ordonne rarement aux demandeurs d'emploi d'interrompre un PAMT, parce qu'il considère que suivre un programme jusqu'à son terme améliore les chances de trouver un emploi » (Venn, 2011). Dans les trois autres pays, les participants à certains types de PAMT conservent leur statut de demandeurs d'emploi.

- En Suisse, ils restent inscrits à l'agence pour l'emploi locale et doivent, en principe, continuer d'effectuer des démarches pour trouver un emploi, sauf s'ils participent à un programme d'aide à la création d'entreprise et, parfois, à certains autres types de PAMT.
- En Australie, les personnes qui participent au programme *Work for the Dole*, qui suppose au maximum 15 heures de présence par semaine, restent parfois tenues de rendre compte de plusieurs démarches de recherche d'emploi par quinzaine à Centrelink ou peuvent être orientées vers une offre d'emploi par leur prestataire de services de l'emploi. Depuis 2009, les activités du programme sont mises en œuvre par le prestataire de services de l'emploi

du chômeur, ce qui facilite ces orientations. Cependant, depuis 2010, le stock moyen de participants à ce programme est d'environ 10 000 personnes, alors que quelque 80 000 bénéficiaires de prestations de chômage suivant un programme de formation sont généralement dispensés de recherche d'emploi et autres obligations liées à l'emploi.

- Au Royaume-Uni, exception faite des programmes spécifiquement destinés aux personnes handicapées qui ne ciblent pas les bénéficiaires de prestations de chômage, jusqu'en 2010, les principaux programmes de relativement longue durée étaient les suivants : les options du *New Deal* pour les jeunes (formation à plein-temps ; bénévolat ; emploi ; groupe d'action pour l'environnement) et le programme *Intensive Activity Period*, qui s'adressait aux chômeurs de longue durée de plus de 25 ans. Les deux programmes exigeaient une participation de 30 heures par semaine et comportaient des modules d'aide à la recherche d'emploi. Toutefois, les participants percevaient un salaire ou une allocation de formation et n'étaient en principe pas orientés vers des offres d'emploi sans rapport avec ce qu'ils faisaient et n'avaient pas à rendre compte tous les quinze jours des démarches qu'ils effectuaient pour trouver un emploi. Actuellement, ils conservent leur statut de demandeurs d'emploi pendant toute la durée du programme *Mandatory Work Activity*, mais ce programme est de courte durée (quatre semaines). Comme en Australie, les prestataires de services de l'emploi sous contrat peuvent vraisemblablement orienter les demandeurs d'emploi vers des offres de poste, y compris pendant leur formation ou leur stage d'initiation à la vie professionnelle.

Les adaptations des exigences en matière d'activation

Dans les pays étudiés, les règles relatives aux prestations ne permettent pas à tous les bénéficiaires d'échapper à des règles exigeantes en matière d'activation que dans une très faible mesure. En Australie et en Norvège, dès le début de l'épisode de chômage, le bénéficiaire doit accepter tout type de travail à sa portée. En Finlande, en Irlande et au Royaume-Uni, pendant leurs trois premiers mois de chômage, les demandeurs d'emploi peuvent limiter leurs recherches à leur profession habituelle ou refuser un poste qui ne correspond pas à leurs qualifications (la définition de cette notion varie selon les pays), mais au-delà du troisième mois, tout emploi est jugé convenable, sous réserve de clauses dérogatoires (qui portent sur la capacité à accomplir le travail demandé, et sur la régularité des conditions de travail). Au contraire, la législation suisse dispose que la notion d'emploi convenable doit tenir suffisamment compte des capacités et de la profession antérieure du demandeur d'emploi (même si cette disposition ne s'applique pas aux personnes de moins de 30 ans) et ne doit pas compromettre outre mesure ses chances de retrouver un poste dans sa profession antérieure s'il peut espérer y parvenir dans un délai raisonnable. Toutefois, une autre disposition précise qu'un demandeur d'emploi doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour éviter le chômage ou pour en limiter la durée et des circulaires indiquent qu'il est possible de renoncer à la première disposition « si nécessaire », ce qui donne un pouvoir considérable aux conseillers.

En Suisse, les chômeurs peuvent refuser une offre d'emploi si le salaire proposé est inférieur à 70 % de leur rémunération antérieure, tandis que dans les autres pays, les références à d'éventuelles conditions de travail antérieures ne sont possibles que pendant une durée déterminée lorsqu'elles ne sont pas totalement exclues. Toutefois, il existe d'autres situations dans lesquelles l'obligation générale de recherche d'emploi et de disponibilité pour

occuper un emploi est assouplie, ce qui permet aux bénéficiaires de refuser certains emplois pour des raisons de durée du travail, de conditions ou de lieu de travail :

- En Australie, les prestations de chômage sont maintenues en cas de maladie et il en va probablement ainsi dans plusieurs autres pays.
- Comme souligné dans la section 3, jusque dans les années 2000 voire 2010, beaucoup de pays de l'OCDE versaient aux travailleurs âgés des prestations de chômage ou allocations similaires sans exiger qu'ils soient disponibles pour occuper un emploi, mais ont maintenant recommencé à appliquer cette obligation. Certaines règles liées à l'âge sont cependant encore en place. En Australie, les travailleurs âgés de 55 ans qui exercent une activité bénévole sont tenus d'accepter une offre de poste ou un emploi rémunéré convenable, mais sont par ailleurs dispensés des obligations d'activité. En Finlande, les chômeurs qui bénéficient d'une prolongation de leurs droits jusqu'à l'âge de la retraite ne sont pas officiellement dispensés de l'obligation de disponibilité, mais dans la pratique, seule une faible proportion d'entre eux trouve un emploi.
- En Australie et au Royaume-Uni, les parents qui prennent en charge un enfant peuvent percevoir des prestations de chômage à taux plein tout en n'étant disponibles que pour occuper un emploi à temps partiel. En Australie, lorsqu'ils trouvent un emploi à temps partiel, ils peuvent bénéficier d'un maintien de leurs droits à taux réduit (en fonction du montant de leur revenu d'activité) sans avoir à respecter d'autres obligations d'activité. Au contraire, au Royaume-Uni, quand la durée du travail est inférieure à 16 heures par semaine, les obligations de recherche d'emploi et autres exigences sont maintenues ; lorsque cette durée est d'au moins 16 heures, les prestations de chômage sont souvent remplacées par un crédit d'impôt sur le revenu d'activité, dont l'octroi n'est pas subordonné à une obligation de recherche d'emploi, même si l'introduction du crédit universel (*Universal Credit*) va faire évoluer cette situation (DWP, 2013c).
- Les bénéficiaires de prestations dont la capacité de travail est réduite ne sont tenus d'être disponibles qu'à hauteur du nombre d'heures de travail qu'ils sont jugés aptes à accomplir. Dans certains pays, il est probablement rare qu'un examen de la capacité de travail reconnaisse à une personne un taux d'incapacité compatible avec le maintien durable de droits à une prestation de chômage.

En Suisse, lorsque les travailleurs soumis à l'ensemble des obligations de recherche d'emploi et de disponibilité trouvent un emploi à temps partiel tout en continuant d'être indemnisés dans le cadre du système de « gain intermédiaire », ces obligations sont assouplies. Les travailleurs concernés doivent continuer de rechercher un emploi mieux rémunéré mais ils ne rencontrent un conseiller du SPE que tous les deux mois et non chaque mois ; en outre, ils disposent de deux mois pour démissionner de leur emploi à temps partiel, alors que les travailleurs au chômage total doivent être immédiatement disponibles pour occuper un emploi.

Les règles relatives à l'obligation de participation à des PAMT de plus longue durée varient également pour certaines catégories de la population :

- Certaines catégories de jeunes sont systématiquement soumises à une obligation de participation à un PAMT. En Australie, depuis 2009, les jeunes qui ont quitté prématurément le système scolaire (définis depuis 2011 comme les personnes âgées de 21 ans au plus qui n'ont pas suivi 12 années de scolarité) ne sont plus soumis à une obligation de recherche d'emploi. Pour bénéficier d'une garantie de revenu, ils doivent suivre une formation à plein-temps (ou à une formation à temps partiel couplée à une

autre activité comme un emploi à temps partiel ou une activité bénévole). En Finlande, les « garanties jeunes » existent de longue date ; depuis 2005, chaque jeune au chômage depuis trois mois doit se voir offrir une formation, un stage ou une place dans un atelier ; cette obligation n'est cependant pas toujours respectée. Depuis 1994, en Norvège, tout jeune de 16 à 19 ans ne suivant pas une formation ou n'exerçant pas un travail régulier doit se voir offrir une place dans un PAMT. Actuellement, les jeunes de 20 à 24 ans au chômage doivent se voir proposer un plan d'action dans un délai d'un mois.

- En Australie, les personnes qui participent au programme *Work Experience Activity* doivent, au cours de la deuxième année de chômage, effectuer un stage d'une durée maximale de 390 heures si elles ne choisissent aucune autre activité ; cette durée est ramenée à 150 heures pour les parents qui s'occupent d'un enfant, les personnes dont la capacité de travail est réduite, les chômeurs de 40 à 49 ans ; l'obligation ne s'applique pas aux personnes de 50 ans ou plus. Les chômeurs âgés ne bénéficient pas de ce type de réduction officielle de l'obligation de participer à une activité en Finlande, en Norvège, en Suisse et au Royaume-Uni. Toutefois, la proportion de travailleurs âgés participant effectivement à une activité est relativement faible en Norvège et relativement élevée en Suisse (comme souligné précédemment, en Irlande et au Japon, la participation à un PAMT n'est en général pas obligatoire).

Il est probablement nécessaire de moduler l'obligation générale de disponibilité et les règles relatives à la participation à un PAMT afin de pouvoir étendre ces exigences à des catégories plus larges de bénéficiaires, confrontées à davantage de contraintes en termes de disponibilité ou à une limitation de leur capacité de travail. En Australie, où les prestations liées à l'inactivité ont été progressivement supprimées (à partir de 2003) pour plusieurs grandes catégories de la population, environ un quart des personnes ayant l'obligation de rechercher un emploi bénéficient d'une réduction du nombre d'heures de travail obligatoires en raison d'une incapacité partielle ou de leurs responsabilités parentales, et près de 20 % d'entre elles sont dispensées de l'obligation de participer à une activité en raison de leur âge. En outre, plus de 15 % des bénéficiaires de prestations de chômage (dont certains font partie des catégories déjà évoquées) sont dispensés de recherche d'emploi en raison de difficultés temporaires, par exemple une maladie ou une crise personnelle, ou parfois de contraintes plus durables, comme le fait de devoir s'occuper d'au moins quatre enfants. Aucun des autres pays étudiés ne définit et n'enregistre avec la même précision que l'Australie les raisons pour lesquelles certains demandeurs d'emploi sont dispensés de l'obligation de rechercher immédiatement un emploi. Au Royaume-Uni, cette situation peut s'expliquer par le fait que le profilage des demandeurs d'emploi (en dehors de celui réalisé en fonction de la durée de l'épisode du chômage) est perçu comme inefficace : les conseillers et les évaluations des programmes relèvent que certains chômeurs bénéficiaires de prestations actives ne sont « pas prêts pour l'emploi », mais ces évaluations ne figurent pas parmi les données administratives. Même en Australie, les autorités sont réticentes à définir précisément ce qui est considéré comme une situation de « crise personnelle ».

Obligations d'activité liée à l'emploi

Les pays étudiés imposent certaines obligations liées à l'emploi qui ne constituent pas véritablement une obligation de rechercher un emploi ou d'être immédiatement disponible pour travailler. L'introduction de ces obligations plus souples traduit une reconnaissance de la réduction de la capacité de travail des bénéficiaires concernés et permet aux

responsables de l'action publique de contourner l'opposition politique qu'est susceptible de susciter l'application d'obligations d'activité au groupe visé. Comme indiqué précédemment, en Norvège, les bénéficiaires de l'allocation d'évaluation de la capacité de travail (qui a remplacé l'allocation de réadaptation professionnelle) sont généralement tenus de participer à des activités de préparation à l'emploi ou à des PAMT mais n'ont pas à être immédiatement disponibles pour travailler¹⁷. Au Royaume-Uni, des « entretiens axés sur l'emploi » ont été introduits en 2001 pour certaines catégories de la population (encadré 3.5) et des réformes du régime d'invalidité ont créé une catégorie « activités liées à l'emploi » (encadré 3.3 *supra*). En Australie, lorsque les « obligations de participation » ont, en 2003, été étendues dans un premier temps aux parents isolés dont le dernier enfant avait entre 13 et 15 ans, elles prévoyaient l'obligation de participer à des activités liées à l'emploi agréées à raison de 150 heures toutes les 26 semaines. L'Australie et le Royaume-Uni ont d'abord testé ces obligations plus souples pendant plusieurs années avant d'étendre les exigences de recherche d'emploi et de disponibilité aux parents isolés de manière plus large.

Encadré 3.5. Entretiens axés sur l'emploi et obligation de préparation à l'emploi au Royaume-Uni

L'obligation, pour les bénéficiaires de prestations en faveur de la population active non soumis à des obligations de recherche d'emploi et de disponibilité pour travailler, de participer à des « entretiens axés sur l'emploi » (*Work-focused Interviews*, WFI) a été introduite en 2001. Désormais tous les bénéficiaires en âge de travailler sont tenus de participer à ces entretiens dès le début de leur période d'indemnisation, à ceci près qu'un conseiller personnel de *Jobcentre Plus* peut décider de reporter l'entretien et qu'il existe des dérogations limitées pour certaines catégories de bénéficiaires. Lors de cet entretien, le bénéficiaire doit être prêt à répondre à des questions (éventuelles) sur des sujets tels que :

- Ses diplômes/sa formation professionnelle.
- Son expérience et ses compétences professionnelles.
- Les emplois, rémunérés ou non, qu'il exerce, le cas échéant.
- Ses obligations en matière de prise en charge d'un enfant ou d'un tiers.
- Tout problème de santé susceptible de constituer un handicap pour l'obtention d'un emploi.

Après le premier entretien obligatoire au début de leur période d'indemnisation, les bénéficiaires doivent respecter des obligations de rendez-vous différentes en fonction du groupe auquel ils appartiennent. L'entretien axé sur l'emploi se transforme alors en un instrument d'activation souple, visant les parents isolés, les conjoints et les bénéficiaires de prestations d'invalidité.

Depuis octobre 2005, la majorité des bénéficiaires qui participent à un entretien sont tenus d'établir un plan d'action avec leur conseiller personnel. Ce plan peut prévoir une orientation vers un programme d'emploi. Les conseillers personnels peuvent désormais inciter ou obliger les intéressés à participer à diverses activités liées à l'emploi mais ne peuvent pas les contraindre à postuler à un poste, à accepter un emploi ou à se soumettre à un traitement médical.

Cette stratégie de préparation à l'emploi s'appuie également sur un régime de sanctions différenciées. Moins sévère que celui appliqué aux chômeurs, il prévoit des sanctions qui dépendent de la nature de l'infraction, du groupe dont fait partie le bénéficiaire en termes de conditions à respecter et du risque de conséquences négatives pour les enfants.

Dispositions relatives aux sanctions et taux de sanction

Dans tous les pays, les personnes soumises à une obligation de recherche d'emploi peuvent être sanctionnées si elles refusent une offre d'emploi, ne recherchent pas de travail, ne se rendent pas aux rendez-vous fixés ou ne participent pas aux programmes pour l'emploi, ou si elles sont responsables de toute autre manière de leur situation. Les sanctions sont souvent temporaires. Lorsqu'elles sont conçues pour obliger les chômeurs à respecter les conditions d'activité, elles sont souvent plus sévères en cas de récidive mais peuvent être suspendues ou annulées si l'intéressé recommence à utiliser le service ou effectue certaines démarches. Lorsque des sanctions touchant les prestations d'assistance sont prévues, il existe souvent des garde-fous destinés à empêcher le revenu d'une famille de diminuer en deçà d'un seuil de subsistance donné ou des règles qui atténuent l'impact de la sanction sur les enfants ou autres personnes vulnérables. Les mesures prises pour faire respecter les obligations peuvent d'abord revêtir la forme d'un avertissement, comme au Japon et, dans certains cas, en Australie et au Royaume-Uni. Le bénéficiaire de prestations qui ne se présente à un rendez-vous avec l'organisme qui l'indemnise s'expose à un risque de suspension de ses droits jusqu'à ce qu'il se présente. Cependant, en Australie, la première absence à un rendez-vous avec le prestataire de services de l'emploi n'a quasiment jamais voire jamais eu de conséquences sur les prestations : ainsi, en 2009/10, le taux de sanction s'est établi à seulement une sanction pour 400 rendez-vous manqués environ (alors qu'il est, dans beaucoup de cas – quoique pas dans tous – obligatoire de se rendre à ces rendez-vous). La non-participation à un programme obligatoire peut entraîner une perte temporaire des droits ou être interprétée comme le signe que l'intéressé n'est pas disponible pour occuper un emploi, auquel cas il n'ouvre pas droit à prestations.

Les examens n'ont pas révélé une utilisation importante des sanctions visant les prestations d'assurance chômage au Japon. Ils montrent également que l'Irlande est l'un des pays de l'OCDE où les sanctions pour démission, refus d'un emploi ou refus d'une place dans un PAMT sont les moins fréquentes ; le taux de sanction pour insuffisance de la recherche d'emploi, évaluée sur la base de contrôles effectués après 7 mois puis 12 ou 15 mois de chômage, puis annuellement, s'établit à environ 0.7 % du stock de bénéficiaires de prestations, ce qui est comparable au taux observé dans d'autres pays qui évaluent la recherche d'emploi au moyen d'entretiens rétrospectifs occasionnels, mais inférieur à celui constaté dans les pays qui obligent les chômeurs à rendre compte de leurs démarches toutes les deux ou quatre semaines¹⁸. Par ailleurs, il ressort des examens que l'Australie, la Finlande, la Norvège et la Suisse recourent beaucoup plus aux sanctions :

- S'agissant des prestations d'aide sociale, en Suisse, des directives nationales précisent que la prestation d'aide sociale de base peut être diminuée de 15 % pendant 12 mois au maximum mais la définition des politiques en la matière relève des cantons. Par exemple, trois cantons n'ont pas adopté de dispositions relatives aux sanctions, tandis que dans le canton de Zurich les personnes employables qui sollicitent une prestation d'aide sociale doivent d'abord participer à un programme d'emploi de base de quatre semaines. Ce programme étant rémunéré, il est plus facile d'imposer des sanctions plus sévères en cas de nécessité. En Finlande, depuis 1998, les municipalités sont censées réduire les droits des bénéficiaires de l'aide sociale de 20 % pour la première sanction visant l'allocation du marché du travail et de 40 % en cas de récidive. Auparavant, lorsque l'allocation du marché du travail d'un bénéficiaire faisait l'objet d'une sanction, il était fréquent que les municipalités compensent la baisse (voir encadré 3.2 *supra*).

- S'agissant des prestations d'assurance chômage, les sanctions sont fréquentes en Finlande, en Norvège et en Suisse. La Finlande (où les statistiques se rapportent à la fois à l'assurance chômage et à l'allocation du marché du travail) ne sanctionne pas l'absence de preuves de recherche d'emploi (bien que des sanctions aient été appliquées pour défaut d'établissement ou d'exécution d'un plan d'action), mais en 2007, le taux de sanction pour refus d'un emploi convenable s'établissait à près de 5 % du stock de bénéficiaires et le taux de sanction pour refus ou interruption d'un PAMT à 17 %. Ces chiffres sont élevés par rapport à ceux observés dans d'autres pays. La sanction consiste habituellement en une perte de deux mois de prestations. En Norvège, le nombre annuel de sanctions représentait environ un sixième du stock de bénéficiaires de prestations d'assurance chômage en 2003, mais le chômage ayant reculé, en 2007 ce rapport avait augmenté pour s'établir à près de deux cinquièmes. En Suisse, environ un quart des bénéficiaires de prestations d'assurance chômage ont fait l'objet d'une sanction en 2008, et la durée de suspension des prestations s'est établie à deux semaines et demi en moyenne ; la majorité des sanctions ont été motivées par une insuffisance des efforts personnels, généralement de la recherche d'emploi, infraction pour laquelle la sanction est relativement légère.
- En Australie, les controverses et les innovations de politique, y compris des mesures « d'amnistie » (qui permettent que le comportement antérieur à une réforme ne soit pas pris en compte pour déterminer si un chômeur continue ou persiste à s'affranchir de ses obligations) se sont traduites par de fortes fluctuations du nombre de sanctions au fil du temps. Depuis 2000, le nombre annuel de sanctions (calculé en tenant compte de sanctions de sévérité très variable mais en excluant la catégorie actuelle « rendez-vous manqués », qui n'entraîne pas de perte de prestations) a varié de plus de 300 000 à moins de 25 000. En 2011/12, il s'est établi à environ 140 000, soit 20 % du stock de bénéficiaires.

En Norvège, la rigueur avec laquelle les conditions d'ouverture des droits sont appliquées varie apparemment d'une localité à l'autre. En Suisse, en 2008, le taux de sanction a été compris entre 18 % dans le canton de Genève et 39 % dans celui de Nidwald – un écart suffisamment faible pour laisser penser que les évaluations comparatives ont permis une certaine harmonisation de l'application des conditions d'ouverture des droits au niveau national.

Les systèmes d'activation de la Suisse et de l'Irlande et leurs effets

Les examens ont permis d'obtenir des informations précises sur la manière dont les « interventions durant la période de chômage » sont mises en œuvre dans la pratique. La présente section donne des informations complémentaires sur ces interventions en Suisse et en Irlande et fournit une synthèse des résultats d'évaluations statistiques de ces interventions.

Organisation du SPE et interventions durant l'épisode de chômage dans les deux pays

En Suisse, un chômeur qui sollicite des prestations d'assurance chômage doit être « apte au placement » ; effectuer des démarches de sa propre initiative pour raccourcir l'épisode de chômage ; être disposé à accepter un emploi convenable ; rendre régulièrement compte de ses démarches de recherche d'emploi ; et accepter de participer à des activités d'aide à la recherche d'emploi et à des programmes d'emploi. D'autres pays font certes état d'exigences similaires, mais l'examen révèle qu'elles occupent une place importante en Suisse. Le SPE est relativement bien doté en personnel : en 2008, sur 2 829 agents, 1 428 étaient des conseillers pour l'emploi et chacun d'eux suivait environ 109 demandeurs d'emploi en moyenne ; en outre, les ressources du SPE varient en fonction de l'évolution du chômage.

Tout chômeur doit d'abord s'inscrire auprès de la municipalité. Il est ensuite orienté vers le SPE pour un premier entretien dans un délai de 15 jours. Lors de cet entretien d'inscription, il doit produire des preuves démontrant qu'il a effectué des démarches de recherche d'emploi depuis qu'il a quitté son poste ou a été informé qu'il allait le perdre. L'entretien permet d'aborder les stratégies et objectifs de réinsertion et ses conclusions sont enregistrées dans le dossier du chômeur. Le conseiller établit ensuite le contrat personnel de recherche d'emploi (voir *supra*). Ensuite, lors des rencontres mensuelles avec leur conseiller, les chômeurs rendent compte des candidatures qu'ils ont posées au cours de la période écoulée en dressant la liste par écrit et en fournissant des pièces justificatives sur demande. L'orientation vers un programme relève de la seule décision du conseiller et peut intervenir à n'importe quel stade de l'épisode de chômage, mais est d'autant plus probable que l'épisode est long. Pendant que le demandeur d'emploi participe à ce type d'activités, le conseiller doit continuer de l'aider à s'insérer et l'intéressé est censé continuer de rechercher un emploi (comme indiqué précédemment). Lorsqu'une sanction touchant les prestations se justifie, la décision de l'imposer est prise directement par le conseiller dans certains cantons, tandis que dans d'autres, le conseiller transmet les éléments à la caisse d'assurance chômage du chômeur, à laquelle il appartient de trancher. Les sanctions sont fréquentes (voir *supra*) et sont principalement motivées par l'insuffisance des efforts personnels (en général de la recherche d'emploi), puis l'interruption volontaire d'une activité et le non-respect des instructions (essentiellement refus de poste ou refus de participer à un programme).

En Irlande, dans les années 2000, il appartenait aux services locaux d'action sociale de vérifier si les demandeurs de prestations d'assurance chômage étaient disponibles pour travailler et aptes au travail, mais un pointage mensuel sur place suffisait ensuite au maintien des droits. Ces démarches n'étaient contrôlées que dans le cadre des entretiens conduits après 7 et 12 ou 15 mois de chômage pour vérifier si le chômeur était disponible pour occuper un emploi. Durant ces entretiens, les demandeurs d'emploi étaient invités à décrire les diverses démarches effectuées, y compris l'inscription auprès de l'Autorité pour la formation et l'emploi – Service de l'emploi (FÁS-ES), pour prouver qu'ils « recherchaient réellement un emploi ». Au milieu des années 2000, les sanctions étaient environ 25 fois moins fréquentes en Irlande qu'en Finlande, en Norvège et en Suisse (voir *supra*). Cette situation s'explique par le peu de personnel affecté à ces entretiens et par la faible propension des services de l'emploi à transmettre des informations. Une fois inscrits auprès de la FÁS-ES, les bénéficiaires n'étaient pas tenus d'avoir d'autre contact avec cet organisme ou avec un autre organisme chargé de l'emploi, sauf dans le cadre du parcours prévu par le Plan national d'action en faveur de l'emploi (*National Employment Action Plan*, NEAP) (qui prévoit l'établissement d'un plan d'action individuel). Lors du premier entretien organisé dans le cadre du NEAP, le demandeur d'emploi pouvait être orienté vers un poste vacant, un emploi subventionné, un club d'emploi, une formation ou vers le programme *Community Employment Scheme*, mais ces orientations étaient présentées comme des solutions envisageables, non comme des obligations faisant l'objet d'un suivi et d'un contrôle ; en outre, les chômeurs n'étaient pas réorientés une deuxième fois vers le NEAP, même lorsqu'ils connaissaient un nouvel épisode de chômage.

Malgré l'absence relative de stratégie d'activation, l'Irlande affichait des dépenses au titre des PAMT relativement élevées, comprises entre 0.6 % et 0.7 % du PIB au milieu des années 2000 contre environ 0.3 % du PIB en Australie et 0.4 % du PIB au Royaume-Uni. L'une des raisons en est que même si l'Irlande affichait un taux de chômage au sens de l'enquête sur la population active relativement faible (inférieur à 5 % avant 2008), le taux de

bénéficiaires de prestations de chômage de longue durée était relativement élevé (voir le tableau 3.1 *supra*). Dans le même temps, l'Autorité pour la formation et l'emploi (FÁS) investissait plus de la moitié de ses ressources dans des centres de formation : durant la période où la croissance de l'emploi était forte et le chômage faible, la priorité avait en effet été donnée à la lutte contre la pénurie de qualifications ; en outre, jusqu'à la survenue de la récession, la FÁS était considérée comme un prestataire de services de formation efficace, mais avec le recul, il est apparu que ses services étaient trop axés sur le secteur de la construction. En l'absence d'obligation de participation, les flux de visiteurs ne justifiaient pas qu'un budget élevé soit consacré à la branche FÁS-ES du service.

Le programme *Community Employment Scheme*, dans le cadre duquel ont été créés des emplois à temps partiel de services à la population locale, absorbait également une part importante du budget consacré aux PAMT. Alors que dans d'autres pays de l'OCDE, l'orientation vers un programme de création d'emplois est la plupart du temps contraignante et la participation obligatoire, en Irlande la participation à ce programme – qui prévoit le versement d'une indemnité légèrement supérieure aux prestations passives pour les chômeurs ordinaires, mais nettement supérieure pour les parents isolés et les bénéficiaires de prestations d'invalidité, et permet de travailler pour la population locale – se faisait sur une base volontaire. Le chômage reculant, le nombre de bénéficiaires du programme est passé de 40 000 en 1998 à 20 000 en 2003, ce qui représentait cependant encore plus de 1 % de la population active. La durée de la participation au programme était généralement assez longue bien que l'on ait plafonné à trois ans la durée totale pendant laquelle une personne pouvait bénéficier du programme (sauf pour les bénéficiaires de plus de 55 ans) afin de dissuader les chômeurs de bénéficier plusieurs fois du programme (Pina, 2011). Comme en Finlande (voir *supra*), la relative facilité d'accès aux prestations a vraisemblablement atténué le sentiment de crise nationale associé à une hausse du chômage, mais par la suite le chômage de longue durée est resté élevé même lorsque l'activité économique était dynamique.

Enseignements des évaluations nationales réalisées dans les deux pays

Les résultats de plusieurs évaluations permettent de mieux comprendre comment les interventions du SPE de chaque pays ont été mises en œuvre « sur le terrain » en Irlande et en Suisse et pourquoi elles se sont révélées plus ou moins efficaces.

La Suisse est l'un des rares pays disposant d'évaluations de qualité de la performance de différentes stratégies de placement plutôt que d'évaluations portant sur tel ou tel PAMT en particulier. Egger et Lenz (2006a et 2006b) ont constaté, après correction pour neutraliser les effets de facteurs exogènes, que les performances des agences pour l'emploi locales variaient de +/-10 % en termes de durée moyenne des épisodes de chômage et de +/-20 % (+/-5 points de pourcentage) en termes de pourcentage de demandeurs d'emploi basculant dans le chômage de longue durée (les chiffres correspondent à l'écart entre les agences du décile supérieur et celles du décile inférieur, classées en fonction de ces variables). L'étude a permis de dégager plusieurs grands facteurs de réussite au niveau des agences, notamment un démarrage rapide du processus de réinsertion et un accompagnement intensif par des conseillers compétents ; l'établissement, par tous les conseillers, de contacts avec les employeurs ; le recrutement de personnel motivé et très qualifié, en nombre suffisant par rapport aux effectifs de demandeurs d'emploi.

Frölich et al. (2007) et Behncke et al. (2007) ont utilisé des données individuelles relatives à tous les nouveaux demandeurs d'emploi inscrits en 2003 et les résultats d'une enquête harmonisée auprès de l'ensemble des conseillers et des directeurs d'agence afin de déterminer

si les chômeurs inscrits auprès de certaines agences pour l'emploi et suivis par un conseiller présentant certaines caractéristiques avaient plus ou moins de chances de trouver un emploi. Ils ont constaté l'existence d'une corrélation positive entre le taux d'emploi observé au cours des 24 à 36 mois suivant l'inscription et divers facteurs, notamment :

- L'existence de bonnes relations entre le personnel et les employeurs, caractérisées, en particulier, par une bonne connaissance des besoins des employeurs de la part du personnel et une prudence en ce qui concerne l'orientation directe vers un emploi, une réaction rapide aux offres d'emploi et une bonne présélection des candidats, ainsi qu'une coopération avec des agences de placement privées.
- Une attitude « autoritaire » plutôt que coopérative des conseillers à l'égard des demandeurs d'emploi.
- Le recours à des stratégies qui donnent la priorité au placement dans l'emploi par rapport aux activités de formation.
- La séparation organisationnelle entre l'accompagnement et les sanctions (à savoir que le conseiller envoie des éléments à la caisse d'assurance chômage, chargée de prendre la décision).

Behncke et al. (2010) constatent également que les conseillers non coopératifs – qui considèrent les contrôles et les sanctions ainsi que l'affectation à un emploi ou à un PAMT dans le but de soumettre le demandeur d'emploi à une pression comme des instruments de placement importants – parviennent à obtenir des taux d'emploi supérieurs d'environ 2 points de pourcentage au cours de la période de suivi. Behncke et al. (2008) observent en outre que les chances de réinsertion sont environ 4 points de pourcentage plus élevées lorsque les conseillers et les demandeurs d'emploi présentent des points communs (plus de deux), notamment l'âge, le sexe, la scolarité et la langue maternelle. Lorsque des points communs existent, il est apparemment plus facile de s'entendre sur des objectifs et de motiver le chômeur pour qu'il recherche un emploi. Lechner (2011) souligne que l'évaluation des performances constitue, pour les conseillers, une motivation (non financière) à obtenir de bons résultats, et que les conseillers disposent d'une latitude considérable qui leur permet d'agir de manière autonome au sein de leur organisation, ainsi que de pouvoirs vis-à-vis des chômeurs en matière de suppression des prestations.

Selon Behncke et al. (2010), la hausse de l'emploi n'est pas obtenue au prix d'une moindre stabilité des emplois exercés après l'épisode de chômage. Toutefois, Arni et al. (2012), utilisant des séries chronologiques contenant des informations sur la date à laquelle les demandeurs d'emploi avaient reçu une lettre d'avertissement et sur le point de savoir si cet avertissement a ou non été suivi d'une sanction, constatent que les avertissements et sanctions entraînent certes une hausse des sorties vers l'emploi mais induisent aussi une diminution de la durée du premier emploi. Bien que la rapidité du placement ait un poids considérable en Suisse dans l'évaluation des performances des agences locales, le chômage répété est également pris en compte (avec un coefficient de pondération négatif) (voir la section 5), ce qui donne un certain poids à l'objectif de stabilité dans l'emploi. Les stratégies d'activation ne devraient pas nécessairement avoir pour but de parvenir à un placement dans le premier emploi disponible : dans l'idéal, elle devrait permettre que le demandeur d'emploi soit soumis à une pression constante, bénéficie en permanence d'une aide et ne manque aucune occasion d'accéder à un emploi correspondant relativement bien à son profil.

Si les activités et stratégies des services de placement et conseillers en lien direct avec les chômeurs n'ont pas fait l'objet de bilans de ce type en Irlande, plusieurs évaluations du NEAP, qui prévoit la seule mesure d'activation obligatoire, ont été réalisées durant les années 2000. Il ressort des premières évaluations que le NEAP constitue dans l'ensemble un outil efficace et a permis des radiations supplémentaires de la liste des bénéficiaires d'indemnités de chômage (O'Connell, 2002 ; Indecon, 2005). Les effets observés s'expliquent probablement par le fait qu'en 2000, le dispositif était relativement nouveau et appliqué de manière intensive (les usagers pris en charge au titre du NEAP avaient « en moyenne cinq contacts avec leur conseiller » pour chaque entretien initial), et aboutissait, ou était censé aboutir, plus souvent à une orientation vers un PAMT. Si ce résultat a pu être obtenu, c'est en partie parce que le NEAP visait au départ un groupe relativement restreint (en termes d'âge et de durée de l'épisode de chômage). De surcroît, quelques mesures d'activation ont été introduites entre 1996 et 2000, le ministère des Affaires sociales a introduit une stratégie « d'activation des clients » et les sanctions touchant les prestations sont devenues un peu plus fréquentes.

Au début des années 2000, le groupe visé par le NEAP a été élargi et à partir de fin 2006, le NEAP a été appliqué à l'ensemble des chômeurs inscrits depuis trois mois sur la liste des demandeurs d'emploi. Une évaluation réalisée ensuite (McGuinness et al., 2011), reposant sur le suivi de l'évolution de la situation de personnes qui avaient déposé une demande d'indemnisation fin 2006, a permis de constater que l'orientation et l'entretien prévus dans le cadre du NEAP allaient de pair avec une diminution des chances d'accéder à l'emploi comparativement à un groupe témoin composé de personnes ne bénéficiant pas de cette orientation. Selon les auteurs, cet effet négatif pourrait être dû au fait que les bénéficiaires du NEAP apprennent, à travers ce processus lui-même, qu'ils ont peu de risques de faire l'objet d'un contrôle ou de sanctions à l'avenir. Cette hypothèse semble plausible étant donné qu'en 2006, les usagers savaient souvent qu'ils n'auraient pas à participer une deuxième fois, et que les sanctions imposées pour insuffisance de la recherche d'emploi avaient diminué et étaient inférieures à un tiers de leur niveau de 2001.

Le gouvernement irlandais s'est depuis lors engagé dans un processus de réforme radicale des mécanismes institutionnels en place en matière de gestion des prestations et de services de l'emploi dans le but d'appliquer un nouveau système d'activation sur la base des meilleures pratiques observées à l'échelle internationale (voir encadré 3.6).

5. Institutions, et organisation et fourniture des services de l'emploi

Les interventions durant un épisode de chômage, les conditions d'accès aux prestations ou les dispositions relatives aux sanctions sont relativement faciles à définir au niveau national, mais se révèlent plus difficiles à mettre en œuvre sur le terrain. C'est pourquoi les stratégies d'activation, à savoir les réformes qui ont déjà donné de bons résultats ou semblent prometteuses, accordent une importance particulière aux institutions. Les examens par pays fournissent des informations sur la structure du SPE – dans sa définition large, selon laquelle il englobe toutes les organisations chargées de l'administration des prestations actives, du placement et de l'orientation vers des PAMT –, sur les incitations institutionnelles résultant des mécanismes de financement, sur la gestion interne de chaque organisation et les incitations adressées aux responsables des agences pour l'emploi et aux conseillers en lien direct avec les chômeurs, ainsi que sur les facteurs qui font obstacle à la coopération entre institutions. Les réformes avaient notamment pour finalité de réduire la fragmentation institutionnelle et de rapprocher les

Encadré 3.6. *Pathways to Work* et *Intreo* – la nouvelle stratégie d'activation irlandaise

En 2011, après avoir été réformé, le ministère de la Protection sociale a été chargé de regrouper la gestion des prestations en faveur de la population en âge de travailler et des services de l'emploi au sein d'un système de guichet unique. Cette réforme supposait d'intégrer au ministère quelque 1 700 agents de la FÁS-ES et des services d'action sociale (*Community Welfare Services*) et de mettre au point des systèmes et procédures pour la fourniture des nouveaux services.

En février 2012, le gouvernement a lancé *Pathways to Work*, une vaste stratégie qui propose des mesures pour réformer à la fois le système de prestations et les programmes et services pour les demandeurs d'emploi et les employeurs (gouvernement de l'Irlande, 2012). L'objectif est d'éviter que la hausse du chômage ne s'installe dans la durée, en réformant le système relativement passif mis en lumière par l'examen conduit par l'OCDE. Axée au premier chef sur les chômeurs indemnisés, cette stratégie vise à réinsérer 75 000 chômeurs de longue durée et à faire passer la durée moyenne de chômage de 21 mois actuellement à moins de 12 mois d'ici fin 2015.

Le nouveau service, baptisé *Intreo*, a été officiellement lancé dans quatre agences locales en octobre 2012, l'objectif étant de créer un réseau de 70 agences à l'horizon 2014. Le service fourni repose notamment sur la définition d'un plan de progression individuel et d'un « contrat social », dans le cadre duquel le demandeur d'emploi s'engage à coopérer avec les services de l'emploi du ministère. Les demandeurs d'emploi seront tenus de rechercher un emploi et d'être disponibles pour travailler, mais aussi de participer à des réunions et à des programmes du marché du travail. Depuis avril 2011, le montant des droits peut être réduit de près de 25 % si le chômeur refuse de rechercher un emploi ou de participer à un programme d'activation (Pina, 2011). Ces réformes sont de surcroît engagées alors que le montant des indemnités d'assurance chômage et la durée d'indemnisation ont récemment été réduits.

Lorsqu'ils intègrent le système, les chômeurs sont invités à compléter un questionnaire qui permet d'établir leur profil et de leur attribuer une note correspondant à leur « probabilité de sortie » (*Probability of Exit*, PEX). Ceux qui obtiennent une note élevée (en d'autres termes qui ont une forte probabilité de trouver un emploi) sont invités à rechercher un emploi et bénéficient d'une aide dans ce domaine. Ceux qui obtiennent une note moyenne sont invités à participer à des ateliers collectifs (*Group Advisory Sessions*), dans le cadre desquels ils reçoivent des conseils au sujet des programmes de nature à les aider à améliorer leurs perspectives d'emploi. Ceux qui obtiennent une note faible et ceux qui font encore partie des chômeurs indemnisés après 12 mois bénéficient d'un soutien individuel renforcé de la part d'un conseiller expérimenté et sont susceptibles d'être orientés vers des stages d'initiation à la vie professionnelle et/ou des programmes de formation. Il était prévu que 90 % des agences pour l'emploi locales utilisent ce système de profilage PEX avant fin 2012. L'objectif pour 2012 est que les nouveaux inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi bénéficient, au minimum, d'une réunion collective au terme des trois premiers mois et soient orientés vers le service de placement et/ou une formation après 18 mois au maximum.

Si la nouvelle stratégie reprend certaines composantes des bonnes pratiques internationales, force est de constater que le réseau des services de l'emploi locaux (*Local Employment Services*, LES) n'a pas été intégré à *Intreo* comme le préconisait l'examen réalisé par l'OCDE. De surcroît, les anciens centres de formation de la FÁS constituent désormais un organisme public distinct, SOLAS, si bien que la participation des chômeurs éloignés du marché du travail risque de rester faible dans la mesure où *Intreo* ne reçoit pas de fonds pour acheter directement des formations adaptées à ce public. Il est également à craindre qu'en raison de contraintes budgétaires, *Intreo* ne soit déployé que lentement et que le profilage et les activités collectives soient réservés aux nouveaux chômeurs plutôt qu'aux chômeurs de longue durée. Les premiers résultats sont cependant encourageants : dans les bureaux pilotes, cette stratégie de prise en charge individualisée a permis de faire passer de trois mois à deux semaines environ le délai nécessaire pour rencontrer un conseiller, et le pourcentage de personnes qui participent aux réunions ou activités collectives est passé d'environ 60 % à plus de 95 % (Irish Government News Service, 2012). Tout l'enjeu sera désormais de garder le cap et de garantir le déploiement de ce nouveau dispositif, ainsi que de veiller à ce que le rapprochement entre les chômeurs et les services de l'emploi se traduise en résultats positifs sur le plan de l'emploi.

Source : Sources citées et Sexton, J. (2012), *EEO Review: Long-term Unemployment*, 2012: Ireland, Observatoire européen de l'emploi, www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/Ireland-LTU-July2012.pdf.

organismes chargés de la fourniture de services afin qu'ils coopèrent et cherchent à atteindre des objectifs communs. Elles portaient également sur la gestion des performances dans le secteur public, ainsi que sur l'externalisation des services de placement et de conseil dans le cadre d'une mise en concurrence.

La fin de cette partie recense les principales réformes institutionnelles engagées et les cas dans lesquels de nouveaux services ont été introduits, avant d'évoquer certains aspects généraux liés au contexte institutionnel. La troisième partie est consacrée à un examen plus approfondi de certaines des stratégies utilisées par chacun des pays pour améliorer la coopération et la coordination entre différents organismes et services, y compris entre les autorités centrales et locales. Les quatrième et cinquième parties présentent une analyse de l'évolution qu'a connue la gestion des performances du SPE et des voies par lesquelles les systèmes mis en place en Suisse et en Australie ont concouru à l'amélioration des performances en matière de placement des chômeurs. La dernière partie porte sur l'externalisation des services de l'emploi et sur le quasi-marché dans le cadre duquel ces services sont désormais fournis en Australie et au Royaume-Uni.

Réformes organisationnelles

Les pouvoirs publics peuvent modifier à tout moment les incitations au travail, les caractéristiques des interventions au cours de l'épisode de chômage ou l'éventail de programmes proposés, mais les changements plus vastes ont souvent été couplés à des réformes organisationnelles, dont les principales furent les suivantes :

- Australie : le réseau de l'emploi *Job Network* (externalisation de la fonction de placement dans le cadre d'une mise en concurrence), 1998 ; le modèle dit de participation active (*Active Participation Model*), 2003 ; la stratégie visant à favoriser le passage de l'aide sociale au travail (*Welfare to Work*), 2006 ; le réseau *Job Services Australia* (qui regroupe la gestion des services de l'emploi et du programme *Work for the Dole*), 2009 ; et la réorganisation des services de l'emploi des travailleurs handicapés, qui a été mise en œuvre en plusieurs étapes qui se sont parfois chevauchées, mais plus particulièrement entre 2005 et 2010.
- Finlande : création de 15 centres régionaux pour l'emploi et le développement économique (T&E) gérant 180 agences chargées du chômage, 1997 (ces centres ont par la suite été intégrés aux centres pour le transport, le développement économique, et l'environnement – centres ELY – ; processus de fusion, à l'issue duquel subsistent 74 agences locales indépendantes (agences T&E ou TE), gérant quelque 200 unités de service, 2001-09 ; création des centres intégrés de services de l'emploi (LAFOS), gérés conjointement par les municipalités, le SPE national et KELA, l'institution d'assurance sociale, 2004-07 ; transfert de compétence des comités de l'emploi locaux vers les centres T&E (devenus centres ELY) en matière de décisions relatives aux demandes de prestations de chômage, 2009¹⁹.
- Irlande : réformes du financement et de la gestion, qui ont abouti à une coordination partielle du réseau des services de l'emploi locaux (LES) avec la FÁS-ES, 2002-06 (environ) ; suppression de la FÁS, avec transfert des services de l'emploi au ministère de la Protection sociale et des Services de formation à SOLAS, une nouvelle organisation placée sous l'égide du ministère de l'Éducation et des Compétences (*Department of Education and Skills*), 2011-13.

- Norvège : création du Service norvégien de l'emploi et de la protection sociale (NAV), qui regroupe en partie les services en faveur des bénéficiaires de l'assurance chômage, de l'aide sociale et de prestations de maladie ou d'invalidité, 2006-08.
- Suisse : législation sur l'assurance chômage et création d'un réseau national d'agences pour l'emploi (dont la gestion opérationnelle relève des cantons), 1996 ; renforcement de l'autonomie des cantons (abandon de l'obligation nationale d'effectuer deux entretiens par mois avec les demandeurs d'emploi et de la création par les cantons d'un nombre minimum de places dans des PAMT), 2000 et 2001.
- Royaume-Uni : adoption d'une loi qui crée une nouvelle prestation de chômage (l'allocation pour demandeur d'emploi), 1996 ; création de *Jobcentre Plus* (voir l'encadré 3.7), 2001-06 ; transfert de certains parents isolés vers l'allocation pour demandeur d'emploi et, dans certains cas, des personnes dont la capacité de travail est réduite vers une nouvelle prestation, l'allocation emploi et soutien (ESA), catégorie « activités liées à l'emploi », 2008-14 ; orientation systématique des chômeurs de longue durée vers des prestataires de services de l'emploi privés, de 2009 (*Flexible New Deal*) à 2011 (programme *Work*).

Durant les années 2000, ces réformes touchant l'organisation ont probablement eu un large impact en Australie, en Norvège et au Royaume-Uni. Les réformes structurelles engagées en Finlande ont en outre eu pour effet de centraliser la gestion des agences pour l'emploi locales pour la confier à l'échelon régional, où elle est coordonnée avec des stratégies de développement économique plus larges. La réforme du réseau LES en Irlande et celle des centres LAFOS en Finlande n'ont touché qu'une faible proportion des chômeurs et du personnel des services de l'emploi, tandis qu'au Japon et en Suisse, aucune réforme organisationnelle d'ampleur n'a été engagée. Il n'en reste pas moins que l'organisation institutionnelle héritée du passé, parfois vieille de plusieurs décennies, a continué de structurer la politique nationale dans le domaine du marché du travail.

L'introduction par un organisme du SPE déjà en place de nouveaux types de services ou de nouveaux mécanismes de coordination avec les organismes avec lesquels il a des liens conduit aussi, dans une certaine mesure, à des réformes de l'organisation. On peut citer les exemples suivants :

- En Finlande, l'introduction du programme Sécurité du changement, qui s'adresse aux travailleurs licenciés après au moins trois années de service et leur permet de bénéficier d'une majoration temporaire de leurs indemnités de chômage et de services de l'emploi renforcés.
- En Irlande, la mise en place par la FÁS-ES et les services d'action sociale d'un programme de soutien renforcé (*High Support Process*) à partir de 2003 puis, à partir de 2004, la création de structures locales et régionales de coopération pour la mise en œuvre du NEAP.
- Au Japon, l'introduction en 2003 et 2007 de différents types de plans d'action individuels pour différents publics (environ 300 000 personnes en ont bénéficié chaque année, ce qui représente 4 % du flux des nouvelles inscriptions au chômage) ; la création de 12 centres destinés à promouvoir l'activité des mères (*Mothers' Hello Work*), de 12 banques des ressources humaines et de divers autres centres de services spécialisés, de 2006 à 2009 ; la mise en place par les services d'action sociale et les services de l'emploi, à partir du début des années 2000, d'un programme conjoint pour l'emploi (*Employment Support Programme*) destiné aux bénéficiaires de prestations d'aide sociale, dans le cadre duquel des conseillers sont désignés pour prendre en charge ces bénéficiaires.

Encadré 3.7. **L'intégration institutionnelle au Royaume-Uni – Jobcentre Plus**

Avant 2002, les services de l'emploi et les prestations en faveur de la population d'âge actif (sauf les prestations de chômage) relevaient de deux organismes distincts. En avril 2002, ces deux organismes ont fusionné, donnant naissance à *Jobcentre Plus* (JCP). Ce nouvel organisme permet à quelque 4.5 millions de personnes d'âge actif d'accéder à des prestations en espèces et à des services d'activation en un point unique.

JCP a repris un réseau qui comptait 1 500 agences et employait 90 000 agents. Ce nouveau modèle de fourniture de services prévoyait l'instruction des demandes de prestations par un réseau de centres de « contact » ou de « traitement des prestations » ainsi que le versement direct des prestations sur le compte bancaire des bénéficiaires. Quant aux services de l'emploi et au suivi et à l'application des obligations liées à l'activité, ils ont été confiés à quelque 800 centres pour l'emploi de première ligne (*Jobcentres*) intégrés. En 2008, lorsque la réorganisation a été achevée, les effectifs avaient été ramenés à 69 000 équivalents temps plein.

L'objectif était de créer un service en relation directe avec le public accordant la priorité à l'emploi. Les nouvelles demandes de prestations sont transmises par Internet ou par téléphone, et des téléphones sont gratuitement mis à disposition des usagers dans les centres pour l'emploi. La quasi-totalité des demandeurs sont tenus d'avoir un entretien axé sur l'emploi avec un conseiller personnel, généralement dans un délai de trois ou quatre jours ouvrés. Le conseiller est chargé d'évaluer leur employabilité, de repérer les handicaps susceptibles de les empêcher d'accéder à l'emploi et de leur fournir une aide en matière d'emploi. Il peut confronter le profil du demandeur avec les offres d'emploi et proposer sa candidature. Les bénéficiaires doivent ensuite respecter les obligations d'activité correspondant à la prestation qu'ils perçoivent, étant entendu que les bénéficiaires de prestations de chômage sont tenus de respecter l'ensemble des conditions.

Le coût direct de la modernisation de JCP s'est établi à 1.9 milliard GBP, ce qui est inférieur d'environ 300 millions GBP au budget initialement prévu. Cette réforme a fait l'objet d'une évaluation d'impact complète, réalisée sur la base du suivi des résultats à mesure du déploiement du modèle dans les différentes régions du pays et d'une modélisation macroéconomique. Il en est ressorti que la réorganisation avait contribué à réduire le nombre de personnes bénéficiant des principales prestations en faveur de la population active et d'augmenter l'offre effective de main-d'œuvre. La contribution nette de la réforme au PIB a été estimée à l'aide de diverses méthodes et quelle que soit la méthode utilisée, il est apparu que la modernisation du JCP avait fait plus que s'autofinancer, l'une des évaluations faisant état d'une hausse nette du PIB de 0.1 %, ce qui représente 5.5 milliards GBP en termes cumulés à l'horizon 2015.

En 2011, JCP a perdu son statut d'organisme exécutif. Il n'y a plus de statistiques regroupant les effectifs des centres régionaux et des services nationaux ainsi que des 31 centres de contact et 79 centres de traitement des prestations ; cependant, durant la récession, la priorité a été accordée aux services en contact direct avec le public, et en 2011/12, les agences pour l'emploi locales employaient près de 37 000 agents, soit une hausse de plus de 50 % par rapport aux effectifs enregistrés début 2008.

Source : Coleman, N., E. Kennedy et H. Carpenter (2005), « Jobcentre Plus Service Delivery Wave Two: Findings from Quantitative Research », *Department of Work and Pensions Research Report*, n° 284 ; Work and Pensions Committee (2006), « The Efficiency Savings Programme in Jobcentre Plus », vol. 1, Second Report of Session 2005-06, House of Commons, www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmworpen/834/834i.pdf ; NAO – National Audit Office (2013), *Department of Work and Pensions: Responding to Change in Jobcentres*, www.nao.org.uk/publications/1213/jobcentres.aspx ; Riley, R., H. Bewley, S. Kirby, A. Rincon-Aznar et A. George (2011), « The Introduction of Jobcentre Plus: An Evaluation of Labour Market Impacts », *DWP Research Report*, n° 781, National Institute of Economic and Social Research for the Department for Work and Pensions, London ; et Daily Hansard Written Answers, 26 novembre 2008 et 28 janvier 2009.

Des exemples de nouveaux mécanismes de coordination sont également présentés dans la partie qui suit, consacrée à l'amélioration de la coordination et de la coopération entre institutions et services. Quoique souvent ambitieuses, ces réformes relativement spécifiques n'ont probablement pas eu un impact aussi visible sur les principaux agrégats du marché du travail que celui qui peut être obtenu à travers des réformes plus larges.

Le contexte institutionnel général

Dans chacun des pays étudiés, les ministères chargés du travail ont joué un rôle central dans la mise en place des politiques d'activation. Toutefois, le partage des compétences en matière de prestations et de services étant complexe, d'autres ministères, comme ceux en charge de l'éducation et de la formation, de l'assurance sociale, des affaires sociales et des services de santé, ont également joué un rôle important. En outre, la répartition des compétences entre différents niveaux d'administration a parfois ajouté à la complexité de la situation.

Le financement des prestations d'aide sociale, la définition du niveau des prestations et des conditions d'ouverture des droits incombent entièrement aux autorités locales en Norvège et aux autorités locales et régionales en Suisse. En Finlande et au Japon, le montant des prestations d'aide sociale est fixé au niveau national. En Finlande, les autorités locales sont chargées de l'essentiel du financement et de la gestion des prestations d'aide sociale, mais il est rare que celles-ci constituent la principale garantie de ressources d'un chômeur parce que les chômeurs jugés aptes au travail sont généralement tenus de s'inscrire auprès du SPE et ouvrent droit à la prestation d'assistance chômage nationale (l'allocation du marché du travail). Au Japon, l'aide sociale est financée et gérée conjointement par les autorités locales et nationales, mais n'occupe qu'une place limitée dans l'indemnisation du chômage. En Australie, en Irlande et au Royaume-Uni, les autorités régionales et locales ne sont pas compétentes en matière d'assistance chômage ou d'autres allocations de garantie de revenu. Toutefois, les autorités régionales australiennes et, depuis la fin des années 90, sur leur territoire de compétence au sein du Royaume-Uni, les autorités galloises et écossaises, sont les principales autorités chargées des domaines de l'apprentissage, de l'acquisition de compétences et de la formation.

En plus d'être partagées entre l'échelon local et régional, les compétences en matière de fourniture de prestations et de services de l'emploi à la population d'âge actif sont également réparties dans des proportions diverses entre des organismes de placement, d'assurance sociale et de formation jouissant d'une quasi-autonomie. En outre, les organisations syndicales et patronales et des associations locales ou des organisations représentant différents intérêts exercent également une influence et un pouvoir à des degrés divers.

La complexité de l'organisation institutionnelle et de la fourniture de services peut aboutir à une divergence des objectifs et des intérêts et à une incohérence des incitations (Immervoll, 2009). Lorsque les systèmes reposent sur plusieurs piliers et plusieurs niveaux, la tentation peut être forte de faire assumer les coûts à d'autres niveaux et de résister au changement. Ainsi, lorsqu'elles reçoivent des fonds de l'État, les caisses d'assurance sociale peuvent être tentées d'accroître plutôt que de réduire les effectifs de bénéficiaires et essayer de faire obstacle à toute réforme. Dans plusieurs pays nordiques, dont la Finlande, beaucoup de caisses d'assurance chômage indépendantes ont des liens avec certaines organisations syndicales, si bien que l'affiliation à une caisse favorise indirectement l'adhésion au syndicat (Clasen et Viebrock, 2008). Quant au SPE national,

n'est pas exclu qu'il accorde la priorité aux bénéficiaires d'indemnités d'assurance chômage, tente d'orienter les bénéficiaires difficiles à placer vers d'autres régimes de prestations et se mobilise peu pour aider les bénéficiaires d'aide sociale, dont la réinsertion est difficile. Les municipalités qui financent les dépenses d'aide sociale peuvent elles aussi chercher à orienter les bénéficiaires vers d'autres prestations, financées par les régimes d'assurance ou la fiscalité générale. De surcroît, il peut aussi arriver, comme c'est le cas en Irlande et en Finlande, que les municipalités et les associations locales finissent par dépendre de subventions versées par le gouvernement central pour financer de vastes programmes d'emplois temporaires de longue durée fournissant des services locaux et accordent moins d'importance à l'objectif d'amélioration de l'employabilité des bénéficiaires sur le marché du travail ordinaire.

Une mauvaise coordination des incitations est de nature à limiter l'impact des mesures visant les demandeurs d'emploi, voire à accroître la dépendance à l'égard des prestations. C'est probablement ce qui s'est produit dans plusieurs des pays étudiés, où des mesures d'activation des chômeurs contraignantes ont conduit à un transfert des bénéficiaires d'indemnités de chômage vers les prestations d'invalidité, qui sont soumises à de moindres exigences liées à l'emploi et sont caractérisées par de faibles taux de retour à l'emploi.

Améliorer la coordination et la coopération entre les institutions et services

L'étude de l'OCDE sur l'emploi (OCDE, 1994) recommandait de regrouper les trois grandes fonctions du SPE au sens large : le placement dans l'emploi, l'administration des prestations et l'orientation vers des mesures actives. En principe, le regroupement de ces fonctions contribue à garantir que la réalisation de l'objectif de la fonction de placement, qui consiste à permettre un retour rapide à l'emploi, est facilitée par des sanctions touchant les prestations en cas de manque de coopération, que la réalisation de l'objectif de l'administration des prestations, qui consiste à veiller au respect des conditions d'ouverture des droits, est favorisée par un contrôle de la recherche d'emploi et par l'orientation vers des postes vacants et des PAMT par le service de placement ; et enfin que les services de formation et les projets de création d'emplois acceptent d'accueillir des chômeurs éloignés du marché du travail, peu motivés ou exposés pour quelque autre raison à un risque de chômage de longue durée, ce qui n'est pas toujours le cas lorsque ces services sont des organismes autonomes et peuvent sélectionner les bénéficiaires.

Plusieurs pays ont réformé la fourniture de services de manière à faciliter l'accès aux services et à améliorer leur coordination à travers un système de « guichet unique » ou de « point d'accès unique » regroupant les services de l'emploi, les services liés aux prestations et autres services sociaux. Commodes pour les usagers, ces points d'accès uniques permettent également de réduire les doublons au niveau des procédures d'accès aux droits et de faciliter les échanges d'informations, de cibler les interventions en fonction des besoins individuels et du contexte local, ainsi que de coordonner la fourniture des services. Toutefois, faire cohabiter, localement, des organismes différents derrière un même guichet ne signifie pas qu'il y ait intégration au niveau de la gestion. À l'inverse, il est fréquent que le SPE dispose d'un réseau régional composé de grands organismes chargés de la gestion des prestations et d'un réseau plus dense formé d'agences pour l'emploi de plus petite taille. C'est par exemple le cas en Grande-Bretagne depuis la mise en place de *Jobcentre Plus* (voir l'encadré 3.7).

Il est plus facile de parvenir à une intégration complète des services dans un pays unitaire et très centralisé, comme le Royaume-Uni. Dans la plupart des autres pays, le choix de l'intégration n'est pas envisageable d'un point de vue constitutionnel ou n'est pas privilégié d'un point de vue politique. C'est pourquoi les responsables de l'action publique ont mis au point diverses stratégies pour obliger ou inciter différents organismes et niveaux d'administration à coordonner leur action, voire à fournir leurs services dans un même lieu.

Au Japon, en Suisse, en Australie et (jusqu'à une période récente) en Irlande, les réformes mises en œuvre pour renforcer la coopération entre institutions n'ont concerné que des groupes spécifiques de chômeurs. Toutes ces réformes ont en commun d'avoir cherché à renforcer la coopération entre le SPE, les organismes qui gèrent les prestations et autres institutions offrant des services aux chômeurs les plus éloignés du marché du travail et/ou dans les régions les plus défavorisées :

- Au Japon, une loi de 2000 a permis aux autorités locales de mettre en œuvre d'autres mesures pour l'emploi et de proposer des services classiques de mise en relation de l'offre et de la demande de main-d'œuvre. Depuis, les préfectures et les municipalités sont des acteurs majeurs, gérant des « cafés pour l'emploi » (petites structures offrant des services aux jeunes chômeurs), des centres pour l'emploi et la préparation à l'emploi destinés aux mères isolées et des projets de création d'emplois²⁰. Depuis le milieu des années 2000, les centres *Mother's Hello Work*, institués dans le cadre du programme pour l'emploi *Employment Support Programme*, géré conjointement par les services de l'emploi et les services d'action sociale, ont recruté quelque 300 « navigateurs ». Ces derniers dispensent des conseils aux bénéficiaires de l'allocation d'assistance publique ou d'éducation des enfants ou les orientent et définissent avec eux des plans d'action. La coordination s'effectue à une échelle relativement petite, mais deviendra peut-être plus importante si le nombre de chômeurs ouvrant droit à des prestations d'aide sociale augmente.
- En Suisse, des modèles de coopération entre agences pour l'emploi locales, services d'aide sociale et assurance invalidité ont été mis en place dans la plupart des cantons à partir du début des années 2000. Dans le cadre du projet intitulé « bilan médical, appréciation du potentiel professionnel par rapport au marché du travail et gestion par cas » (MAMAC), les organismes publics de 16 cantons se sont engagés à coopérer, en particulier pour aider les personnes qui cumulent des handicaps dans le domaine de l'emploi. L'objectif était de mieux coordonner indemnisation, placement et activités de réinsertion et de disposer d'une panoplie plus large de mesures susceptibles d'être proposées par un référent unique. Une évaluation montre que le projet MAMAC a permis d'intensifier la coopération entre organismes publics, a accru la satisfaction des usagers et favorisé une activation plus précoce des chômeurs (même s'il reste des progrès à accomplir), mais qu'il n'a pas eu d'effets positifs sur les taux d'emploi et que la procédure est trop complexe pour être applicable à un groupe plus grand (Egger, Dreher and Partner AG, 2010). Ce projet s'est achevé en 2010, mais depuis 2011, une forme de coopération institutionnelle plus simple est appliquée dans tous les cantons (AOST, 2011).
- En Australie, en 2010, Centrelink, l'organisme national de traitement des prestations, a lancé le projet *Local Connections to Work* (LCTW) dans cinq régions défavorisées. Dans ce cadre, des organismes participants, dénommés partenaires locaux (*Community Partners*), sont installés dans les locaux de Centrelink et proposent leurs services sur rendez-vous aux usagers les plus en difficulté. Parmi ces organismes figurent des prestataires de

services dans les domaines de l'emploi²¹, du logement, de la formation et de l'action sociale. Ils ne bénéficient pas d'un financement supplémentaire, mais leur présence dans les locaux de Centrelink leur offre la possibilité d'entrer plus facilement en contact avec des usagers potentiels et de renforcer leurs liens avec d'autres organismes locaux. Les usagers bénéficiant de ce dispositif ont eu, en moyenne, deux ou trois entretiens coordonnés, et les expériences pilotes ont été jugées concluantes. À partir de 2012, le dispositif a été étendu pour couvrir au total 24 régions défavorisées et 44 nouveaux sites ont testé la conduite d'entretiens dans le cadre d'une « approche coordonnée » auprès de personnes défavorisées à l'extérieur des sites du LCTW.

- En Irlande, des partenariats régionaux ont considérablement accru la diversité des organismes qui participent à la fourniture de services de l'emploi²². Le plus important de ces organismes est le réseau LES, créé au milieu des années 90. Les services fournis par le réseau LES sont destinés aux chômeurs de longue durée et à d'autres groupes défavorisés. Le personnel du réseau exerce dans 25 régions, dans de très nombreux « points de contact » locaux. Ces services fonctionnent comme des guichets uniques : ils fournissent des informations sur les activités de formation et autres activités liées à l'emploi et orientent vers ces activités et proposent un service d'accompagnement dans l'emploi plus complet. Les LES étaient financés par le partenariat régional et ce dernier recevait des fonds de la FÁS-ES sur la base de contrats contenant des objectifs de résultats quantitatifs pour le LES, mais dans le contexte de cette organisation complexe, les LES sont restés relativement indépendants.

Ces expériences nationales illustrent différentes stratégies employées par les responsables de l'action publique pour renforcer la cohérence de la fourniture de services et programmes dans le domaine de l'emploi à l'échelon local. Toutefois, en Suisse et en Australie, les initiatives précitées sont de faible envergure. En Irlande, le réseau LES est devenu un volet important du SPE mais reste peu coordonné avec les principaux services de placement et ne joue pas de rôle direct dans le contrôle du respect des conditions d'accès aux prestations de chômage, telles que la recherche d'emploi et l'utilisation, par les chômeurs, des programmes et autres services vers lesquels ils sont orientés.

Coopération et coordination institutionnelles en Norvège et en Finlande

La création de guichets uniques regroupant dans un même lieu des services d'indemnisation et des services de l'emploi constitue l'une des principales caractéristiques des réformes récemment engagées en Norvège et en Finlande. En Norvège, le SPE et l'institution d'assurance sociale ont été regroupés et partagent des locaux avec les services municipaux. En Finlande, le financement des prestations a été réformé et des structures accueillant à la fois le SPE et les services municipaux destinés aux chômeurs de longue durée qui perçoivent l'allocation du marché du travail ont été créées.

En Norvège, entre 2006 et 2009, le SPE et l'Administration de l'assurance nationale ont fusionné et ont été regroupés dans les mêmes locaux que les services sociaux municipaux, qui sont restés juridiquement distincts. Ce processus a donné naissance au NAV, le Service norvégien de l'emploi et de la protection sociale. Le principal objectif de la réforme était qu'un lieu unique puisse traiter l'ensemble des besoins d'un usager et que ce lieu soit perçu par les usagers comme une seule et même entité.

La réorganisation a concerné quelque 14 000 agents dépendant de l'État et 4 000 agents municipaux. Lorsqu'elle a été achevée, les agences recevant le public employaient 6 000 à 7 000 agents. En 2008, des services ont été fournis à 150 000 bénéficiaires de prestations de chômage, d'aide sociale ou de réadaptation professionnelle en moyenne, ainsi qu'à 100 000 demandeurs d'emploi non indemnisés (par exemple des personnes inscrites pour changer d'emploi). Environ 600 000 entrées annuelles ont été dénombrées pour ces trois types de prestations. En termes de stocks comme de flux, les effectifs par rapport au nombre d'utilisateurs semblent corrects comparativement à ce qui est observé dans d'autres pays.

Les agences locales du NAV ont été créées sur la base d'accords entre les services nationaux ou régionaux du NAV et les municipalités. Ces accords définissent les caractéristiques et le fonctionnement de l'agence, ainsi que les relations entre les deux organisations. Ils peuvent également prévoir la fourniture d'autres services sociaux municipaux en plus du traitement des allocations d'aide sociale en espèces. De ce fait, les accords et les services fournis varient d'une agence locale à l'autre. Les agences locales du NAV sont pilotées par deux « propriétaires » différents (les municipalités et l'État), si bien qu'il n'y a ni système hiérarchique commun ni grille de rémunération unique pour le personnel et qu'à la date de l'examen de 2009, les systèmes informatiques n'avaient pas été intégrés en une base de données des usagers unique. De ce fait, il a été difficile d'édifier une culture de service commune et des contradictions ont été signalées entre les conceptions des conseillers du NAV et celles des travailleurs sociaux.

Les agences du NAV comportent en principe deux services : un service d'accueil et un service de suivi. Le premier propose aux demandeurs d'emploi ainsi qu'aux employeurs qui ont des postes à proposer des services en libre-service et un accompagnement limité. Le second assure le suivi des chômeurs, des personnes en congé de maladie de longue durée ou souffrant d'un handicap, ainsi que des bénéficiaires de prestations de réadaptation professionnelle. D'après les premières évaluations, le processus de fusion a intensifié la coopération entre les anciens organismes, sans toutefois gommer toutes les différences entre agences en ce qui concerne la définition de la stratégie intégrée de service. Dans certaines agences, les conseillers pouvaient avoir à traiter tout l'éventail des profils d'utilisateurs et des problèmes. Le regroupement de la fourniture de services au sein d'une même entité n'a pas automatiquement permis une amélioration de la coordination des procédures et des objectifs institutionnels. Des évaluations plus récentes soulignent que l'évaluation de l'employabilité, qui joue un rôle central dans la gestion de la nouvelle allocation dite d'évaluation de la capacité de travail, varie fortement d'une agence à l'autre (Proba samfunnsanalyse, 2012).

En Finlande, à partir de 2004, la plupart des agences pour l'emploi ont créé un espace (baptisé le centre de recherche d'emploi) proposant des équipements en libre-service et des services électroniques pour les demandeurs d'emploi directement employables, y compris ceux exerçant déjà une activité. En outre, durant les années 2000, divers types de plans d'action individuels ont été introduits. Le premier, instauré dans les années 90, tentait d'imposer un contrôle systématique de la recherche d'emploi. Il s'est soldé par un échec et il n'est pas certain que les plans plus récents aient eu un impact important sur les caractéristiques des interventions durant un épisode de chômage.

Les services en faveur des chômeurs de longue durée bénéficiaires de l'allocation du marché du travail ont cependant sensiblement évolué. Après une période d'expérimentation, 39 centres intégrés offrant des services pour l'emploi (LAFOS) destinés à cette catégorie de

bénéficiaires ont été créés entre 2004 et 2007. Ces centres reposent sur des contrats de coopération relativement informels entre les différents partenaires, et relèvent d'une direction désignée conjointement par ces derniers. Ces contrats portent sur les aspects suivants (EJML, 2011) :

- Public visé et modèle opérationnel.
- Modalités de direction et contrôle du fonctionnement.
- Personnel à affecter aux services.
- Budget et contrôle des dépenses.
- Services à externaliser ou à acheter à des prestataires extérieurs.

Il existe différents modèles organisationnels, la direction étant assurée soit par l'agence pour l'emploi soit par une municipalité voire, parfois, par l'une et l'autre dans le cadre d'une direction tournante. L'essentiel du personnel des centres LAFOS est composé de conseillers issus des agences pour l'emploi et de travailleurs sociaux municipaux, tandis qu'un petit nombre d'agents seulement ont été mis à disposition par KELA, l'institution d'assurance sociale. À ces agents s'ajoutent des professionnels de santé, par exemple des médecins, des infirmiers et des psychologues, qui peuvent être sur site ou faire partie d'équipes pluridisciplinaires. La taille des centres LAFOS est variable et les plus grands d'entre eux offrent un large éventail de services. La durée de la prise en charge peut être comprise entre deux ou trois ans. Au-delà, les usagers qui n'ont pas d'autre solution se tournent de nouveau vers le SPE ou la municipalité. En 2010, sur 9 149 personnes qui étaient allées au terme de la prise en charge, 10 % environ avaient un emploi ordinaire et près de 12 % participaient à un PAMT (EJML, 2011).

La création des centres LAFOS a été coordonnée avec une réforme de 2006 qui a contraint les municipalités à participer, pour les usagers potentiels des centres LAFOS, au financement de l'allocation du marché du travail, tout en leur octroyant un financement pour l'organisation de mesures actives destinées à ces usagers (voir encadré 3.8). Les Pays-Bas ont engagé une réforme similaire mais plus radicale en 2004²³. Parce qu'elles permettent une cohérence entre les compétences en matière de financement et les compétences en matière de gestion, ces réformes améliorent les incitations institutionnelles. Néanmoins, les 23 500 personnes prises en charge par les centres LAFOS en 2007 ne représentaient qu'environ la moitié du nombre de bénéficiaires de l'allocation du marché du travail ouvrant droit au financement conjoint. Les bénéficiaires ne disposent pas toujours d'un centre LAFOS géographiquement accessible (ces centres n'ont été implantés que dans les régions à forte densité de population, bien qu'un même centre desserve souvent plusieurs communes) et les agences pour l'emploi ou les municipalités orientent les personnes d'après une évaluation des besoins.

En Finlande, il est possible que les effets conjugués de la réforme du financement et de l'instauration des centres LAFOS expliquent en partie le reflux du chômage observé par la suite : le nombre de bénéficiaires de l'allocation du marché du travail, en particulier, a connu une forte baisse entre 2004 et 2008, et, malgré une hausse due à la récession, reste nettement plus faible qu'il ne l'était en 2004.

Gestion des performances du SPE

Tous les pays étudiés utilisent des indicateurs de performance quantitatifs principalement fondés sur les tâches administratives du SPE. Dans la majorité des cas, le ministère compétent fixe des objectifs chiffrés pour certains de ces indicateurs, lesquels

Encadré 3.8. La réforme du financement des prestations mise en œuvre par la Finlande

En 2006, la Finlande a réformé les règles de répartition du financement entre les autorités centrales et locales afin que les municipalités aient davantage intérêt à mettre en place des mesures d'activation. Désormais, les municipalités doivent financer 50 % du coût de l'allocation du marché du travail après 500 jours d'indemnisation (100 semaines) ou 180 jours si des indemnités d'assurance chômage ont été versées pendant 500 jours avant l'ouverture des droits à l'allocation du marché du travail. En 2007, l'État finançait encore plus de 75 % du coût total de l'allocation du marché du travail, le financement conjoint ne concernant que 50 000 bénéficiaires de cette allocation (environ 50 % des bénéficiaires de l'allocation et 25 % de l'ensemble des chômeurs indemnisés).

Les municipalités n'ont pas à prendre en charge les coûts si les bénéficiaires participent à une action de réadaptation, considérée comme une mesure active, et, en 2007, elles percevaient 10.09 EUR par jour et par participant si elles mettaient en place ce type d'action. Cette réforme s'est traduite par une augmentation du nombre de places dans ce type de programmes.

Bien que ces règles de financement aient imposé de nouveaux coûts aux municipalités, ces dernières sont gagnantes si elles ramènent le nombre de bénéficiaires en deçà de son niveau de 2003. De surcroît, le coût des allocations d'aide sociale accordées aux bénéficiaires de l'allocation du marché du travail, auparavant supporté par les municipalités, a été partagé entre ces dernières et l'État. Dans le cas où le résultat net reste néanmoins négatif, les municipalités perçoivent une indemnité spéciale parce qu'il était convenu dès le départ qu'elles ne devaient pas être financièrement pénalisées par la réforme.

Source : Duell, N., D. Grubb et S. Singh (2009), « Activation Policies in Finland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 98, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/220568650308>.

sont souvent nominalement reliés aux budgets et aux dotations des programmes. Parmi les indicateurs administratifs figurent généralement à la fois les résultats immédiats des activités du SPE ou d'un programme, par exemple le nombre de plans d'action établis ou de formations suivies, et des données administratives sur les objectifs, par exemple le nombre d'offres d'emploi pourvues, le nombre de bénéficiaires « sortis du système de prestations » et les taux de placement par catégorie d'usagers.

Les autorités centrales font appel à des indicateurs de performance pour que le SPE et les autres organismes compétents rendent compte de l'utilisation qu'ils font des ressources qui leur sont allouées. La transparence constitue un enjeu important lorsqu'il y a fragmentation des compétences, le financement des prestations et des mesures actives et la gestion des services de l'emploi relevant d'autorités différentes, mais les grands organismes intégrés ont également besoin d'indicateurs pour pouvoir contrôler la manière dont les tâches sont exécutées par les niveaux inférieurs. Faire en sorte que les objectifs chiffrés et les indicateurs soient bien conçus et ne créent pas d'incitations contraires à celles recherchées n'est pas une entreprise aisée. Il faut, pour la mener à bien, investir une part non négligeable des ressources de l'organisation dans des systèmes d'information pour la gestion et de communication de données, même si les moyens informatiques modernes facilitent le recueil et le traitement des données et sont moins coûteux et moins lourds sur le plan administratif que les méthodes traditionnelles, très réglementées, d'administration publique (Mosley, 2011). Lorsqu'ils sont optimaux, ces systèmes établissent un lien entre les indicateurs de performance de manière à mettre en évidence

la relation entre les moyens investis et les résultats obtenus, permettant ainsi aux responsables de l'action publique et aux responsables des services d'avoir une idée plus précise des performances relatives des différentes parties de l'organisation et des stratégies qui semblent fructueuses (Nunn, 2011).

Tous les pays étudiés sauf l'Irlande ont défini des objectifs chiffrés pour certains des indicateurs de résultats du SPE au niveau national, mais ne l'ont fait qu'en fonction de critères ad hoc, reconnaissant que les résultats peuvent aussi être influencés par des facteurs imprévisibles comme le cycle économique. En Finlande, au Japon, en Norvège et au Royaume-Uni, ces objectifs chiffrés nationaux ont également servi à la définition d'objectifs pour les agences régionales et locales du SPE. En Finlande et au Japon, ces agences ont pu négocier des objectifs chiffrés tenant compte du contexte régional/local. En Norvège, la définition d'objectifs selon une approche descendante n'a porté que sur le budget alloué par les autorités centrales au NAV (assurance chômage et invalidité) parce que les municipalités sont libres de fixer les objectifs pour les services sociaux. Il est également possible que les agences locales ventilent les objectifs en matière de placement entre leurs conseillers, mais les examens n'ont pas permis de recueillir d'informations permettant de déterminer dans quelle mesure cette pratique est utilisée.

Les systèmes de gestion par objectifs sont souvent relativement complexes en ce sens qu'ils définissent plusieurs indicateurs de résultats. Cependant, ils ne permettent souvent pas d'évaluer très précisément les performances des agences locales du fait que les variables de résultats et de contrôle ne sont pas mesurées assez précisément au niveau des agences locales, que les indicateurs de référence sont calculés de manière assez approximative et qu'il arrive que des objectifs spécifiques soient fixés dans le cadre de négociations ad hoc avec chaque agence locale²⁴. La comparaison des résultats avec les indicateurs de référence ne permettant qu'une évaluation d'impact approximative et les objectifs chiffrés résultant d'une négociation, il n'est pas envisageable d'utiliser ces indicateurs pour sanctionner de mauvaises performances. Les autorités les emploient essentiellement pour analyser des performances visiblement insuffisantes et peut-être comme une information à prendre en compte dans l'évaluation du personnel, mais ne s'en servent pas pour établir et publier des classements en fonction des performances.

Au contraire, l'Australie et la Suisse tiennent compte d'un nombre relativement élevé de caractéristiques des chômeurs dans leur système d'évaluation du SPE et les utilisent, de même que des informations sur le marché de l'emploi local recueillies à l'aide d'enquêtes, pour évaluer les performances sur une base ajustée par régression. Ces deux pays publient des classements des agences locales établis en fonction de leurs performances récentes. À la différence de la méthode de « gestion par objectifs », cette approche ne permet pas d'obtenir d'objectifs chiffrés nationaux ou locaux pour l'année suivante (puisque les informations utilisées pour estimer les indicateurs de référence ne sont pas connues à l'avance) – même si les agences locales ont une idée générale des performances à enregistrer pour obtenir une bonne place dans le classement.

En Suisse, à la suite de l'instauration, en 1996, d'un financement fédéral pour la fourniture des services du SPE par les cantons, des travaux de recherche approfondis ont été conduits pour comparer l'efficacité des différentes agences locales. En 2000, un système de notation des performances de ces agences, reposant sur les résultats en termes de sorties du dispositif de prestations, a été mis en place, et il était prévu d'établir un lien entre le financement alloué au SPE de chaque canton et les performances mesurées.

Critiqué par les cantons, ce projet a été abandonné mais l'évaluation des performances s'est poursuivie. Quatre indicateurs primaires, auxquels différents coefficients de pondération sont attribués, font l'objet d'un suivi régulier :

- *Rapidité de la réinsertion du chômeur sur le marché du travail*, mesurée par la durée moyenne d'indemnisation par chômeur (pondération : 50 %).
- *Prévention du chômage de longue durée*, mesurée par la proportion de chômeurs qui étaient déjà bénéficiaires de prestations de chômage 13 mois auparavant (pondération : 20 %).
- *Prévention de l'épuisement des droits*, mesurée par la part de chômeurs n'ouvrant plus droit aux prestations de chômage fédérales par rapport au nombre total de chômeurs (pondération : 20 %).
- *Prévention de la réinscription pour percevoir des prestations*, mesurée par la proportion de chômeurs qui, dans un délai de quatre mois après avoir été radiés, se réinscrivent pour solliciter des prestations de chômage (pondération : 10 %).

Le système de paiement des prestations permet d'obtenir les données nécessaires au calcul de ces indicateurs et les résultats bruts sont corrigés à l'aide de diverses variables introduites dans un modèle économétrique. Si le système suisse n'applique plus de sanctions financières en cas de mauvaises performances, il transmet aux cantons les informations sur leurs performances afin qu'ils les utilisent pour gérer leurs agences. Il exerce également une influence à travers la désignation des « bons et des mauvais élèves » et la pression des pairs. Si les cantons affichent de mauvaises performances de manière répétée, le ministère peut les soumettre à une évaluation approfondie afin que leurs performances s'améliorent. Un système similaire a été introduit pour mettre en évidence les différences entre les agences cantonales chargées de l'invalidité et améliorer leurs performances. L'instance de surveillance nationale a renforcé la concurrence entre cantons à travers l'adoption d'un système de suivi et de communication d'informations plus performant, prévoyant une communication d'informations chaque année plutôt que tous les trois ans. Ce processus est complété par une évaluation et la conclusion, avec chaque agence cantonale, d'accords définissant des objectifs chiffrés liés à l'emploi comparables à ceux utilisés pour le SPE.

En Australie, un système de notation par étoiles, *Star Ratings*, est utilisé pour comparer les performances en termes d'accès à l'emploi sur plus de 2 000 sites. Un grand nombre de ces sites sont de taille restreinte, avec peu de personnel, parfois même à temps partiel. Les résultats ont été publiés pour la première fois en 1999. La méthode employée a été affinée grâce à des travaux de recherche et d'évaluation et aux ajustements effectués pour tenir compte des changements apportés aux contrats de service qui se sont succédé. La notation repose essentiellement sur les résultats en termes de placement et de maintien dans l'emploi pendant 13 et 26 semaines, variables qui servent de base à la rémunération liée aux résultats, alors qu'une pondération plus faible est accordée à la rapidité de sortie du dispositif de prestations pour les chômeurs proches de l'emploi et au délai de placement dans l'emploi pendant 13 semaines pour les chômeurs éloignés de l'emploi. Les résidus de régression obtenus pour chaque site JSA correspondent à l'écart positif ou négatif par rapport à la performance moyenne. On exécute des régressions séparées en utilisant différents indicateurs de performance comme variable dépendante, puis on calcule la moyenne des résultats. Cinq étoiles sont attribuées aux sites dont les performances sont supérieures d'au moins 40 % à la moyenne, et une étoile est attribuée à ceux dont les performances sont inférieures d'au moins 50 % à la moyenne. En d'autres termes, un

prestataire qui obtient cinq étoiles a réalisé environ trois fois plus de placements et obtenu trois fois plus de résultats sur le plan de l'emploi qu'un prestataire qui obtient une étoile, en tenant compte des différences de profil des usagers et de la situation du marché du travail local. Les prestataires reçoivent chaque semaine des informations sur les performances brutes des sites qu'ils gèrent, tandis que la notation par étoile est calculée et publiée tous les trois mois.

Ce système de notation joue un rôle important dans l'attribution des contrats triennaux par le ministère. En 2000, lors du lancement du deuxième contrat de services, les prestataires retenus affichaient des performances en matière de placement supérieures de près de 25 % aux performances moyennes des prestataires qui avaient remporté le premier contrat. Il est arrivé à plusieurs reprises que le ministère renouvelle automatiquement le contrat (pour le secteur de services de l'emploi concerné) de prestataires affichant un résultat égal ou supérieur à la moyenne – en moyenne pour l'ensemble des sites qu'ils gèrent au niveau de l'un des 116 secteurs de services de l'emploi que compte l'Australie. Selon toute vraisemblance, ce système de notation permet de réaliser, au niveau des sites gérés par de grands organismes prestataires – soit au moins 100 sites –, une évaluation des bonnes et mauvaises performances plus précise, moins coûteuse et plus officielle que celle que pourrait réaliser la direction du prestataire. La précision de l'évaluation permet au ministère et aux grands prestataires d'avoir des informations sur les performances qu'ils n'obtiendraient pas si l'évaluation n'était effectuée qu'au niveau du prestataire. Les prestataires sont ainsi incités à remédier rapidement à une insuffisance des performances des sites dont ils sont responsables²⁵ et le personnel du ministère chargé de la gestion des contrats peut également intervenir si nécessaire²⁶.

Les systèmes suisse et australien d'évaluation des performances présentent cependant des limites en termes de champ couvert et d'exactitude. Le système suisse mesure les résultats sur la base des sorties du régime d'assurance chômage et non des entrées dans l'emploi. De ce fait, les résultats obtenus pour les chômeurs non indemnisés par l'assurance chômage ne sont pas pris en compte. Par conséquent, toutes choses égales par ailleurs, les agences qui se fixent pour principal objectif de réduire le nombre de chômeurs indemnisés par l'assurance chômage sont mieux notées que celles qui accordent la priorité aux bénéficiaires de l'aide sociale. En Australie, les prestataires sont tenus d'obtenir une attestation de l'employeur de leur usager pour percevoir la rémunération due après trois ou six mois de maintien dans l'emploi ; en revanche, la stabilité dans l'emploi au-delà des six premiers mois n'est pas prise en compte. On peut toutefois avancer que les indicateurs de résultats utilisés permettent d'avoir des indications adaptées à la plupart des usages, ou sont au moins aussi valables que ceux dont dispose le SPE dans la majorité des autres pays.

L'exactitude des évaluations dépend aussi, dans une large mesure, de la qualité des variables explicatives utilisées dans les régressions. Si des facteurs importants dont le prestataire n'a pas la maîtrise ne sont pas pris en compte ou si les données disponibles sont inexactes, l'évaluation ne permet pas de déterminer l'impact net des services de l'emploi sur l'indicateur de résultats choisi. Si les services de l'emploi locaux influent sur le taux de chômage local, les régressions dans lesquelles ce taux de chômage est utilisé comme variable explicative sous-estiment l'impact des bonnes performances du service de l'emploi. Il s'agit là de questions complexes, si bien que les doutes exprimés par les prestataires de services au sujet de l'exactitude des évaluations dont ils font l'objet sont peut-être en partie justifiées. L'examen de l'Australie souligne que les régressions utilisées dans le système de

notation *Star Ratings* surestiment les résultats attendus pour les prestataires spécialisés dans la prise en charge de certaines catégories de chômeurs éloignés de l'emploi et recommande de conduire des études pour en rechercher les causes techniques. Cependant, une fois de plus, il y a lieu de penser que la réalisation d'estimations à l'aide de régressions constitue une méthode d'évaluation des performances comparatives nettement supérieure à celle, utilisée par le SPE de la plupart des autres pays, qui consiste à comparer les résultats à des indicateurs de référence assez approximatifs ou à des objectifs négociés.

Les deux systèmes reposant sur la comparaison des performances existant actuellement n'utilisent, comme indicateurs de résultats, que des données sur les résultats individuels en matière d'indemnisation et/ou d'emploi, variables qui reposent sur des paiements et sont donc mesurées de manière relativement robuste. Les systèmes de gestion par objectifs peuvent évaluer les performances à l'aide d'autres variables, plus qualitatives ou dont la mesure est moins robuste ou encore dont certaines agences ne disposent pas pour des raisons liées à la taille des échantillons ou à d'autres contraintes locales. Parmi ces variables figurent par exemple le délai d'instruction des demandes de prestations et de fourniture des services, les réclamations des usagers ou les données issues d'enquêtes de satisfaction conduites auprès des usagers. L'Australie consacre des ressources non négligeables à un système supplémentaire d'évaluation de la « qualité », qui repose sur d'autres données qualitatives et quantitatives. Toutefois, les résultats sont utilisés à des fins de gestion interne et pour informer les prestataires individuellement, et non à des fins de publication.

Malgré leurs limites, les systèmes suisse et australien d'évaluation des performances, qui sont détaillés et reposent sur la mise en concurrence, ont probablement permis une amélioration des performances globales. Les autres pays auraient intérêt à s'intéresser aux principes sur lesquels ils reposent et à reconnaître que de véritables évaluations des performances, reposant sur quelques indicateurs de résultats relativement « robustes » et sur des ajustements par régression, doivent venir compléter l'utilisation plus souple et plus indicative d'une série d'autres indicateurs de performance.

Externalisation de la fourniture de services de l'emploi et des programmes

Plusieurs raisons peuvent inciter les ministères, le SPE et d'autres organismes publics à confier la mise en œuvre des programmes du marché du travail à des prestataires extérieurs.

Programmes de formation et de création d'emplois

Les programmes du marché du travail de plus longue durée, qui prennent essentiellement la forme d'allocations de garantie de revenu ou de subventions – aides à la création d'entreprise consistant essentiellement en un maintien, pendant la période de démarrage, des droits aux prestations de chômage sans obligation de rechercher un emploi, et aides à l'embauche, généralement versées à l'employeur – sont souvent directement gérés par le SPE ou par les institutions nationales de sécurité sociale. En revanche, il est plus rare que la formation professionnelle, l'emploi protégé pour les personnes handicapées et les mesures de création d'emplois soient directement mis en œuvre par le ministère du Travail parce que ces services exigent généralement des compétences et infrastructures spécifiques et une gestion locale, ressources que l'on trouve souvent au sein d'organismes de formation publics nationaux ou régionaux autonomes, de prestataires de formation à but lucratif, d'associations locales, d'entreprises sociales ou d'entreprises à but lucratif.

S'agissant des pays étudiés, en Irlande, des centres publics sont chargés de la formation dans le cadre du marché du travail et de l'apprentissage pour certains secteurs d'activité, mais même dans ce pays, le SPE sous-traite à des prestataires privés et à des établissements d'enseignement publics (relevant d'un autre ministère ou des autorités locales) les activités de formation professionnelle pour les autres secteurs d'activité.

En général, diverses organisations participent en tant qu'employeurs directs du bénéficiaire à la mise en œuvre des mesures de création d'emplois : il peut s'agir d'autorités publiques, d'organismes parapublics comme des hôpitaux, d'associations locales ou d'organisations nationales sans but lucratif. Les principaux partenaires du vaste programme irlandais *Community Employment Scheme* et, jusqu'en 2009, du programme australien *Work for the Dole* appartenaient à ces secteurs²⁷. En Finlande, en 2000, les employeurs étatiques jouaient encore un rôle, mais près de la moitié des entrées dans un emploi aidé concernaient le secteur municipal, tandis que 20 % correspondaient à des emplois pour un employeur associatif ou privé et 15 % seulement à des emplois dans des entreprises : en 2007, ces proportions étaient respectivement de 32 %, 26 % et 30 %. L'examen de la Finlande décrit également le modèle de « l'entreprise sociale », dans lequel l'entreprise doit compter, parmi son personnel, au moins 30 % de chômeurs de longue durée ou de personnes handicapées et doit dégager un résultat d'exploitation suffisant. L'examen relève toutefois que si ce modèle est séduisant, il n'est monté que lentement en puissance parce qu'il exige que les chefs d'entreprise identifient des niches de marché rentables.

Dans les pays étudiés, l'emploi assisté et les mesures de réadaptation sont généralement fournis par des organismes de réadaptation professionnelle ou d'emploi protégé distincts. L'Australie a réussi une remarquable mutation par rapport à la situation qui prévalait dans les années 80 : à l'époque, les services de réadaptation professionnelle étaient fournis par un prestataire public, le *Commonwealth Rehabilitation Service*, financé par une dotation forfaitaire, ainsi que par une multitude d'ateliers protégés locaux sans but lucratif qui avaient le statut d'associations caritatives mais dépendaient aussi dans une large mesure de dotations forfaitaires publiques, chaque organisation assurant la sélection de ses propres usagers. Dans les années 80, le gouvernement central a commencé à réorienter le financement vers des services « ouverts » (favorisant l'insertion des personnes handicapées sur le marché du travail ordinaire). Une première expérience de financement au cas par cas, modèle dans le cadre duquel Centrelink repère les personnes qui ont besoin de services liés au handicap tandis que le prestataire bénéficie d'un financement au titre la personne qu'il prend en charge, a été lancée fin 1999. Entre 2005 et 2013 en particulier, ce mode de financement a été généralisé et certaines caractéristiques essentielles du réseau *Job Network* (devenu JSA) – rémunération au titre des résultats, notation des performances des prestataires à l'aide du système *Star Ratings* et lancement d'appels d'offres ouverts aux nouveaux prestataires – ont été appliquées à ce secteur. Désormais, les services de réadaptation et de réinsertion en milieu ordinaire sont organisés selon les mêmes modalités dans le cadre du programme Services pour l'emploi des personnes handicapées (*Disability Employment Services*, DES). En plus des caractéristiques du modèle JSA, ce modèle prévoit la réalisation, par un organisme extérieur, d'une évaluation du besoin de maintien de l'aide (*Ongoing Support Assessment*), dont l'objectif est de déterminer s'il y a lieu de continuer à accorder un financement au prestataire DES au titre des personnes handicapées qui ont déjà été placées dans un emploi stable dans le secteur privé mais ont besoin d'une aide durable, par exemple en matière de trajets pour se rendre au travail, de résolution des conflits au travail ou de soutien de l'employeur.

Services de l'emploi

Les ministères, le SPE ou d'autres organismes publics peuvent confier la mise en œuvre des services de l'emploi à des prestataires extérieurs dans le but de compléter les services publics. L'externalisation permet parfois d'avoir accès à des compétences spécialisées qui n'existent pas dans le secteur public. Attribuer les marchés dans le cadre d'une mise en concurrence et d'appels d'offres ouverts peut conduire à une diminution du coût de la fourniture des services et stimuler l'innovation dans ce domaine. Les performances du SPE peuvent également en être améliorées sous l'effet de la pression concurrentielle et du transfert de bonnes pratiques. L'externalisation permet aussi d'accroître les capacités sans avoir à assumer les engagements à long terme attachés à l'emploi dans le secteur public – une certaine stabilité est cependant aussi souhaitable pour renforcer les capacités du secteur privé, et en Australie, où la fourniture de services a été entièrement privatisée, les prestataires privés forment désormais un groupe de pression qui sait se faire entendre.

La plupart des SPE externalisent des fonctions spécifiques. Ainsi, en Finlande, les agences pour l'emploi locales sous-traitent la majorité des activités de formation à la recherche d'emploi et d'autres actions collectives destinées aux demandeurs d'emploi. En Norvège, la plupart des clubs d'emploi sont gérés par des prestataires extérieurs. Il en va de même en Irlande et au Japon, à tout le moins pour certains de ces clubs. Le Japon externalise également certains centres d'appel. Les examens de la Norvège et de la Suisse révèlent également que certains services de placement sont externalisés et que cette pratique est la norme dans le canton de Genève, mais n'analysent pas précisément les modalités selon lesquelles le SPE délègue et gère, ou devrait déléguer et gérer, la fourniture des services externalisés. L'Australie et le Royaume-Uni ont recours à l'externalisation dans des proportions radicalement différentes et leur expérience offre des enseignements précieux pour tout pays susceptible d'être intéressé par une approche similaire.

Mécanismes de quasi-marché et externalisation à grande échelle en Australie et au Royaume-Uni

Job Services Australia

En 1998, le gouvernement australien a créé le réseau *Job Network*, un marché du placement dans l'emploi totalement externalisé, dans le cadre duquel des contrats reposant sur les résultats donnaient aux prestataires la marge de manœuvre nécessaire pour personnaliser la fourniture de services. Le réseau, composé de prestataires à but lucratif et sans but lucratif²⁸, a évolué au fil des trois appels d'offres qui ont été lancés : le premier contrat (1998-2000) a été marqué par l'introduction du système d'évaluation comparative *Star Ratings*, le deuxième (2000-03) et surtout le troisième (2003-09) par un renforcement des exigences en matière de niveau des services fournis aux demandeurs d'emploi. Le réseau a vu ses performances s'améliorer au fil du temps et d'après les premiers éléments connus, il a coûté deux fois moins cher que le système antérieur et obtenu des résultats similaires. Une première amélioration nette des résultats a été constatée en 2000, à la suite de l'élimination des prestataires peu performants, et au milieu des années 2000, le réseau enregistrait des résultats sans précédent en termes de placement et d'emploi à la fois globalement et pour diverses catégories de chômeurs éloignés du marché du travail. Les prestataires ont utilisé la latitude dont ils disposaient pour créer de nouveaux modèles de fourniture de services, qui, lorsqu'ils étaient optimaux, permettaient aux conseillers d'individualiser les services, de tester des méthodes visant à

motiver les chômeurs et de garantir la continuité de l'aide. Le système d'incitations conduisait également les prestataires et les conseillers à privilégier l'accès à un emploi durable (la rémunération au titre des résultats étant versée lorsque l'usager était resté 13 semaines dans l'emploi, puis 26 semaines) au lieu de se contenter de gérer des ressources et l'entrée dans des programmes.

Parmi les premiers problèmes qui sont apparus, figurent l'insuffisance des services destinés aux chômeurs difficiles à insérer et le comportement de certains prestataires, qui ont utilisé la souplesse dont ils bénéficiaient pour tirer profit du système d'incitations. Le réseau a alors fait l'objet d'aménagements destinés à éliminer autant que possible ces aspects négatifs et à atteindre de nouveaux objectifs : la latitude dont disposaient les prestataires a été réduite par des obligations de transparence et de communication d'informations, et les coûts de transaction ont augmenté. En outre, de nombreux chômeurs plus faciles à insérer ayant, au fil du temps, cessé de faire partie des effectifs et les réformes visant à favoriser le passage de l'aide sociale au travail (*Welfare to Work*), engagées au milieu des années 2000, s'étant traduites par le passage des publics difficiles à insérer du statut de bénéficiaires de prestations liées à l'inactivité à celui de chômeurs, en 2009, les usagers du *Job Network* étaient des chômeurs beaucoup plus éloignés du marché du travail qu'au début des années 2000. Dans le même temps, les programmes spécialisés en faveur de ces catégories de chômeurs donnaient des résultats décevants en termes d'emploi. Ces différents facteurs ont motivé une réforme complète du modèle de fourniture de services de l'emploi.

En 2009, un contrat unique, *Job Services Australia (JSA)*, a regroupé les services fournis par le réseau *Job Network* avec des programmes jusqu'alors distincts, visant les jeunes et les adultes très éloignés de l'emploi, ainsi qu'avec le programme *Work for the Dole*. Chaque demandeur d'emploi est désormais classé dans une catégorie parmi quatre, de la catégorie 1 pour les chômeurs les plus proches de l'emploi à la catégorie 4 pour ceux qui sont confrontés à d'importants obstacles. Une fois qu'ils ont achevé la première phase (*Stream Services*), soit en général après 12 mois, les participants entrent dans la phase expérience professionnelle (ou *Work Experience Phase*) (voir la section 4 *supra*).

Lorsque le demandeur d'emploi entre dans le système, le prestataire élabore un projet de parcours vers l'emploi (*Employment Pathway Plan*) individualisé, qui est ensuite actualisé régulièrement et qui définit la formation, l'expérience pratique ou les autres types d'aide dont le demandeur d'emploi peut avoir besoin pour accéder durablement à l'emploi. Les prestataires perçoivent un forfait de service (*Service Fee*) au titre de la participation du demandeur d'emploi à ces services (durant la première phase, la principale obligation consiste à organiser des entretiens une fois par mois), ainsi qu'une rémunération au titre du placement (*Placement Fees*) et une rémunération au titre des résultats (*Outcome Payment*). Ils ont également accès à un fonds pour l'emploi, l'*Employment Pathway Fund*, qu'ils peuvent utiliser à tout moment pour acheter des services de nature à aider les chômeurs à surmonter les obstacles individuels à l'emploi.

Comparativement au modèle *Job Network*, le modèle JSA lie moins fortement le financement par usager à la durée de chômage et plus fortement à d'autres indicateurs d'éloignement par rapport à l'emploi, mesurés par l'outil de profilage JSCI (voir la section 4 *supra*) ; en outre, l'affectation à la catégorie 4 ne peut se faire qu'après une évaluation supplémentaire de la limitation de la capacité de travail. Dans les premières années qui ont suivi la mise en place du JSA, les prestataires ont parfois procédé à une

réévaluation des indicateurs d'éloignement de leurs usagers qui s'est souvent traduite par une réaffectation des intéressés à une catégorie plus élevée. Certains ont même déployé une énergie considérable à cette fin. Dans le cadre du système JSA, la rémunération totale maximale (en tenant compte du forfait de service, de la rémunération au titre des résultats et du montant alloué dans le cadre de l'*Employment Pathway Fund*) pour un usager qui au cours de la deuxième année de la phase expérience professionnelle est placé dans un emploi peut dépasser 10 000 AUD, alors que dans le cadre du *Job Network*, elle était d'environ 6 600 AUD dans un scénario similaire. Parallèlement, la rémunération perçue par les prestataires au titre du placement d'usagers proches du marché du travail a été fortement diminuée. En parallèle avec une différenciation plus forte au sein du barème de la rémunération au titre des résultats, les coefficients de pondération du système de notation *Star Ratings* ont été modifiés de manière à ce que les chômeurs les plus difficiles à aider (désormais classés dans les catégories 3 et 4) aient plus de poids.

Il ressort de l'examen de l'Australie réalisé par l'OCDE que les caractéristiques et la gestion des services de l'emploi australiens pourraient être améliorées, mais que les différents éléments qui s'imbriquent pour former ce système de quasi-marché sont désormais très efficaces, et que, couplés à la stratégie d'activation des prestations liées à l'inactivité appliquée par le pays (section 3 *supra*), ils concourent à expliquer le taux d'emploi global élevé que l'Australie est progressivement parvenue à afficher depuis le milieu des années 90.

Le programme Work au Royaume-Uni

Le Royaume-Uni a désormais instauré une approche très différente. *Jobcentre Plus* était auparavant chargé d'acheter, dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, un large éventail de programmes pour l'emploi s'adressant à différents publics comme les jeunes, les chômeurs de longue durée, les parents isolés et les bénéficiaires de prestations d'invalidité. Le contenu de ces programmes était souvent décrit assez précisément et les prestataires, qui formaient un réseau diversifié, étaient rémunérés selon un barème national uniforme. La coexistence de nombreux contrats passés par *Jobcentre Plus* et par le ministère du Travail et des Pensions et les coûts de transaction associés ont été perçus comme inefficients, et en 2007, le gouvernement a centralisé l'achat de services liés à l'emploi au sein du ministère du Travail et des Pensions. À la même époque, une étude (Freud, 2007) a plaidé en faveur de l'adoption d'un modèle reposant sur des prestataires de premier rang pour l'aide à l'emploi en faveur des chômeurs de longue durée et autres personnes difficiles à aider. L'idée était de passer avec les prestataires retenus des contrats régionaux de longue durée, en les autorisant à recourir à des sous-traitants de plus petite taille s'ils le souhaitaient, et de partager avec eux les économies de prestations réalisées lorsqu'un bénéficiaire obtient un emploi durable. Ces contrats de « plusieurs milliards de livres » devaient encourager les organisations de relativement grande taille, à but lucratif ou non, à emprunter et investir à l'avance, puisqu'elles savaient qu'elles bénéficieraient pendant une longue période de rentrées financières sous forme d'une rémunération aux résultats. Ce modèle n'a pas été adopté immédiatement, mais on retrouve ses principales caractéristiques dans le programme *Work*, qui a remplacé une vingtaine de programmes existants et qui devait permettre à 3.3 millions de personnes de bénéficier d'une aide au cours de la période de cinq ans couverte par les contrats.

À l'issue d'une procédure de passation des marchés complexe, 40 contrats ont été attribués à 18 prestataires de premier rang – la plupart d'entre eux n'ont remporté qu'un contrat, mais certains en ont remporté plusieurs –, étant entendu que deux ou trois prestataires sont en concurrence dans chaque région visée par un contrat. Bien que soumis au contrôle du ministère du Travail et des Pensions, les prestataires de premier rang ont pu faire appel à des sous-traitants sans recourir aux règles de passation des marchés applicables dans le secteur public ; il leur incombe en outre de gérer et de contrôler la qualité et les performances de leurs sous-traitants, ainsi que leurs propres performances. Par leur nature, ces contrats dits « boîte noire » laissent aux prestataires une grande latitude quant à la manière d'obtenir des résultats en termes d'emploi. L'attribution de demandeurs d'emploi aux prestataires a commencé en juillet 2011. Elle se poursuivra pendant cinq ans, délai au terme duquel les prestataires auront deux années supplémentaires pour placer et maintenir ces chômeurs dans l'emploi.

Le programme *Work* s'adresse en priorité aux chômeurs jeunes et de longue durée bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'emploi, ainsi qu'aux personnes souffrant de problèmes de santé ou d'un handicap, bénéficiant de l'ESA et jugés aptes à l'exercice d'une activité liée à l'emploi. Les prestataires reçoivent dès le départ une commission au titre de la prise en charge, mais l'essentiel de leur rémunération consiste en paiements effectués en fonction des résultats en termes d'emploi (lorsque le demandeur d'emploi travaille depuis 13 ou 26 semaines) et, dans le cas des publics plus éloignés du marché du travail, en « primes de soutien » versées pendant une durée comprise entre un et deux ans tant que les intéressés restent dans l'emploi.

La première évaluation du programme *Work*, publiée fin 2012, fait état de résultats décevants par rapport aux hypothèses formulées lors de l'attribution des contrats. Les orientations de chômeurs de longue durée bénéficiaires de l'allocation pour demandeur d'emploi ont été plus nombreuses que prévu, tandis que les anciens bénéficiaires de la prestation d'incapacité réorientés vers l'allocation pour demandeur d'emploi ou vers l'ESA à la suite du réexamen de leur situation ont été moins nombreux. Les résultats en termes d'emploi ont été insatisfaisants et des difficultés financières ont contraint les prestataires de premier rang à restructurer rapidement leurs capacités de fourniture de services.

Il est pour l'heure difficile de se prononcer sur le point de savoir si ces premiers problèmes constituent des signes avant-coureurs de faiblesses plus systémiques. Après une réforme en profondeur de l'organisation, il faut parfois attendre un à deux ans pour voir les résultats s'améliorer. En Australie, les prestataires inefficaces identifiés grâce au système de notation *Star Ratings* ont été remplacés en l'espace de deux ans après le lancement du réseau *Job Network*, mais ce principe pourrait être plus difficile à appliquer dans le cadre du modèle organisé autour de prestataires de premier rang.

Conclusions

S'il existe indéniablement un risque de voir l'activation des chômeurs se traduire par une hausse du nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité ou d'autres prestations liées à l'inactivité, les quatre pays étudiés dans lesquels le taux de chômage reste faible (le Japon, la Norvège, la Suisse et, depuis le milieu des années 2000, l'Australie) affichent tous des taux d'emploi nettement supérieurs à la moyenne de l'OCDE. Il existe peu de raisons de douter du fait que des stratégies d'activation des chômeurs efficaces contribuent de manière décisive à des taux d'emploi élevés, en particulier dans les pays où le système de

prestations couvre une forte proportion de la population d'âge actif non occupée. Par conséquent, les examens confirment que la manière dont les systèmes de prestations sont conçus et mis en œuvre, les conditions d'ouverture des droits et les services liés à l'emploi exercent une forte influence sur le niveau et la persistance du chômage, ainsi que sur la dépendance à l'égard des prestations.

Dans cinq des pays étudiés, les deux exceptions étant l'Irlande et le Royaume-Uni, le chômage n'a pas atteint, au cours de la crise économique et financière actuelle, le niveau atteint lors de la récession du début des années 2000, en elle-même relativement peu profonde. Toutefois, la reprise étant lente et inégale, le chômage demeure élevé dans beaucoup d'autres pays de l'OCDE. Dans ce contexte, il sera difficile de conserver les mesures d'activation en place ou de garantir l'efficacité de nouvelles mesures sans accroître sensiblement les ressources consacrées aux chômeurs, désormais plus nombreux, et il sera nécessaire de modifier les stratégies d'activation pour que les chômeurs soient à la fois aidés et incités à retrouver un emploi. Il est possible de dégager trois domaines dans lesquels il est particulièrement nécessaire d'augmenter les ressources en fonction de l'évolution des effectifs de bénéficiaires :

- *Gestion des flux de bénéficiaires* : il faut disposer d'un personnel suffisant pour instruire les demandes de prestations, enregistrer les informations sur les bénéficiaires, établir des plans d'action individuels et organiser des entretiens réguliers avec les demandeurs d'emploi.
- *Compensation de la chute du nombre d'offres d'emploi par chômeur* : il convient de renforcer les mesures ciblées propres à favoriser un retour rapide à l'emploi sur le marché du travail ordinaire, à savoir : formation à la recherche d'emploi ; formation professionnelle ou de reclassement de courte durée ; clubs d'emploi ; essais professionnels et stages. Ces mesures peuvent contribuer au maintien des liens avec le marché du travail et à la préservation de l'employabilité durant un épisode de chômage potentiellement long.
- *Activation des chômeurs de longue durée* : il peut être nécessaire de prévoir un nombre suffisant de places dans les programmes pour que les chômeurs de longue durée s'engagent dans un processus de transition et dans une période d'indemnisation active. La création d'emplois publics peut constituer une solution de dernier recours pour les chômeurs de longue durée, mais l'expérience des pays de l'OCDE montre que cette stratégie peut être inefficace et coûteuse si elle n'est pas strictement limitée dans le temps et associée à une formation permettant aux chômeurs d'acquérir des compétences utiles pour retrouver un emploi sur le marché du travail ordinaire.

Néanmoins, l'expérience récente des pays de l'OCDE laisse penser que dans un contexte de récession, il peut être difficile de renforcer les politiques actives du marché du travail de manière à la fois opportune et efficace (OCDE, 2012b, chapitre 1). Pour garantir que les fonds alloués aux services de l'emploi augmentent parallèlement au chômage tout en évitant de prendre des engagements à long terme, il est notamment possible de confier davantage de services à des prestataires privés extérieurs. Ces prestataires percevant un forfait de service par personne prise en charge, les fonds alloués aux services de l'emploi augmentent automatiquement avec la demande. L'Australie, qui a déjà externalisé les services de l'emploi, a opté pour une solution supplémentaire, qui a consisté à augmenter temporairement, en 2009 et 2010, le forfait de service et la rémunération au titre des résultats pour les travailleurs licenciés.

Les examens ont mis en lumière diverses mesures et stratégies d'activation innovantes qui constituent autant de pistes pour trouver des solutions face à la hausse du chômage liée à la crise et améliorer la situation du marché du travail à long terme. Il n'en demeure cependant pas moins un grand besoin de données comparatives de qualité supplémentaires sur les politiques d'activation, qui pourraient être obtenues, par exemple, grâce à la publication de données administratives assorties d'informations de meilleure qualité. Des examens portant sur les politiques d'activation d'autres pays seraient utiles à cet égard et permettraient sans nul doute de découvrir d'autres exemples de stratégies nationales susceptibles d'intéresser d'autres pays.

Notes

1. Les examens des politiques d'activation dont les résultats sont synthétisés dans ce rapport portent principalement sur les politiques nationales et leurs effets microéconomiques et semi-macroéconomiques (par exemple l'évolution du taux d'emploi des travailleurs âgés au Japon et des parents isolés en Australie). Les politiques d'activation sont habituellement classées parmi les mesures « structurelles », mais peuvent influencer la situation en termes de chômage avec un décalage qui peut aller d'un ou deux ans seulement (voir, par exemple, OCDE, 2005, graphique 4.1) à dix ans voire plus lorsque plusieurs nouvelles lois et des réformes portant sur l'organisation se succèdent. Lorsque le taux de chômage est faible, les pouvoirs publics font souvent porter l'effort de réforme sur l'activation des prestations en faveur des inactifs, qui entraîne une hausse plutôt qu'une baisse du chômage mais aussi une augmentation des taux d'emploi. En outre, il y a une interaction entre les mesures d'activation et le cycle économique, par exemple parce que les travailleurs sont plus susceptibles de faire des concessions pour éviter les licenciements lorsque les prestations de chômage sont soumises à des conditions exigeantes ; en outre, en période de récession, les conseillers des services de l'emploi recourent sans doute moins à l'orientation directe des demandeurs d'emploi vers les postes vacants et davantage à d'autres types d'intervention.
2. La plupart des données relatives aux différents pays mentionnées dans ce chapitre proviennent des examens par pays sans que cette source soit citée dans le corps du texte. Les examens décrivent de manière plus complète les mesures en place durant les quelques années précédant la publication, et documentent quelques aspects depuis la fin des années 90, voire avant. Ce chapitre apporte certaines informations complémentaires sur des réformes plus récentes.
3. Les données relatives aux différents programmes nationaux à partir de 1998 ou 2001 sont fournies en annexe aux examens par pays pour l'Australie (51 programmes), la Finlande (41 programmes), la Norvège (43 programmes) et la Suisse (24 programmes).
4. Pour une évaluation plus précise de l'évolution des dépenses actives et passives à la suite de la crise économique et financière mondiale, voir les chapitres 1 de OCDE (2011) et OCDE (2012b).
5. En Australie, le modèle *Job Services Australia* (JSA) introduit mi-2009 était conçu pour permettre de réaliser des économies (plusieurs programmes existants ayant été regroupés en un seul). Il s'est également traduit par une diminution du forfait de service et de la rémunération liée aux résultats versée au titre du placement des chômeurs au chômage depuis peu. Durant la récession, à titre exceptionnel, les travailleurs licenciés ont été temporairement affectés à la catégorie 2, pour laquelle les prestataires perçoivent une rémunération plus élevée.
6. Le Royaume-Uni a augmenté les effectifs des bureaux pour l'emploi locaux mais a aussi (à partir de 2009) réorganisé les centres de traitement des prestations et (à partir de 2011) transféré la fonction de gestion nationale des bureaux pour l'emploi au ministère, ce qui a permis des économies de personnel (NAO, 2013).
7. Voir www.oecd.org/els/social/workincentives et Callan et al. (2012). En Irlande, les contre-incitations au travail sont également accentuées par les prestations dites « secondaires », qui sont supprimées ou diminuées lorsque les chômeurs trouvent un emploi normal. Comme en Australie, la perte de la carte d'assurance maladie accordée aux chômeurs de longue durée a un effet dissuasif important.
8. Selon une enquête sur les budgets-temps, en 1999-2000 les chômeurs finlandais ne consacraient que trois minutes par jour en moyenne à la recherche d'emploi (compte tenu des jours pendant lesquels ils n'accomplissaient pas de démarches), ce qui est la durée la plus faible constatée dans les 12 pays qui disposent de ce type de données.

9. En Irlande, depuis la récession, environ un cinquième des bénéficiaires de prestations de chômage occupent un emploi occasionnel ou à temps partiel, travaillant jusqu'à trois jours par semaine en bénéficiant d'un abattement sur le montant du salaire pris en compte pour le calcul de leurs droits (Pina, 2011).
10. Les femmes de plus de 60 ans pouvaient prétendre à une pension de vieillesse plutôt qu'à l'allocation pour chômeur âgé.
11. Pour des informations sur les réformes des politiques en faveur des parents isolés engagées au Royaume-Uni et en Irlande, voir www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/lone-parents et www.inou.ie/workingforwork/4/changes-to-the-one-parent-family-payment.
12. Bewley et al. (2005) et DWP (2008) fournissent des informations sur l'introduction de l'obligation de demande conjointe et son extension, en 2002 aux couples comptant un membre âgé de 45 ans ou moins, en 2008 à ceux comptant un membre de 60 ans ou moins et en 2012 à ceux comptant un membre de 64 ans ou moins, ainsi que sur les dérogations accordées lorsqu'un membre du couple prend en charge un enfant ou un jeune. Le terme « jeune » englobe les jeunes jusqu'à 19 ans sauf ceux qui suivent des études supérieures (DWP, 2012). La prestation est versée à un « bénéficiaire désigné ». En août 2010, on dénombrait seulement 20 500 demandes conjointes actives (*Daily Hansard, Written Answers*, 22 mars 2011). Dans le cadre du crédit universel (*Universal Credit*), qui sera introduit entre 2013 et 2017 pour remplacer la majorité des prestations versées sous condition de ressources à la population en âge de travailler, un couple ayant des enfants à charge sera tenu de désigner le parent qui en assume la prise en charge à titre principal et qui sera soumis, en fonction de l'âge du dernier des enfants, aux mêmes obligations d'activité que celles appliquées aux parents isolés (DWP, 2013c).
13. En 2011, les Pays-Bas ont fixé un objectif selon lequel 90 % des relations avec les chômeurs dont le dossier est géré par l'organisme d'assurance des salariés (UWV) devraient avoir lieu en ligne (Murray, 2011).
14. Daguette (2009) fait état de trois démarches par quinzaine (environ six par mois) ; Robins (2009) rapporte qu'un conseiller personnel de l'agence pour l'emploi (*Jobcentre Plus*) lui a expliqué que l'agence « attendait des bénéficiaires qu'ils effectuent trois démarches actives de recherche d'emploi chaque semaine » ; en 2012, un fil de discussion intitulé « combien de démarches faut-il accomplir pour bénéficier de l'allocation pour demandeur d'emploi ? » (<http://forums.moneysavingexpert.com>) indique que six démarches par semaine sont souvent exigées, dont une partie au moins doit consister en des candidatures.
15. La Finlande n'a pas introduit d'obligation légale contraignant les demandeurs d'emploi à rendre compte de leurs démarches. Il serait peu efficace de prévoir une telle obligation dans les PAI du fait que le premier PAI est en principe établi cinq mois après le début de l'épisode de chômage et que les mesures qu'il contient n'ont pas un caractère contraignant.
16. OCDE (2007) évalue, pour la Finlande, le taux d'orientation directe à 1.1 orientation en moyenne par demandeur d'emploi au chômage, en supposant que 20 % des offres donnent lieu à des orientations directes à raison de trois orientations en moyenne par offre – ce qui est probablement supérieur à ce qui ressort des données administratives.
17. OCDE (2013) actualise les informations relatives à la Norvège figurant dans Duell et al. (2009b), et fait état de sanctions à l'encontre des employeurs qui ne respectent pas l'obligation de préparer un projet de reprise du travail après quatre semaines d'absence d'un salarié pour cause de maladie et d'organiser un entretien avec l'intéressé après sept semaines, ainsi que de sanctions à l'encontre des médecins généralistes qui ne respectent pas les règles applicables en matière de congé de maladie.
18. Gray (2003) indique les taux de sanction observés dans un certain nombre de pays de l'OCDE dans les années 90. Les statistiques sur les sanctions appliquées en Australie ne tiennent pas compte des cas où les droits ont été interrompus parce que le chômeur n'a pas indiqué les démarches accomplies comme il doit le faire chaque quinzaine, cette non-déclaration étant considérée comme un non-renouvellement de la demande de prestation.
19. Cette description des réformes de l'organisation adoptées en Finlande repose à la fois sur des informations des autorités nationales, sur PES Monitor (2009) et sur Viljamaa (2011).
20. Au Japon, les autorités locales gèrent également les Centres de ressources humaines pour les travailleurs âgés (*Silver Human Resource Centres*), programme nettement plus vaste que les « cafés pour l'emploi ». Introduites dans les années 70, ces structures se sont développées rapidement dans les années 90 et comptent actuellement 760 000 membres, soit 15 % de l'ensemble des salariés de 65 ans ou plus. Elles acceptent des contrats pour des travaux effectués par leurs membres de plus de 60 ans, voire, souvent, de plus de 70 ans.
21. Dans l'offre soumise pour la fourniture de services à compter de 2009, les prestataires du réseau JSA devaient décrire leurs projets s'agissant de la mise au point de stratégies locales et de coopération avec d'autres organismes et organisations.

22. En Irlande, les projets mis en œuvre dans le cadre du *Community Employment Scheme* font intervenir de nombreuses organisations appartenant au secteur associatif. Par exemple, un réseau national de « Centres du Congrès » (*Congress Centres*), qui fournit des conseils dans le domaine de l'action sociale et des services de l'emploi sous l'autorité du Congrès irlandais des syndicats (*Irish Congress of Trade Unions*) et des conseils syndicaux locaux, emploie essentiellement des participants au *Community Employment Scheme*.
23. Aux Pays-Bas, en vertu de la « loi sur l'emploi et le revenu » (2003), les municipalités disposent d'un « fonds pour le revenu », qui finance en partie les allocations soumises à condition de ressources, et d'un « fonds pour l'emploi », distinct et modulable, qui ne peut être utilisé que pour le financement de services liés à l'emploi ou la réinsertion. La municipalité peut conserver l'excédent dégagé par le « fonds pour le revenu », le cas échéant, mais doit restituer l'éventuel excédent du « fonds pour l'emploi » au ministère.
24. En Finlande, de nombreux objectifs (établissements confrontés à des problèmes de recrutement, taux de chômage des personnes de moins de 25 ans, par exemple) sont définis au niveau des centres ELY, qui décident ensuite des objectifs à assigner à chaque agence locale.
25. En principe, les organismes prestataires répartissent leurs ressources entre leurs sites de manière à avoir la meilleure note moyenne possible, si bien qu'ils peuvent accepter que certains sites soient insuffisamment dotés en personnel et soient mal notés.
26. DEEWR (2012) compare les résultats de *Star ratings* pour les différents sites à d'autres indicateurs de l'expérience des participants. Il en ressort qu'un ensemble de facteurs contribue au bon niveau des performances, notamment le recours à des stratégies qui sont axées sur les objectifs et sur les employeurs et qui permettent la mise au point de services personnalisés pour les demandeurs d'emploi.
27. En Australie, jusqu'en 2009, des coordonnateurs de projets locaux (*Community Work Coordinators*) recrutés par le ministère de l'Emploi dans le cadre d'une procédure d'appel d'offres ont organisé et accompagné la mise sur pied et la réalisation des projets par les organisations partenaires dans le cadre du programme *Work for the Dole*, organisations qui comprenaient des entités sans but lucratif (associations caritatives, groupes confessionnels et associations locales) et des administrations ou organismes dépendant des autorités locales ou nationales. Actuellement, les prestataires du réseau JSA peuvent proposer de rembourser les frais de matériel et autres frais liés au projet, alors qu'il appartient aux organisations d'accueil potentielles de trouver un lieu de travail aux participants et d'assurer le suivi de ces derniers.
28. Au cours de la période sur laquelle portait le premier contrat *Job Network* (1998-2000), l'ancien prestataire public détenait un tiers du marché, mais depuis, la part des prestataires publics reste faible.

Bibliographie

- AOST – Association des offices suisses de travail (2011), *Rapport annuel AOST 2010*, disponible en ligne à l'adresse www.vsaa.ch/publications-1/aost.
- Arni, P., R. Lalive et J. van Ours (2009), « How Effective are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit », *IZA Discussion Paper*, n° 4509, Bonn.
- Behncke, S., M. Frölich et M. Lechner (2010), « Unemployment and their Caseworkers: Should They Be Friends or Foes? », *Journal of the Royal Statistical Society, Series A*, vol. 173, partie 1, pp. 67-92.
- Behncke, S., M. Frölich et M. Lechner (2008), « A Caseworker Like Me: Does the Similarity between Unemployed and Caseworker Increase Job Placements? », *IZA Discussion Paper*, n° 3437, Bonn.
- Behncke, S., M. Frölich, M. Lechner, S. Hammer et R. Iten (2007), « L'influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi », *La Vie économique*, n° 4, pp. 49-51.
- Bewley, H., R. Dorsett et A. Thomas (2005), « Joint Claims for JSA Evaluation – Synthesis of Findings », *DWP Research Report*, n° 235, mars.
- Callan, T., C. Keane, M. Savage, J.R. Walsh et K. Timoney (2012), « Work Incentives: New Evidence for Ireland », in T. Callan (dir. pub.), *Budget Perspectives 2013*, ESRI Research Series, n° 28.
- Clasen, J. et E. Viebrock (2008), « Voluntary Unemployment Insurance and Trade Union Membership: Investigating Connections in Denmark and Sweden », *Journal of Social Policy*, vol. 37, n° 3, pp. 433-452.
- Coleman, N., E. Kennedy et H. Carpenter (2005), « Jobcentre Plus Service Delivery Wave Two: Findings from quantitative research », *Department of Work and Pensions Research Report*, n° 284.

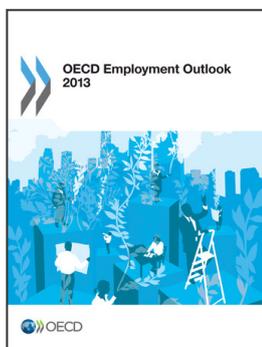
- Commission européenne (1993), « Croissance, compétitivité, emploi : les défis et les pistes pour entrer dans le XXI^e siècle », Livre blanc, COM(93)700, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Daguerre, A. et D. Etherington (2009), « Active Labour Market Policies in International Context: What Works Best? Lessons for the UK », *Department for Work and Pensions Working Paper*, n° 59, disponible en ligne à l'adresse <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/wp-index.asp>.
- DEEWR – ministère australien de l'Éducation, de l'Emploi et des Relations au travail (2012), « Good Practice in Job Services Australia », Employment Services Evaluation Section, Labour Market Strategy Group, disponible en ligne à l'adresse <http://foi.deewr.gov.au/documents/good-practice-job-services-australia>.
- Duell, N., D. Grubb, S. Singh et P. Tergeist (2010a), « Activation Policies in Japan », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 113, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km35m63qqvc-en>.
- Duell, N., P. Tergeist, U. Bazant et S. Cimper (2010b), « Activation Policies in Switzerland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 112, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km4hd7r28f6-en>.
- Duell, N., D. Grubb et S. Singh (2009a), « Activation Policies in Finland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 98, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/220568650308>.
- Duell, N., S. Singh et P. Tergeist (2009b), « Activation Policies in Norway », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 78, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/226388712174>.
- DWP – ministère du Travail et des Pensions (2013a), *A Guide to Employment and Support Allowance – The Work Capability Assessment*, ministère du Travail et des Pensions, disponible en ligne à l'adresse www.direct.gov.uk/prod_consum_dg/groups/dg_digitalassets/@dg/@en/@disabled/documents/digitalasset/dg_177366.pdf.
- DWP (2013b), « Employment and Support Allowance – Incapacity Benefits Reassessments: Outcomes of Work Capability Assessments, Great Britain », *Quarterly official statistical bulletin*, n° 29, ministère du Travail et des Pensions, disponible en ligne à l'adresse http://research.dwp.gov.uk/asd/workingage/esa_ibr/esa_ibr_jan13.pdf.
- DWP (2013c), « The Universal Credit Regulations 2013 », disponible en ligne à l'adresse www.legislation.gov.uk/ukdsi/2013/9780111531938/pdfs/ukdsi_9780111531938_en.pdf.
- DWP (2012), « Chapter 43 – Membership of the household », *Decision Maker's Guide*, disponible en ligne à l'adresse www.dwp.gov.uk/publications/specialist-guides/decision-makers-guide/.
- DWP (2010), « Incapacity benefits – the reassessment process », disponible en ligne à l'adresse www.dwp.gov.uk/adviser/updates/ib-reassessing-claims/ib-reassessment-process/.
- DWP (2008), « Joint claims », Memo DMG 03/08, disponible en ligne à l'adresse www.irrv.net/forums/alert/documents/DMG-03-08.pdf.
- Egger, M. et C. Lenz (2006a), « Évaluation des résultats du service public de l'emploi », *Politique du marché du travail*, n° 18, Étude commanditée par la Commission de surveillance du Fonds de compensation de l'assurance-chômage, SECO, Berne, 31 mai.
- Egger, M. et C. Lenz (2006b), « Évaluation de l'impact du service public de l'emploi », *La Vie économique*, n° 10, pp. 26-29.
- Egger, Dreher and Partner AG (2010), « Evaluation des nationalen Projects IIZ-MAMAC: Schlussbericht », *Mehrfährigen Forschungsprogramms zu Invaliddtät und Behinderung (FoP-IV) Forschungsbericht*, n° 9/10, 5 juillet, Berne.
- EJML – European Job Mobility Laboratory (2011), *Partnerships among Employment Services*, Commission européenne, disponible en ligne à l'adresse <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7122&langId=en>.
- Freud, D. (2007), « Reducing Dependency, Increasing Opportunity: Options for the Future of Welfare to Work: An Independent Report to the DWP », ministère du Travail et des Pensions, Londres.
- Frölich, M., M. Lechner, S. Behncke, S. Hammer, N. Schmidt, S. Menegale, A. Lehmann et R. Iten (2007), « Influence des ORP sur la réinsertion des demandeurs d'emploi », *Politique du marché du travail*, n° 20, Étude commanditée par la Commission de surveillance du Fonds de compensation de l'assurance-chômage, SECO, St-Gall et Zurich, 1^{er} février.
- Gouvernement de l'Irlande (2012), *Pathways to Work: Government Policy Statement on Labour Market Activation*, Dublin.

- Gray, D. (2003), « National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 131, <http://dx.doi.org/10.1787/023874261242>.
- Grubb, D. et A. Puymoyen (2008), « Long time series for public expenditure on labour market programmes », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 73, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/230128514343>.
- Grubb, D., S. Singh et P. Tergeist (2009), « Activation Policies in Ireland », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 75, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/227626803333>.
- Immervoll, H. (2009), « Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design Effectiveness and Challenges », *IZA Discussion Paper*, n° 4627, Bonn.
- Indecon (2005), « Review of National Employment Action Plan Preventive Strategy: Draft Final Report », Indecon International Economic Consultants, disponible en ligne à l'adresse www.entemp.ie/labour/services/neastrategy.htm.
- Irish Government News Service (2012), « Intreo – The New Employment and Support Service Launched », 18 octobre, disponible en ligne à l'adresse www.merrionstreet.ie/index.php/2012/10/intreo-the-new-employment-and-support-service-launched.
- Lechner, M. (2011), « Does the Background of the Case Worker Have Any Influence on the Outcome of the Interview? », Communication présentée à Vejle, Danemark, juin, disponible en ligne à l'adresse www.ams.dk/ams/-/media/AMS/Dokumenter/Sommertraef/Michael%20Lechners%20oplpgppt.ashx.
- McGuinness, S., P.J. O'Connell, E. Kelly et J.R. Walsh (2011), « Activation in Ireland: An Evaluation of the National Employment Action Plan », *Economic and Social Research Institute Research Series*, n° 20, Dublin.
- Ministère des Finances de la Finlande (2012), *Budget Review 2013*, disponible en ligne à l'adresse www.vm.fi/vm/en/04_publications_and_documents/01_publications/01_budgets/20120917Budget/Budget_review_september2013_MEDIA.pdf.
- Mogstad, M. et C. Pronzato (2012), « Are Lone Mothers Responsive to Policy Changes? Evidence from a Workfare Reform in a Generous Welfare State », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 111, n° 4, pp. 1129-1159.
- Mosley, H. (2011), « Decentralisation of Public Employment Services », Programme de la Commission européenne pour l'apprentissage mutuel entre les services publics de l'emploi, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Bruxelles.
- Murray, E. (2011), « Support for Transfer Visit: PES and E-services », Amsterdam, 19 septembre, disponible en ligne à l'adresse <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7192&langId=en>.
- NAO – National Audit Office (2013), *Department of Work and Pensions: Responding to Change in Jobcentres*, disponible en ligne à l'adresse www.nao.org.uk/publications/1213/jobcentres.aspx.
- Nunn, A. (2012), « Performance Management in Public Employment Services », Programme de la Commission européenne pour l'apprentissage mutuel entre les services publics de l'emploi, DG Emploi, affaires sociales et inclusion, Bruxelles.
- O'Connell, P. (2002), « Employability: Trends in Employment and Unemployment; The Impact of Activation Measures; Unemployment Transitions », dans DETE (2002), *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, disponible en ligne à l'adresse www.entemp.ie/publications/labour/2004/eesimpactevaluation.pdf.
- OCDE (2013), *Mental Health and Work: Norway*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178984-en>.
- OCDE (2012a), *Activating Jobseekers: How Australia Does It*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264185920-en>.
- OCDE (2012b), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2012-fr.
- OCDE (2011), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2011*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2011-fr.
- OCDE (2010), *Maladie, invalidité et travail : Surmonter les obstacles – Synthèse des résultats dans les pays de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264088870-fr>.
- OCDE (2007), « L'activation des chômeurs telle que la pratiquent les pays », chapitre 5 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2007-fr.

- OCDE (2001), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Conférences de l'OCDE, Conférence de Prague, juillet 2000, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264289833-fr>.
- OCDE (1994), *Étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégies*, Éditions OCDE, Paris.
- Pina, Á. (2011), « Structural Reforms to Reduce Unemployment and Restore Competitiveness in Ireland », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 910, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5kg0szws6t6c-en>.
- Proba samfunnsanalyse (2012), « Evaluering av arbeidsevne vurdering i NAV: Oppfølgingsundersøkelse 2012 », *Proba Rapport 2012/10*, disponible en ligne à l'adresse www.nav.no/systemsider/sok/solrDokumenterEnkelt/_attachment/310290?_ts=137e5edc128.
- Riley, R., H. Bewley, S. Kirby, A. Rincon-Aznar et A. George (2011), « The Introduction of Jobcentre Plus: An Evaluation of Labour Market Impacts », *DWP Research Report*, n° 781, National Institute of Economic and Social Research for the Department for Work and Pensions, Londres.
- Robins, J. (2009), « Signing on? Give it the full monty », *The Observer*, 18 janvier, disponible en ligne à l'adresse www.guardian.co.uk/money/2009/jan/18/signing-on-dole-unemployment-jobseekers.
- Schafft, A. et Ø. Spjelkavik (2011), « Evaluering av Kvalifiseringsprogrammet: Sluttrapport », *AFI-rapport*, n° 4/2011, disponible en ligne à l'adresse www.nav.no/Om+NAV/For+kommunen/Rapporter.303317.cms.
- Sexton, J. (2012), *EEO Review: Long-term Unemployment, 2012, Ireland*, Observatoire européen de l'emploi, disponible en ligne à l'adresse www.eu-employment-observatory.net/resources/reviews/Ireland-LTU-July2012.pdf.
- Van Gerven, M. (2001), « Mystery of Mothers on the Labour Market: Comparison of the Differences in Labour Market Participation of Married Mothers with Small Children in Germany and Finland During the 1990s », *Mémoire de Master en politique sociale*, Université de Tampere, faculté de politique sociale et de travail social, novembre, disponible en ligne à l'adresse <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu00081.pdf>.
- Venn, D. (2012), « Eligibility Criteria for Unemployment Benefits: Quantitative Indicators for OECD and EU Countries », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 131, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k9h43kgkvr4-en>.
- Viljamaa, O. (2011), « Labour Market Situation, Structural Changes and Change Security in Finland », 20 juin, disponible en ligne à l'adresse <http://transnazionalita.isfol.it/indexe170.html?action=dettnotizie&idnotizia=121>.
- Work and Pensions Committee (2006), « The Efficiency Savings Programme in Jobcentre Plus », vol. 1, *Second Report of Session 2005-06*, Chambre des Communes, disponible en ligne à l'adresse www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmselect/cmworpen/834/834i.pdf.

Références des bases de données

- OCDE (2011), « Statistiques du marché du travail : Projections de la population », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00538-fr> (extrait le 15 mars 2013).
- OCDE (2010a), « Programmes du marché du travail : Dépenses et participants », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00312-fr> (extrait le 15 mars 2013).
- OCDE (2010b), « Statistiques de la population active : Emploi par activité et statut », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00289-fr> (extrait le 15 mars 2013).
- OCDE (2010c), « Statistiques du marché du travail : Données sur la marché du travail par sexe et âge », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00309-fr> (extrait le 14 mai 2013).
- OCDE (2010d), « Statistiques de la population active : Population et population active », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00288-fr> (extrait le 15 mars 2013).
- OCDE (2010e), « Statistiques de la population active : Population et statistiques vitales », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00287-fr> (extrait le 15 mars 2013).
- OCDE (2010f), « Statistiques de la population active : Tableaux résumés », *Statistiques de l'OCDE sur l'emploi et le marché du travail* (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/data-00286-fr> (extrait le 15 mars 2013).



Extrait de :
OECD Employment Outlook 2013

Accéder à cette publication :
https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-en

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2013), « Activer les demandeurs d'emploi : les enseignements à tirer de l'expérience de sept pays de l'OCDE », dans *OECD Employment Outlook 2013*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2013-7-fr

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.