

ÉTUDE

FAITE

À LA DEMANDE DU COMITE D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES
POLITIQUES PUBLIQUES

sur la politique de l'emploi dans plusieurs pays européens

7 décembre 2011

Cabinet Euréval

Étude conduite sous la direction de Jacques Toulemonde,

avec la collaboration de Hilmar Schneider (Allemagne), Franck Malherbet
(France), Paolo Teixeira (Portugal), Ian Atkinson (Royaume-Uni) et
Olov Wolf-Watz (Suède).

Remerciements

Les auteurs remercient les représentants des services publics de l'emploi des
cinq pays étudiés, ainsi que les autres personnes qui ont contribué
à cette étude.

Le présent document est constitué du rapport d'évaluation, d'un glossaire des
termes employés ainsi que des références bibliographiques. Les monographies
réalisées pour chaque pays étudié dans le cadre de cette étude sont disponibles
avec le présent rapport sur le site Internet de l'Assemblée nationale dans le dossier
du rapport du CEC sur la performance des politiques sociales en Europe.

Accord-cadre 2010ANJ-12

Cette étude a été réalisée par **Euréal** en tant que membre du groupement constitué par KPMG, Euréal et Sciences-Po Expertise et Conseil, en application de l'accord-cadre 2010ANJ-12 portant sur la réalisation d'études visant à l'évaluation de politiques publiques, pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale (lot n°2 : réalisation d'études ayant pour objet de contribuer à l'évaluation de politiques publiques dans le domaine des politiques sociales, prises au sens large, et pouvant notamment inclure, le cas échéant, des dimensions d'emploi, culturelle, éducative,...).

Les auteurs du rapport prennent l'entière responsabilité du contenu de ce rapport qui ne reflète pas nécessairement les vues des commanditaires.

RÉSUMÉ

Cette étude compare l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans cinq pays européens : l'Allemagne, la France, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède. Elle est essentiellement basée sur l'information institutionnelle et académique disponible, complétée par des brefs contacts dans les services publics de l'emploi en vue d'accéder à d'autres données en leur possession.

La politique de l'emploi

Le taux de chômage de la France se situe dans la moyenne des quatre autres pays étudiés, sauf en ce qui concerne les jeunes qui sont particulièrement touchés⁽¹⁾. Nos systèmes d'assurance chômage et de minima sociaux ne sont pas très différents de ceux des autres pays en termes d'éligibilité et de générosité, à l'exception du Portugal où les minima sociaux sont beaucoup plus faibles.

Notre pays a fait évoluer sa politique de l'emploi dans le même sens que les autres, en développant l'aide et l'incitation au retour à l'emploi aux dépens de la logique assurantielle qui prévalait précédemment. La politique française de l'emploi est plus centralisée que dans les autres pays, à l'exception du Portugal. Les partenaires sociaux y jouent un rôle moins important qu'en Suède ou en Allemagne, mais plus important qu'au Portugal ou au Royaume-Uni.

Toutes mesures confondues, c'est la Suède qui investit le plus dans les services d'aide au retour à l'emploi, suivie de près par la France et l'Allemagne. À l'inverse, le Royaume-Uni se caractérise par des dépenses proportionnellement faibles et ciblées sur les publics très éloignés de l'emploi⁽²⁾. Les dépenses par chômeur sont plus élevées en Suède et plus faibles au Portugal, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni se situant plus près de la moyenne⁽³⁾.

Le service public de l'emploi

Dans la plupart des pays considérés, les **missions** du service public de l'emploi comprennent l'accompagnement du retour à l'emploi, le versement des indemnités, et le contrôle du respect des obligations de recherche d'emploi. La France et l'Allemagne se distinguent par l'importance des services fournis aux entreprises. L'Allemagne, la France, et le Royaume-Uni ont intégré dans une logique de **guichet unique**.

(1) Voir graphiques 1 et 2.

(2) Voir graphique 6.

(3) Voir tableau 5.

Pris dans son ensemble, le **personnel** du service public de l'emploi apparaît comme proportionnellement moins nombreux en France qu'en Allemagne ou au Royaume-Uni pour toutes les missions visant les demandeurs d'emploi.

L'**externalisation** se développe dans la plupart des pays concernés. Elle concerne principalement l'accompagnement des personnes les plus en difficulté. Elle s'accompagne le plus souvent d'une rémunération au résultat visant à inciter les opérateurs à la performance. Les études disponibles ne montrent pas de différence notable entre opérateurs publics ou privés, que ce soit en termes de satisfaction ou d'efficacité.

La délivrance des services

On constate une tendance à organiser les aides au retour à l'emploi sous forme de **parcours structurés** plutôt que sous forme de dispositifs séparés. Ces parcours commencent par un accompagnement léger et se poursuivent par des aides de plus en plus intensives à mesure que le chômage se prolonge. La Suède a poussé cette logique très loin en obligeant le chômeur arrivant à la fin d'un parcours de « garantie d'activité » à accepter un emploi d'insertion aidé.

Le **profilage** consiste à estimer de façon statistique le risque de chômage de longue durée de façon à optimiser le parcours du demandeur d'emploi. Aucun des pays étudiés ne l'utilise de façon mécanique. Les connaissances disponibles à ce jour ne permettent ni de confirmer ni de réfuter l'efficacité du profilage en termes de retour à l'emploi.

Il apparaît que le taux global de **satisfaction** est légèrement plus faible en France qu'ailleurs, mais la comparabilité de ces taux est cependant problématique. Il semble que la satisfaction des bénéficiaires soit d'autant plus grande que leur probabilité de retour à l'emploi est plus élevée (Cf. II/E/2).

L'efficacité et l'efficience

Les informations recueillies montrent des écarts très importants en ce qui concerne le taux de **retour à l'emploi à court terme** (entre 20 % et 90 %). Cela s'explique par le fait que différents programmes fournissent des prestations différentes à des publics qui n'ont pas la même distance à l'emploi. En fait, il apparaît que les taux de retour à l'emploi ne sont pas comparables à l'échelon des pays dans leur ensemble.

L'**évaluation des impacts** permet d'aller plus loin car elle collecte des informations plus approfondies et car elle « contrôle » l'influence de la distance à l'emploi. Les synthèses internationales réalisées à la fin des années 90 ont montré que l'aide à la recherche d'emploi a généralement de meilleurs impacts à court terme que les autres mesures ou que l'indemnisation seule. À l'inverse, les emplois aidés dans le secteur non-marchand sont relativement peu efficaces. La formation a peu d'impact à court terme, mais ses effets positifs sur l'emploi se

manifestent à moyen et long terme. Les mesures destinées spécifiquement aux jeunes posent généralement problème sur le plan de l'efficacité.

Ces connaissances sont confirmées et complétées par les travaux récemment publiés dans les pays concernés par l'étude (Cf. II/F/4). Ces analyses montrent l'efficacité de la personnalisation du conseil et d'un **accompagnement renforcé**. L'Allemagne a récemment mis en œuvre, avec succès semble-t-il, une formule d'individualisation du service qui donne aux demandeurs d'emploi la possibilité de choisir un programme d'aide personnalisée parmi les propositions de plusieurs opérateurs privés certifiés.

Les connaissances sur l'efficacité des **formations** ont été affinées. Il apparaît qu'elles allongent la durée du chômage, essentiellement à cause de l'effet de verrou (les efforts de recherche d'emploi diminuent pendant la formation), mais qu'à plus long terme, elles conduisent à retrouver des emplois nettement plus durables. Si la formation est rendue obligatoire, alors la perspective de devoir s'y engager pousse certains bénéficiaires à intensifier leur recherche d'emploi et/ou accepter plus facilement les emplois qui leurs sont accessibles.

Les études examinées confirment également l'efficacité des **sanctions** en cas de refus par les chômeurs indemnisés d'offres d'emploi jugées acceptables par le service de l'emploi.

Aucune information n'a pu être identifiée à propos du rapport coût-efficacité des différents types de services. Cependant, la qualité de l'information disponible en Suède a permis de montrer que dans ce pays, le **coût d'un retour à l'emploi** varie très fortement selon les types de services (entre 3 000 et plus de 100 000 euros)⁽¹⁾. *Grosso modo*, le coût d'un emploi créé est d'autant plus élevé que les services s'adressent à des personnes plus éloignées de l'emploi.

Innovations intéressantes

Plusieurs innovations intéressantes ont été identifiées et mériteraient peut-être d'être expérimentées en France, ou tout au moins de faire l'objet d'un suivi attentif. On peut en particulier penser aux pratiques ou projets qui suivent :

- L'**individualisation** de l'accès aux services mise en œuvre en Allemagne (citée plus haut).
- La réforme en cours de préparation au Royaume-Uni en vue de corriger les effets pervers de la **rémunération au résultat**. La formule envisagée prévoit de rémunérer les opérateurs privés sur la double base des résultats obtenus et de la distance à l'emploi des personnes accompagnées.
- Le projet de réforme britannique visant à promouvoir l'**entraide entre les chômeurs** comme moyen d'accélérer le retour à l'emploi.

(1) Voir tableau 16.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	9
A. L'ÉTUDE	9
B. LA MÉTHODE.....	9
C. LES LIMITES DE LA MÉTHODE	10
I. PRÉSENTATION DES PAYS ÉTUDIÉS.....	13
A. ALLEMAGNE	13
B. PORTUGAL	14
C. ROYAUME-UNI	15
D. SUÈDE	16
E. MISE EN PERSPECTIVE	17
II. ANALYSE COMPARATIVE.....	18
A. COMPARAISON DES CONTEXTES NATIONAUX.....	18
1. Le marché de l'emploi et le chômage	18
2. L'indemnisation du chômage	21
3. Les minima sociaux.....	25
B. LES SERVICES ET LEUR MISE EN ŒUVRE.....	26
1. Le service public de l'emploi	26
2. Les dépenses publiques sont inégalement affectées par la crise	29
3. Les moyens humains sont relativement plus faibles en France	32
4. Les dépenses françaises par chômeur sont proches de la moyenne	33
5. Une tendance à l'externalisation des services.....	34
6. Le suivi porte essentiellement sur le retour à l'emploi	35
C. LE NIVEAU DE SERVICE.....	37
1. Le rôle central des conseillers	38
2. Les services fournis varient en volume et en qualité	39
D. PUBLICS CIBLÉS ET ATTEINTS	42
1. Un ciblage des publics les plus en difficulté.....	42
2. Participation aux différents types de services.....	43
3. Recours et non recours aux services et prestations.....	46

E. SATISFACTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI	46
1. Des enquêtes plus occasionnelles que régulières.....	46
2. Le niveau de satisfaction dépend de la question posée.....	47
3. Peut-on comparer la satisfaction ?	49
F. IMPACT SUR LE RETOUR À L'EMPLOI	49
1. Modalités de suivi et d'évaluation	50
2. Retour à l'emploi et autres indicateurs d'impact	52
3. Les services reçus augmentent-ils le retour à l'emploi ?	54
G. ENSEIGNEMENTS DES ANALYSES D'IMPACT	57
1. Le suivi renforcé améliore le retour à l'emploi	57
2. L'individualisation semble améliorer le retour à l'emploi.....	58
3. L'externalisation n'accélère pas le retour à l'emploi	58
4. La pratique des conseillers influence le retour à l'emploi	59
5. L'efficacité des formations est variable	60
6. Les formations sont relativement plus efficaces en période de récession	60
7. L'effet de dissuasion augmente le retour à l'emploi.....	61
8. Les contrôles et sanctions renforcent l'efficacité des prestations.....	61
9. État des connaissances sur les impacts	62
H. COÛT-EFFICACITÉ	62
1. Efficience comparée des différents types de services.....	63
2. Stratégies d'amélioration de l'efficience.....	64
III. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS	67
A. LES TENDANCES COMMUNES AUX PAYS ÉTUDIÉS	67
B. OÙ SONT LES MEILLEURES PERFORMANCES ?	68
C. OMBRE ET PÉNOMBRE DANS LES CONNAISSANCES	69
D. INNOVATIONS INTÉRESSANTES	70
ANNEXES.....	71
I. GLOSSAIRE	71
II. BIBLIOGRAPHIE	73

INTRODUCTION

A. L'ÉTUDE

Cette étude, pour le compte du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale, compare l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans cinq pays européens : l'Allemagne, la France, le Portugal, le Royaume-Uni et la Suède.

Elle traite, sur les cinq dernières années, d'une part, de la qualité et de l'efficacité du suivi des demandeurs d'emploi par les organismes de placement (par le service public de l'emploi ou par des prestataires privés) et, d'autre part, de la performance des principaux dispositifs et prestations d'accompagnement proposées aux demandeurs d'emploi, telles que les contrats aidés, les formations et les aides à la création d'entreprise⁽¹⁾.

L'étude s'est attachée à rassembler l'information disponible et comparable, à repérer les meilleures performances⁽²⁾ et à identifier les bonnes pratiques au regard de la qualité des activités mises en œuvre (niveau de service, satisfaction), de leur efficacité et de leur efficacité en vue de tirer des enseignements transférables dans le contexte français.

B. LA MÉTHODE

Cette étude est essentiellement basée sur l'information institutionnelle et académique disponible publiquement dans la langue des pays concernés et en anglais. Cette information a été complétée par des brefs contacts dans les services publics de l'emploi en vue d'accéder à d'autres données en leur possession. L'étude n'est donc fondée que sur des informations préexistantes.

Dans chaque pays concerné, l'étude a mobilisé un expert national disposant d'une connaissance approfondie du contexte, de la politique d'emploi et pouvant accéder à l'information institutionnelle de façon privilégiée. La méthode a reposé sur :

- L'identification des études existantes et des données statistiques comparables sur tout ou partie des 5 pays ;

(1) Les termes de « prestations » et de « suivi » sont employés au sens du rapport conjoint de l'IGAS et du Centre d'études de l'emploi d'octobre 2007 relatif aux prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Grivel & al., 2007).

(2) Les termes « performance », « efficacité » et « efficacité » sont définis dans l'Annexe I.

- L'élaboration de typologies et la définition des indicateurs nécessaires à l'étude comparée (types d'activités, types de publics, indicateurs de moyens, de services fournis, de qualité, d'atteinte du public, d'impact) ;
- Les investigations par pays sous la supervision des experts nationaux et sur la base d'une note méthodologique commune, chaque rapport par pays comprenant une description brève des interventions étudiées (activités, publics) et non étudiées, la présentation complète des informations recueillies et des interprétations, structurée selon la grille d'investigation, et une auto-appréciation des limites méthodologiques de l'étude ;
- L'analyse transversale des rapports de chaque pays sous forme de la présente synthèse.

C. LES LIMITES DE LA MÉTHODE

L'équipe d'étude a dû faire face à des contraintes pratiques et méthodologiques. D'un point de vue pratique, la courte durée disponible (début juillet à mi-octobre 2011) et l'intervention de cinq équipes nationales ont créé une forte pression sur le calendrier des travaux. L'équipe d'étude estime que cette contrainte n'a pas eu d'effet dommageable sur l'accès à l'information. Par contre, les questions de comparabilité de l'information auraient pu être traitées de façon plus approfondie si plus de ressources et de temps y avaient été consacrés.

La principale limite méthodologique concerne la comparabilité et se décline ainsi :

- Les termes employés pour décrire les services d'accompagnement, les publics ou les institutions concernées n'ont pas toujours le même sens d'un pays à l'autre, au point de rendre certaines traductions problématiques ;
- Les comparaisons portent sur des catégories d'interventions (ex : formations) qui recouvrent des activités parfois très diverses (ex : formation pure ou en alternance, générique ou spécifique, qualifiante ou non, courte ou longue) ;
- D'un pays à l'autre, les catégories d'interventions comparées sont susceptibles de se combiner différemment selon les parcours individuels ;
- Certaines interventions sont centralisées et peuvent faire l'objet de constats au niveau national, alors que d'autres sont susceptibles de varier fortement d'une région à l'autre au sein d'un pays donné. À cela s'ajoute le fait que le marché de l'emploi peut être plus ou moins équilibré selon les régions.

Compte tenu de ces limites, les différences de performances susceptibles d'être relevées au niveau national sont explicables au moins autant par le contexte économique, la nature des interventions et le profil des publics visés que par les mérites intrinsèques des interventions concernées.

Une autre limite de cette étude tient à la temporalité des informations présentées. Certaines informations concernent des réformes en cours de

formulation tandis que d'autres décrivent des dispositifs en cours de mise en œuvre ou leurs résultats à court terme. S'agissant des leçons apprises grâce à l'évaluation des impacts, un délai d'observation et d'analyse de plusieurs années est requis, plus encore en cas de validation académique, ce qui empêche de couvrir les réformes récentes.

I. PRÉSENTATION DES PAYS ÉTUDIÉS

Outre la France, quatre autres pays ont été étudiés et sont brièvement présentés dans cette première partie : Allemagne, Portugal, Royaume-Uni et Suède⁽¹⁾. Le choix s'est fait dans un souci de diversité allant du nord au sud de l'Europe, des systèmes centralisés et décentralisés et des pays où les partenaires sociaux jouent un rôle important ou minime. Si les ressources disponibles avaient été plus importantes, l'étude aurait mérité d'être étendue au Danemark et/ou aux Pays-Bas en raison de l'importance des travaux d'évaluation disponibles dans ces pays.

A. ALLEMAGNE

Au cours des années 2000, la baisse du taux de chômage a été en moyenne nettement plus marquée en Allemagne que dans la zone euro alors que les performances de croissance ont été sensiblement les mêmes des deux côtés. Entre 2005 et 2010, le taux de chômage a continué à baisser. Cette évolution favorable est en partie attribuable au fait que la population active est restée stable alors qu'elle augmente dans la zone euro.

Le système de sécurité sociale repose sur le principe de solidarité entre les jeunes et les personnes âgées, les personnes en bonne santé et les personnes malades, entre personnes avec un haut revenu et personnes plus démunies, entre familles et personnes vivant seules. S'agissant de l'assurance chômage, qui est un des volets du système de sécurité sociale, elle se décompose en une allocation chômage (UB) versée aux personnes ayant cotisé sur une certaine période et une « assistance chômage » (UB2) destinée aux chômeurs de longue durée. Les partenaires sociaux sont très influents dans la conception et la mise en œuvre de ce système.

La politique de l'emploi a été profondément réformée entre 2002 et 2005 (réformes Hartz) alors que le pays faisait face à un chômage élevé et à une faible croissance de l'emploi. Ces réformes sont fondées sur le principe du « *Fördern und Fordern* » (promouvoir et exiger). Elles comportent des incitations à la recherche d'emploi (ex. durée d'indemnisation plus courte, exigence d'une recherche active d'emploi) et une réorientation de l'accompagnement des chômeurs, la formation étant réduite au profit de l'aide à la recherche d'emploi. En parallèle, le marché du travail a été libéralisé.

La République fédérale d'Allemagne est caractérisée par une forte délégation de compétences aux 16 *Länder*. Jusqu'aux grandes réformes de la dernière décennie, les *Länder* ont fait figure de « laboratoires » de la politique de l'emploi et leur implication se poursuit sur une base de volontariat. Ceci dit, le

(1) Les termes de « prestations » et de « suivi » sont employés au sens du rapport conjoint de l'IGAS et du Centre d'études de l'emploi d'octobre 2007 relatif aux prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi (Grivel & al., 2007).

service public de l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) est une agence indépendante de niveau fédéral dont la gestion est déconcentrée au niveau régional et local. Cette agence « intègre » toutes les fonctions de traitement du chômage, y compris les sanctions en cas de recherche d'emploi insuffisante. Cependant le recours de plus en plus important à l'externalisation limite la capacité de l'agence à assurer cette intégration.

La déconcentration et l'externalisation des services de l'emploi compliquent la production d'informations de suivi au niveau fédéral, et interdisent toute grande évaluation des impacts à ce niveau. Cependant, des évaluations nombreuses et de bonne qualité sont conduites sur des mesures et/ou des territoires spécifiques. Ces évaluations sont remarquablement bien synthétisées au niveau fédéral, ce qui permet un réel effet d'apprentissage, et aussi d'accumulation des connaissances à l'échelon international, ce dont témoigne cette étude.

En 2011, et sur la base de ces évaluations, le gouvernement projette l'adoption d'une loi sur l'amélioration de l'insertion des chômeurs sur le marché du travail. Les objectifs affichés sont de donner davantage de liberté de mise en œuvre au niveau local, d'augmenter le budget consacré au retour à l'emploi, et de lutter contre « l'effet d'écramage » (c.à.d. le fait d'aider en priorité ceux qui en ont le moins besoin).

B. PORTUGAL

Le taux de chômage portugais a été en augmentation quasi constante depuis dix ans, résultant à la fois d'une faible croissance de l'économie nationale et d'un retard conséquent en termes de qualification de la main d'œuvre. La crise financière actuelle assombrit encore ce tableau. Ainsi la proportion de chômeurs de longue durée qui avait baissé de 6 points après 2005 vient de remonter de 8 points.

Du fait de sa relativement grande dépendance aux fonds structurels européens, et sans même parler du soutien financier lié à la crise de l'euro, la Portugal a fortement articulé sa politique de l'emploi et le « Programme national de réforme » préparé dans le cadre de la « coordination ouverte » des politiques socio-économiques nationales dans l'Union européenne.

La politique de l'emploi est définie et conduite par le gouvernement central après consultation des partenaires sociaux. Depuis 2005, les réformes se sont succédé dans le sens d'une réduction de l'indemnisation du chômage (ex. : durée d'indemnisation et taux de remplacement réduits, critères d'éligibilité plus stricts), d'une plus grande incitation à la formation professionnelle et d'une application du principe de « flexicurité »⁽¹⁾.

(1) Allègement des règles applicables aux licenciements, associé à une sécurisation du parcours de retour à l'emploi des personnes licenciées.

Cet ensemble de réformes a aussi promu de façon transversale la modernisation et le renforcement du service public de l'emploi (Institut national pour l'emploi et la formation professionnelle), ainsi que de ses prestations, notamment dans la relation avec les usagers du service et leur accompagnement. L'intégration des différentes fonctions de suivi et accompagnement des chômeurs est plutôt forte. Leur mise en œuvre est déconcentrée au niveau régional (5 délégations) et local, mais dans le cadre de règles relativement homogènes.

Du fait de l'homogénéité des dispositifs à l'échelon national, il est possible d'obtenir des informations de suivi assez systématiques sur les coûts, les activités, les publics atteints et leur retour à l'emploi après un an. Par contre, et malgré l'obligation d'évaluation imposée par le Fonds social européen, il n'existe pas d'analyse de l'impact de l'accompagnement (c.a.d. la contribution de l'accompagnement au retour à l'emploi).

Dans le climat de crise qui prévaut actuellement dans le pays, de nouvelles réformes ont été lancées en 2010, sans toutefois changer la tendance des années précédentes. Un accent particulier a cependant été mis sur l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

C. ROYAUME-UNI

Pour l'essentiel de la période couverte par cette étude, le Royaume-Uni a eu un taux de chômage plus faible que les autres pays étudiés. Cependant, ce taux s'est brusquement accru de 3 points à la suite de la crise, amenant le pays au même niveau que les autres. La part des chômeurs de longue durée, en légère croissance au cours des cinq dernières années, a également bondi (+8 points) en 2010.

La protection sociale est traditionnellement sous la responsabilité du gouvernement, avec une implication des partenaires sociaux nettement plus faible qu'en Europe centrale ou en Scandinavie. La décentralisation, qui a fortement autonomisé l'Écosse et le Pays de Galles, n'a pas changé de manière significative la gouvernance de la politique de l'emploi, laquelle reste du ressort du ministère du Travail (*Department for Work and Pensions*).

Au cours des dernières années, les réformes de la politique de l'emploi ont suivi les changements de majorité. À la suite de son investiture en 1997, le gouvernement travailliste a mis en place plusieurs programmes visant à promouvoir le retour des chômeurs à l'emploi et l'accès à l'emploi des personnes inactives. Ces programmes ont été progressivement ajustés et regroupés en tenant compte de l'expérience acquise par les décideurs publics.

En parallèle, le service public de l'emploi (*Jobcenter Plus*) a été chargé de gérer de façon très intégrée toutes les fonctions de suivi et d'accompagnement des chômeurs. Cette logique de guichet unique s'est étendue à d'autres allocations sociales complémentaires visant les mêmes publics, telles que les dégrèvements

d'impôts locaux pour les personnes en difficulté ou des aides au logement (*housing benefits*). Le recours à l'externalisation s'est fortement développé avec une formule innovante d'incitation à la performance sous forme de paiement au résultat.

Au Royaume-Uni, les informations de suivi sont généralement de bonne qualité, mais pas faciles à agréger au niveau national compte tenu de la multiplicité des dispositifs et de leurs évolutions fréquentes. À cause des modalités d'externalisation, il est possible d'obtenir des informations sur la performance de l'accompagnement des chômeurs, avec un degré de précision bien supérieur à celui des autres pays. Par contre, cette information s'arrête aux indicateurs de retour à l'emploi. De façon surprenante, il n'a pas été possible de trouver des évaluations estimant de façon quantitative la part du retour à l'emploi attribuable à l'accompagnement, alors que de telles études sont régulièrement conduites en Allemagne, en France et en Suède.

L'alternance de 2010 se traduit actuellement par des réformes en profondeur. Les dispositifs existants sont progressivement regroupés au sein d'un programme principal d'aide aux demandeurs d'emploi (*Work Programme*). Celui-ci est complété par un certain nombre d'initiatives visant à créer de l'entraide entre les chômeurs (*Work Clubs*), des emplois d'insertion temporaires (*Work Experience*) et des clubs de créateurs d'entreprises.

D. SUÈDE

La Suède a un marché de l'emploi relativement équilibré avec un taux de chômage qui évolue à environ 1 % en dessous de la moyenne des quinze États membre de l'Union européenne avant élargissement.

Le système de protection sociale suédois est organisé en trois volets : l'assurance chômage définie au niveau national, l'assurance santé, et l'aide sociale qui est de la responsabilité des municipalités. La gestion et l'amélioration de la politique de l'emploi relèvent du gouvernement, mais la formulation des réformes politiques est largement influencée par les partenaires sociaux.

À la suite d'une forte montée du chômage, la politique de l'emploi a été réformée dans les années 1990. Une part importante des ressources a été orientée vers les programmes de formation. Cependant, une première vague d'évaluations a montré que l'efficacité de ces programmes était plutôt décevante notamment parce qu'ils tendaient à recruter les participants les moins éloignés de l'emploi.

De nouvelles réformes ont été décidées depuis 2001. Elles ont restreint l'indemnisation du chômage et des arrêts maladie, et ont mis en place des « programmes de garantie d'activité ». Les chômeurs participant à ces programmes s'engagent dans des parcours qui commencent par une aide personnalisée à la recherche d'emploi (« *coaching* »), et se poursuivent en cas de besoin par plusieurs étapes successives allant jusqu'à l'obligation d'accepter un

emploi subventionné que tout employeur peut créer sous réserve qu'il ne se substitue pas à un emploi ordinaire.

En 2008, le service public de l'emploi est devenu une agence nationale délivrant les prestations de façon unifiée alors qu'elles étaient précédemment déconcentrées à l'échelon des vingt régions. Malgré cela, le système suédois est loin d'être intégré. Par exemple, le contrôle des indemnités de chômage et les sanctions en cas d'abus échappent en partie au service public de l'emploi. À noter que l'externalisation des services se développe depuis peu, et que le suivi et l'évaluation sont particulièrement bien faits (ou en tout cas particulièrement transparents), ce qui permet à cette étude d'être relativement plus complète en ce qui concerne la Suède.

Les dernières réformes ont été contestées par l'opposition et les syndicats, qui soulignent l'importance d'une sécurité financière pour les personnes en difficulté. La qualité des emplois d'insertion a également été critiquée, ainsi que le fait qu'ils renforceraient rarement les compétences des participants. Selon certains points de vue, les entreprises qui offrent des emplois d'insertion obtiendraient des subventions trop généreuses, de nature à attirer des employeurs peu scrupuleux.

E. MISE EN PERSPECTIVE

Par rapport aux quatre autres pays étudiés, le taux de chômage de la France se situe dans la moyenne. Les partenaires sociaux y jouent un rôle moins important qu'en Suède ou en Allemagne, mais plus important qu'au Portugal ou au Royaume-Uni. Notre pays a fait évoluer sa politique de l'emploi dans le même sens que les autres, en développant l'aide et l'incitation au retour à l'emploi aux dépens de la logique purement assurantielle qui a longtemps prévalu. La politique française de l'emploi est plus centralisée que dans les autres pays, à l'exception du Portugal. Les récentes réformes du service public de l'emploi ont suivi des chemins comparables à celles de la plupart des pays étudiés : intégration des fonctions d'assurance et d'aide au retour à l'emploi, mise en concurrence des services d'accompagnement, individualisation des parcours de retour à l'emploi. La suite du rapport va préciser cette image très synthétique.

II. ANALYSE COMPARATIVE

L'analyse comparative est structurée en sept parties traitant successivement des contextes nationaux (A), des services et de leur mise en œuvre (B), du niveau de service (C), des publics ciblés et atteints (D), de la satisfaction des bénéficiaires (E), de l'impact des dispositifs (F) et enfin de leur rapport coût-efficacité (G).

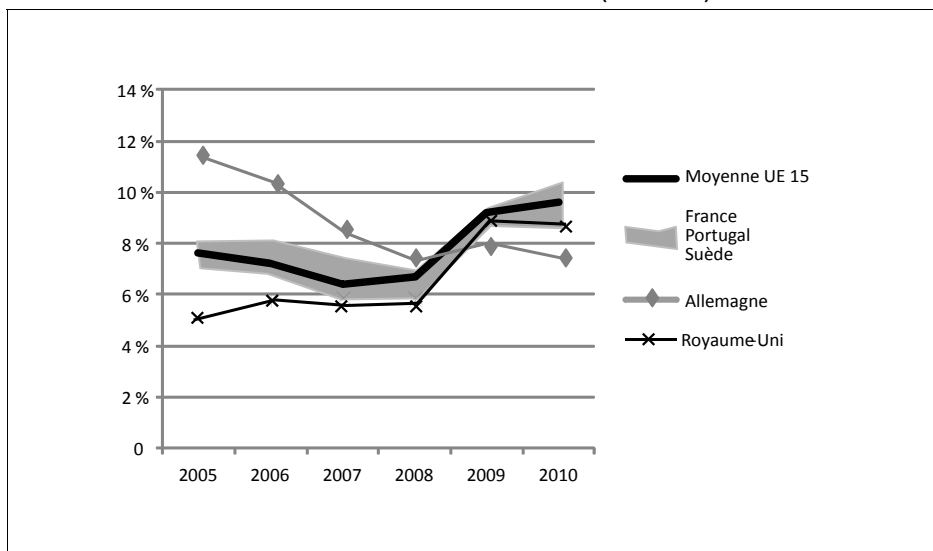
A. COMPARAISON DES CONTEXTES NATIONAUX

Cette première partie présente de façon synoptique quelques éléments de contexte dans les cinq pays. Trois dimensions ont été privilégiées en raison de leurs interférences potentielles avec le retour à l'emploi : le degré d'équilibre du marché de l'emploi, l'indemnisation du chômage et les minima sociaux.

1. Le marché de l'emploi et le chômage

Comme le montre le graphique ci-dessous, le chômage a évolué en France, au Portugal et en Suède dans une plage de +/- 1 % autour de la moyenne des quinze anciens États membres de l'Union européenne, avec un taux légèrement plus haut au Portugal et légèrement plus bas en Suède.

GRAPHIQUE 1 : TAUX DE CHÔMAGE (2005-2010)



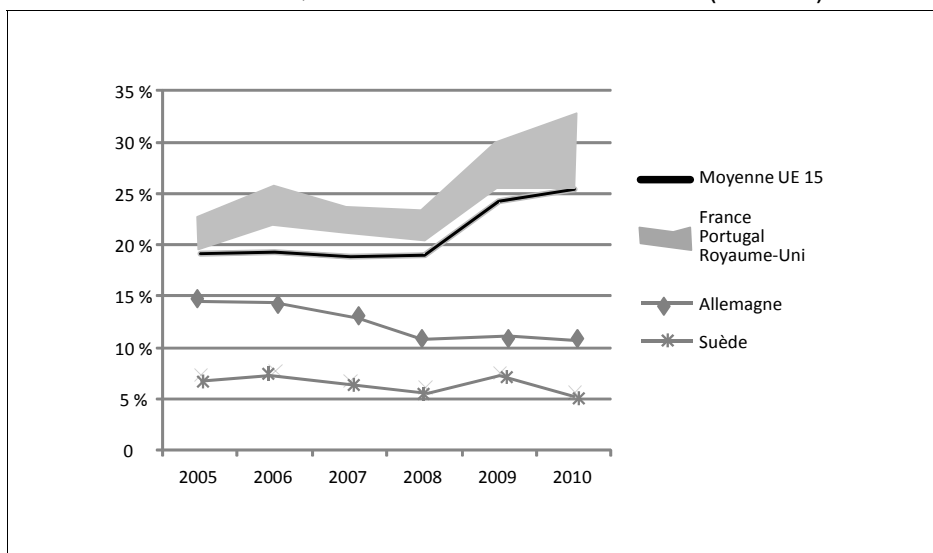
Légende : Taux de chômage en pourcent de la population active. La zone grisée contient les courbes de la France, du Portugal et de la Suède qui s'entrecroisent trop pour être lisibles.

Source : OCDE

Le Royaume-Uni avait un taux nettement plus faible que les autres pays en 2005, mais la crise l'a aligné sur ses partenaires européens. L'Allemagne, qui avait le taux le plus élevé en 2005, a maintenant le taux le plus bas. Dans ce dernier cas, on peut parler d'un contexte économique favorable, mais une part du succès provient probablement de la politique de l'emploi elle-même et des réformes importantes qui l'ont modifiée au début des années 2000 (cf. I/A).

Comme le montre le graphique qui suit, le taux de chômage des 15-24 ans a progressé de près de 6 points en moyenne dans les quinze anciens États membres de l'Union européenne entre 2008 et 2010 pour atteindre 25 %, alors qu'il s'était maintenu à environ 19 % entre 2005 et 2008 dans un contexte d'amélioration généralisée de la situation sur le marché du travail.

GRAPHIQUE 2 : TAUX DE CHÔMAGE DES JEUNES (15-24 ANS)



Légende : Taux de chômage en pourcent de la population active. La zone grisée contient les courbes de la France, du Portugal et du Royaume-Uni qui s'entrecroisent trop pour être lisibles.

Source : Laborsta/OIT

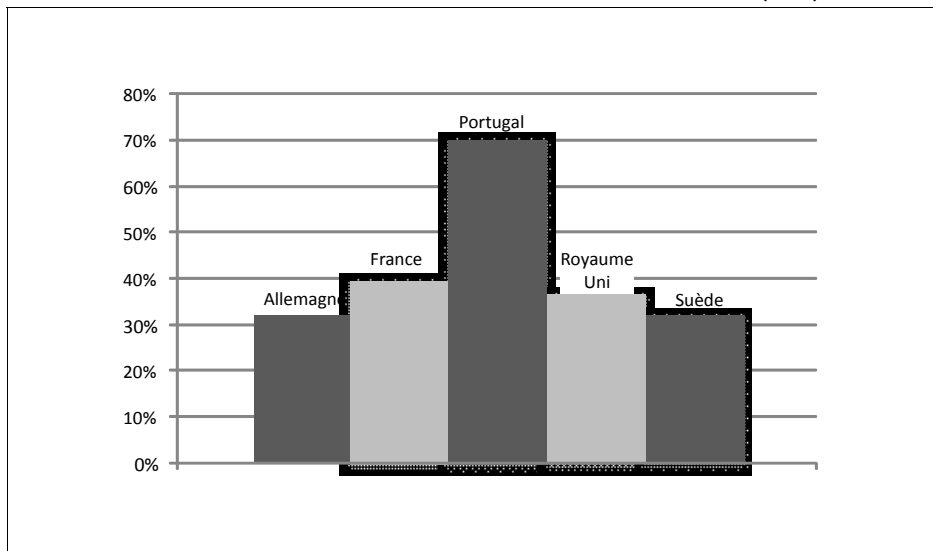
La France, le Portugal et le Royaume-Uni ont eu régulièrement des taux de chômage des jeunes supérieurs à la moyenne des pays partenaires. Au contraire, l'Allemagne et surtout la Suède affichent un faible taux de chômage des jeunes sur l'ensemble de la période.

Une autre population structurellement défavorisée sur le marché du travail est celle des personnes peu qualifiées. Le graphique suivant montre qu'en 2008, la très grande majorité des chômeurs portugais avait un niveau d'éducation inférieur à celui de l'entrée au lycée⁽¹⁾. Cette proportion reste relativement importante en France (40 %) par rapport à des pays comme l'Allemagne ou la Suède (32 %). Ni

(1) c.a.d. inférieur au niveau 3 défini par l'UNESCO (International Standard Classification of Education).

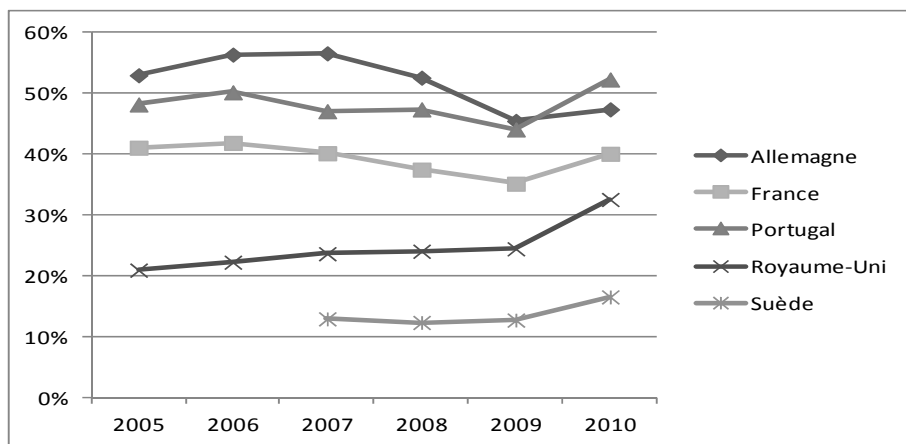
les pourcentages, ni les différences entre pays n'ont évolué de façon sensible au cours des dernières années.

GRAPHIQUE 3 : PROPORTION DES CHÔMEURS PEU QUALIFIÉS (2008)



Légende : Chômeurs dont le niveau d'éducation est inférieur à celui de l'entrée au lycée
Source : Laborsta/OIT

GRAPHIQUE 4 : PERSONNES AU CHÔMAGE DEPUIS 12 MOIS OU PLUS



Légende : pourcent du total des chômeurs
Source : OCDE

Le graphique ci-dessus montre que la Suède a le plus faible taux de chômage de longue durée (17 %). Au contraire, le Portugal (52 %) et l'Allemagne (47 %) sont particulièrement touchés par le chômage de longue durée. La France

se situe au niveau de la moyenne des quinze anciens États membres de l'Union européenne (40 %).

De manière générale, après une période de stabilité ou de décroissance entre 2005 et 2008, la proportion des chômeurs de longue durée s'est accrue au moment de la crise économique, en particulier au Portugal et au Royaume-Uni.

2. L'indemnisation du chômage

L'équilibre entre assurance et aide au retour à l'emploi diffère d'un pays à l'autre et a évolué de façon importante au cours des dix dernières années. C'est un élément de contexte important en raison de l'effet désincitatif ou incitatif que l'indemnisation peut avoir sur la recherche d'emploi par le biais du « salaire de réservation », c'est-à-dire le niveau de salaire minimum qu'un emploi doit offrir pour décider une personne à quitter le chômage. Il est établi qu'un niveau élevé d'indemnisation tend à prolonger la durée du chômage, parfois avec des effets positifs dans la mesure où les personnes concernées finissent par trouver des emplois de meilleure qualité⁽¹⁾.

D'autres éléments importants sont la fréquence des contrôles auxquels sont soumis les bénéficiaires des allocations chômage et les sanctions appliquées en cas d'insuffisante recherche d'emploi. Sur ce plan, les études internationales notamment aux Pays-Bas et en Suisse montrent que les contrôles doivent être complétés par un réel accompagnement des chômeurs pour avoir une incidence sur la sortie du chômage, surtout si les personnes concernées sont éloignées de l'emploi. Par ailleurs, il va sans dire que les sanctions ont une incidence à condition d'être réellement appliquées.

a) D'une logique passive à une logique active

Le tableau qui suit décrit les modalités d'indemnisation du chômage sur la base d'une source homogène pour tous les pays sauf la Suède, pays pour lequel l'information a été reconstituée par les auteurs de l'étude⁽²⁾.

(1) Marimon & al. (1999), Acemoglu & al. (1999), Belzil (2000), Tatsiramos (2009), Deroyon & al. (2010).

(2) Pour la France, les informations concernent les personnes de moins de 50 ans.

TABLEAU 1 – L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE (2010)

	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Taux de cotisation			Pas de cotisation spécifiquement applicable au risque de chômage		
Employeurs	1,40 %	4,00 %			
Salariés	1,40 %	2,40 %			
Total	2,80 % ⁽¹⁾	6,40 %			
Financement par l'impôt	Partiellement				Principalement
Conditions d'affiliation minimale	360 jours d'activité au cours des 24 derniers mois	122 jours d'activité au cours des 28 derniers mois	430 jours d'activité au cours des 24 derniers mois	Système spécifique ⁽²⁾	Environ 65 jours d'activité au cours des 12 derniers mois
Durée d'indemnisation	Entre 6 et 24 mois ⁽³⁾	Entre 4 et 24 mois	Entre 9 et 38 mois	3,5 mois (uniforme)	8 mois
Montant d'indemnisation					
Mode de calcul	% du salaire	Forfait + % du salaire	% du salaire	Forfait	% du salaire
Pour cent	60 à 67		65		70 à 80
Euros / mois				324	
Plafond du salaire de référence (Euros / mois)	4 650 à 5 500 (nouveaux / anciens Länder)	11 540	Aucun	Aucun	/
Montant minimal de l'allocation mensuelle (Euros / mois)	/	829	475	/	/
Montant maximal de l'allocation mensuelle (Euros / mois)	1940 à 2215 (nouveaux / anciens Länder)	-	1425	/	1625
Montant mensuel du salaire minimum national (Euros / mois)	/	1 344	475	1175	/

Source : Unedic 2010 – Situation en septembre 2010

(1) En 2006, en vue de favoriser l'emploi, le gouvernement allemand a décidé de mettre en place une « TVA sociale » permettant d'alléger les cotisations sociales. Les dispositions adoptées au 1^{er} janvier 2007 ont porté le taux normal de TVA de 16% à 19% et ont diminué de 2,3 points le taux de cotisation à l'assurance-chômage. Cependant, face à l'importance du déficit budgétaire, l'ambition « sociale » de la mesure a été revue à la baisse. Ainsi, un tiers seulement de la hausse de TVA a été consacré à la baisse des cotisations, le reste ayant été attribué au budget fédéral. Parallèlement, la moitié de la baisse du taux de cotisation à l'assurance-chômage a été financée par l'Agence fédérale pour l'emploi grâce à l'amélioration du marché du travail et à la réduction de la durée d'indemnisation du chômage induite par la réforme Hartz IV.

(2) Cotisations payées sur 25 fois le « salaire assurable » au cours des deux années précédentes, soit environ 5600 Euros.

(3) 27,25 Euros / jour.

Le tableau ci-dessous complète le précédent avec une information sur le taux de remplacement, c'est-à-dire le montant moyen des indemnités en proportion du salaire précédent. On y constate une certaine égalisation européenne aux alentours de 80 %.

TABEAU 2 – INDEMNISATION EN PROPORTION DU SALAIRE PRÉCÉDENT (2009)

	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Taux de remplacement en % (net en début d'indemnisation pour un couple avec deux enfants et un revenu égal aux 2/3 du revenu moyen)	82	81	77	79	80

Source : OCDE 2011d

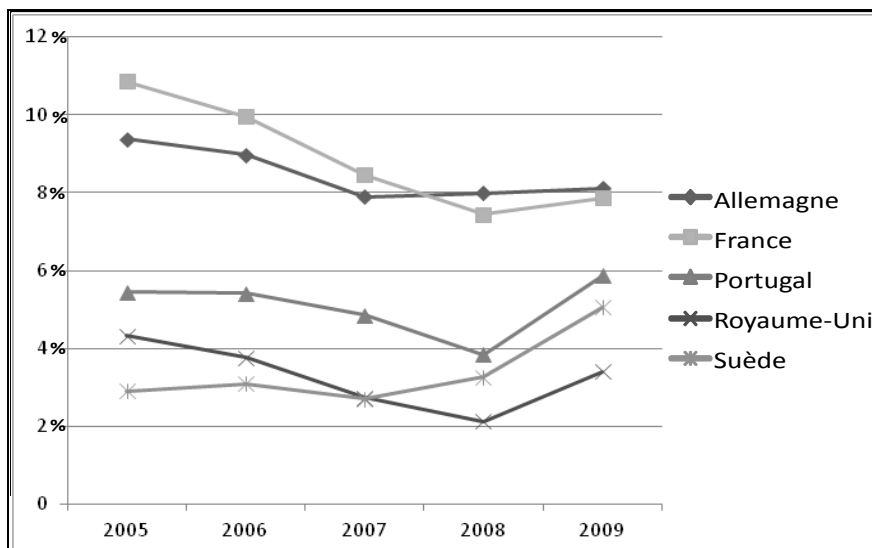
La vue d'ensemble de ces deux tableaux fait apparaître le système suédois comme parmi les plus généreux pour la plupart des critères. C'était déjà le cas dans une étude qui comparait les pays en 2001⁽¹⁾ et dans laquelle la Suède devançait l'Allemagne et la France (à égalité) puis le Royaume-Uni.

Par ailleurs, la Suède semble être le pays où l'assurance chômage couvre le plus grand nombre de personnes (90 % des actifs en 2006). C'était également le cas en 2001 puisque l'étude citée plus haut classait la Suède et le Royaume-Uni en tête, suivis par l'Allemagne puis la France.

Depuis lors, la tendance est à une moindre générosité de l'indemnisation du chômage dans tous les pays étudiés, ce qui correspond à un mouvement de plus grande ampleur et de plus longue durée. En fait, depuis une vingtaine d'années, la logique des systèmes d'indemnisation du chômage s'est considérablement modifiée dans la plupart des pays de l'OCDE. On est progressivement passé d'une logique d'assurance où le rôle de l'indemnisation consistait à lisser le revenu dans les périodes de chômage à une logique plus incitative, privilégiant l'aide au retour à l'emploi et aux transitions professionnelles dans une perspective où la mobilité de la main-d'œuvre est perçue positivement. Le corollaire à ce changement est une complexification de la politique dans laquelle l'indemnisation, le contrôle et les sanctions se combinent à l'accompagnement.

(1) Hasselplflug (2005).

GRAPHIQUE 5 : CHÔMEURS INDEMNISÉS EN PROPORTION DE LA POPULATION ACTIVE



Source : OCDE

Comme le montre le graphique ci-dessus, l'indemnisation du chômage a aussi une dimension conjoncturelle. Ainsi, elle a diminué dans les cinq pays étudiés entre 2005 et 2008 dans un contexte d'amélioration de la situation sur le marché du travail. C'est en Allemagne et en France que l'on trouve la plus grande proportion de chômeurs en cours d'indemnisation dans la population active. Cette proportion est particulièrement faible au Royaume-Uni et en Suède.

Une tendance à la hausse s'observe pour le Royaume-Uni, la Suède et le Portugal à partir de 2008 qui coïncide avec la dégradation de la situation sur le marché du travail (hausse de près de 2 points de pourcentage en moyenne). Cette tendance n'est pas visible en France ni en Allemagne.

b) Un contrôle des efforts de recherche d'emploi très variable

Dans tous les pays considérés, le service public de l'emploi contrôle le fait que les chômeurs indemnisés recherchent activement un travail et sont disponibles pour saisir les propositions qui se présentent. Des sanctions sont prévues si ce n'est pas le cas, sous forme de réduction ou d'interruption des indemnités. Le suivi et l'accompagnement concourent à limiter le nombre de contrôles négatifs et celui des sanctions.

Le tableau ci-après présente pour chacun des pays les conditions relatives à la recherche d'emploi. Les preuves de recherche d'emploi sont généralement des lettres de motivation ou des CV envoyés. En Allemagne, les personnes qui suivent une formation qualifiante sont dispensées de justification jusqu'à l'obtention de leur certificat.

TABLEAU 3 – CONDITIONS RELATIVES À LA RECHERCHE D'EMPLOI (2007)

	Fréquence à laquelle les chômeurs doivent justifier leurs activités de recherche d'emploi	Nombre d'actions à justifier chaque mois // si non spécifié ou variable
Allemagne	Variable selon la catégorie de profil : en moyenne tous les deux mois	//
France	Une fois par mois (après quatre mois)	//
Portugal	Pas de conditions spécifiques jusqu'en 2006 ; conditions variables depuis 2007	//
Royaume-Uni	Deux fois par mois	Dix
Suède	Une fois par mois	//

Source : OCDE, *Perspective de l'emploi*

Les sanctions éventuelles varient selon les motifs de refus (refus volontaire, refus sans raison valable, refus répétés). La comparabilité des données sur ce point est faible. En Suède, on observe une baisse de la proportion de bénéficiaires ayant subi des suspensions ou des réductions d'indemnité entre 2006 et 2010, alors même que le régime des contrôles et sanctions n'a pas été adouci. Ce changement est probablement dû à une recherche d'emploi plus active, résultant des activités d'information et des plans d'action mis en place par le Service public de l'emploi, et aussi à une implication plus forte des conseillers dans le suivi et l'accompagnement des chômeurs.

3. Les minima sociaux

Pour les bénéficiaires de l'assurance chômage qui arrivent en fin de droits, l'alternative est d'accepter un emploi satisfaisant mal leurs attentes ou de rester au chômage en bénéficiant des minima sociaux. Dans la plupart des pays, il se crée donc une zone de porosité dans laquelle les minima sociaux interfèrent avec le retour à l'emploi, ce qui justifie que ce sujet soit évoqué ici. Le tableau suivant présente une comparaison des minima sociaux dans les cinq pays.

TABLEAU 4 – MINIMA SOCIAUX (2007)

	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Existence d'un dispositif de minimum social	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Champ du dispositif		Général	Général	Limité à certains publics	Général
Montant du minimum social net en pour cent du de l'indemnité de chômage pour une personne célibataire sans enfant⁽¹⁾	79 % ⁽²⁾	70 %	30 %	100 %	84 %

Source : Immervoll, 2010

(1) Au cours des premiers mois de chômage, allocation logement comprise.

(2) Indemnité de chômage allouée sans condition de cotisation et jouant un rôle de revenu minimum.

Ce tableau montre qu'en 2007, le RMI français était relativement faible par rapport à l'indemnité de chômage en comparaison avec les autres pays étudiés, le Portugal faisant toutefois exception. A ce constat, il convient d'ajouter une tendance à combiner les minima sociaux à une aide active à la recherche d'emploi (un rôle joué en France par les départements), avec des mécanismes incitatifs proches de ceux destinés aux bénéficiaires de l'assurance-chômage.

B. LES SERVICES ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Rappel des questions : Comment est organisé et gouverné le service public de l'emploi ? Comment cette gouvernance et cette organisation ont-elles évolué sur longue période ? Quelle analyse critique peut-on faire de la notion de « guichet unique » ? Quelles sont les missions du service public de l'emploi dans les pays considérés ? Comment sont alloués les moyens humains aux différentes missions des organismes de placement et d'accompagnement ? Comment s'adaptent-ils aux variations conjoncturelles ? Quels sont le rôle, la place et les modalités de rémunération des opérateurs privés de placement dans le service public de l'emploi ? Un suivi des demandeurs d'emploi intervient-il en amont de la perte de l'emploi ? Est-il poursuivi après la reprise d'un emploi, le cas échéant ?

Cette section traitera d'abord du service public de l'emploi, de ses missions et de son organisation, de son intégration au niveau local, et de sa gouvernance. Sont ensuite abordées les questions de moyens, financiers d'abord et humains ensuite. La section aborde ensuite deux points plus spécifiques : le recours à l'externalisation et le suivi des demandeurs d'emploi.

1. Le service public de l'emploi

Dans le cadre du changement de la logique des politiques de l'emploi (cf. II/A/2/a), le service public de l'emploi (SPE) a connu des réformes plus ou moins profondes dans tous les pays étudiés.

a) Un socle de missions similaires

Les missions de base communes à l'ensemble des SPE des pays considérés regroupent : l'appariement des offres et des demandes d'emploi sur le marché du travail, l'accueil, l'information et l'orientation des demandeurs d'emploi, le suivi, les prestations d'accompagnement et le placement, et le contrôle du respect des obligations de recherche d'emploi par les bénéficiaires d'assurance chômage.

Selon les pays, certaines missions sont plus spécifiquement prises en charge :

- Les services aux entreprises (Allemagne, France) ;
- La formation professionnelle (Allemagne, Portugal) ;

- L'indemnisation des demandeurs d'emploi (Allemagne, France depuis la fusion Assedic-ANPE, Royaume-Uni) ;
- La délivrance d'autres aides publiques telles que l'aide au logement (Royaume-Uni) ;
- Les sanctions (Portugal, Allemagne, France, Royaume-Uni).

Les missions sont organisées de façon plus ou moins centralisée et/ou concentrée selon les pays. Le SPE est centralisé dans les cinq pays, c'est-à-dire qu'il est organisé comme une agence publique de niveau national, chargée de mettre en œuvre une politique décidée au même niveau. Cependant, en Allemagne, les régions volontaires peuvent définir des objectifs complémentaires. Les réformes du début des années 2000 se sont en partie fondées sur des expériences pilotes initiées par certaines régions.

Les missions du SPE sont mises en œuvre par des agences régionales et locales. Ce processus reste relativement concentré en France, au Portugal et au Royaume-Uni. À l'inverse, la déconcentration donne une grande marge d'autonomie aux agences régionales et locales en Suède et encore plus en Allemagne. Cela tient aux origines historiques de l'assurance chômage, traditionnellement portée dans ces deux pays par les partenaires sociaux au niveau local.

b) Une intégration croissante

En parallèle à la combinaison croissante de l'assurance chômage et de l'aide au retour à l'emploi, on observe aussi une intégration croissante de toutes les fonctions relatives aux demandeurs d'emploi au sein du SPE à qui est confié un rôle de guichet unique. Le tableau ci-dessous présente les acteurs responsables de l'indemnisation, du suivi, de l'accompagnement, du contrôle et des sanctions.

Le tableau ci-dessous montre que l'Allemagne, la France, et le Royaume-Uni ont intégré toutes les fonctions d'indemnisation, d'accompagnement, de contrôle et de suivi des demandeurs d'emploi. Ce n'est pas le cas du Portugal et encore moins de la Suède.

C'est au Royaume-Uni que l'intégration semble la plus aboutie. Les agences locales du SPE (*Jobcentre Plus*) sont issues de la fusion en 2002 des *Jobcentre* et des *Benefit Agencies*, sous la forme d'un guichet unique qui délivre également des aides au logement et des aides au paiement des impôts locaux.

En Allemagne, l'Agence Fédérale pour l'Emploi est l'opérateur principal du SPE et a compétence pour l'indemnisation au titre de l'assurance chômage pendant une durée limitée à 12 mois. Elle assure l'accompagnement et l'indemnisation des chômeurs couverts par ce régime. En outre, elle cogère un régime d'indemnisation de solidarité avec les collectivités locales. Dans ce second régime, l'Agence assure l'accompagnement et l'indemnisation des allocataires, tandis que les communes ont la charge de l'assistance sociale et du versement

d'aides complémentaires. L'Agence et les communes conviennent généralement d'établir des guichets uniques.

TABLEAU 5 – INTÉGRATION DES FONCTIONS RELATIVES AUX DEMANDEURS D'EMPLOI (2011)

Pays Fonctions	Allemagne	France	Portugal	Royaume- Uni	Suède
Indemnisation	SPE	SPE et Unedic	Direction générale de sécurité sociale et Institut de sécurité sociale	SPE	Caisses d'allocations chômage
Suivi et prestations d'accompagnement (1)	SPE	SPE	SPE	SPE	SPE
Contrôle	SPE	SPE	SPE	SPE	SPE et Office national de l'assurance chômage
Sanctions	SPE	SPE	SPE	SPE	Caisses d'allocations chômage

Source : Auteurs de l'étude

En France, la réforme de 2008 a intégré les principales fonctions relatives aux demandeurs d'emploi au sein de Pôle Emploi. L'aide à la recherche d'emploi reste cependant fragmentée dans la mesure où d'autres acteurs, comme les départements ou les missions locales, remplissent des fonctions en partie similaires pour les bénéficiaires des minima sociaux et pour les jeunes entrant sur le marché du travail.

Dans les pays où le suivi et l'accompagnement sont en partie sous-traités à des opérateurs privés (cf. II/B/5), certaines fonctions sont à nouveau découplées au risque d'affaiblir le concept de guichet unique. Ainsi, en Allemagne, le contrôle effectué par le SPE dépend plus ou moins des informations communiquées par les opérateurs privés de placement, information dont il ne peut vérifier complètement la validité. Ce problème est traité au Royaume-Uni sous forme d'obligations contractuelles rigoureuses pour les sociétés contractantes.

c) Des modèles de gouvernance contrastés

La gouvernance des systèmes d'indemnisation et d'accompagnement des chômeurs se partage entre le gouvernement et les partenaires sociaux de façon variable.

Au Royaume-Uni et dans une moindre mesure au Portugal, la formulation des politiques relève essentiellement du gouvernement. La consultation des partenaires sociaux a une place limitée, surtout au Royaume-Uni. En Allemagne, les partenaires sociaux jouaient un rôle important dans la définition des règles

(1) Dans la plupart des pays, l'accompagnement est susceptible d'être sous-traité en tout ou en partie à des opérateurs privés.

d'indemnisation du chômage au niveau national et dans sa mise en œuvre au niveau local. Ce rôle traditionnel reste d'actualité dans la mesure où les partenaires sociaux sont membres du Conseil d'administration du SPE et y font des contributions actives, comme par exemple lors de la gestion de la crise de 2008. Cependant leur poids a évolué à la suite des réformes du début des années 2000 et leur influence a été jugée comme déclinante⁽¹⁾. En Suède, la gestion et l'amélioration de la politique de l'emploi à l'échelle nationale sont une préoccupation centrale du gouvernement, mais la formulation des réformes politiques est largement influencée par les partenaires sociaux.

La France est dans une position intermédiaire par rapport aux deux groupes de pays précités. Les partenaires sociaux y ont un rôle fixé par le législateur à plusieurs niveaux : ils contribuent à la fixation des règles d'indemnisation du chômage, des règles relatives à l'affiliation et aux contributions sociales relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage. Par ailleurs, au sein de l'Unedic, ils conservent la responsabilité de la gestion de l'assurance-chômage.

Le tableau qui suit synthétise les rôles respectifs du gouvernement et des partenaires sociaux dans l'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

TABEAU 6 – RÔLE DES PARTENAIRES SOCIAUX (2007)

Pays Fonctions	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Indemnisation	Tripartite	Paritaire	État	État	Paritaire
Suivi / contrôle	Tripartite	Tripartite	État	État	Tripartite
Sanction	Tripartite	État	État	État	Paritaire
Modèle de gouvernance	État et partenaires sociaux	Intermédiaire	État seul	État seul	État et partenaires sociaux

Source : d'après Ferracci, 2007

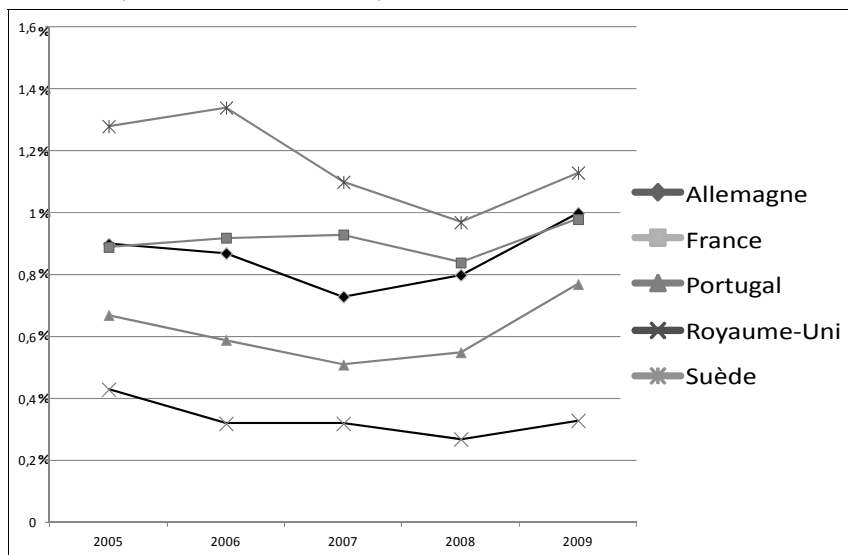
2. Les dépenses publiques sont inégalement affectées par la crise

Les dépenses publiques relatives aux politiques du marché du travail varient sensiblement suivant les pays considérés. Au regard du graphique ci-après, ces cinq pays ont connu une baisse des dépenses publiques consacrées aux

(1) Weishaupt (2011).

mesures actives⁽¹⁾ en faveur du retour à l'emploi entre 2005 et 2008, puis une hausse.

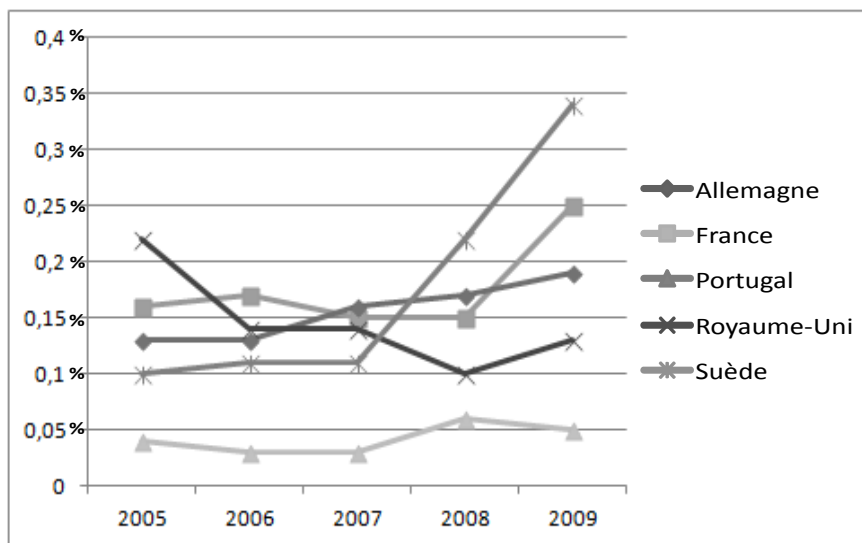
GRAPHIQUE 6 – DÉPENSES PUBLIQUES TOTALES EN FAVEUR DU RETOUR À L'EMPLOI



Légende : pourcent du Produit Intérieur Brut - Source : OCDE

(1) Mesures visant le retour à l'emploi par opposition aux mesures destinées à lisser le revenu pendant les périodes de chômage. Selon les statistiques fournies par l'OCDE, les dépenses consacrées aux mesures actives regroupent : le SPE, la formation professionnelle, la rotation dans l'emploi et le partage du travail, les incitations à l'emploi, les emplois protégés et la réadaptation, la création directe d'emploi et les aides à la création d'entreprise.

GRAPHIQUE 7 – DÉPENSES PUBLIQUES DE PLACEMENT ET SERVICES ASSIMILÉS



Légende : pourcent du Produit Intérieur Brut - Source : OCDE

Toutes mesures confondues, la Suède est le pays qui investit le plus dans ce domaine (1,13 % de son PIB en 2009). À l'inverse, le Royaume-Uni se caractérise par des dépenses proportionnellement beaucoup plus faibles (0,33 % du PIB, dont la majeure partie est consacrée au SPE). Ces moyens budgétaires réduits sont ciblés sur les publics qui ont la plus faible employabilité (*New Deal*), ainsi que sur les zones à fort taux de chômage qui bénéficient de projets d'action locale (*Employment Zones, Action Team For Jobs*).

Les dépenses totales en faveur du retour à l'emploi évoluent de façon plutôt parallèle dans les cinq pays étudiés, suggérant une réaction conjoncturelle commune. À l'inverse, les dépenses d'accompagnement proprement dites ont évolué de façon plus contrastée. Deux pays (France et Suède) les ont fortement augmentées pendant la crise, ce qui n'a pas été le cas pour les trois autres. Le Portugal se distingue par un niveau de dépense proportionnellement plus faible.

Les dépenses pour les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi, présentées dans le graphique 7, sont une sous-catégorie des dépenses d'aide au retour à l'emploi présentées dans le graphique 6.

Une mise en perspective des deux graphiques ci-dessus montre que l'Allemagne et le Royaume-Uni ont réagi à la crise en augmentant les dépenses dévolues à d'autres mesures (ex. : formations en Allemagne), tandis que le gouvernement portugais n'a pas voulu ou n'a pas pu mobiliser de ressources supplémentaires.

3. Les moyens humains sont relativement plus faibles en France

Pour trois des pays considérés (l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni), il existe des données comparables sur les moyens humains affectés au Service public de l'emploi (SPE) en 2010⁽¹⁾. Ces informations montrent que les effectifs du SPE français ⁽²⁾ s'élèvent à environ 62 000 équivalents temps plein (ETP) dont les trois quarts à Pôle emploi. Les chiffres sont inférieurs au Royaume-Uni (54 000) et supérieurs en Allemagne (127 000).

Comme le montre le tableau suivant, les effectifs rapportés au nombre de chômeurs varient selon la méthode de calcul employée. Si l'on considère les chômeurs au sens de l'Organisation internationale du travail (OIT), alors les effectifs sont similaires pour la France et le Royaume-Uni, avec respectivement 215 et 221 ETP pour 10 000 chômeurs (ou inversement 45 chômeurs par employé). Si l'on s'appuie sur les définitions nationales du chômage (qui ne sont pas nécessairement comparables), alors le nombre de chômeurs par employé est deux fois plus élevé en France. Dans tous les cas de figure, le nombre de chômeurs par employé est beaucoup plus faible en Allemagne.

TABLEAU 7 : EFFECTIFS DU SPE RAPPORTÉS AU NOMBRE DE CHÔMEURS (2010)

	Allemagne	France	Royaume-Uni
ETP pour 10 000 chômeurs au sens de l'Organisation internationale du travail	420	215	221
ETP pour 10 000 chômeurs au sens des administrations nationales	377	159	349

Source : Hespel & al (2011)

Le tableau ci-dessus présente des ratios très globaux relatifs à l'ensemble du personnel du SPE et ils ne comprennent pas les effectifs des opérateurs privés. Ces chiffres ne peuvent donc pas être comparés avec les informations collectées sur le nombre de chômeurs suivies par chaque conseiller, information qui est présentée plus loin (cf. II/C/1).

Le tableau ci-après détaille les effectifs par catégories de missions. Les effectifs sont présentés en nombre d'employés (ETP) et rapportés non pas au nombre de chômeurs comme dans le tableau ci-dessus, mais au nombre de personnes « servies » selon différents indicateurs considérés comme les plus pertinents.

(1) Hespel & al (2011).

(2) Les données couvrent les l'accueil des demandeurs d'emploi, leur indemnisation, l'accompagnement et le placement et les services aux entreprises. Elles englobent les organisations publiques suivantes : services de l'État chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle, Pôle emploi, Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), Unedic et collectivités territoriales.

TABLEAU 8 : EFFECTIFS DU SPE PAR CATEGORIES DE MISSIONS (2010)

Effectifs en ETP		Allemagne	France	Royaume-Uni
Accueil et information	Total	17 112	6 459	6 182
	Pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	27	17	24
Indemnisation	Total	28 902	9 068	8 607
	Pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	60	21	59
Accompagnement	Total	45 405	20 621	27 515
	Pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	150	71	113
Services aux employeurs	Total	5 410	6 307	2 417
	Pour 10 000 demandeurs d'emploi entrants	18	22	10
Administration et autres		30 622	19 601	9 123
Total		127 450	62 056	53 844

Source : Hespel & al (2011)

Le tableau ci-dessus fait apparaître le personnel du SPE français comme proportionnellement moins nombreux pour toutes les missions sauf les services aux entreprises. Il est cependant à noter que les effectifs du SPE britannique sont en forte diminution actuellement.

Les informations présentées dans cette section doivent être prises avec précaution car les chiffres ne comprennent pas les effectifs des opérateurs privés dont l'importance est variable selon les pays et les missions. Cependant, cela ne devrait pas conduire à corriger l'image d'un effectif relativement moins élevé en France que dans les autres pays. En effet, le recours à l'externalisation est relativement moins important dans le contexte français (cf. II/B/5).

4. Les dépenses françaises par chômeur sont proches de la moyenne

Les ratios présentés dans le tableau qui suit ont été calculés sur la base des statistiques de l'OCDE. Ils combinent des informations d'origines différentes et leur comparabilité n'a pas pu être vérifiée.

TABLEAU 9 – DÉPENSES PAR CHÔMEUR (2009)

Euros par chômeur	Pays	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Dépenses de suivi et d'accompagnement rapportées au nombre de chômeurs		2412	1912	505	1868	2787
Dépenses pour les autres mesures d'aide au retour à l'emploi rapportées au nombre de participants		8641	7339	5868	9030	11440

Source : OCDE

Ce tableau fait apparaître des dépenses par chômeur plus élevées en Suède et plus faibles au Portugal, l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni se situant plus près de la moyenne.

5. Une tendance à l'externalisation des services

L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi c'est-à-dire la sous-traitance de tâches jusqu'alors assurées par le service public⁽¹⁾ s'est faite à des degrés divers et selon des modalités variées dans les pays considérés. Cette approche a couvert une partie des besoins induits par la persistance du chômage, et particulièrement du chômage de longue durée, en même temps que se développaient de nouveaux modes d'accompagnement individualisés, en particulier pour certains publics cibles (jeunes, personnes souffrant d'un handicap, etc.).

Encouragés par l'OCDE et contraints par l'Union européenne⁽²⁾, les pays étudiés ont aboli le monopole de placement du service public de l'emploi au début des années 2000, ouvrant la porte à un accompagnement par le secteur privé. Chaque pays a cependant structuré le marché de façon à répondre à des objectifs politiques propres, en intégrant la réforme du SPE dans un mouvement plus vaste de remise à plat des modes de fonctionnement d'un service public issu d'une tradition historique spécifique.

À ce jour, des opérateurs privés contribuent au SPE dans tous les pays étudiés sauf le Portugal. Cette pratique est particulièrement marquée au Royaume-Uni où les opérateurs privés et associatifs sont rémunérés par le SPE pour suivre et accompagner les bénéficiaires des programmes *Flexible New Deal* ou *Pathways to Work*. L'externalisation est limitée aux prestations qui concernent les personnes les plus en difficulté. Un paiement aux résultats conduit à augmenter la rémunération du prestataire si la personne accompagnée retrouve rapidement un emploi. Tous les opérateurs privés sont tenus de respecter un seuil minimum

(1) Une définition est fournie par Nathalie Georges (2007) « l'opération par laquelle la puissance publique établit avec un prestataire privé un contrat pour fournir, en son nom, tout ou partie des services d'accompagnement, de placement et de suivi dans l'emploi des chômeurs, y compris la délégation de la mise en œuvre de l'ensemble du parcours ».

(2) En vertu du principe communautaire de libre concurrence garanti par les articles 85 et 86 du Traité de Rome, les pays européens sont obligés de libéraliser le marché du placement, au moins au niveau réglementaire.

d'exigences défini par le SPE en matière de niveau et de qualité de service. Cependant, en dehors de ces exigences, les prestataires sont libres d'organiser comme bon leur semble la mise en œuvre des prestations sans avoir à en rendre compte au SPE⁽¹⁾.

En ce qui concerne la France, l'Unedic expérimente depuis 2005 le recours à des opérateurs privés pour accompagner vers l'emploi les chômeurs indemnisés considérés comme les plus en difficulté sur le marché du travail. En Allemagne, l'externalisation a été introduite en 2002. Les bénéficiaires du type d'allocation 2 (seuil minimum d'aide sociale) peuvent profiter de ce système sous certaines conditions. Quant aux bénéficiaires du type d'allocation 1 (assurance chômage), ils peuvent décider de recourir à un prestataire privé après 6 mois de chômage, grâce à une somme qui leur est allouée sous forme d'un "bon de placement" utilisable auprès des prestataires de leur choix.

En Suède, afin de faciliter le processus d'appariement des demandeurs d'emploi aux offres d'emploi sur le marché du travail, le gouvernement a mis en place un certain nombre de services, dont des activités d'accompagnement renforcé qui ont été ouvertes à la concurrence du secteur privé.

En 2008, le placement par des prestataires privés concernait 511 000 chômeurs en Allemagne, 481 000 en France et 728 000 au Royaume-Uni⁽²⁾. Rapportés au nombre de chômeurs titrés des statistiques de l'OCDE, ces chiffres conduisent à des ratios de 16 %, 23 % et 30 % respectivement.

On verra plus loin (III/E et III/F/4/c) que l'externalisation des services ne semble pas générer plus de satisfaction ou d'efficacité. Une étude approfondie⁽³⁾ a identifié des effets potentiellement négatifs, dont le plus important est le risque d'écrémage engendré par la rémunération au résultat. Si les opérateurs privés sont payés, au moins en partie, en proportion des retours à l'emploi, ils ont en effet une incitation à prendre en charge prioritairement les personnes les plus proches de l'emploi afin de présenter de bons résultats. Cet « effet pervers » peut être prévenu si, parallèlement à sa propre activité d'accompagnement, le SPE se charge également de surveiller le profil des personnes recrutées par les opérateurs privés. Le SPE britannique envisage d'aller plus loin en intégrant la distance à l'emploi dans le mode de calcul de la rémunération des opérateurs privés.

6. Le suivi porte essentiellement sur le retour à l'emploi

Le terme « suivi » est employé ici au sens de la collecte d'information systématique sur les services délivrés et leurs résultats. L'essentiel des efforts de suivi porte sur les demandeurs d'emploi accompagnés et sur leur devenir après la

(1) Principe de la « boîte noire ».

(2) Hespel *al.* (2010).

(3) Georges (2007).

fin de l'accompagnement⁽¹⁾. Comme le montre le Tableau 10, les indicateurs les plus fréquents sont :

- Le retour à l'emploi,
- La durabilité des emplois retrouvés,
- La récurrence du chômage.

Les autres indicateurs ont été identifiés de façon ponctuelle dans certaines études seulement.

Le retour à l'emploi est le seul indicateur systématiquement suivi, mais avec de fortes différences dans les dates de mesure qui gênent les comparaisons. Une mesure après 12 mois pourrait être un dénominateur commun. Le fait que le taux de retour à l'emploi soit le seul indicateur identifié au Royaume-Uni vient peut-être de ce qu'il joue un rôle clé dans la rémunération des opérateurs privés, mais d'autres indicateurs existent peut-être sans que l'équipe d'étude ait pu y accéder.

Une comparaison plus approfondie peut être faite entre trois pays sur la façon dont les indicateurs de suivi sont utilisés pour rendre des comptes⁽²⁾. Comme le montre le Tableau 11, le SPE britannique fait rapport de ses performances de façon particulièrement transparente et simple.

(1) *L'étude n'a pas trouvé d'exemple de suivi des salariés risquant de perdre leur emploi.*

(2) *Hespel (2011).*

TABLEAU 10 – INDICATEURS UTILISÉS DANS LES RAPPORTS DE SUIVI (2010)

Pays	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Retour à l'emploi après la fin de la mesure d'aide	XXX après 6, 9, 12, 24, 36 et 60 mois	XXX après 6 et 12 mois	XXX après 6 et 12 mois	XXX	XXX après 3 et 12 mois
Durée du chômage		X			X
Sortie du chômage vers la formation					XX
Durée de l'emploi retrouvé	X	X			
L'emploi retrouvé correspond à la formation suivie			X		
Emploi à temps plein	X				
Emploi régulier / durable	X	X (CDD)	X		
Revenu annuel					X
Récurrence du chômage		X Mesuré 6 mois après le retour à l'emploi	X Mesuré 12 mois après la fin de la mesure d'aide		X Mesuré 12 mois après la fin de la mesure d'aide

Légende : Usage très fréquent (XXX), fréquent (XX), rare (X)

Source : auteurs du rapport

TABLEAU 11 : INDICATEURS UTILISÉS DANS LES RAPPORTS D'ACTIVITÉ (2010)

	Allemagne	France	Royaume-Uni
Activités, services délivrés	3	22	4
Satisfaction des bénéficiaires	3	0	1
Résultats	10	3	1
Rapport publié	Non	Non	Oui

Légende : Nombre d'indicateurs mentionnés dans le dernier rapport annuel du SPE

Source : Hespel & al (2011)

C. LE NIVEAU DE SERVICE

Quelles sont les caractéristiques et les règles de fonctionnement du suivi personnalisé du demandeur d'emploi (phases du « parcours d'insertion ») ? En particulier, comment ont-elles évolué dans le temps ? Quels outils de diagnostic (questionnaires de motivation, simulateurs, tests...) sont utilisés, le cas échéant, pour associer les demandeurs d'emploi à des profils ? Avec quels résultats ?

1. Le rôle central des conseillers

Le face-à-face entre conseiller et demandeur d'emploi est au cœur des dispositifs d'insertion dans les pays considérés.

En France, l'organisation des services d'accompagnement aux demandeurs d'emploi repose sur une faible spécialisation des agents et une approche globale de l'intermédiation. Les conseillers sont polyvalents, dans la mesure où l'offre de services aux entreprises, qui émane tant de Pôle emploi que de ses cotraitants, est très fortement intégrée à celle destinée aux demandeurs d'emploi⁽¹⁾. Un agent suit 100 demandeurs d'emploi dans le dispositif des conventions de conversion et le ratio s'élève à un pour 300 dans les Plans d'aide au retour à l'emploi (PARE) et les Projets d'action personnalisé (PAP)⁽²⁾.

En Allemagne, le demandeur d'emploi n'a pas de référent attribué. Dans certaines régions ou communes, les conseillers établissent des relations avec les employeurs du bassin d'emploi local afin d'identifier leurs besoins, puis ils proposent à l'employeur un candidat pour un poste vacant. Cette logique de traitement au cas par cas et en étroite relation avec les entreprises tend à améliorer les chances d'insertion des personnes les plus fragilisées⁽³⁾. En juillet 2011, la moyenne nationale était d'un conseiller pour 232 bénéficiaires de l'allocation chômage⁽⁴⁾.

Au Portugal, en rapportant le nombre de techniciens et conseillers responsables de l'accompagnement au nombre de chômeurs accompagnés en 2009 on obtient un ratio d'un conseiller ou technicien responsable de l'accompagnement pour 239 demandeurs d'emploi accompagnés.

Au Royaume-Uni, le conseiller personnalisé a pour unique mission l'aide et l'accompagnement, le contrôle étant assuré par une tierce personne. Pour proposer la solution la mieux adaptée au demandeur d'emploi, ce conseiller personnalisé est capable de mobiliser de nombreuses ressources relevant de domaines très divers : milieu professionnel de l'entreprise, services médicaux et sociaux, services de formation, etc.⁽⁵⁾ Des données disponibles concernent le programme « *Flexible New Deal* » (FND) qui intervient à partir de la 52^e semaine de perception de l'allocation chômage et est entièrement externalisé. Du fait des différences dans la chaîne de mise en œuvre du FND, le niveau de service est différent d'une région à une autre. Le nombre d'utilisateurs par conseiller peut varier de 60 dans le cas de petits sous-traitants à 120 dans certains des principaux centres. Il est rare que les membres du personnel aient travaillé dans l'organisation en question pendant plus de deux ans, ce qui signifie que le taux de rotation est plutôt fort. La majorité du personnel a une solide expérience dans le domaine des ressources humaines (aide à l'emploi, recruteurs, formateurs).

(1) Ferracci (2007).

(2) Jamme (2011).

(3) SEPEEN (2008).

(4) Source : Agence Fédérale pour l'Emploi, consultée par les auteurs de l'étude.

(5) SEPEEN (2008).

2. Les services fournis varient en volume et en qualité

a) Un parcours de retour à l'emploi individualisé, plus ou moins intensif, contraignant et ciblé

Le parcours du demandeur d'emploi dans les cinq pays considérés suit différentes étapes⁽¹⁾ dont certaines sont comparables au regard de quatre dimensions : l'élaboration du plan d'action, l'actualisation de ce plan au cours de la première année de chômage, les conditions d'entrée dans un programme actif du marché du travail et enfin les mesures spécifiques déployées pour certains publics.

TABLEAU 12 – VOLUME ET QUALITÉ DES SERVICES FOURNIS (2011)

Services	Pays	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Élaboration du plan d'action individuel		1 entretien dans les 6 mois suivant l'inscription	1 entretien dans les 8 jours suivant l'inscription	1 entretien	1 entretien dans les 3 jours suivant l'inscription	2 entretiens
Actualisation et révision du plan d'action		Au bout de 6 mois Entretiens toutes les 8 semaines	Dans les 3 premiers mois Entretiens tous les 15 jours et atelier collectif de recherche d'emploi ... puis entretiens tous les mois à partir du 4 ^e mois	Au bout de 6 mois Entretiens autant que de besoin	Au bout de 2,5 mois Entretiens autant que de besoin	Entretiens toutes les 6 à 8 semaines
Prestations d'accompagnement		Choisies librement par le conseiller	Dépend du profil et de la durée du chômage	Choisies librement par le conseiller	Dépend du profil et de la durée du chômage	Dépend du profil et de la durée du chômage
Obligation de participer aux prestations		Le refus de participer implique une suspension de l'allocation chômage	Pas d'obligation de participer	Le refus de participer implique une suspension de l'allocation chômage	Le refus de participer implique une suspension de l'allocation chômage	Pas d'obligation de participer
Mesures ciblées pour certains publics		Chômeurs les plus éloignés de l'emploi, personnes handicapées, seniors, femmes, bas niveaux de qualification	Chômeurs les plus éloignés de l'emploi	Les jeunes avant 6 mois de chômage, les adultes avant 12 mois de chômage	Les jeunes et les adultes handicapés	Les migrants et les personnes handicapées

Sources : OCDE, 2007 et études par pays

Il apparaît que l'élaboration du plan d'action individuel requiert dans tous les pays au minimum un entretien peu après l'inscription. En Suède, deux entretiens successifs sont nécessaires. L'actualisation et la révision du plan d'action se font selon des modalités et fréquences variables, allant d'un entretien

(1) OCDE (2007).

toutes les 2 semaines (France) à un entretien toutes les 8 semaines (en Suède, Allemagne).

L'entrée dans une mesure d'aide au retour à l'emploi n'est généralement pas obligatoire, sauf au Royaume-Uni où les parcours sont très structurés et strictement définis, avec un parcours général et des parcours ciblés selon des groupes de populations spécifiques. Au contraire, l'accompagnement en Allemagne est individualisé au sens où le conseiller adapte la fréquence des entretiens et les mesures d'aide en fonction de son appréciation de la situation du demandeur. Toutefois, en Allemagne ou en Suède, le refus de participer à une mesure préconisée par le conseiller peut conduire à une suspension du versement de l'indemnité de chômage ou à sa suppression.

Enfin, dans chacun des pays, certains publics sont prioritaires sur les programmes : les chômeurs les plus éloignés de l'emploi en Allemagne et en France, les personnes handicapées en Suède et au Royaume-Uni. Au Portugal, il est fait le choix d'une démarche préventive en ciblant les jeunes au chômage depuis moins de six mois et les adultes au chômage depuis moins de douze mois.

b) Une combinaison de prestations offertes aux demandeurs d'emploi

L'analyse qualitative par pays permet d'illustrer plus précisément les programmes proposés aux publics et de comprendre les spécificités nationales des politiques menées. C'est ce que présente le tableau ci-après.

TABLEAU 13 – LES PRESTATIONS OFFERTES PAR PAYS (2010)

Pays	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Prestations					
Subventions à l'emploi	Aide temporaire aux employeurs qui embauchent des personnes de certains groupes cibles	Création directe d'emploi : les Contrats d'avenir, les contrats d'accompagnement dans l'emploi et les contrats Emploi solidarité ⁽¹⁾	Subvention à l'employeur (2 500 euros + exonération des charges sociales pendant 24 mois) pour l'embauche en CDI d'un chômeur de plus de 6 mois	Subvention de 2340 euros pour l'embauche d'un participant au programme <i>New Deal for Young People</i>	Subventions salariales, en particulier pour les personnes handicapées. Dispositif « nouveau départ » pour les chômeurs depuis plus de 12 mois

(1) Fusionnés aujourd'hui dans le dispositif « Contrat d'insertion ».

Pays	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Prestations					
Aide à la création d'entreprise	Subvention à la création d'entreprise pour une durée maximale de 90 jours	Aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise ⁽¹⁾	Appui technique et aide au financement des projets des jeunes chômeurs de longue durée	Aide d'un montant équivalent à l'allocation chômage + prime de 600 euros pour les participants au programme <i>New Deal for Young People</i>	Aide pour les jeunes de moins de 25 ans participant au programme « Garantie d'activité jeune »
Emplois spécifiques	Emplois subventionnés dans le secteur non marchand Emplois très temporaires dans le secteur marchand destiné aux personnes éloignées du marché du travail ⁽²⁾	Nombreux dispositifs tels que: contrat de professionnalisation, contrat jeune en entreprise, entreprise d'insertion par l'économie, association intermédiaire	Emplois occupationnels au sein de structures publiques ou privées non lucratives	Emplois dans le secteur de l'environnement ou dans le secteur associatif pour les participants au programme <i>New Deal for Young People</i>	Emplois de développement subventionnés, emplois sécurisés et emplois publics protégés
Formation	Bons de formation délivrés par le conseiller Formations courtes qualifiantes destinées aux personnes proches du marché du travail en entreprise ou en milieu scolaire	Allocations de formation, formation institutionnelle (stages, formations conventionnées), formations en alternance, apprentissage	Formation en apprentissage Dispositif de rotation-formation Cours de spécialisations	Formations générales ou professionnelles à temps plein (peu fréquent)	Formations courtes, orientées vers l'industrie, la santé et le transport
Autres aides	Aide spéciale en cas d'addiction, de surendettement, d'enfant à garder	Aide à la garde d'enfants pour les parents isolés (AGEPI)	Aide à la mobilité géographique pour un emploi à plus de 50 km du lieu de résidence	Aide spéciale, ex. : pour achat de vêtements	

Sources : SEPEEN 2008, auteurs de l'étude

c) Un profilage peu utilisé

Le profilage consiste à estimer de façon statistique la probabilité de succès des services fournis. Au terme de cette opération, les demandeurs d'emploi sont affectés prioritairement à tel ou tel parcours de recherche d'emploi⁽³⁾. Deux expériences sont présentées ci-dessous.

(1) Dispositifs ACCRE (aide limitée à un plafond correspondant à 120 % du SMIC et accordée pour une durée d'un an) et NACRE (accompagnement et prêt à taux zéro).

(2) Intitulés «Mini-job à 1 euro ».

(3) Ferracci (2007).

Le profilage, introduit par les réformes Hartz en Allemagne, consiste pour le référent à évaluer les compétences du demandeur d'emploi, ses problèmes, son potentiel sur le marché du travail, ses chances de succès à des entretiens d'embauche pour *in fine* le classer dans une des 4 catégories établies en distinguant les « clients à fort potentiel de réinsertion sur le marché du travail », « clients à activer dans leur recherche d'emploi », « clients à conseiller et accompagner », « clients dont les chances de réintégration sur le marché du travail sont faibles ». Les personnes concernées sont dirigées vers tel ou tel programme d'actions selon leur profil.

En France, un système de profilage a été mis en place en 2006 visant d'une part, à initier de manière optimale l'accompagnement renforcé et d'autre part, à optimiser les dépenses d'accompagnement des chômeurs. En effet, un rapport de la Cour des comptes⁽¹⁾ pointait le fait que des prestations destinées aux chômeurs les plus éloignés de l'emploi avaient profité à des personnes qui en avaient moins besoin. Le système de profilage introduit en décembre 2006 estime le risque qu'un demandeur d'emploi soit confronté à un chômage de longue durée. Aujourd'hui, les conseillers de Pôle Emploi utilisent ce système comme une source d'information. Il n'y a pas d'affectation mécanique de certains profils à certains parcours, autrement dit, il ne s'agit pas d'une véritable démarche de profilage.

On verra plus loin (cf. II/F/4/d) que les connaissances disponibles à ce jour ne permettent ni de confirmer ni de réfuter l'efficacité du profilage en termes de retour à l'emploi.

D. PUBLICS CIBLÉS ET ATTEINTS

Cette section traite des publics ciblés par les mesures actives de retour à l'emploi, du public effectivement atteint selon les types de dispositif et du niveau de connaissance des dispositifs par les publics éligibles.

1. Un ciblage des publics les plus en difficulté

Les prestations et services sont généralement alloués à des publics éligibles en fonction de leur âge, de leur durée de chômage, de leur état de santé et/ou de leur situation familiale. Une difficulté pour appréhender les publics ciblés réside dans le fait qu'un même bénéficiaire potentiel peut cumuler plusieurs caractéristiques. Comme on l'a vu précédemment, le profilage est une façon de catégoriser les publics en intégrant toutes leurs caractéristiques.

D'une manière générale, les dispositifs actifs de retour à l'emploi sont destinés en priorité à des publics considérés comme les plus en difficulté sur le marché de l'emploi.

(1) Cour des comptes (2006).

TABLEAU 14 – PUBLICS CIBLÉS

Cibles	Allemagne	France	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Jeunes		***	***	***	***
Femmes	**				
Seniors	**	**	**		
Personnes handicapées		*	**	***	***
Migrants					***
Demandeurs d'emploi de longue durée	***	***	**	***	***
Parents isolés		*		**	
Créateurs d'entreprise	**	**		*	

* public peu ciblé ; ** public moyennement ciblé ; *** public particulièrement ciblé

Source : Auteurs de l'étude

Au cours de la période 2005-2010, le Royaume-Uni a développé un ensemble de dispositifs visant spécifiquement certains publics. Cependant, les réformes en cours vont dans le sens d'un système unique incluant des parcours individualisés.

2. Participation aux différents types de services

Les graphiques qui suivent sont issues des statistiques de l'OCDE et montrent la participation à différentes prestations délivrées par les services de l'emploi. Sont traitées successivement la formation, l'aide à la création d'entreprise et les emplois aidés. Le nombre des participants est exprimé en pourcentage de la population active. Faute de données statistiques disponibles, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est traité de façon moins systématique sur la base des études par pays.

a) Accompagnement

La participation aux activités d'accompagnement a fortement diminué dans deux pays, le Portugal et le Royaume-Uni.

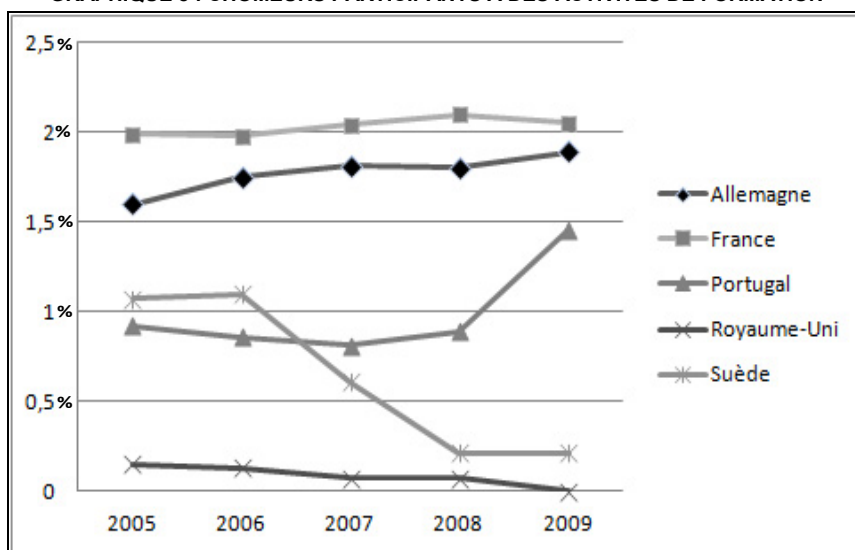
Dans ce dernier pays, la proportion des chômeurs bénéficiant d'un accompagnement a chuté de 82 % en 2000 à 59 % en 2009 en raison des réformes qui ont concentré l'aide sur les publics les plus en difficulté.

Au Portugal, la part des chômeurs bénéficiant de programmes d'aide au retour à l'emploi a connu une augmentation régulière de 69 % à 90 % jusqu'en 2009. En 2010 cette proportion est cependant redescendue à 77 %. La baisse s'explique en partie le fait que le nombre de chômeurs a augmenté tandis que les capacités d'accompagnement et les budgets d'intervention sont restés fixes.

b) Formation

Sont traités ici les dispositifs de formation professionnelle, la formation en entreprise, la formation en alternance et l'apprentissage. Le graphique montre que la France et l'Allemagne utilisent plus la formation que les autres pays étudiés. Le Portugal a fortement augmenté le recours à la formation au moment de la crise. Quant à la Suède, on y observe une réduction du recours à la formation découlant des réformes du début des années 2000 (cf. I/D).

GRAPHIQUE 8 : CHÔMEURS PARTICIPANTS À DES ACTIVITÉS DE FORMATION



Légende : Pourcent de la population active

Source : OCDE ⁽¹⁾

c) Aide à la création d'entreprise

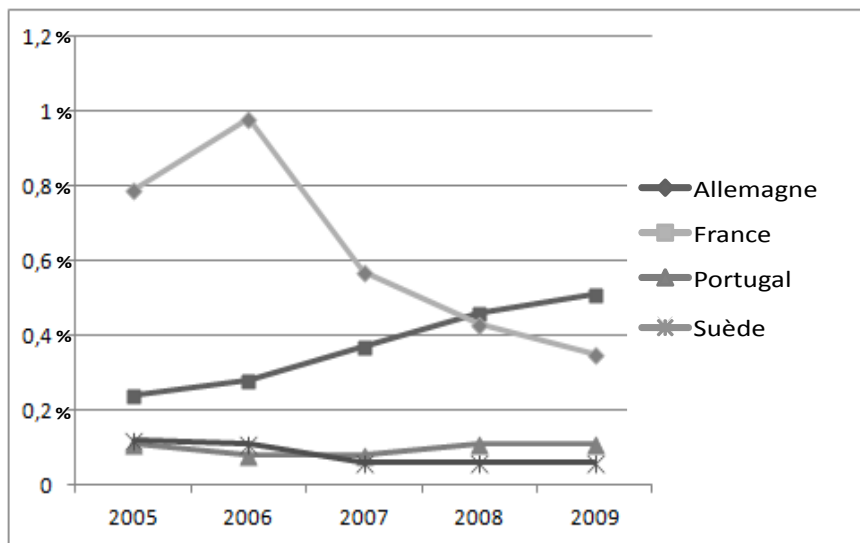
Comme le montre le graphique 9, la France et l'Allemagne se distinguent par le nombre de chômeurs aidés pour créer leur entreprise, avec une tendance croissante pour la France et décroissante pour l'Allemagne. À noter que les données ne sont pas disponibles pour le Royaume-Uni.

d) Emplois aidés

Le graphique 10 concerne les subventions accordées aux employeurs pour le recrutement temporaire de chômeurs, pour le maintien de l'emploi et pour l'emploi de personnes handicapées. Sont également concernés les contrats aidés dans le secteur marchand et non-marchand). La forte chute observée en France en 2008 porte sur les subventions à l'emploi.

(1) OCDE : Stocks de participants aux programmes du marché du travail, catégorie 20.

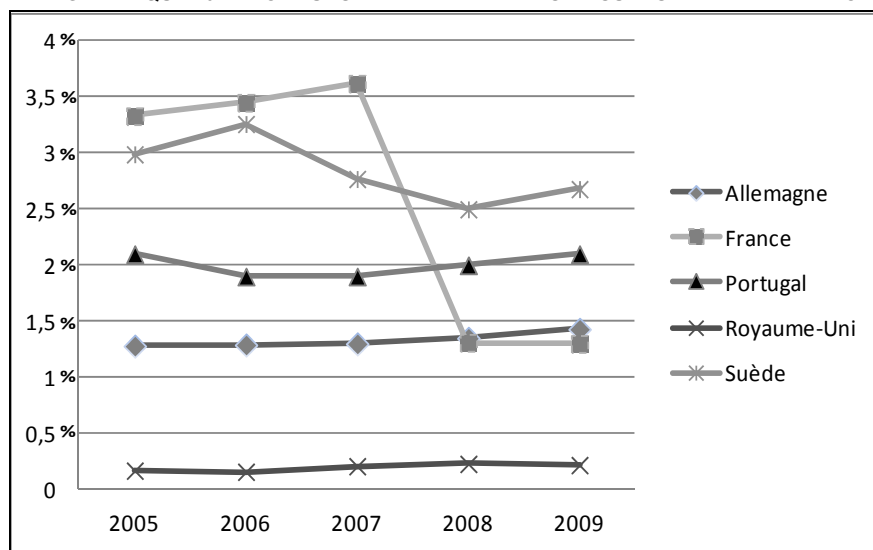
GRAPHIQUE 9 : CHÔMEURS SOUTENUS POUR LA CRÉATION DE LEUR ENTREPRISE



Légende : Pourcent de la population active

Source : OCDE ⁽¹⁾

GRAPHIQUE 10 : CHÔMEURS PARTICIPANT À DES MESURES D'AIDE À L'EMPLOI



Légende : Pourcent de la population active

Source : OCDE ⁽²⁾

(1) OCDE : Stocks de participants aux programmes du marché du travail, catégorie 70.

(2) OCDE : Stocks de participants aux programmes du marché du travail, catégories 30, 40, 50 et 60.

3. Recours et non recours aux services et prestations.

Cette section traite de l'atteinte du public sous l'angle du recours aux services auxquels les demandeurs d'emploi sont éligibles. Le taux de recours à un droit ou à un service est la proportion de personnes éligibles qui en bénéficient réellement⁽¹⁾.

En fait, le niveau des connaissances disponibles dans ce domaine est faible. Une étude sur le non recours à l'indemnisation du chômage en France dresse les constats suivants⁽²⁾ :

- Une part significative des chômeurs éligibles ne font pas valoir leurs droits à l'indemnisation chômage. Le taux de non recours est de 39 % ;
- Les motifs de non recours sont au nombre de quatre : la balance des gains et des pertes financières peut ne pas pencher du côté de l'indemnisation ; l'information sur les règles d'éligibilité peut être imparfaite ; la demande peut être difficile à faire ; l'efficacité de l'accompagnement vers l'emploi peut ne pas être crédible.

E. SATISFACTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Cette section traite de la façon dont la satisfaction des demandeurs d'emploi est appréhendée, présente les informations disponibles, et discute leur comparabilité.

1. Des enquêtes plus occasionnelles que régulières

Rappel des questions posées : La satisfaction des demandeurs d'emploi est-elle mesurée ? Suivant quelles modalités ?

Seule la Suède procède à des enquêtes de satisfaction systématiques dont les résultats sont centralisés et présentés ci-après. Ces enquêtes couvrent également les prestataires externes.

Pour l'Allemagne et la France, on dispose seulement d'études ponctuelles qui ont pu être exploitées pour ce rapport. Au Royaume-Uni, des études approfondies sont conduites tous les deux ans et la dernière a pu être exploitée. Les caractéristiques de ces trois enquêtes spécifiques figurent dans le tableau ci-dessous.

(1) Définition d'après une étude relative aux aides sociales - Hernanz & al. (2004).

(2) Blasco & al. (2010).

TABLEAU 15 – ENQUÊTES DE SATISFACTION SPÉCIFIQUES

Pays	Allemagne	France	Royaume-Uni
Commanditaire	Ministère fédéral	Service public de l'emploi	Ministère (DWP)
Période couverte	2005-2008	2010	2009
Publics	Chômeurs de longue durée	Toutes catégories	Tous les clients du service public de l'emploi ⁽¹⁾ (pas ceux des activités externalisées)
Échantillon enquêté	NC	500 000	NC
Réponses	2400	100 000	4100
Questions sur la qualité de l'interaction avec le conseiller	X	X	X
Questions sur la contribution au retour à l'emploi	X	X	
Catégories sociodémographiques	Âge, sexe, origine (nationale / étrangère)	Toutes	Âge, genre, groupe ethnique, handicap
Catégories géographiques	Niveau national seulement	Toutes	Régions

Source : auteurs du rapport d'après les études pays

L'enquête allemande a été menée par l'IAB (Institut de recherche sur la politique de l'emploi) à la demande du Ministère fédéral du travail et des Affaires sociales, et elle a porté sur les trois années précédant la réforme de l'accompagnement des chômeurs de longue durée. Elle avait donc une visée d'aide à la décision politique plutôt que d'amélioration de la gestion.

2. Le niveau de satisfaction dépend de la question posée

Rappel des questions posées : Les demandeurs d'emploi sont-ils satisfaits du service des conseillers assurant leur suivi et leur accompagnement vers l'emploi ? Sont-ils satisfaits des prestations reçues ? Leur satisfaction évolue-t-elle ? Jugent-ils ces prestations efficaces et conformes à leurs besoins ou souhaits ? Quelles sont leurs principales attentes ou remarques ?

En Allemagne, l'enquête effectuée entre 2005 et 2008 se concentre sur les chômeurs de longue durée et vérifie dans quelle mesure ils ont bénéficié d'un référent unique, ce qui a été confirmé pour les trois quarts d'entre eux, avec une moindre fréquence pour les femmes, pour les personnes d'origine étrangère, et une plus grande fréquence pour les jeunes. La qualité des échanges avec ce référent

(1) À noter que certains ne sont pas chômeurs, mais perçoivent par exemple une pension d'invalidité ou un complément de revenu.

(serviabilité, sympathie) est jugée bonne par 78 % des demandeurs d'emploi. Une large majorité (60 %) considère que l'accompagnement améliore leur situation. Or seule une minorité (40 %) estime que le référent les aide réellement dans leur réinsertion. Les personnes de plus de 50 ans apprécient mieux la relation avec leur référent, mais ils sont moins optimistes quant à ce qu'ils pourront en retirer. *A contrario*, c'est une configuration inverse qui s'observe chez les jeunes. Les femmes sont à la fois moins satisfaites et moins optimistes que les hommes. Les personnes d'origine étrangère sont plus positives dans toutes leurs réponses à l'enquête.

L'étude britannique de 2009 montre un taux global de satisfaction de 75 % par rapport à la qualité de l'accueil (l'étude ne porte que sur ce thème). Les différentes régions affichaient des niveaux de satisfaction relativement homogènes (entre 69 % et 80 %), les habitants de Londres étant les moins satisfaits. Les femmes étaient globalement plus satisfaites que les hommes. D'une manière générale, les jeunes sont plus satisfaits que leurs aînés. Cette différence est probablement due au fait que leur taux de retour à l'emploi est plus élevé. Selon l'origine ethnique déclarée par les personnes interrogées, la satisfaction varie de 69 % à 83 %. Cependant, les auteurs de l'étude considèrent que ces différences s'expliquent par des facteurs géographiques et sociaux plutôt que véritablement ethniques. Enfin, les usagers souffrant d'une maladie longue durée ou d'un handicap sont un peu moins satisfaits que la moyenne (73 %).

En France, l'enquête réalisée par le Service public de l'emploi montre un taux de satisfaction de 66 %. La satisfaction est plus élevée en ce qui concerne l'écoute et l'accueil (79 % et 75 %), et plus faible en ce qui concerne les services d'aide à la recherche d'emploi (52 %). Les publics les plus éloignés de l'emploi sont les moins satisfaits, de même que les personnes qui utilisent moins fréquemment les services de Pôle Emploi. Le taux de satisfaction est variable avec l'âge, il est de 75 % pour les plus de 55 ans et de 59 % pour les moins de 25 ans.

En Suède, les enquêtes qualité montrent un taux élevé de satisfaction des chômeurs par rapport à l'accompagnement reçu de la part du Service Public de l'Emploi (81 % en 2009-2010)⁽¹⁾. Le chiffre correspondant pour les employeurs était de 88 % durant la même année. L'enquête montre aussi que 82 % des chômeurs engagés dans un plan d'action pensent que ce dernier leur est utile ou très utile. Des chiffres légèrement supérieurs sont constatés dans le cas où l'accompagnement est externalisé. Dans une proportion de 86 %, les demandeurs d'emploi sont satisfaits ou très satisfaits de l'aide fournie par l'accompagnateur externe, 84 % d'entre eux pensent que l'accompagnateur avait les compétences requises pour les aider, et 73 % des chômeurs pensent que, dans une certaine mesure ou une grande mesure, l'accompagnement a augmenté leurs chances de trouver un emploi. Il apparaît donc que la satisfaction n'est pas sensiblement différente selon que les services sont délivrés par le public ou le privé⁽²⁾.

(1) ... mais seulement 76% en 2008.

(2) La différence de satisfaction globale est faible (82% et 86%) et peut-être explicable par le fait que les chiffres sont obtenus selon des modalités d'enquête différentes.

C'est en Suède que l'on mesure le meilleur taux de satisfaction des demandeurs d'emploi quant à l'interaction avec leur conseiller (plus de 80 %, mais seulement 76 % en 2008) tandis que tous les autres pays constatent des taux de l'ordre de 75 %.

3. Peut-on comparer la satisfaction ?

La comparabilité des taux de satisfaction est tout d'abord limitée par le fait que les enquêtes n'utilisent pas les mêmes questionnaires. Or on sait que la rédaction des questions et l'ordre de leur passage peut influencer considérablement les réponses. Quand bien même les mesures de satisfaction seraient comparables, pourrait-on dire qu'elles refléteraient la qualité du service ? Rien n'est moins sûr car les enquêtes présentées ci-dessus montrent toutes que la satisfaction varie avec la probabilité de retrouver un travail, dont on conviendra qu'elle ne dépend pas que du service de l'emploi.

Il est cependant possible de comparer les différences de satisfaction selon les services et selon les publics car celles-ci sont mesurées avec le même questionnaire au sein de chaque enquête. Dans presque toutes les enquêtes, on observe que la qualité de l'accueil est perçue de façon bien plus positive que l'efficacité de l'accompagnement. La différence de taux varie entre 0 et 10 points en Suède, mais atteint près de 40 points dans l'enquête allemande (concentrée sur les chômeurs de longue durée) en passant par 20 points en France.

Du point de vue des publics, les enquêtes montrent peu de similarités, par exemple les femmes apparaissent comme plus satisfaites que les hommes dans l'étude anglaise et moins dans l'étude allemande. Il semble cependant que la satisfaction des jeunes (moins de 25 ans) soit légèrement plus élevée et que cela s'explique (au moins en Allemagne et au Royaume-Uni) par leur plus grande probabilité de trouver un travail, comme indiqué plus haut.

La seule comparaison de satisfaction entre service public et service privé vient de Suède et montre qu'il n'y a pas de différence avérée. À noter cependant que l'externalisation est récente dans ce pays et que cette information n'est peut-être pas encore complètement stabilisée.

F. IMPACT SUR LE RETOUR À L'EMPLOI

Il s'agit ici de savoir dans quelle mesure l'accompagnement atteint ses objectifs, ou en d'autres termes s'il est efficace ou performant⁽¹⁾. Ces termes doivent cependant être clarifiés car on peut établir toutes sortes d'objectifs depuis la délivrance effective des prestations (niveau des réalisations) jusqu'à un taux élevé de retour à l'emploi (niveau des impacts). C'est bien ce second niveau qui est traité ici.

(1) Le terme « performance » contient aussi un jugement d'efficience c'est-à-dire d'efficacité à moindre coût.

1. Modalités de suivi et d'évaluation

Rappel des questions posées : Quelles conclusions peut-on tirer du suivi des demandeurs d'emploi à propos de l'efficacité du maintien dans l'emploi ? Comment l'efficacité est-elle appréciée ou mesurée, le cas échéant, par les différentes parties prenantes ? Quelles sont les limites des évaluations dans ce sens ?

L'impact d'une action publique s'apprécie en deux temps. On observe d'abord l'évolution d'un indicateur d'impact, par exemple la proportion des chômeurs accompagnés qui ont retrouvé un emploi 12 mois après la fin de l'accompagnement. Il faut ensuite estimer dans quelle mesure c'est l'action publique qui explique l'évolution constatée, ou si d'autres facteurs entrent en jeu. Cela nécessite une étude de la causalité qui peut se faire sous forme d'analyse d'attribution ou d'analyse de contribution⁽¹⁾. Dans la première option, on estime ce qui se serait passé sans action publique, par exemple avec un échantillon de non-participants constituant un groupe de comparaison (contrefactuel). Dans la seconde option, on doit détailler toutes les hypothèses et contre-hypothèses susceptibles d'expliquer pourquoi l'action a contribué à l'évolution (théorie du changement). Ces hypothèses sont ensuite testées une à une, par exemple à l'aide d'une série d'études de cas.

Il est à noter que les indicateurs d'impact peuvent être mesurés en permanence pour tous les chômeurs. Ils se prêtent donc bien au suivi, au pilotage, et à la rémunération au résultat, à condition toutefois d'organiser une remontée d'information systématique qui présente des limites en termes de lourdeur administrative et de qualité d'information. À l'inverse, l'estimation des impacts requiert une analyse de causalité qui ne peut être conduite avec rigueur que dans le cadre d'une évaluation spécifique répondant à une question précise. Ces analyses n'ont pas nécessairement une grande lourdeur administrative, notamment si elles font appel à un échantillonnage raisonnable (quelques centaines ou quelques milliers de personnes suffisent) ou à une sélection d'études de cas (une dizaine ou quelques dizaines de cas suffisent).

a) Les indicateurs d'impact sont utilisés de façon variable

Les indicateurs d'impact sont renseignés dans la mesure où les gestionnaires des services de l'emploi s'informent sur le devenir des bénéficiaires pendant et après l'accompagnement. Cette collecte d'information est spécifique aux usagers des services concernés et ne doit pas être confondue avec les travaux statistiques qui portent sur des populations complètes (actifs, chômeurs, etc.). On notera que ces indicateurs sont utilisés soit à titre de pure information, soit pour faire un suivi d'objectifs individuels, soit encore pour fonder une rémunération au résultat.

(1) SFE (2010).

D'un point de vue logique, l'usage des indicateurs d'impact à des fins de gestion pose des problèmes qui doivent être examinés avec attention. En effet, en l'absence d'analyse de causalité, ces indicateurs reflètent à la fois l'efficacité des services rendus et toutes sortes d'autres facteurs, notamment la plus ou moins grande distance à l'emploi des participants au moment de leur entrée dans les dispositifs.

L'important n'est donc pas le taux de retour à l'emploi (indicateur d'impact), mais plutôt l'impact sur ce taux, c'est-à-dire le supplément de retour à l'emploi dû à l'accompagnement, ⁽¹⁾.

b) Les pratiques d'évaluation sont inégales selon les pays

Sur le plan de l'évaluation des impacts, les pays étudiés présentent une image très contrastée puisqu'une partie d'entre eux (Allemagne, France, Suède) a une pratique active, tandis que les analyses d'impact approfondies ne sont pas, ou sont très peu pratiquées dans d'autres (Portugal, Royaume-Uni). Ce constat a été confirmé par les experts nationaux chargés de superviser les cinq études par pays. Il est corroboré par une étude récente⁽²⁾ portant sur les évaluations d'impact des politiques de l'emploi dans 26 pays dont 19 pays européens. Cette étude a examiné près de 200 estimations quantitatives d'impact présentées dans près de 100 publications dont 50 % datent de 2006 ou plus tard. Les analyses les plus nombreuses proviennent d'Allemagne (45), du Danemark (26), de Suède (19) et de France (14). Le Royaume-Uni (4) et le Portugal (2) figurent en queue de liste. Ce panorama est également confirmé par un autre article récent⁽³⁾ qui passe en revue des analyses plus anciennes et qui suggère que l'analyse quantitative des impacts était un peu plus pratiquée au Royaume-Uni dans les années 1990.

On notera qu'en Allemagne et en Suède, deux pays en pointe sur ce terrain, un grand nombre d'analyses sont réalisées par ou à l'initiative d'institutions de recherche dédiées. En Allemagne, l'Institut de recherche du service public de l'emploi (IAB) joue un rôle clé. De plus, la fondation IZA (Institut de recherche sur le travail) a acquis une renommée internationale dans le domaine de l'évaluation des politiques de l'emploi et contribue très efficacement à la capitalisation des leçons apprises grâce aux évaluations. Par ailleurs, en Suède, une organisation publique (Institut pour l'évaluation de la politique d'emploi) finance, coordonne et diffuse une grande proportion des travaux d'évaluation conduits dans le pays. Dans les deux pays, l'évaluation mobilise fortement les centres de recherche universitaires et aboutit à des publications répondant aux critères académiques d'indépendance et de qualité.

(1) Par exemple, une étude de la Commission européenne a pu montrer qu'une simple observation du taux de retour à l'emploi donne une fausse image du succès des formations destinées aux chômeurs. Lorsqu'une estimation d'impact a pu être faite de façon rigoureuse, elle a été très inférieure à l'image donnée par l'indicateur. L'écart entre l'impact estimé et l'indicateur est de 1 à 2, de 1 à 4 ou même de 1 à 10 selon les pays et selon les groupes ciblés. De plus l'erreur n'est pas constante, ce qui veut dire qu'on ne peut même pas considérer l'indicateur d'impact comme une approximation de l'impact réel – SFE (2010), p26.

(2) Card & al (2010).

(3) Kluve (2010).

La situation portugaise est proche de celle de nombreux pays européens où la culture d'évaluation est faible. Aucune initiative nationale n'a été prise en matière d'analyse d'impact. Sous la pression des obligations européennes, les autorités portugaises ont évalué les activités cofinancées par le Fonds social européen (FSE), mais ce type de rapport s'arrête le plus souvent à des indicateurs descriptifs sans véritable analyse d'impact, et c'est notamment vrai pour le Portugal.

Le cas du Royaume-Uni est plus surprenant. D'abord, l'importance donnée à la gestion de la performance fait que les indicateurs de retour à l'emploi sont systématiquement mesurés et on pourrait s'attendre à ce qu'ils soient analysés périodiquement de façon rigoureuse. Ensuite les décideurs politiques n'ont eu de cesse de réformer leurs dispositifs et d'en expérimenter d'autres, et on pourrait s'attendre à ce qu'ils l'aient fait au vu de l'analyse des impacts obtenus. Les auteurs de cette étude pensent que les autorités publiques ont probablement tiré les enseignements de leurs expériences de façon interne et peu structurée, sans passer par des analyses d'impact approfondies et publiées. C'est ce qui expliquerait la quasi absence d'évaluation mobilisable pour cette étude.

Comme on l'a vu plus haut, la France fait partie des pays où l'analyse d'impact est pratiquée et publiée. Des travaux pertinents sont régulièrement publiés par l'administration nationale (DARES) et par le service public de l'emploi (Pôle Emploi). Des évaluations plus approfondies et plus indépendantes sont régulièrement produites par un ensemble d'instituts de recherche publics (CEE, CREST, CEREP) et d'équipes universitaires.

2. Retour à l'emploi et autres indicateurs d'impact

Rappel des questions posées : Combien de temps faut-il dans les différents pays pour retrouver un emploi ?

a) Situation après la sortie des dispositifs

Comme indiqué plus haut (cf. II/B/6), l'indicateur de retour à l'emploi est celui qui est le plus fréquemment mesuré dans les systèmes de suivi. Comme le montre le tableau ci-dessous, les valeurs des indicateurs varient fortement selon les dispositifs et le profil des participants qu'ils accueillent.

TABLEAU 16 – TAUX DE RETOUR À L'EMPLOI

Type de service	Pays	Éloignement de l'emploi	Indicateur	Commentaires
Accompagnement	France	Faible	66 à 70 % après environ 12 mois	Chômeurs inscrits en 2006 et participant aux programmes d'accompagnement normaux
	Suède	Faible	35 % après 3 mois	
Formation	France	Moyenne	45 à 61 % après 6 mois	
	Portugal	Très faible	63 à 90 % après 12 mois	Formations cofinancées par le Fonds social européen, y compris à des personnes de niveau universitaire
	Suède	Moyenne	35 % après 3 mois	
Emplois aidés	Allemagne	Forte	70 % après 20 mois	Contrats aidés bénéficiant aux chômeurs de longue durée
	France	Moyenne	31 à 74 % après 6 mois	Dispositifs Contrat d'avenir (CAV) et contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)
	Suède	Forte	25% après 3 mois	
Aide à la création d'entreprise	Allemagne	Moyenne	75 à 90 % après 60 mois	Soutien à la création d'entreprises au travers de la "subvention de transition"
Programmes mixtes	France	Moyenne	66 à 70 % après 13 à 18 mois	Dispositifs de Convention de reclassement personnalisé (CRP) et de Contrat de transition professionnelle (CTP)
	Suède	Variable	50 % après 3 mois	« Programme de garantie d'activité » c.a.d. parcours comprenant successivement une aide à la recherche d'emploi, puis des stages, puis un emploi aidé

Source : auteurs du rapport d'après les études pays

La lecture du tableau ci-dessus montre des écarts très importants selon les services et les pays (de 25 à 90 %) et même pour des services similaires dans un pays donné (31 à 74 % pour les emplois aidés en France). Cela s'explique par le fait que différents dispositifs fournissent des prestations différentes à des publics différents, et cela suggère fortement de ne pas comparer les indicateurs d'impact d'un pays à l'autre, sauf à mettre en parallèle des dispositifs précis offrant des services similaires à des publics similaires, travail qui n'entre pas dans le champ de cette étude.

Très peu de chiffres ont été collectés en ce qui concerne la durabilité de l'emploi retrouvé. Il est cependant intéressant de mentionner qu'une étude française relative aux emplois aidés constate un fort parallélisme entre le taux global de sortie ⁽¹⁾ vers l'emploi (31 à 74 % selon les programmes en 2008) et le taux de sortie vers des emplois durables (contrats à durée indéterminée) (19 % à 65 %). La différence est d'à peu près 10 % quel que soit le programme.

(1) Dans ce rapport, les termes « taux de retour à l'emploi » et « taux de sortie vers l'emploi » sont considérés comme synonymes.

En ce qui concerne la récurrence du chômage, des informations ont été recueillies pour deux pays seulement, la France et la Suède. Les données françaises portent sur l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits en 2004. Dans les 12 mois suivant leur inscription, 58 % des demandeurs d'emploi étaient sortis du chômage (y compris pour des raisons autres que le retour à l'emploi) puis retournés au chômage au moins une fois. L'étude suédoise n'est pas tout à fait comparable dans la mesure où elle compte les participants ayant trouvé emploi et l'ayant perdu un an après leur sortie du dispositif. Cette proportion est de l'ordre de 25 % avec une fourchette de 18 à 32 % selon les dispositifs. L'étude française ne mesure pas le même indicateur, mais laisse à penser que les valeurs sont similaires.

b) L'utilisation de l'information

L'information collectée pour cette étude suggère que les indicateurs d'impact sont principalement utilisés dans le cadre d'études et d'enquête ponctuelles, à l'exception de la Suède où des données exhaustives sont disponibles.

Dans ce dernier pays, il apparaît que les indicateurs d'impact sont utilisés pour rendre compte de l'action publique dans les rapports annuels d'activité, mais pas pour fixer des objectifs de performance et encore moins pour les suivre.

C'est au Royaume-Uni que l'usage des indicateurs est le plus développé, du fait de l'externalisation systématique des services rémunérés au résultat. Les prestataires externes signent un contrat prévoyant qu'une partie du paiement est proportionnel au retour à l'emploi sur la base de l'un ou l'autre des systèmes suivants : paiement en une fois au moment du retour à l'emploi si ce dernier est stable, ou paiements continus lorsque l'utilisateur a travaillé au moins seize heures par semaine au cours d'un minimum de treize semaines sur les vingt-six dernières semaines. Ces deux systèmes de gestion encouragent les prestataires à aider les usagers à trouver un emploi le plus vite possible.

Un système similaire est utilisé en France, quoiqu'à une échelle moins grande du fait du moindre recours à l'externalisation.

3. Les services reçus augmentent-ils le retour à l'emploi ?

Rappel des questions posées : Quelle est l'efficacité du suivi, de l'accompagnement, des contrats aidés, des formations professionnelles, et de l'aide à la création d'entreprise en termes de retour à l'emploi ? Le retour à l'emploi est-il durable ? Que peut-on dire, le cas échéant, de la qualité de l'emploi retrouvé ?

a) Les méthodes d'évaluation

Pour aller au delà des indicateurs descriptifs du retour à l'emploi, il est nécessaire de recourir à des méthodes rigoureuses permettant d'estimer la part du

retour à l'emploi attribuable aux services reçus (analyse d'attribution) et/ou la contribution relative des services reçus par rapport aux principales autres facteurs explicatifs (analyse de contribution). La documentation consultée ne contient aucune évaluation ayant fait usage de la seconde approche, ce qui n'est pas surprenant dans la mesure où il s'agit d'une démarche encore récente et en cours de diffusion.

Tous les travaux présentés ci-dessous sont basés sur des analyses d'attribution reposant sur la comparaison d'un échantillon de personnes ayant reçu un service donné et d'un groupe de comparaison n'en ayant pas bénéficié (groupe de comparaison)⁽¹⁾. Les analyses portent presque toutes sur le retour à l'emploi, le plus souvent à court terme (6 mois ou 1 an après la fin de la participation). Cette pratique n'est pas sans poser des problèmes méthodologiques, en effet les impacts du suivi et de l'accompagnement ont des temporalités complexes comme l'indique le tableau ci-dessous.

TABLEAU 17 – MÉCANISMES D'IMPACT SUR LE RETOUR À L'EMPLOI

	Temporalité	Mécanisme	Type d'activité
Effet de dissuasion (+)	Avant l'entrée dans le dispositif	Les bénéficiaires préfèrent prendre un emploi plutôt que de s'engager dans une activité intensive de recherche d'emploi	Surtout la formation
Effet de verrou (-)	Pendant la participation au dispositif	Pendant qu'ils participent à une mesure d'aide telle qu'une formation ou un bilan de compétences, les bénéficiaires réduisent ou arrêtent leurs efforts de recherche d'emploi	
Efficacité à court terme (+)	Dans l'année qui suit la sortie du dispositif	Les participants bénéficient des services reçus et trouvent un emploi	Toutes les activités
Efficacité à long terme (+)	Dans les quatre à cinq années suivantes	Les participants conservent leur emploi et/ou l'améliorent grâce au renforcement de leurs compétences	Surtout la formation

Source : auteurs de l'étude d'après Card & al, 2010, p 475

Les études les plus nombreuses se focalisent sur le retour à l'emploi après 6 à 12 mois et ne concernent donc qu'une des quatre lignes du tableau ci-dessus (la troisième), ce qui est particulièrement regrettable en ce qui concerne la formation.

b) Impact des services sur le retour à l'emploi

Le tableau qui suit présente les estimations d'impact qui ont pu être recensées dans le domaine du retour à l'emploi. Les informations fournies dans ce tableau sont plus fiables que celles du tableau présenté plus haut (F/2/a), lequel informe sur le retour à l'emploi sans départager les influences respectives du service reçu et des autres facteurs explicatifs.

(1) On procède soit par affectation aléatoire à un groupe bénéficiant du service et à un groupe témoin, soit par comparaison d'un premier échantillon de personnes bénéficiaires et d'un second échantillon de non-bénéficiaires constitué de façon à être comparable au premier dans toute la mesure du possible. La technique la plus fréquemment employée est alors celle de l'appariement.

TABLEAU 18 – IMPACT ESTIMÉ SUR LE RETOUR À L'EMPLOI

Type de service	Pays	Éloignement de l'emploi	Indicateur	Commentaires
Accompagnement	Allemagne	Moyen	+5 % après 12 mois (approximativement)	Impact des « bons de placement » (cf. F/4/b) par comparaison avec l'accompagnement normal (dispositif à grande échelle)
	France	Moyen	+6 à +9 % après 12 mois (approximativement)	Impact de l'accompagnement renforcé par comparaison avec l'accompagnement normal (dispositif à grande échelle)
	Suède	Moyen	+25 % après 12 mois (approximativement)	Impact de l'accompagnement renforcé par comparaison avec l'accompagnement normal (quatre expériences pilotes)
Formation	Allemagne	Moyen	+10 % après 24 mois (approximativement)	Impact par comparaison avec une absence de prestation
Emplois aidés	Allemagne	Fort	+30 % après 24 mois (approximativement)	Impact par comparaison avec une absence de prestation

Source : auteurs du rapport d'après les études pays

Comparer les estimations reste problématique dans la mesure où l'intensité des services délivrés peut varier d'un pays à l'autre, or l'influence de ce facteur explicatif n'est pas contrôlée dans les études présentées ci-dessus.

Le tableau précédent montre que les études récentes se sont concentrées sur l'accompagnement renforcé, ce qui pose un problème supplémentaire de comparabilité dans la mesure où l'impact n'a pas été estimé par référence à un groupe de contrôle sans accompagnement, mais plutôt par comparaison avec un groupe de personnes bénéficiant de l'accompagnement « normal » qui prévalait dans le pays au moment de l'étude, et qui varie évidemment d'un pays à l'autre.

Quelques études comportent une estimation de l'impact sur la durée du chômage. Ainsi, une étude française récente⁽¹⁾ montre qu'un programme de formation professionnelle et d'apprentissage a allongé la durée du chômage (+ 93 jours en moyenne), principalement à cause de l'effet de verrou, mais que les emplois retrouvés ont été nettement plus durables (+ 336 jours en moyenne). L'étude suédoise sur l'accompagnement renforcé (voir tableau ci-dessus) montre une réduction de la durée du chômage de l'ordre de 15 jours⁽²⁾.

Cette dernière étude est la seule qui ait analysé l'impact en termes de revenu annuel. Elle estime que l'accompagnement renforcé expérimenté en Suède en 2004-2006 augmente le revenu annuel des participants d'environ 1 500 euros par rapport à l'accompagnement « normal » pratiqué pendant la même période.

(1) Crépon & al. (2010).

(2) Hägglund (2009).

G. ENSEIGNEMENTS DES ANALYSES D'IMPACT

Dans les pays qui ont une pratique d'évaluation bien établie, les résultats des analyses d'impact ne sont pas utilisés principalement sous forme de chiffres, mais sous forme de « leçons apprises » comme cela va être montré ci-dessous. Périodiquement, des méta-études rassemblent et synthétisent ces enseignements pour en faciliter l'usage par les décideurs. Ce rapport a pu s'appuyer sur un tel document en ce qui concerne l'Allemagne⁽¹⁾. Un travail similaire est disponible pour la Suède, mais porte sur les années 1990 seulement⁽²⁾. D'autres synthèses sont également disponibles au niveau européen⁽³⁾ ou au niveau international⁽⁴⁾.

Les synthèses internationales réalisées à la fin des années 90 montrent que l'aide à la recherche d'emploi a généralement de meilleurs impacts à court terme que les autres mesures ou que l'indemnisation seule. À l'inverse, les emplois aidés dans le secteur non-marchand sont relativement peu efficaces. La formation a peu d'impact à court terme, mais ses effets positifs sur l'emploi se manifestent à moyen et long terme. Les mesures destinées spécifiquement aux jeunes posent généralement problème en termes d'efficacité.

Cette section présente une série d'enseignements tirés des analyses d'impacts effectuées depuis les années 2000 dans les pays étudiés. Le cas échéant, ces enseignements sont confrontés aux connaissances accumulées à l'échelon international depuis plusieurs dizaines d'années.

1. Le suivi renforcé améliore le retour à l'emploi

Cette leçon s'appuie sur des analyses réalisées en Allemagne, France et Suède. En France et en Suède, les dispositifs testés ont porté sur un renforcement du conseil personnalisé complété par un accès à une gamme de services variés tels que des bilans de compétences et des aides à la définition d'un projet. En Allemagne, le dispositif combine un renforcement de l'accompagnement et une individualisation du service.

Dans les trois pays, le retour à l'emploi a été amélioré par rapport aux modalités « normales » de suivi et d'accompagnement (voir ci-dessus).

Les études françaises constatent que le taux de retour à l'emploi augmente avec l'intensité de l'accompagnement et suggèrent que l'impact est plus grand sur la récurrence du chômage que sur la rapidité du retour à l'emploi. À l'inverse, l'étude allemande montre que la durée des emplois retrouvés est généralement plus courte.

Une étude française constate que les effets sont plus importants pour les chômeurs de longue durée (durée du chômage de l'ordre 12 mois), mais qu'ils

(1) IAB (2011).

(2) Calmfors & al. (2002).

(3) Kluge (2006), European Commission (2010).

(4) Heckman & al. (1999), Card & al (2010).

diminuent pour les chômeurs de très longue durée. L'impact estimé est plus faible pour les femmes et pour les étrangers.

2. L'individualisation semble améliorer le retour à l'emploi

En Allemagne, l'accompagnement renforcé a été combiné avec une individualisation du service. Les demandeurs d'emploi reçoivent un « bon » d'une valeur de 1 500 à 2 500 € permettant de participer à un programme d'aide personnalisée à choisir parmi les propositions de plusieurs opérateurs privés certifiés.

L'impact de cette formule sur le retour à l'emploi a été estimé comme sensiblement meilleur (de l'ordre de + 5 %) que la formule « normale » en vigueur au moment de l'étude (2006). Cependant, il est difficile de départager les contributions spécifiques du renforcement et de l'individualisation dans ce succès. On peut cependant penser que l'individualisation a un effet positif car une des études françaises citées ci-dessus montre un meilleur taux de retour à l'emploi lorsque l'accompagnement est plus personnalisé.

L'individualisation présente toutefois un risque, à savoir que les personnes les plus éloignées de l'emploi soient également les moins capables d'accéder aux services que les « bons » leur permettent d'obtenir. C'est ce que montre l'étude allemande dans le cas des chômeurs de longue durée⁽¹⁾.

3. L'externalisation n'accélère pas le retour à l'emploi

Le Royaume-Uni est le pays qui a le plus développé l'externalisation et la rémunération des opérateurs en fonction du retour à l'emploi. Une étude réalisée au début de ce processus dans le cadre des « *employment zones* » a montré des effets positifs⁽²⁾. On peut toutefois regretter l'absence d'évaluation plus récente du système britannique d'incitation financière à la performance, car plusieurs évaluations d'un dispositif américain similaire ont pointé les risques d'écramage induits par la rémunération au résultat⁽³⁾.

Deux études conduites en France récemment⁽⁴⁾ ont montré que l'accompagnement externalisé avait un impact légèrement plus tardif et plus faible (- 2 %) en termes de la sortie vers l'emploi. D'un côté comme de l'autre, les

(1) Kruppe (2010).

(2) Hasluck & al. (2003).

(3) Les évaluations portent sur le programme fédéral JTPA mis en œuvre par les collectivités locales dans l'ensemble du pays. Une petite part du budget (6%) est payée en proportion des résultats obtenus pour quelques indicateurs d'impact (dont le taux de retour à l'emploi) dans un esprit d'incitation à la performance. Comme il n'est pas possible de faire fonctionner ce système sur la base d'une estimation d'impact rigoureuse, on s'en remet à la mesure des indicateurs d'impact. Or il est facile d'améliorer les chiffres en sélectionnant des participants proches du marché de l'emploi (« écramage »). Les évaluations montrent que cela s'est effectivement passé, mais ne disent pas dans quelle mesure les paiements incitatifs ont accentué le phénomène, sachant que l'écramage intervient aussi avec les modes de gestion habituels. Ferracci (2008), p 17-19.

(4) Seibel (2009), Behaghel et al (2011).

modalités d'accompagnement sont similaires en termes de contenu, d'organisation, d'affectation de conseillers dédiés avec des « portefeuilles » réduits de demandeurs d'emploi, de méthodes, d'outils de travail et d'innovation. Il apparaît que le service public a fait des propositions d'emploi particulièrement bien adaptées aux attentes des bénéficiaires et que les prestataires privés ont particulièrement soigné l'appui méthodologique à la recherche d'emploi. L'écart entre les deux formules étant faible, il serait intéressant de connaître son évolution dans les prochaines années, lorsque le système sera stabilisé.

Le constat français est confirmé par une étude suédoise similaire⁽¹⁾. Il apparaît que les prestataires privés interagissent de façon plus rapprochée avec les demandeurs d'emploi et les entraînent mieux à l'usage des outils de recherche d'emploi. Cependant, aucune différence d'impact n'apparaît entre les deux formules. Sur certaines périodes, les prestataires privés ont eu plus de succès avec les migrants et moins avec les jeunes, mais ces différences s'égalisent avec le temps.

Les évaluations réalisées en Allemagne montrent que parmi toutes les mesures innovantes introduites dans les années 2000, l'externalisation est celle qui a le moins d'impact sur le retour à l'emploi.

Une des études françaises précitées⁽²⁾ suggère une leçon intéressante qui mériterait d'être confirmée : l'impact est plus important lorsque le service public et les prestataires privés sont en concurrence.

4. La pratique des conseillers influence le retour à l'emploi

Cette leçon provient d'une étude suédoise sur le retour à l'emploi des chômeurs en fonction du profil des conseillers qui les ont suivis⁽³⁾. Le fait d'avoir été suivi par tel ou tel conseiller a un impact significatif sur le retour à l'emploi (jusqu'à +/- 13 % de probabilité de retour à l'emploi après un an). La charge de travail des conseillers (nombre de chômeurs suivis) n'a pas été identifiée en Suède comme un facteur explicatif. Le succès de l'accompagnement tient principalement à la pratique du conseiller. En effet, toutes choses égales par ailleurs, il y a un meilleur retour à l'emploi pour les chômeurs suivis par des conseillers adeptes des aides à la recherche d'emploi plutôt que par les adeptes des formations longues.

Cette leçon rejoint les conclusions d'une autre étude qui a montré un meilleur retour à l'emploi dans un cas où l'offre de services était basée sur un profilage par comparaison à des prestations laissées à l'appréciation des conseillers et/ou définies par des critères administratifs d'éligibilité. L'avantage maximum du profilage a été estimé à + 14 %⁽⁴⁾, ce qui suggère que les meilleurs conseillers suédois font aussi bien ce que ne ferait un système de profilage. La

(1) *Benmarker & al. (2009).*

(2) *Seibel (2009).*

(3) *Lagerström (2011).*

(4) *Lechner et Smith (2003), Ferracci (2007).*

fiabilité des modèles statistiques utilisés pour le profilage a cependant été mise en cause dans l'évaluation d'un dispositif néerlandais basé sur cette technique⁽¹⁾.

5. L'efficacité des formations est variable

L'étude suédoise précitée⁽²⁾ montre indirectement que la formation professionnelle longue a un impact plus faible que les activités d'aide à la recherche d'emploi.

L'étude française également citée plus haut⁽³⁾ porte sur un programme de formation professionnelle et d'apprentissage. L'impact estimé sur le retour à l'emploi est faible à court terme et plus que contrebalancé par l'effet de verrou (voir F/1/a), ce qui fait que la formation allonge la durée du chômage. Cependant, ses effets bénéfiques apparaissent à plus long terme dans la mesure où la durée des emplois obtenus est nettement plus longue. Une étude allemande⁽⁴⁾ montre également que la formation a un impact positif sur l'emploi (+ 10 %) à moyen terme (2 à 3 ans).

En ce qui concerne l'efficacité relative des différents types de formation, une étude allemande montre que les formations incluant un stage en entreprise ont un meilleur impact⁽⁵⁾.

La plupart de ces constats sont en phase avec les leçons déjà apprises au niveau international⁽⁶⁾ et suggèrent que la formation n'est pas une réponse à court terme au chômage, sauf à être brève et professionnalisante.

6. Les formations sont relativement plus efficaces en période de récession

Il faut nuancer la conclusion qui précède au vu d'une étude suédoise récente et originale⁽⁷⁾. Cette étude a comparé un dispositif de stages courts et un dispositif de formation professionnelle longue sur la période 1999-2005 dans toutes les régions suédoises. Durant la période étudiée, les régions ont toutes connu un cycle complet de haute et basse conjoncture, mais avec des dates et des amplitudes légèrement différentes. L'analyse a donc permis d'estimer de façon assez fine l'efficacité relative des deux dispositifs en période de récession ou de croissance. La conclusion est que la formation longue est relativement plus efficace en temps de crise, d'une part parce qu'elle a un meilleur impact à long terme dans ce contexte, mais aussi parce que l'effet de verrou a une influence

(1) *Georges (2006), p26.*

(2) *Lagerström (2011).*

(3) *Crépon et al. (2010).*

(4) *IAB (2011).*

(5) *Biewen & al. (2006).*

(6) *Kluve (2006).*

(7) *Forslund & al. (2011).*

moins négative en période de récession⁽¹⁾. Une autre étude similaire et basée sur des données allemandes présente des conclusions similaires⁽²⁾.

7. L'effet de dissuasion augmente le retour à l'emploi

Des études récentes ont identifié un « effet de dissuasion » engendré par certaines prestations d'aide au retour à l'emploi. Ainsi, la perspective de devoir s'engager dans une formation obligatoire à temps plein pousse certains bénéficiaires à intensifier leur recherche d'emploi et/ou accepter plus facilement les emplois qui leur sont accessibles. L'impact de ce mécanisme sur le taux d'emploi a été estimé à 7 points dans les pays du nord de l'Europe où les programmes destinés aux chômeurs sont à la fois généreux et contraignants⁽³⁾.

Une étude suédoise confirme que l'effet de dissuasion joue aussi bien pour une formation à temps plein que pour un accompagnement renforcé⁽⁴⁾. Cette étude a montré que le simple fait d'être obligé de participer à un programme intensif de recherche d'emploi pouvait générer une forte augmentation du retour à l'emploi avant même le début du programme (réduction de la durée du chômage de 3 à 10 jours par rapport à une durée moyenne de 22 jours).

8. Les contrôles et sanctions renforcent l'efficacité des prestations

Selon les pays, les bénéficiaires de l'indemnisation du chômage doivent démontrer plus ou moins d'efforts de recherche d'emploi et sont tenus, avec plus ou moins de sévérité) d'accepter les offres d'emploi qui leur sont proposées. Le respect de ces règles fait l'objet de contrôles, leur non respect pouvant donner lieu à des sanctions sous forme de diminution des indemnités.

Une étude suédoise récente a analysé l'impact d'un programme d'aide à la recherche d'emploi assorti de sanctions en cas de refus d'emploi jugés acceptables par le service de l'emploi⁽⁵⁾. L'étude montre que le système a augmenté le taux de retour à l'emploi, spécialement chez les jeunes.

Ce constat est en phase avec les connaissances disponibles au niveau international qui montrent que le taux de retour à l'emploi peut aller jusqu'à doubler à la suite d'un refus d'emploi sanctionné⁽⁶⁾. L'intérêt de l'étude suédoise citée est de montrer un effet préventif et pas seulement punitif. Par ailleurs les leçons apprises à l'échelon international conduisent à dire que les sanctions sont efficaces lorsqu'elles sont associées à un accompagnement, ce qui est le cas de l'exemple suédois ci-dessus⁽⁷⁾.

(1) *Le fait que les chômeurs réduisent leurs efforts de recherche d'emploi pendant la formation est moins dommageable en période de crise car ces efforts sont globalement moins fructueux.*

(2) *Lechner & al., (2009).*

(3) *Card & al. (2010), p459.*

(4) *Hägglund (2006).*

(5) *Engström & al. (2009).*

(6) *Abbring & al. (1997), Van den Berg & al. (1998).*

(7) *Ferracci (2007).*

9. État des connaissances sur les impacts

La comparaison des sections 3 et 4 ci-dessus montre que l'estimation chiffrée des impacts n'apporte pas directement des connaissances utilisables pour la conception des politiques d'emploi. Au contraire, ces analyses révèlent leur utilité lorsqu'elles montrent des convergences dans des contextes différents et lorsque les mécanismes qui expliquent ces convergences sont expliqués. L'accumulation des connaissances procède ainsi par confrontation des analyses au niveau international, avec toutefois le risque de sous-estimer l'influence des contextes nationaux.

Les synthèses disponibles à l'échelon international révèlent des zones « éclairées » par des connaissances nombreuses et concordantes, dont plusieurs exemples ont été cités ci-dessus, et des zones d'ombre ou de pénombre qui sont souvent préoccupantes⁽¹⁾. Par exemple, la connaissance fait défaut ou elle est trop limitée sur des sujets tels que :

- L'efficacité de la prévention du chômage, et notamment de la prévention de l'obsolescence des compétences ;
- Le différentiel d'efficacité selon l'intensité du service délivré aux demandeurs d'emploi ;
- Les différences d'efficacité selon que les bénéficiaires sont plus ou moins éloignés du marché de l'emploi ;
- Les impacts indirects au niveau de l'ensemble de la société, par exemple le fait qu'un retour à l'emploi a des effets positifs sur la vie sociale et civique du bénéficiaire, sur sa famille et sur son entourage ;
- L'effet de substitution, c'est-à-dire le fait qu'un chômeur accompagné retrouve un travail au détriment de quelqu'un d'autre⁽²⁾.

En particulier, les impacts indirects et les effets de substitution ont probablement un ordre de grandeur comparable aux effets de retour à l'emploi. Les ignorer peut donc miner la crédibilité de certaines conclusions.

H. COÛT-EFFICACITÉ

Dans cette section, les termes coût-efficacité et efficacité sont utilisés comme des synonymes signifiant que les impacts attendus (par exemple le retour à l'emploi) sont obtenus à un coût raisonnable pour le contribuable⁽³⁾.

(1) *European Commission (2010).*

(2) *Une série d'études réalisées dans les années 90 montrent que l'effet de substitution peut atteindre 50% ou plus. Dans ce cas, la moitié des retours à l'emploi se font au détriment d'autres personnes, ce qui alourdit d'un côté le chômage que l'on allège de l'autre (Chalmfors & al. 2002). Les effets de substitution sont particulièrement à craindre dans le cas des emplois aidés. Ainsi, à la dernière étape des programmes suédois de « garantie d'activité », les demandeurs d'emploi doivent accepter une activité définie comme « ne se substituant pas » à un emploi normal.*

(3) *Dans d'autres parties de cette étude, l'efficacité est aussi comprise comme le fait de délivrer un service de qualité sans mobiliser trop de moyens (cf. II/B/3 et la question du nombre de demandeurs d'emploi suivis par un conseiller).*

1. Efficience comparée des différents types de services

Rappel des questions posées : Quels sont les éléments relatifs à l'efficience actuellement disponibles? Quel coût représentent les différentes prestations ? Dans quelle mesure l'externalisation améliore-t-elle l'efficience et suivant quelles modalités ?

Du fait de difficultés méthodologiques précisées dans l'encadré ci-après, les questions posées n'ont pas pu être traitées sous forme de comparaison internationale.

ENCADRÉ 1 – L'EFFICIENCE : UN SUJET DIFFICILE

Aucune information pertinente sur le rapport coût efficacité des services de l'emploi n'a été trouvée à l'échelon national dans aucun des cinq pays étudiés. Le même constat peut être fait au niveau international. Les informations financières institutionnelles (ex. : rapports d'activité des services de l'emploi) ne mentionnent jamais les impacts associés à telle ou telle dépense. À l'inverse, la plupart des analyses d'impact « ignorent complètement la dimension financière de l'évaluation »⁽¹⁾.

Ce désintérêt pour les coûts est particulièrement regrettable en ce qui concerne la comparaison du service public et des prestataires privés délivrant des services d'aide à la recherche d'emploi. En effet, les études disponibles en France et en Suède (F/4/c) montrent qu'il n'y a pas de différence notable en ce qui concerne l'impact sur le retour à l'emploi. Une simple comparaison des coûts aboutirait donc à des conclusions très utiles, mais cette information n'est pas disponible dans les études examinées.

En fait, c'est de Suède que nous viennent les seules informations tangibles mettant en relation l'impact et les coûts. La qualité de l'information disponible dans ce pays et le caractère centralisé de la politique de l'emploi ont permis de réaliser une comparaison approximative de l'efficience des différents services.

Cinq types de services sont examinés ci-après :

- Suivi-accompagnement standard (dénommé *coaching*) ;
- Formation professionnelle ;
- Placement / stage en entreprise ;
- Emploi aidé destiné par exemple aux personnes handicapées ;
- « Programmes de garantie d'activité » - Ces programmes fonctionnent depuis environ cinq ans sur la base d'un parcours intensif de retour à l'emploi combinant plusieurs services successifs.

Les chiffres fournis par le service public de l'emploi suédois indiquent que le coût par participant sortant du chômage varie d'environ 3 000 € pour le suivi-accompagnement à 160 000 € pour les emplois aidés (voir tableau ci-dessous). La différence semble énorme, mais il faut rappeler que les services de suivi-accompagnement sont proposés à des chômeurs proches de l'emploi tandis que les emplois aidés sont destinés aux personnes les plus éloignées de l'emploi, par exemple aux personnes handicapées, pour lesquels une sortie des dispositifs d'aide n'est pas toujours envisageable.

En l'absence d'estimation de l'impact à l'échelle du pays, les experts chargés de la partie suédoise de cette étude ont cherché à donner une valeur approchant de distance à l'emploi pour les participants de chaque dispositif. Un

(1) Card (2010), p476, European Commission (2010).

indice a été créé à cet effet avec une distance à l'emploi notée entre 0 (personnes très proches de l'emploi) et 1 (personnes très éloignées). L'indice est construit de la manière suivante : (a) la proportion dans chaque programme de participants avec des incapacités fonctionnelles a été notée 1, les handicaps étant considérés comme un obstacle majeur sur le marché du travail ; (b) la proportion de participants avec un niveau faible d'éducation a été notée 0,75 ; (c) la proportion de participants jeunes et d'origine étrangère a été notée 0,5.

Dans une certaine mesure, cet indice est arbitraire, mais il offre un moyen simple et adéquat de lire le contexte dans lequel les différents programmes sont mis en place. Les calculs sont présentés dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 19 – COMPARAISON DE CINQ TYPES DE SERVICES EN SUÈDE

	Suivi- accompagne- ment	Formation professionnelle	Placement / stage	Emploi aidé	Programmes de garantie
Coût en euros par participant sortant du chômage (dans les 6 mois après la sortie du dispositif)	3 000	30 000	6 000	160 000	15 000
Distance des participants au marché de l'emploi (indice 0-1)	0,12	0,14	0,21	0,32	0,16

Source : auteurs du rapport d'après les données du service public de l'emploi suédois

Le tableau ci-dessus confirme que le suivi/accompagnement atteint un public proche de l'emploi et qui n'a pas besoin d'un soutien intensif, ce qui explique probablement son très faible coût par emploi retrouvé.

L'examen des quatre autres dispositifs montre un parallélisme entre le coût par emploi retrouvé et la distance au marché de l'emploi. Ce parallélisme peut s'interpréter au premier degré comme le fait que les dispositifs sont d'autant moins efficaces qu'ils s'adressent à des publics plus en difficulté, mais cette interprétation n'est pas vraiment justifiée en l'absence d'analyse d'impact rigoureuse. Au second degré, le tableau révèle que la société suédoise est implicitement prête à payer l'aide au retour à l'emploi d'autant plus cher que le public concerné est plus éloigné du marché du travail.

On notera que la formation fait exception dans la mesure où le coût par emploi retrouvé est particulièrement élevé. Il faut cependant rappeler que l'impact de la formation se manifeste essentiellement à moyen et long terme, alors que l'indicateur utilisé pour calculer le tableau ci-dessus est le retour à l'emploi après 6 mois.

2. Stratégies d'amélioration de l'efficacité

Rappel des questions posées : Quelles sont, le cas échéant, les stratégies mises en œuvre et les pistes de réformes actuellement envisagées pour améliorer

l'efficience du suivi, de l'accompagnement et des prestations visant le retour à l'emploi ?

Cette section parcourt les solutions considérées comme de nature à améliorer l'efficience de l'accompagnement vers l'emploi.

a) Profilage

La pratique du profilage est susceptible d'augmenter l'impact sur le retour à l'emploi (cf. II/F/4/d) et son coût est faible. Le profilage a été utilisé de façon plutôt mécanique aux États-Unis et en Australie. En Europe, il est plus souvent utilisé comme une aide au travail des conseillers (cf. II/C/2/c). Pour le moment, les connaissances accumulées sur les mérites du profilage ne sont pas conclusives.

b) Externalisation

La sous-traitance de l'accompagnement à des opérateurs privés s'est développée dans presque tous les pays étudiés. À ce jour, les études ne montrent pas d'impact notable en termes d'amélioration du retour à l'emploi (cf. II/F/4/c). L'avantage pourrait revenir à l'externalisation si elle permettait de réduire sensiblement les coûts, mais l'information sur ce sujet n'est pas disponible.

c) Rémunération au résultat

Associée à l'externalisation, cette approche est censée inciter les opérateurs à rechercher des meilleurs résultats et à les obtenir, sans nécessairement coûter plus cher au contribuable. Elle est utilisée à grande échelle au Royaume-Uni, mais aucune évaluation n'est disponible (cf. II/F/2/b). Les enseignements tirés d'expériences américaines similaires montrent par contre que les risques d'écrémage sont considérables (cf. II/F/4/c). Ces enseignements ont été entendus par l'administration britannique qui est en train de réformer son système de paiement au résultat afin d'en prévenir les effets pervers⁽¹⁾. Il reste que les mérites de cette approche ne sont pas réellement connus.

d) Individualisation

Cette approche a été mise en œuvre en Allemagne sous forme de « bons de placement ». Elle est indissociable de l'externalisation, ou même d'une certaine forme de privatisation dans la mesure où le demandeur d'emploi est rendu libre de choisir son prestataire sur le marché. La formule semble améliorer le retour à l'emploi (cf. III/F/4/b) à un coût qui ne devrait pas être plus lourd que celui des approches classiques. Cependant, les informations sur le coût et l'impact n'ont pas été rapprochées et il n'est pas possible de conclure à l'heure actuelle.

(1) UK Parliament (2011).

e) Réforme du recours aux formations

Le moindre recours aux formations, la réduction de la durée des formations et le développement des formations en alternance sont des options qui se sont souvent révélées efficaces pour le retour à l'emploi à court terme (cf. III/F/4/e). Sachant que ces options impliquent souvent des diminutions de coût, elles sont potentiellement porteuses de gains d'efficacité. Cependant, ces gains n'ont pas été évalués empiriquement.

III. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS

Dans cette dernière partie l'équipe d'étude conclut, autant que faire se peut, sur les tendances communes aux pays étudiés, sur les meilleures performances observées, sur les limites des connaissances disponibles, et enfin sur les innovations intéressantes qui mériteraient peut-être d'être expérimentées dans contexte français.

A. LES TENDANCES COMMUNES AUX PAYS ÉTUDIÉS

L'observation des pays étudiés fait apparaître quelques tendances convergentes qui sont présentées ci-après.

L'assurance chômage et l'aide au retour à l'emploi sont de plus en plus combinées au sein d'une politique unifiée qui se traduit sur le terrain par un rôle de guichet unique confié au service public de l'emploi.

L'externalisation se développe dans la plupart des pays concernés et concerne principalement l'accompagnement des personnes en difficulté. Les études disponibles ne montrent pas de différence notable en faveur des opérateurs publics ou privés, ni en termes de satisfaction ni en termes d'efficacité. L'information relative aux coûts n'étant pas publiquement disponible, il n'est pas encore possible de conclure sur l'efficacité comparée du privé et du public.

L'externalisation a tendance à aller de pair avec la rémunération au résultat censée inciter les opérateurs à la performance. Cependant, ce système risque d'entraîner les opérateurs à privilégier le service aux chômeurs les plus proches de l'emploi afin de montrer de bonnes performances.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi se conçoit de plus en plus comme un parcours unifié plutôt que comme un ensemble de dispositifs séparés. Ces parcours commencent par des prestations de conseil relativement légères suivies par des aides de plus en plus intensives et plus coûteuses à mesure que le chômage se prolonge. À cet égard, le système suédois des « programmes de garantie d'activité » est intéressant car particulièrement structuré. Cependant, il n'est pas facile d'apprécier sa performance de façon globale car les participants et leurs parcours ont des profils variables.

Les politiques de lutte contre le chômage tendent à réduire et/ou modifier la place de la formation, notamment parce que son rapport coût-efficacité est faible à court terme. Les formations sont combinées à d'autres services, leur durée se raccourcit, l'alternance et les stages se développent. À noter cependant que les effets positifs de la formation se manifestent à long terme pour les participants eux-mêmes, et indirectement pour l'ensemble de l'économie. Si l'efficacité de la formation est discutée en tant que moyen de retour à l'emploi, elle se justifie donc pleinement pour d'autres motifs.

Le rôle de conseillers est de moins en moins cantonné à prescrire des services préformatés et de plus en plus tourné vers l'adaptation du service au demandeur d'emploi, à son profil et à son évolution.

Le souci d'adaptation aux besoins peut aller jusqu'à laisser le demandeur d'emploi choisir lui-même tout ou partie des services dont il estime avoir besoin, ou tout au moins le prestataire qui lui semble apporter le service le plus adapté.

B. OÙ SONT LES MEILLEURES PERFORMANCES ?

Les paragraphes suivants tentent des comparaisons de performance entre pays sur le plan de la satisfaction, du retour à l'emploi, et de l'impact de l'accompagnement sur le retour à l'emploi. Comme on va le voir, les possibilités de comparaison sont extrêmement limitées.

C'est en Suède que l'on mesure le meilleur taux de satisfaction des demandeurs d'emploi quant à l'interaction avec leur conseiller (plus de 80 %) tandis que tous les autres pays constatent des taux de l'ordre de 75 %. Cependant, les auteurs de l'étude ne peuvent pas estimer quelle part de cet écart est imputable aux différences dans les questionnaires employés ou dans les profils des publics enquêtés. Des facteurs culturels et conjoncturels peuvent également entrer en compte.

Des taux de retour à l'emploi particulièrement élevés ont été mesurés en Allemagne pour des chômeurs accompagnés vers la création d'entreprise, au Portugal à la sortie de formations professionnelles, et en Suède pour les participants des « programmes de garantie d'activité » (cf. I/D). Ces taux élevés peuvent s'expliquer par une bonne performance des prestations délivrées, mais aussi par une faible distance à l'emploi des personnes recrutées ou par le contexte national (par exemple la faible qualification de la main-d'œuvre portugaise).

Enfin, les évaluations de l'impact sur le retour à l'emploi sont peu nombreuses et concentrées sur l'accompagnement des chômeurs. Un taux particulièrement élevé a été trouvé dans une étude suédoise (+ 30 %), mais il y a cependant des raisons méthodologiques qui empêchent de considérer ce chiffre comme un objectif à atteindre (cf. III/A/14).

Plus généralement, on peut s'interroger sur la possibilité de comparer les performances à l'échelon des pays dans leur ensemble. Les informations collectées permettent toutefois de penser que certaines comparaisons plus ciblées et plus approfondies seraient probablement instructives, par exemple :

- avec la Suède en ce qui concerne les parcours modulables de retour à l'emploi (« programmes de garantie d'activité »),
- avec l'Allemagne en ce qui concerne l'accompagnement des chômeurs qui créent leur entreprise.

C. OMBRE ET PÉNOMBRE DANS LES CONNAISSANCES

Tous les pays étudiés mesurent le taux de retour à l'emploi. Cet indicateur pose cependant trois problèmes quand on se place au niveau des décideurs nationaux. Tout d'abord, les systèmes d'information permettant d'agrèger l'information au niveau national n'existent pas toujours (ex. : Royaume-Uni, Allemagne). Ensuite, les dates de mesure sont loin d'être homogènes (de 3 mois à plusieurs années). Ceci n'est pas qu'une question de mauvaise coordination car il est logique de faire des mesures plus rapides dans le cas d'un accompagnement léger et plus lointaines dans le cas d'une formation. Enfin, le retour à l'emploi n'a pas du tout la même signification pour un chômeur proche ou éloigné du marché du travail. Ceci conduit à dire que l'information sur le retour à l'emploi, si elle utile aux gestionnaires, n'apporte pas la connaissance nécessaire à la formulation ou à la réforme des politiques de l'emploi.

L'évaluation des impacts permet d'aller plus loin car elle collecte des informations plus approfondies et car elle « contrôle » l'influence de la distance à l'emploi. Par contre, ces évaluations sont toujours ponctuelles et ne portent jamais sur une politique dans son ensemble. Leur utilisation par les décideurs politiques passe par un processus de capitalisation des leçons apprises à l'image de ce qui est présenté ci-dessus (cf. II/F/4).

Or la confrontation des travaux d'évaluation à l'échelon international révèle de nombreuses limites dans les connaissances qui devraient idéalement fonder les réformes des services de l'emploi. C'est notamment le cas des sujets suivants : recours ou non recours aux services, rapport coût-efficacité, différences d'efficacité selon le profil des bénéficiaires et leur distance à l'emploi, effet de substitution, impact indirect sur la société au-delà du retour à l'emploi (cf. II/F/5).

En l'absence de connaissances suffisamment complètes, les réformes majeures sont le plus souvent induites par des alternances politiques (ex : Royaume-Uni en 1997 et 2010, Suède au début des années 2000), bien plus que par les retours d'expérience. Une exception doit cependant être faite pour les réformes suédoises qui ont réduit le rôle des formations en invoquant explicitement leur faible impact à court terme démontré par les évaluations.

Le Royaume-Uni des années 2000 est un cas de figure spécial. Pendant près de dix ans, les dispositifs d'accompagnement des chômeurs ont fréquemment été réformés à la marge, dans une perspective de recherche d'un plus grand impact, alors même que la pratique d'évaluation quantitative des impacts était quasi absente. L'équipe d'étude considère que les décideurs se sont appuyés sur une connaissance des impacts plus informelle et en partie obtenue par des méthodes qualitatives.

D. INNOVATIONS INTÉRESSANTES

Plusieurs innovations intéressantes ont été identifiées et mériteraient peut-être d'être expérimentées en France, ou tout au moins de faire l'objet d'un suivi attentif. On peut en particulier penser :

- à l'individualisation de l'accès aux services en s'inspirant des « bons de placement » mis en œuvre en Allemagne depuis les réformes du début des années 2000 (cf. II/F/4/b) ;
- à la réforme en cours de préparation au Royaume-Uni en vue de corriger les effets pervers de la rémunération au résultat : la formule envisagée prévoit de rémunérer les opérateurs privés sur la double base des résultats obtenus et de la distance à l'emploi des publics recrutés ;
- Au projet de réforme britannique visant à promouvoir l'entraide entre les chômeurs comme moyen d'accélérer le retour à l'emploi.

ANNEXES

I. GLOSSAIRE

Sont présentées ici les termes dont la définition et/ou la traduction n'est pas stabilisée, en précisant les choix faits par l'équipe d'étude :

Terme	Définition	Traduction(s) ⁽¹⁾
Accompagnement	Aide à la recherche d'emploi	Job search assistance (EN) Coaching (SE)
Bon de placement	Chèque remis à un chômeur qui pourra l'utiliser pour obtenir le service de son choix auprès du prestataire de son choix (éventuellement sous certaines réserves)	Placement voucher (EN) Vermittlungsgutschein, Ausbildungsgutschein (DE)
Conseiller	Personne chargée de l'accompagnement d'un demandeur d'emploi	Job search assistant (EN) Jobbcoach (SE)
Coût-efficacité	Voir efficience	Cost-effectiveness (EN)
Écrémage (effet d')	Le fait qu'un prestataire privilégie l'accompagnement des personnes les plus proches de l'emploi afin d'obtenir un meilleur taux de retour à l'emploi	Creaming effect (EN)
Efficacité	Le fait que les objectifs sont atteints. Selon le type d'objectif concerné l'efficacité peut consister à accompagner un certain nombre de chômeurs (réalisation), à atteindre un certain niveau de qualité ou de satisfaction (résultat), ou encore à générer un certain niveau de retour à l'emploi (impact). Il convient donc toujours de préciser à quel niveau d'objectif on se réfère.	Effectiveness (EN)
Efficience (ou coût-efficacité)	Le fait que les objectifs sont atteints à un coût raisonnable. De même que pour l'efficacité, il convient de préciser à quel niveau d'objectif on se réfère.	Efficiency (EN)
Emplois aidés (ou contrats aidés)	Avantage financier alloué à un employeur pour l'embauche temporaire d'un chômeur	Temporary subsidised jobs (EN) Eingliederungszuschüsse (DE) Löhnesubventionen (SE)
Flexicurité	Allègement des règles applicables aux licenciements, associé à une sécurisation du parcours de retour à l'emploi des personnes licenciées	Flexicurity (EN)
Impact	Effet d'une intervention publique au-delà des changements ou évolutions que les gestionnaires de cette intervention peuvent voir et mesurer. Un impact n'est pas visible ni directement mesurable. Il doit donc être estimé au moyen d'une analyse ou d'une évaluation. Exemple d'estimation d'impact : l'amélioration du taux de retour à l'emploi qui résulte de la participation à un programme de formation. Les impacts peuvent être voulus ou inattendus, positifs ou négatifs, directs ou indirects, à court ou à long terme.	Impact (EN)

(1) DE = allemand, EN = anglais, SE = suédois.

Terme	Définition	Traduction(s) ⁽¹⁾
Indicateur d'impact	Mesure d'un changement ou d'une évolution visible. Exemple d'impact : le taux de retour à l'emploi.	Impact indicator (EN)
Mesures actives / passives	Interventions publiques dont l'objectif est respectivement le retour à l'emploi ou le lissage du revenu en période de chômage.	Active / passive mesures (EN)
Performance	Le terme englobe l'efficacité et l'efficience. De même que pour ces deux derniers termes, il convient de préciser à quel niveau d'objectif on se réfère	Performance (EN)
Prestations d'accompagnement	Services apporté lors de l'accompagnement du retour à l'emploi, en complément des entretiens périodiques, ex : bilan de compétences, formation, aide à l'entrepreneuriat, aide à la mobilité	Connected services (EN)
Résultat	Effet visible d'une intervention publique, c'est-à-dire direct, à court terme et attribuable sans ambiguïté	Result (EN)
Recours	Le fait qu'une personne éligible à un droit ou à un service en bénéficie réellement	Take up (EN)
Suivi (d'un demandeur d'emploi)	Accompagnement et contrôle des efforts de recherche d'emploi	Assistance and control (EN)
Suivi (d'une intervention publique)	Mesure régulière et systématique des ressources employées, des services délivrés et des indicateurs de résultats et d'impact	Monitoring (EN)
Taux de remplacement	Montant de l'indemnité d'assurance chômage en proportion du revenu procuré par l'emploi qui a été perdu	Replacement rate (EN)

II. BIBLIOGRAPHIE

Les références qui suivent concernent des sources d'information ou des travaux comparatifs couvrant tout ou partie des pays concernés par cette étude. Les sources d'information spécifiques à tel ou tel pays sont mentionnées dans les annexes correspondantes.

Abbring J, Van den Berg G, Van Ours J, 1997, *The effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment*, Working Paper, Tinbergen Institute, Amsterdam.

Acemoglu Daron, Shimer Robert, 1999, *Efficient unemployment insurances*, Journal of Political Economy, p893.

Barbier Jean-Claude, 2005, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark*, Centre d'études de l'emploi.

Blasco Sylvie, 2010, *Le non recours à un système d'assurance chômage avec politiques actives d'emploi*, Economie & prévision, La Documentation française.

Belzil Christian, 2000, *Unemployment Insurance and Subsequent Job Duration: Job Matching vs Unobserved Heterogeneity*, IZA Discussion Paper 116.

Biewen Martin, Fitzenberger Bernd, Osikominu Aderonke, Waller Marie 2007, *Which Program for Whom? Evidence on the Comparative Effectiveness of Public Sponsored Training Programs in Germany*, IZA Discussion Paper 2885.

Bors Borbély-Pecze Tibor, Watts A.G., 2011, *European public employment services and lifelong guidance*, Analytical Paper, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Bruxelles.

Calmfors Lars, Forslund Anders, Hemström Maria, 2002, *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, Working Paper 2002:4, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

Card David, Kluve Jochen, Weber Andrea 2010, *Active labour market policy evaluations: a meta-analysis*, The Economic Journal, 120.

Cour des comptes, 2006, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*.

Crépon Bruno, Ferracci Marc, Jolivet Grégory, van den Berg Gerard, 2010, *Active labor market policy effects in a dynamic setting*, Journal of the European Economic Association, 7 (2-3), p595-605.

Deroyon T., Le Barbanchon T., 2011, The effect of potential unemployment benefits duration on unemployment exits to work and on job quality, DARES, Document d'études, n° 160.

European Commission 2010, Study on the Return on ESF Investment in Human Capital.

<http://www.ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=160&langId=en>

Ferracci Marc 2007, Améliorer le Service Public de l'Emploi : ce que disent les faits, Revue Française d'Économie, vol. 21, p. 75-135.

Finn Dan, Knuth Matthias, Schweer Oliver, Somerville Will, 2005, Reinventing the Public Employment Service : The changing role of employment assistance in Britain and Germany, Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society, London.

Georges Nathalie 2007, L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor, Document de travail n° 81 Centre d'études de l'emploi.

George Nathalie, 2008, Le profilage statistique est-il l'avenir des politiques d'emploi ? http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/EMPLOIR08I.PDF

Grivel Nicolas, Georges Nathalie, Meda Dominique, 2007, Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Comparaisons internationales : Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni, Centre d'études de l'emploi, Rapport de recherche n° 41.

Hasluck C., Elias P., Green A., 2003, The Wider Labour Market Impact of Employment Zones, Department for Work and Pensions Report 175.

Hasselpflug, S 2005, Availability Criteria in Labour Market Policies in 25 Countries, Working Paper 12/2005, Ministry of Finance, Copenhagen.

Heckman J.J., Lalonde R.J., Smith J.A., 1999, The economics and econometrics of active labour market programs, in Ashenfelter O. and Card D. eds, Handbook of Labour Economics, Volume 3A, Elsevier pp. 1865-2095.

Hernanz Virginia, Malherbet Franck, Pellizzari Michele, 2004, Take-up of Welfare Benefits in OECD Countries: A Review of the Evidence, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 17.

HespeL Véronique, Lecerf Pierre-Emmanuel, Monnet Emmanuel, 2011, Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, Inspection Générale des Finances, Paris.

IAB, 2011, Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente.
http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.pdf

IFO 2011, Database for institutional comparisons in Europe.
http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html \l "statistics

Immervoll Herwig 2009, Minimum-Income Benefits in OECD Countries: Policy Design, Effectiveness and Challenges, IZA Discussion Paper No. 4627.
<http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/dp4627.pdf>

Jamme, D, 2011, Pôle Emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations, Les avis du Conseil économique, social et environnemental, Les Éditions des Journaux Officiels.

Marimon Ramon, Zilibotti Fabrizio, 1999, Employment and Distributional Effects of Restricting Working Time, CEPR Discussion Papers 2127.

Kluge, Jochen 2006, The effectiveness of European Active Labour Market Policy, Discussion Paper 171, IZA.

Kruppe, 2010, Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst, IAB-Kurzbericht 21/2010,
<http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb2110.pdf>

Lechner Michael, Smith Jeffre, 2003, What is the Value Added by Caseworkers?, IZA Discussion Papers 728.

OECD 2007, Employment outlook.
<http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/38976231.pdf>

OECD 2011a, Database of benefits and wages.
http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html#statistics

OECD 2011b, Database of registered unemployed and job vacancies.
<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEILABOUR>

OECD 2011c, Database on public expenditure and participant stocks on Labour Market Policies. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>

OECD 2011d, Net replacement rates (NRR) during the initial phase of unemployment, 2001-2009.
<http://www.oecd.org/dataoecd/17/21/39720238.xls>

Scruggs, Lyle 2004, The comparative welfare entitlements dataset.
<http://sp.uconn.edu/~scruggs/>

SEPEEN (Secrétariat d'État chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique) 2008, Accompagner vers l'emploi : les exemples de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni, Service d'information du gouvernement, Paris.

SFE (Société française de l'Évaluation) 2010, Évaluation des impacts des programmes et services publics, Les cahiers de la SFE, n°6, Paris.

UK Parliament 2011, Work and Pensions Committee - Fourth Report Work Programme: providers and contracting arrangements, London.
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmworpen/718/71807.htm>

UNEDIC, 2010, Tableau de données comparatives sur l'indemnisation du chômage dans 12 pays d'Europe.
http://www.unedic.org/documents/DAJ/Juridique/Tableau_Europe%20Sept2010.pdf

Van den Berg G, Van der Klauw B, Van Ours J, 2004, Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work, *Journal of Labor Economics* 22, 211-241.

Vroman Wayne 2007, Replacement Rates and Unemployment Compensation Benefit Generosity, Paper presented at a IZA – fRDB workshop.
http://www.iza.org/conference_files/MeLaMa_2007/vroman_w3523.pdf

Weishaupt, 2011, Social Partners and the Governance of Public Employment Services: Trends and Experiences from Western Europe, Working Document Number 17, Labour Administration and Inspection Programme, OIT, Genève.