

ÉTUDE

FAITE

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

sur la politique de l'emploi

en Allemagne, en France, au Portugal, au Royaume-Uni et en Suède

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).

– MONOGRAPHIES –

Le présent document est constitué des monographies réalisées
pour les cinq pays étudiés.

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

Accord-cadre 2010ANJ-12

Cette étude a été réalisée par **Euréval** en tant que membre du groupement constitué par KPMG, Euréval 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.

SOMMAIRE

Pages

ALLEMAGNE	5
FRANCE	45
PORTUGAL	89
ROYAUME-UNI	113
SUÈDE	149

ALLEMAGNE

INTRODUCTION

LE CONTEXTE NATIONAL

La République fédérale d'Allemagne est caractérisée par une forte délégation de compétences (dites « concurrentes ») données à ses 16 *Länder*. Ces dernières années jusqu'aux réformes Hartz (présentées ci-dessous), les *Länder* ont fait figure de laboratoires de la politique de l'emploi allemande. Si les réformes Hartz ont introduit de profonds changements, les compétences des *Länder* n'ont pas été modifiées pour autant ⁽¹⁾ : leur implication dans la politique de l'emploi repose sur une base volontaire.

Ces profonds changements sont intervenus alors que l'Allemagne faisait face à un chômage élevé et une croissance lente de l'emploi durant les années 2000. Depuis, l'Allemagne est l'un des pays qui affichent les meilleurs résultats de l'OCDE en termes de taux de chômage. Entre 2002 et 2005, les réformes Hartz ont été engagées dans le cadre d'une politique active du marché du travail pour remédier aux problèmes structurels sur le marché du travail, conformément au principe du « *Fördern und Fordern* » (« promouvoir et exiger »).

L'institution chargée de mettre en œuvre la politique de l'emploi, l'Agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*, BA) est une institution indépendante de droit public avec une personnalité juridique, et directement subordonnée au gouvernement fédéral (cf. chapitre sur la gouvernance). Elle est administrée légalement par le ministère fédéral des Affaires sociales et de l'Emploi. Elle dispose de trois niveaux de gouvernance : fédéral, régional et local, sachant que les directions régionales traduisent les objectifs nationaux en objectifs régionaux et locaux, communiquent avec, conseillent et orientent étroitement les agences locales.

De plus, le SPE allemand est caractérisé par une inclusion systématique des partenaires sociaux dans sa gouvernance et son mandat consiste à fournir des services intégrés et multiples, allant de la gestion de l'allocation chômage à la mise en œuvre de mesures de politiques actives sur le marché du travail et de formation.

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 (cf. détails ci-dessous) et une assistance chômage (UB2) destinée aux chômeurs de longue durée.

⁽¹⁾ *Blancke & Schmid 2009.*

La priorité en 2011 est au renforcement de l'intermédiation auprès des demandeurs d'emploi, dans une logique d'efficacité et d'efficience du suivi personnalisé. En mai 2011, le gouvernement allemand projetait l'adoption d'une loi sur l'amélioration de l'insertion des chômeurs sur le marché du travail justifiée par les résultats robustes produits par les différentes évaluations menées ces dernières années (et qui l'objet d'une synthèse dans cette présente étude). Les objectifs affichés étaient de donner davantage de liberté au référent au niveau local dans la définition des modalités de soutien, une augmentation du budget, supprimer les effets d'aubaine⁽¹⁾, accélérer le taux d'insertion au regard de la situation favorable sur le marché du travail. Tant les bénéficiaires de UB et de UB2 sont concernés par ces mesures.

L'ÉTUDE

L'étude a été réalisée par Euréval avec l'aide de Hilmar Schneider, directeur du pôle Politique de l'Emploi à l'*Institute for the Study of Labor (IZA)*.

Elle porte principalement sur la période 2005-2010. Cependant, si certaines données sur cette période ne sont pas disponibles, le champ de l'étude portera sur une période antérieure.

Les données utilisées proviennent principalement des bases de données de l'OCDE, *FRDB-IMF Labour Institutions*⁽²⁾ et de l'Organisation internationale du travail (OIT) (chapitre II) et de sources officielles, notamment de l'agence fédérale pour l'emploi allemande. Des rapports d'évaluations et études portant sur l'effet des différents instruments sur le retour à l'emploi. Celles-ci ont été produites et compilées par *Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung (IAB)* (chapitre VII).

⁽¹⁾ Il y a effet d'aubaine si l'acteur qui bénéficie d'un avantage/subvention avait eu, de toute façon, l'intention d'agir ainsi même si l'avantage n'avait pas été accordé.

⁽²⁾ La Fondazione RODOLFO DEBENEDETTI a collaboré avec le FMI pour élaborer une base de données contenant des informations relatives aux niveaux des revenus minimum et des allocations chômage et à la législation en matière de protection du travail dans 91 pays entre 1980 et 2005.

I. APERÇU DES INTERVENTIONS

Dans un contexte de chômage croissant au début des années 2000 induit par l'explosion de la bulle internet, le service public de l'emploi (SPE) allemand a été largement critiqué pour son inefficacité à rendre un service de qualité auprès des demandeurs d'emploi (DD) et pour ne pas susciter d'efforts suffisants dans leur recherche d'emploi. En outre, le système d'assurance chômage a été remis en cause pour deux raisons principales : pour son caractère non incitatif dans la recherche d'emploi et pour entretenir le chômage de longue durée.

Dans ce contexte, les réformes Hartz ont modifié de façon substantielle les politiques actives et passives sur le marché du travail. Ces réformes ont consisté en l'adoption de quatre lois entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2003 (Hartz I et II), le 1^{er} janvier 2004 (Hartz III) et le 1^{er} janvier 2005 (Hartz IV). Cette dernière comprenait la réforme de l'assurance-chômage (UB) et l'introduction d'un second « type d'allocations II » (UB 2) qui correspond à un filet de sécurité sociale minimale. Contrairement à UB, UB2 est financé par l'impôt (UB étant une assurance en tant que telle) et, avec un niveau uniforme pour tous les bénéficiaires (chômeurs et non-chômeurs), répond avant tout à l'objectif de réduction de la pauvreté⁽¹⁾.

Le tableau 1 ci-dessous présente les principales mesures mises en œuvre dans le cadre des quatre lois Hartz qui visaient la modernisation du marché du travail :

TABLEAU 1 : PRÉSENTATIONS DES QUATRE RÉFORMES HARTZ

Hartz I	<ul style="list-style-type: none"> – Loi générale d'activation et de transformation du service public de l'emploi. – Flexibilisation/Encouragement d'emplois atypiques : dérégulation du travail intérimaire, agences de placement de personnel – Durcissement de l'« acceptabilité » ; le chômeur doit faire la démonstration qu'un emploi proposé n'est pas acceptable.
Hartz II	<ul style="list-style-type: none"> – Mesures de flexibilisation/encouragement d'emplois atypiques : <i>Mini-Midijobs</i> (subventions), jobs à « un euro », encouragement à l'autonomie (micro-entreprises – « <i>Ich-AG</i> ») – Les bureaux de travail locaux (<i>Arbeitsamt</i>) deviennent des <i>Job Centers</i> sous forme de guichets uniques.
Hartz III	Réorganisation de l'office fédéral de l'emploi : instauration d'une gestion par objectifs du SPE ; nouvelle philosophie de conduite: compétitivité et effets prévus, nouveaux principes de management.
Hartz IV	Durcissement général des conditions d'attribution des allocations chômage, dont : <ul style="list-style-type: none"> – Réduction de la période de réception de l'allocation chômage UB – Fusion de l'allocation chômage et des aides sociales pour devenir le « <i>Arbeitslosengeld II</i> » ou UB2 (deux systèmes de contrôle) – L'ensemble des allocataires chômage (<i>Arbeitslosengeld I et II</i>) ont la possibilité de bénéficier de mesures d'aide à l'insertion sur le marché du travail, notamment de mesures de formation – Les prestations de l'allocation chômage peuvent compléter de façon limitée les revenus d'activité insuffisants.

⁽¹⁾ Besson 2008.

Le nouveau système introduit par ces réformes modifie les mesures existantes dans le cadre des politiques actives sur le marché du travail et introduit une série de nouvelles mesures. La réforme a aussi fondamentalement modifié le cadre institutionnel et juridique qui détermine les droits et les devoirs des demandeurs d'emploi, de même que le système d'indemnisations.

Le tableau 2 ci-dessous présente les changements introduits par les réformes Hartz relatifs au système d'indemnisation. Aux trois dispositifs existants avant les réformes succèdent les deux dispositifs UB et UB2 :

TABLEAU 2 : CHANGEMENTS INTRODUIIS PAR LES RÉFORMES HARTZ

Avant les réformes Hartz : existence de trois dispositifs	Avec les réformes Hartz : deux dispositifs, UB et UB2
<ul style="list-style-type: none"> ● l'assurance-chômage d'une durée maximale de 12 mois (et de 32 mois pour les plus de 57 ans), financée sur cotisations et calculée sur la base des derniers salaires ; ● l'assistance-chômage financée par l'impôt, calculée également sur la base des salaires et versée sans limites temporelles ; elle est d'abord égale à 53 % du dernier salaire puis dégressive (- 3 % par an) ; ● l'aide sociale, financée par l'impôt, comme dispositif de lutte contre la pauvreté, calculée sur la base des besoins estimés (logement, chauffage, etc.) et versée par les communes. 	<ul style="list-style-type: none"> ● L'allocation de chômage I est versée pendant 12 mois (18 pour les plus de 55 ans) aux personnes ayant travaillé au moins 12 mois au cours des deux années précédant leur période de chômage (contre trois précédemment) ; elle s'élève à 60 % du dernier salaire net ; ● L'assistance chômage est remplacée par l'allocation de chômage II, versée sur base forfaitaire aux personnes au chômage depuis plus de 12 mois et toujours à la recherche active d'un emploi, à laquelle s'ajoutent des allocations familiales.

Au final, les réformes poursuivaient trois grands objectifs :

- une amélioration de l'efficacité du SPE et du ciblage des publics, etc. ;
- introduire des mesures incitatives pour les demandeurs d'emploi (restructurer le système d'indemnisation, augmenter les sanctions, exiger une attitude proactive du DD dans sa recherche d'emploi, autrement dit, exiger de ce dernier qu'il donne la preuve de ses efforts de recherche d'emploi, etc.) ;
- favoriser l'emploi en libéralisant le marché du travail.

De plus, comparés à l'ancien système d'assurance chômage, avant les réformes Hartz, le périmètre et la durée des prestations du SPE ont été considérablement réduits : par exemple, les programmes de formation ont été écourtés de façon substantielle, l'accès aux formations est maintenant exclusivement basé sur des « chèques formation », l'externalisation des services à des prestataires privés a été étendue, etc. ⁽¹⁾

(1) Globalement, les mesures d'intégration sont les mêmes pour les bénéficiaires de UB et de UB2, bien qu'elles soient définies dans deux codes juridiques différents : les mesures d'intégration pour les bénéficiaires de UB sont définies dans le code social III (CS III), celles destinées aux bénéficiaires de UB2 sont définies dans le code social II (CS II).

Enfin, l'étude couvre les principaux instruments de politique active sur le marché du travail ayant fait l'objet de plusieurs évaluations de leurs effets sur le retour à l'emploi et qui poursuivent différents objectifs :

– les bons de placement (*Vermittlungsgutscheine*) et l'externalisation des prestations à des opérateurs privés.

Au printemps 2002, le gouvernement a introduit le bon de placement, dont l'objectif était de faciliter le recours aux entreprises privées de placement et de diversifier l'offre de service aux DD.

Introduits par la Commission Hartz, les bons de placement renforcent la concurrence entre l'Agence fédérale du travail et les entreprises privées de placement des demandeurs d'emploi. En effet, dès son deuxième mois de chômage, le DD peut faire jouer la concurrence entre opérateurs public et privés.

– des mesures de formation qualifiantes courtes, destinées avant tout aux demandeurs d'emploi plus facilement employables. De manière générale, les mesures courtes comprennent des mesures d'entraînement (à la préparation à l'embauche, par exemple) et des mesures qualifiantes soit en milieu scolaire ou en entreprise d'une durée maximale de 12 semaines ;

– soutenir la création d'emploi au travers de mesures destinées aux employeurs pour faciliter le placement de personnes en difficultés sur le marché du travail au travers de contrats aidés (*Eingliederungszuschüsse*) sous la forme de subventions (*Lohnkostenzuschüsse*) et des mesures de soutien à la création d'entreprise (*Gründungsförderung*) au travers de la « subvention de transition » (*Überbrückungsgeld*) et le *Existenzgründungszuschuss* (micro-entreprises « *Ich-AG* ») remplacé en 2006 par la subvention à la création d'entreprise (*Existenzgründungszuschuss*) ;

– promouvoir l'emploi, notamment au travers des « emplois à un euro » (*1-Euro-Jobs*) qui ciblent les publics loin du marché du travail avec très peu de perspectives de retour à l'emploi.

II. FACTEURS CONTEXTUELS CLÉS

Dans cette étude, on suppose que l'efficacité du suivi et d'autres prestations d'accompagnement sont affectées par :

- le niveau et la durée du chômage ;
- les allocations chômage ;
- le contrôle des efforts de recherche d'emploi.

Les sources utilisées dans la collecte de données quantitatives (chapitre II) sont principalement les bases de données de l'OCDE, *fRDB-IMF Labour Institutions* et de l'OIT.

A. LE CHÔMAGE DANS LE CONTEXTE ALLEMAND

Les tendances du chômage au cours des dernières années sur le marché de l'emploi allemand peuvent être résumées de la sorte :

– entre 2005 et 2010, le taux de chômage est en baisse constante, excepté entre 2008 et 2009, où celui-ci augmente très légèrement pour l'ensemble de la population (de 0,2 point) ;

– si elle diminue entre 2005 et 2010, la part du chômage de longue durée (d'une durée d'au moins 12 mois) dans le chômage total reste forte : elle varie entre 45,5 % et 53 % sur cette période ; en 2010, près de la moitié des chômeurs étaient des chômeurs de longue durée ;

– les catégories les plus concernées par le chômage sont les 15-24 ans et, dans une moindre mesure, les 25-34 ans ainsi que les 55-64 ans : en 2010, le taux de chômage, pour ces catégories, est respectivement de 9,7 %, 7,9 % et 7,7 % ;

– pour tous les niveaux de qualification, la part des chômeurs (pour l'ensemble de la population, en milliers) demeure stable entre 2005 et 2008.

1. Taux annuel de chômage par sous-groupe

Entre 2005 et 2010 (cf. ci-dessous), le taux de chômage est en baisse constante, sauf pour les hommes entre 2008 et 2009 (hausse de 0,7 point). De plus, le taux de chômage des femmes est inférieur à celui des hommes sur toute la période, sauf en 2007 et en 2008 où il est très légèrement supérieur (respectivement de 0,3 et de 0,2 point).

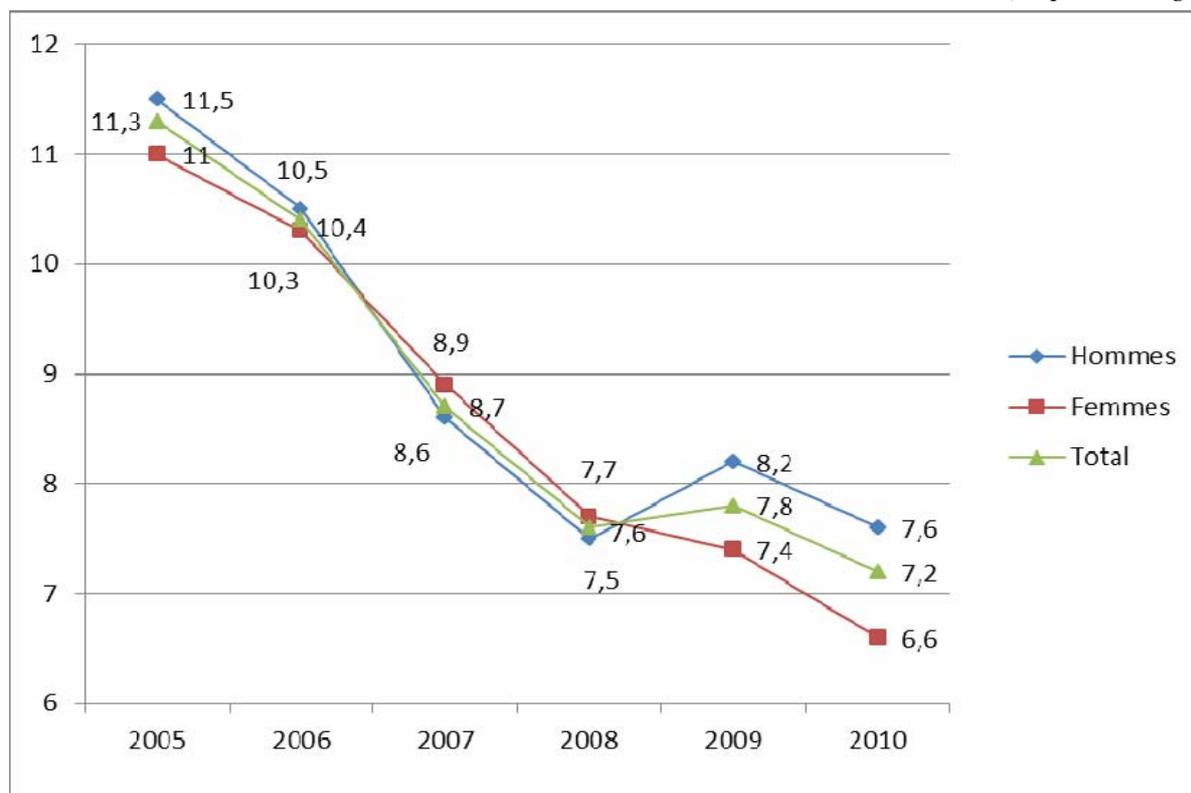
Il est à noter que, de manière générale, la baisse du taux de chômage a été en moyenne nettement plus marquée en Allemagne au cours des années 2000 que dans la zone euro alors que les performances de croissance ont été sensiblement les mêmes des deux côtés (selon Eurostat, le taux de croissance du PIB s'élève à + 5,5 % entre le début de l'année 2005 et la fin de l'année 2008 soit un taux de croissance annuel moyen de + 1,8 %).

L'évolution du taux de chômage en Allemagne résulte de celle de l'emploi ⁽¹⁾ mais également de facteurs démographiques : la population active est restée stable entre le début de l'année 2005 et la fin de l'année 2008 en Allemagne (+ 0,1 %, selon Eurostat) (alors qu'elle augmente de 3,6 % dans la zone euro à 12).

(1) Entre le point bas atteint au quatrième trimestre 2003 et le quatrième trimestre 2008, point haut précédant la baisse de l'emploi dans la récession 2008-2009, l'emploi total s'est nettement redressé en Allemagne avec près de 1,7 million d'emplois créés, soit une hausse de 4,4 % (source : Eurostat).

**GRAPHIQUE 1 - ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE DES 15-64 ANS
ENTRE 2005 ET 2010**

(en pourcentage)



Source : OCDE

2. Taux de chômage par catégorie d'âge

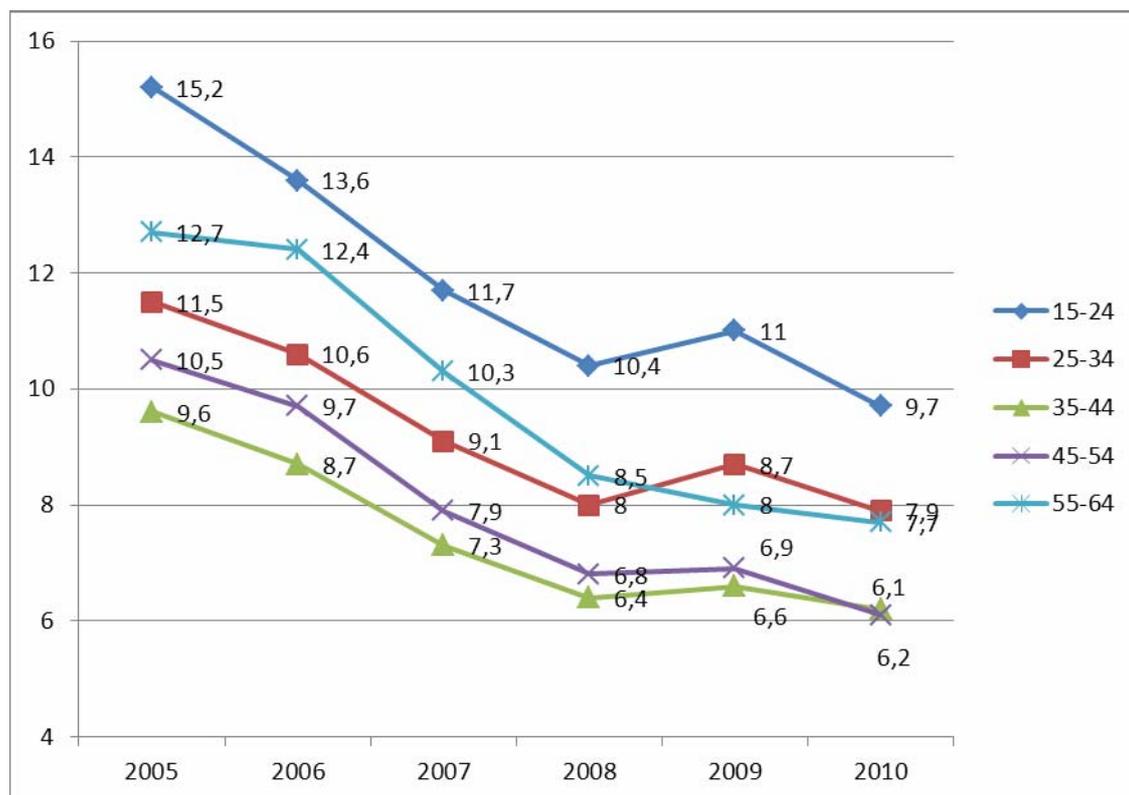
Le graphique montre que :

– les catégories les plus concernées par le chômage sont les 15-24 ans et, dans une moindre mesure, les 25-34 ans ainsi que les 55-64 ans ; en 2010, le taux de chômage, pour ces catégories, est respectivement de 9,7 %, 7,9 % et 7,7 % ;

– cependant, pour toutes les catégories d'âge (hormis pour les 55-64 ans), le chômage a diminué de façon similaire entre 2005 et 2008, augmenté entre 2008 et 2009 et baissé à nouveau entre 2009 et 2010.

GRAPHIQUE 2 : TAUX DE CHÔMAGE PAR CATÉGORIES D'ÂGE ENTRE 2004 ET 2008

(en pourcentage)



Source : OCDE

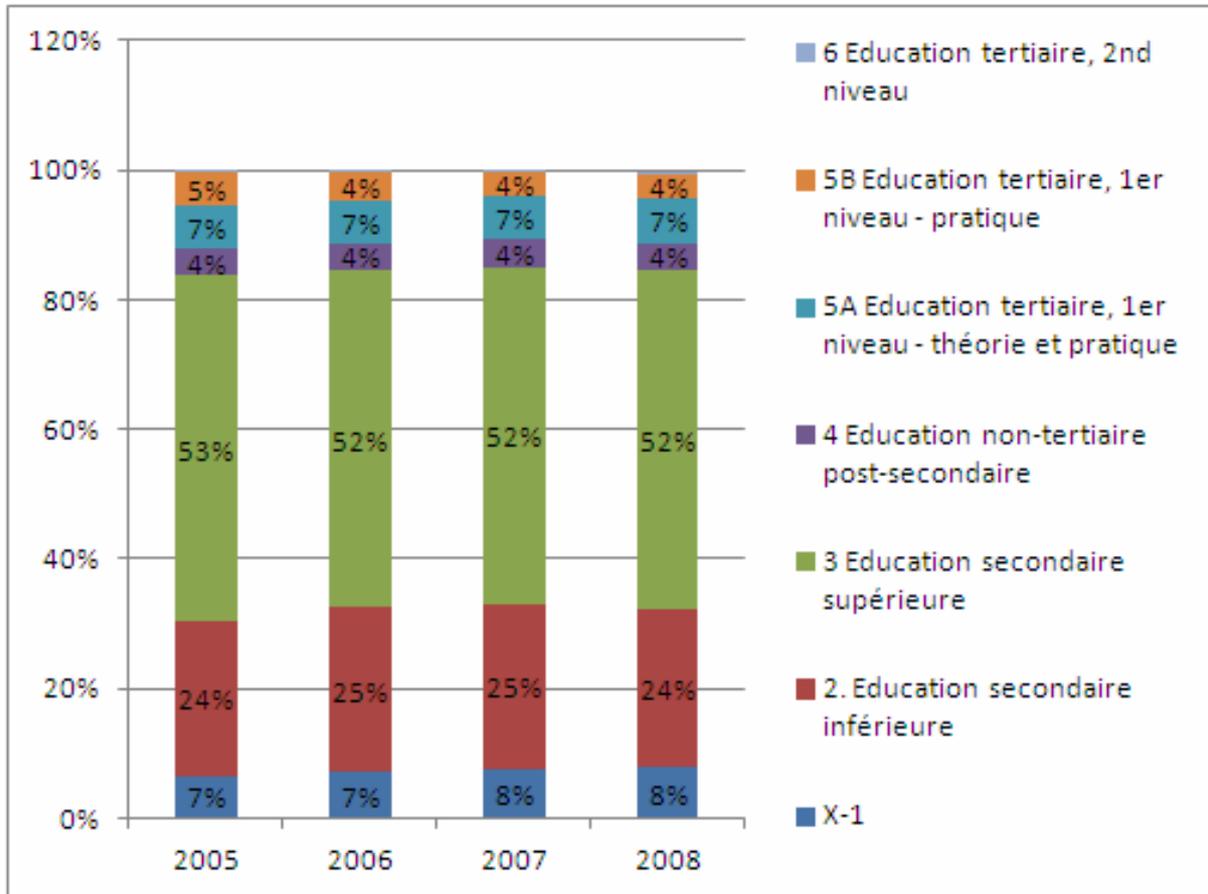
3. Taux de chômage par niveau de qualification

Pour tous les niveaux de qualification, la part des chômeurs (pour l'ensemble de la population, en milliers) demeure stable entre 2005 et 2008 (cf. graphique 3 ci-dessous).

En outre, sur l'ensemble de la période :

- plus de la moitié des chômeurs (52 % en 2008) ont un niveau de qualification équivalent au niveau 3 (éducation secondaire supérieure) ;
- un quart ont un niveau 2 (24 % en 2008) (éducation seconde inférieure/formation de base) ;
- les moins concernés sont les personnes les plus qualifiées.

GRAPHIQUE 3 : PART DU CHÔMAGE PAR NIVEAU DE QUALIFICATION ENTRE 2005 ET 2010



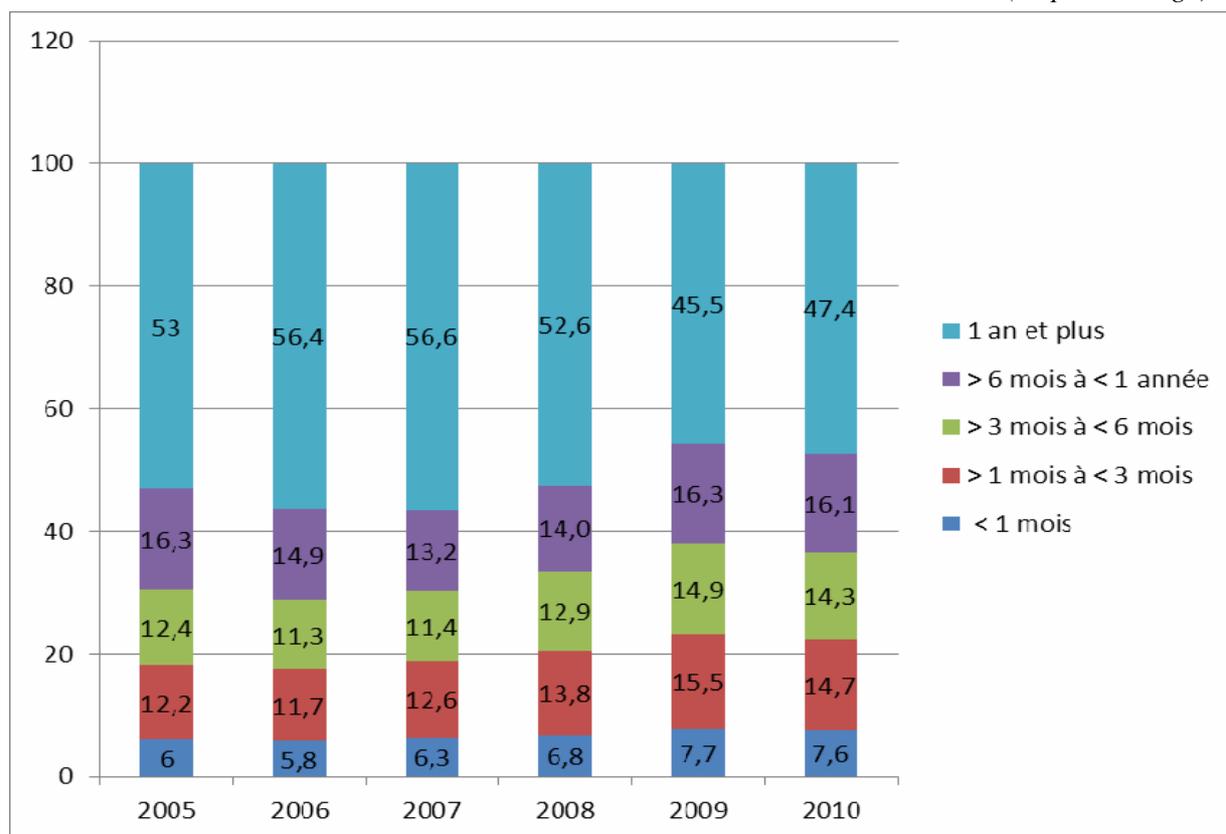
Source : Laborsta/OIT

4. Évolution de la durée du chômage

Le graphique 3 montre que, entre 2005 et 2010, la part du chômage de longue durée sur le chômage total a presque toujours diminué et de façon importante : elle est passée de 56,4 à 47,4 %, soit une baisse de 9 points sur l'ensemble de la période. De plus, en 2010, encore près de la moitié des chômeurs sont des chômeurs de longue durée. Enfin, la part des durées comprises entre 1 mois et 3 mois et entre 3 mois et 6 mois sont quasi égale ; la part des chômeurs dont la durée de chômage est comprise entre 6 mois et 1 an est légèrement supérieure à cette dernière (de 2 points de pourcentage environ sur l'ensemble de la période).

GRAPHIQUE 4 : PART DU CHÔMAGE SUR LE CHÔMAGE TOTAL PAR DURÉE

(en pourcentage)



Source: OCDE

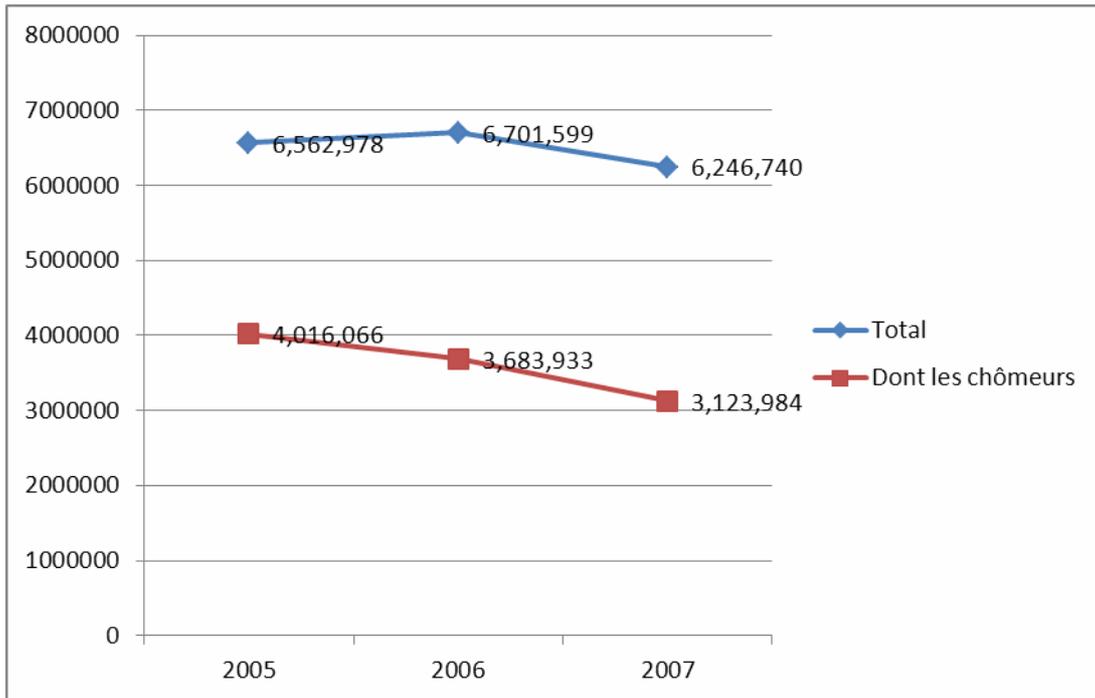
B. LES ALLOCATIONS CHÔMAGE

1. Les bénéficiaires de UB et UB2

Tel que le montre le graphique 5 ci-dessous, entre 2005 et 2007, le nombre total de bénéficiaires (UB et UB2) a diminué : il est passé de 6,5 millions en 2005 à près de 6,2 millions en 2007. Toutefois, il faut ici spécifier que, contrairement aux graphiques précédents qui ne portent que sur l'évolution de la population des chômeurs, le graphique 5 porte sur l'ensemble des bénéficiaires, dont les bénéficiaires de UB2 qui comprennent aussi des conjoints dépendants, des enfants de chômeurs, etc. qui ne sont pas en recherche d'emploi.

De plus, parmi l'ensemble de ces bénéficiaires, la part des demandeurs d'emploi a diminué de plus de 20 % entre 2005 et 2007 (de 4 millions en 2005 à 3,1 millions en 2007).

GRAPHIQUE 5 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ENTRE 2005 ET 2007

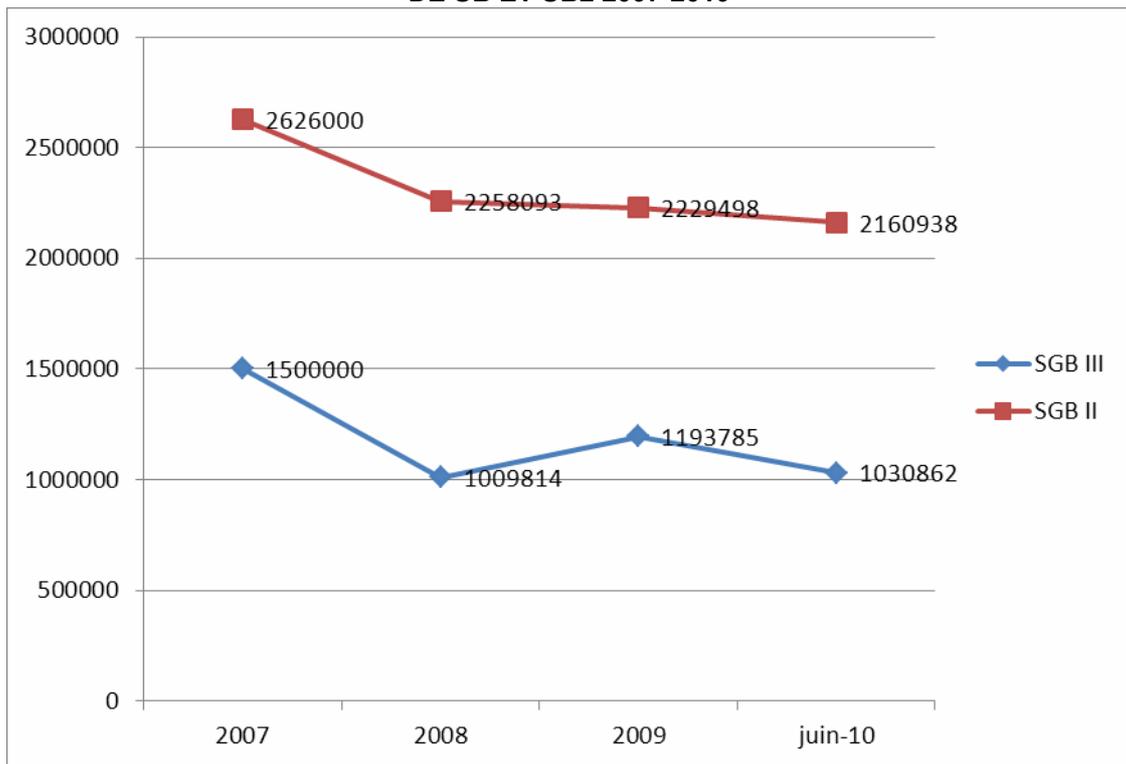


Source : Bundeszentrale für politische Bildung

Le graphique 6 montre l'évolution du nombre de chômeurs percevant UB ou UB2. Ainsi, le nombre de bénéficiaires diminue considérablement entre 2007 et 2008. Le nombre de bénéficiaires de UB2 demeure relativement stable entre 2008 et 2010 : il passe de 2,25 millions en 2008 à 2,16 millions en juin 2010.

Le nombre de bénéficiaires de UB augmente de 2008 à 2009 pour diminuer ensuite, enregistrant globalement une très légère hausse entre 2008 et juin 2010 (de 1 million environ à 1,03 million en juin 2010).

GRAPHIQUE 6 : ÉVOLUTION DU NOMBRE CHÔMEURS BÉNÉFICIAIRES DE UB ET UB2 2007-2010



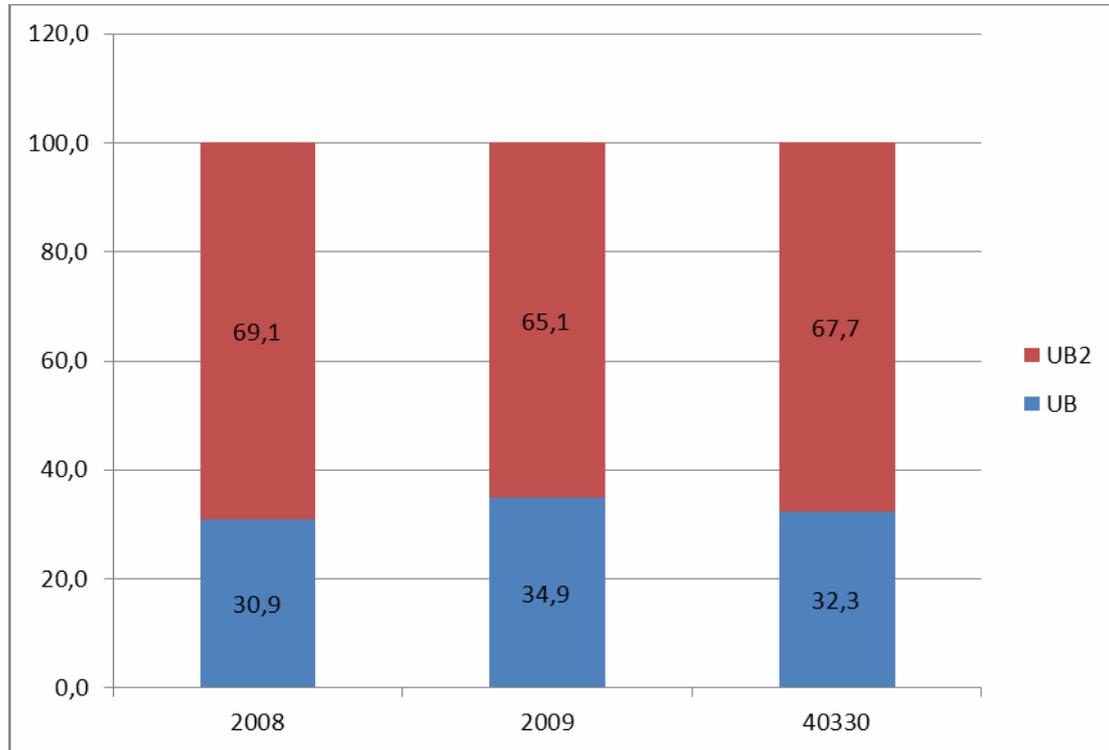
Source : Bundesagentur für Arbeit ⁽¹⁾

Tel que le montre le graphique 7, parmi les 3,27 millions de chômeurs, près de 69 % étaient bénéficiaires de UB2 en 2008 et 31 % de UB. En outre, parmi les 3,192 millions de chômeurs en juin 2010, 32 % étaient bénéficiaires de UB et 68 % étaient bénéficiaires de UB2. La période renseignée ne permet pas d'identifier une évolution dans la répartition des bénéficiaires de UB et UB2.

(1) www.statistik.arbeitsagentur.de

GRAPHIQUE 7 : PART DES BÉNÉFICIAIRES CHÔMEURS DE UB ET UB2 SUR L'ENSEMBLE DES CHÔMEURS

(en pourcentage)



Source : Bundesagentur für Arbeit⁽¹⁾

2. Niveau des indemnités chômage

Le niveau de UB correspond à 60 % du précédent salaire net et à 67 % du précédent salaire pour un chômeur avec un enfant à charge.

Le niveau de UB2 correspond à une sécurité sociale minimale qui « vise à renforcer la responsabilité individuelle des personnes nécessiteuses à capacité de travail entière, comme de ceux qui vivent avec elles dans une communauté de besoins, et à contribuer à ce qu'elles soient capables d'assurer leur subsistance indépendamment du minimum garanti, c'est-à-dire par leurs propres forces et moyens » (code social II).

UB2 correspond à une allocation différentielle sous conditions de ressources et de patrimoines familiaux. Dans le calcul des ressources entrent en ligne de compte toutes les sources de revenus (revenus d'activité ou non, mobiliers et immobiliers), le patrimoine (immobilier, épargne, etc.) de l'allocataire et des membres de la communauté de besoin, mais au-delà d'un certain plafond seulement. Les bénéficiaires sont toutes les personnes âgées de 15 ans (correspondant à l'âge légal d'apprentissage) et plus.

(1) www.statistik.arbeitsagentur.de

En 2005, le montant régulier (pour les personnes seules) s'élevait à 345 euros pour les Allemands des anciens *Länder* de l'Ouest célibataires (contre 331 euros dans les anciens *Länder* de l'Est) ; à 90 % de ce montant pour les personnes en couples ; à 60 % pour les enfants de moins de 14 ans ; à 80 % pour les enfants de 14 ans ou plus et les personnes démunies.⁽¹⁾

Une indemnité de transition est aussi prévue (*Übergangsgeld*) pendant les deux premières années de sortie du système de l'assurance chômage. Pour ceux qui sont entrés dans le régime en 2005, elle s'élève aux deux tiers de la différence entre les indemnités perçues au préalable (plus, le cas échéant, l'aide au logement (loyer, chauffage) et le nouveau minimum garanti (avec, le cas échéant, ses compléments). Ce montant est plafonné à 160 euros par mois (80 euros/mois pendant la deuxième année) pour un célibataire, au double pour un couple (320 euros), et à 60 euros par enfant mineur à charge. Il est réduit de moitié la deuxième année et supprimé la troisième.

Il est à noter qu'au final, durant la phase de transition, les aides versées au titre de UB2 sont très proches de l'ancienne indemnisation (*Arbeitslosenhilfe*).⁽²⁾

En 2010, un foyer moyen bénéficiaire de UB2 recevait 850 euros par mois pour un nombre moyen de 1,9 personne. L'allocation couvrait les dépenses de loyer, de chauffage et l'assurance maladie³.

3. Taux de remplacement brut

Tel que le montre le tableau 3, le taux de remplacement brut⁽⁴⁾ a diminué continuellement entre 2000 et 2005, contrairement au taux de remplacement pour la première année.

TABLEAU 3 - ÉVOLUTION DU TAUX DE REMPLACEMENT BRUT ENTRE 2000 ET 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Moyenne	0,334	0,338	0,335	0,332	0,297	0,262
Année 1	0,353	0,356	0,353	0,351	0,355	0,36

Source : fRDB-IMF Labour Institutions Database

⁽¹⁾ IAB 2008a.

⁽²⁾ Fleury 2005.

⁽³⁾ Wunder and Riphon 2011.

⁽⁴⁾ Le taux de remplacement brut correspond au montant des indemnités chômage en pourcentage du niveau de revenu précédent (moyenne / 1^e année / 2^e année).

4. Rigueur du système d'indemnisation

a) Les critères d'éligibilité

Les demandeurs d'emploi ayant travaillé 24 mois au cours des 48 derniers mois avant la période de chômage bénéficient d'UB pour une période limitée à 12 mois. La période d'éligibilité augmente avec l'âge du demandeur d'emploi. ⁽¹⁾

L'éligibilité à UB2 dépend du statut du demandeur d'emploi avant la période de chômage. Si une personne a travaillé au cours des 48 derniers mois avant la période de chômage et a cotisé, alors cette personne est normalement éligible à UB, sauf si l'éligibilité a déjà été annulée par une période de chômage antérieure.

Les Tableau 4 et Tableau 5 suivants présentent l'équivalence entre la durée de cotisation et la durée d'éligibilité à UB. À partir du 30^e mois de cotisation, le critère de l'âge est pris en compte :

TABLEAU 4 : DURÉE D'INDEMNISATION, INDÉPENDAMMENT DE L'ÂGE

Durée minimum de cotisation (en mois)	Durée d'indemnisation (en mois)
6	3
8	4
10	5

Source : Sozialgesetzbuch (SGB) ⁽²⁾

TABLEAU 5 : DURÉE D'INDEMNISATION EN FONCTION DE L'ÂGE

Durée minimum de cotisation (en mois)	Âge	Durée d'indemnisation (en mois)
12		6
16		8
20		10
24		12
30	50	15
36	55	18
48	58	24

Source: Sozialgesetzbuch (SGB) ⁽³⁾

Si un demandeur d'emploi ne retrouve pas d'emploi pendant la période d'éligibilité à UB, UB est normalement remplacé par UB2. Cependant, UB2 est alloué sous conditions de ressources (UB ne l'est pas, car repose sur un système

⁽¹⁾ Wunder and Riphan 2011.

⁽²⁾ www.sozialgesetzbuch-sgb.de

⁽³⁾ Idem.

d'assurance). Par exemple, si un demandeur d'emploi a des ressources significatives, son éligibilité à UB2 pourrait être réduite, voire rejetée. Si une personne s'enregistre en tant que demandeur d'emploi sans être éligible à UB, celle-ci le deviendra à UB2 au cas où elle n'a aucune autre source de revenus disponible.

b) Conditions de versement des allocations

Les résultats suivants reposent sur une enquête menée par le ministère des Finances danois fin 2003-début 2004 qui couvre 25 pays, dont sept États membres de l'UE⁽¹⁾. Les résultats sont fondés sur un indicateur commun résumant l'ensemble des critères dits de « disponibilité » auxquels les DD sont assujettis pour bénéficier des allocations chômage (listés ci-dessous). L'enquête a été adressée aux administrations des ministères des États membres.

L'indicateur est construit sur la base des notes attribuées (de 1 à 5) à chacun des critères, sachant que 5 exprime un degré de rigueur des critères de disponibilité le plus élevé et 1 le moins élevé. Par ailleurs, les critères ont des coefficients différents : le score total pour l'Allemagne rapporté aux coefficients est de 19,3.

Sur la base des résultats de l'enquête, sur l'échelle de 1 à 5, l'indicateur pour l'Allemagne est de 2,8 en 2004. Les huit critères de référence sur lesquels se fonde l'indicateur sont présentés dans le tableau suivant, de même que des indications sur les changements qui se sont opérés depuis 2004.

⁽¹⁾ Hasselpflug 2005.

**TABLEAU 6 : PRÉSENTATION DES HUIT CRITÈRES DÉFINISSANT LE NIVEAU DE RIGUEUR DU SYSTÈME D'INDEMNISATION
ET LEURS MODIFICATIONS DEPUIS 2004**

Critère	Note	Modifications sur la période	Estimation (hausse/baisse)
1/ Le degré d'exigence varie en fonction des caractéristiques individuelles du DD.	1	Le DD doit s'inscrire à l'agence au plus tard 3 mois avant la fin de son contrat, au risque de ne pas bénéficier d'allocation chômage pendant une semaine ; Si le DD ne montre pas qu'il recherche activement un travail, par exemple, en renseignant dès que possible un changement de statut, l'allocation peut lui être supprimée pendant 1 à 2 semaines.	Hausse
2/ En termes de disponibilité dont doit être preuve le DD, l'agence pour l'emploi peut placer un DD dans un programme de formation ou à un poste alors que cette personne participe à un programme d'intégration. En outre, un DD doit rechercher activement un emploi même lorsqu'il participe à un programme d'intégration.	5	Aucune	-
3/ En termes de mobilité professionnelle requise, un DD doit en principe accepter tout poste correspondant à son profil à condition que des motifs ou raisons personnelles ne soient pas incompatibles avec le poste proposé. S'il bénéficie de mesures d'insertion, le DD ne peut pas compter sur le fait que l'agence lui proposera des emplois en lien avec la formation qu'il aura suivie. Néanmoins, dans ses efforts de placement. Si l'agence n'est pas en mesure de proposer un emploi « convenable », et que les efforts fournis par le DD sont vains, il devra réajuster ses orientations et intérêts personnels en fonction des besoins. Après les 3 premiers mois de chômage, le chômeur doit accepter tout type d'emploi qu'il est capable d'occuper.	3	Aucune	-
4/ Mobilité géographique : en termes de mobilité régionale, les emplois sont considérés comme raisonnables quand le temps de déplacement n'excède pas 2 heures et demie pour une journée de travail de 6 heures et de 2 heures pour une journée de travail de moins de 6 heures. Si, dans une région en particulier, les distances sont généralement plus grandes, le DD doit être prêt à accepter d'effectuer ces distances.	3	Aucune	-

<p>5/ S'agissant du niveau d'acceptabilité en cas de refus d'un poste par le DD, le refus est toléré pour de "bonnes" raisons - des raisons de santé, un/des enfants à charge (congé parental, enfants de moins de 3 ans ou de moins de 16 ans sans possibilité de garde, avoir plus de 3 enfants en âge d'aller à l'école), la prise en charge obligée de parents proches (s'il n'y a aucune autre alternative), l'existence de handicaps particuliers.</p>	<p>5</p>	<p>Aucune</p> <p>En principe, le bénéficiaire de UB2 doit accepter tout emploi « convenable » qui lui est proposé, sauf en cas de raisons valables (problèmes de santé, congé parental, etc.)</p>	<p>-</p>
<p>6/ Sanctions en cas de refus volontaire : si une personne a mis un terme à son contrat de façon délibérée ou par négligence sans raison valable, ses allocations seront suspendues pendant 12 semaines. De plus, la période d'éligibilité aux allocations sera réduite en conséquence, au moins pendant une durée équivalente à un quart de la période d'éligibilité.</p>	<p>3</p>	<p>Aucune</p>	<p>-</p>
<p>7/ Sanctions en cas de refus sans raison valable : les allocations seront suspendues pendant 3 semaines (1^{er} refus), 6 semaines (second refus) ou 12 semaines (au-delà de deux refus). De plus, la période d'éligibilité sera réduite du même nombre de jours de suspension des allocations.</p>	<p>1</p>	<p>Pour les bénéficiaires de UB2, tout refus sans raison valable conduit à une diminution des indemnités de 30 % durant 3 mois.</p>	<p>Hausse</p>
<p>8/ Sanctions en cas de refus répétés : la durée de suspension des allocations est étendue. Le droit aux allocations est supprimé si le DD est responsable d'une suspension de l'attribution des allocations pendant au moins 12 semaines.</p>	<p>3</p>	<p>En cas de 2^{de} entrave à ses obligations ayant conduit à une diminution de 70 % de ses indemnités, le bénéficiaire de UB2 s'expose à une 2^e sanction : une nouvelle diminution de 60 % de ses indemnités. En cas de 3^e atteinte à ses obligations, il se voit retirer tout soutien.</p>	<p>Hausse</p>

Source : Hasselpflug 2005, Euréval

5. Indice de générosité

Le score global de générosité relatif à l'indice de générosité, tel que défini par le *Comparative Welfare Entitlements Dataset* (« base de donnée comparative des accès à la redistribution »), a diminué entre 1995 et 2002 : il est passé de 28,9 % en 1991 à 26,6 % en 2002.

TABLEAU 7 : ÉVOLUTION DE L'INDEX DE GÉNÉROSITÉ ENTRE 1995 ET 2002

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Score	28,9	28,5	28,0	27,5	27,7	27,5	27,2	26,6

Source : *Comparative Welfare Entitlements Dataset*

6. Fréquence des contrôles

Les modalités figurent dans l'accord d'intégration (*Eingliederungsvereinbarung*) conclu entre l'agence pour l'emploi et le DD. ⁽¹⁾

7. Définition de « l'effort de recherche d'emploi »

Pour les bénéficiaires de UB, le niveau d'exigence demandé à l'égard du DD varie en fonction de son profil (dans le cadre de la procédure de profilage explicité en page 26) et de l'agence locale qui définit ce niveau en fonction de la situation locale et/ou régionale sur le marché du travail.

Pour les bénéficiaires de UB2, un accord d'intégration (*Eingliederungsvereinbarung*) conclu entre l'agence et le demandeur doit spécifier, pour une période déterminée, les objectifs d'intégration, les efforts devant être déployés par l'agence d'une part et par le demandeur d'emploi d'autre part et enfin, les services fournis par le SPE au DD dans le cadre de l'accord. Le contrat établit aussi sous quelles formes le DD doit prouver qu'il recherche activement un emploi.

Mais la nature des efforts peut varier : elle peut porter sur l'obligation pour le DD de rechercher activement un emploi ou, dans d'autres cas, par exemple, de suivre et valider avec un succès une formation qualifiante, soit en milieu scolaire, soit en entreprise.

(1) Ces données ne sont pas publiquement accessibles. Elles pourraient probablement être obtenues auprès de l'Agence fédérale pour l'Emploi allemande.

8. Proportion des personnes dont les indemnités chômage sont réduites en raison de contrôles, et réduction moyenne en pourcentage

Sur ce point en particulier, il n'existe pas de statistiques accessibles au public. Une demande a été formulée auprès de l'agence fédérale pour obtenir ces données.

III. LES PRESTATIONS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Dans cette partie, nous décrivons la mise en œuvre des prestations fournies par le SPE allemand piloté par l'agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*). Le texte ci-dessous est divisé en quatre sections principales : la gouvernance, les moyens et la gestion, le niveau de prestation et le public visé.

A. LA GOUVERNANCE DU SPE ALLEMAND

L'agence fédérale pour l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit, BA*) est une institution indépendante de droit public avec une personnalité juridique, et directement subordonnée au gouvernement fédéral¹. L'institution est administrée légalement par le ministère fédéral des Affaires sociales et de l'Emploi.

Le SPE allemand est caractérisé par : ⁽²⁾

– une inclusion systématique des partenaires sociaux dans sa gouvernance ;

– un mandat consistant à fournir des services intégrés et multiples, allant de la gestion de l'allocation chômage à la mise en œuvre de mesures de politiques actives sur le marché du travail et de formation.

L'agence fédérale pour l'emploi dispose de 3 niveaux de gouvernance :

– un siège national situé à Nuremberg ;

– 10 directions régionales réparties au sein de 16 régions ;

– 176 agences pour l'emploi (et environ 660 bureaux supplémentaires).

L'institution centrale de l'agence fédérale est le *Board of Governors* composé de 7 représentants volontaires de chacun des groupes des employés, employeurs et administrations publiques. Chaque groupe dispose des mêmes droits. Par conséquent, les partenaires sociaux définissent conjointement les politiques de l'agence. Depuis juillet 2002, les responsabilités du *Board of Governors* ont été redéfinies et clairement séparées des responsabilités du bureau

⁽¹⁾ Sec. 367 livre III du CS

⁽²⁾ Weishaupt 2011.

exécutif, responsable quant à lui de la gestion opérationnelle des activités de l'agence.

En outre, le conseil d'administration de l'agence fédérale se compose aussi des trois groupes ci-dessus qui disposent des mêmes droits (quatre membres par groupe) et pilote le *Management Board* de l'Agence.

Les directions régionales traduisent les objectifs nationaux en objectifs régionaux et locaux, communiquent avec, conseillent et orientent étroitement les agences locales. Les directions collaborent aussi avec les gouvernements des régions (*Länder*) sur des programmes régionaux pour l'emploi ou dans le cadre de politiques économiques structurelles au niveau régional. Chaque agence pour l'emploi dispose d'un conseil d'administration qui fonctionne comme une institution locale indépendante. Les institutions indépendantes et le bureau exécutif de l'agence fédérale ou les *Management Boards* des agences pour l'emploi coopèrent sur la base d'un contrat de confiance passé avec l'Agence Fédérale dans l'atteinte de ses objectifs ⁽¹⁾.

L'agence fédérale pour l'emploi fournit une large gamme de services aux personnes sur le marché de l'emploi et de la formation, mais aussi aux entreprises et institutions.

Les principales fonctions de l'agence sont les suivantes :

- le placement sur le marché du travail et de la formation en renseignant sur la situation générale sur le marché de l'emploi, sur les choix de carrière et d'évolution professionnelle ainsi que sur les opportunités de placement ;
- des services de conseil et d'orientations professionnelles aux DD ;
- des services de conseil aux employeurs ;
- la promotion de la formation professionnelle ;
- la promotion de la formation continue ;
- la promotion de l'insertion professionnelle des personnes désavantagées sur le marché du travail ;
- le maintien et création d'emplois ;
- les indemnisations (ou compensations) financières par le versement d'une assurance chômage (UB) ou d'aides sociales (UB2) complétées par diverses autres mesures de soutien.

⁽¹⁾ Weishaupt 2011.

L'agence conduit par ailleurs des activités de recherche, de veille et de statistiques sur le marché de l'emploi. En outre, en tant que caisse d'allocations familiales (*Familienkasse*), elle verse des allocations familiales aux familles.

Par ailleurs, l'agence peut décider d'externaliser ses services à des prestataires privés partiellement ou pleinement, notamment et surtout des services de placement.

Enfin, le degré d'intégration dans la mise en œuvre des activités du SPE peut être qualifié de moyen à fort. Les indemnités sont gérées par l'Agence fédérale, les services de placement sont à la charge de prestataires de services. Le contrôle effectué par l'agence dépend plus ou moins des informations communiquées par les prestataires de placement. Par conséquent, le SPE ne peut guère juger ou vérifier la validité des informations transmises, hormis pour des données de résultats, tel que le taux de retour à l'emploi après avoir participé à des programmes d'insertion.

B. MOYENS ET GESTION

1. Dépenses annuelles publiques, en euros, destinées aux politiques actives du marché du travail

Comme le montre le tableau 8 ci-dessous, les dépenses administratives en pourcentage du PIB ont légèrement augmenté entre 2006 et 2009 (hausse de 0,10 point). Il en est de même pour les services de placement assimilés sur toute la période.

Au contraire, les dépenses relatives aux prestations de chômage (assurance et assistance chômage) n'ont cessé de diminuer en pourcentage du PIB. Ainsi, en raison de la baisse du chômage, le taux de contribution pour l'assurance chômage a diminué progressivement, passant de 6,5 % en 2006 à 2,8 % en 2009 et 2010. En 2011, le taux a augmenté à nouveau de 3 %.

TABLEAU 8 : ÉVOLUTION DES DÉPENSES ENTRE 2005 ET 2009

	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses administratives	0,3	0,27	0,27	0,29	0,37
Services de placement et assimilés	0,13	0,13	0,16	0,17	0,19
Prestations de chômage complet (assurance et assistance chômage)	1,88	1,62	1,18	1	1,18

Source: OCDE

Par ailleurs, l'on observe une diminution des dépenses (en valeur absolue) pour des mesures d'intégration dans le cadre de CS III et depuis 2005 dans le cadre du CS II ⁽¹⁾.

En effet, entre 2002 et 2006, les dépenses en matière de politiques actives de l'emploi ont diminué de 20,5 millions d'euros à environ 13,1 millions d'euros (baisse de près d'un tiers) :

– les programmes de formation étaient l'instrument principal en 2002. Entre 2002 et 2006, le budget alloué a été fortement réduit : de 7,2 millions d'euros en 2002 à 2 millions d'euros en 2006 ;

– il en est de même pour les programmes pour les jeunes (baisse de 3,2 millions à 1,8 million sur cette période) et pour les personnes handicapées (de 3,1 millions à 2,6 millions d'euros) ;

– les dépenses en matière de contrats aidés destinées aux employeurs ont elles aussi diminué de 1,8 million à un peu moins de 1 million, de même que le budget alloué aux créations directes d'emploi (de 3,2 à 2 millions entre 2002 et 2006). Dans le même temps, les mesures de création directe d'emplois ont été remplacées par les mesures établies dans le cadre du CS II (*1 Euro-Jobs*) ;

– au contraire, le soutien à la création d'entreprise a été renforcé : il est passé de 1 million d'euros en 2002 à 2,6 millions d'euros en 2006.

2. Les ressources humaines (ETP) destinées à la politique active sur le marché du travail

En 2010, le SPE allemand emploie 127 450 ETP ⁽²⁾. Comparé au nombre de chômeurs (selon l'OIT) en 2010, le personnel du SPE allemand était de 420 ETP pour 10 000 chômeurs.

Cette même année, le SPE allemand a augmenté son personnel en charge de l'accompagnement du DD ⁽³⁾ dans un but affiché d'augmenter la qualité des services. En 2010, 150 ETP sont responsables de 10 000 chômeurs.

On peut faire les observations suivantes :

– comparativement à la France et au Royaume-Uni, l'Allemagne alloue la plus grosse part de son personnel pour recevoir et informer les DD : (13 % et 23 % respectivement) ;

– 36 % du personnel est en charge de services personnalisés aux DD ;

– les services de soutien aux employeurs représentent 40 % du personnel.

⁽¹⁾ Eichhorst and Zimmermann 2007.

⁽²⁾ Lecerf et Monnet 2010.

⁽³⁾ Selon les auteurs, à la mission d'accompagnement des DD s'ajoutent trois autres missions : l'accueil, l'indemnisation et l'accompagnement du DD.

3. Proportion des demandeurs d'emploi suivis par le SPE/prestataires privés ⁽¹⁾

Depuis 2002, l'externalisation partielle ou intégrale des services de placement ou de formation à des opérateurs privés de placement est encouragée au travers de deux mesures : les bons de placement et les appels d'offres publics pour ouvrir les services d'intermédiation à de nouveaux prestataires. Les bénéficiaires de UB2 peuvent profiter de ce système sous certaines conditions, contrairement aux bénéficiaires de UB qui, après deux mois (six semaines depuis 2011) de chômage, peuvent décider de recourir à un prestataire privé par voie de « bon de placement ». Les prestataires privés peuvent fournir tout ou partie des services.

En 2008, le placement par des prestataires privés concernait 511 000 chômeurs, contre 728 000 au Royaume-Uni et 481 000 en France ⁽²⁾. Selon les chiffres officiels ⁽³⁾, en 2010 :

– 350 777 DD étaient suivis par des prestataires privés : 146 315 bénéficiaires de UB et 204 462 bénéficiaires de UB2 ;

– au total, 741 255 ont été distribués et utilisés : 318 107 bénéficiaires de UB et 423 148 bénéficiaires de UB2.

C. LE NIVEAU DE SERVICE

Le premier entretien dit intensif a lieu aussi rapidement que possible – l'objectif actuel étant 10 jours travaillés – après le premier contact établi avec l'agence pour l'emploi.

Le référent décide si et quand celui-ci doit avoir lieu, en fonction de la situation du DD (et des programmes d'actions établis par l'Agence Fédérale pour l'Emploi). Il est à noter que les DD n'ont pas de référent attribué. En outre, 3 à 7 entretiens annuels sont prévus dans l'actuel programme d'actions de l'agence fédérale, en fonction de la catégorie du DD. La fréquence des contacts est estimée à environ un toutes les huit semaines.

Pour les bénéficiaires de UB, les entretiens durent entre 30 et 45 minutes. S'agissant des bénéficiaires de UB2, les modalités de suivi sont précisées dans l'accord d'intégration (*Eingliederungsvereinbarung*). De plus, le contenu des entretiens dépend des caractéristiques du DD et des critères de placement.

Il est à noter que le SPE poursuit l'objectif d'intensifier les échanges entre l'Agence et le DD en vue d'augmenter le taux de retour à l'emploi (Lecerf et Monnet 2010).

⁽¹⁾ Selon l'expert, ces données ne sont pas publiquement accessibles. Elles pourraient probablement être obtenues auprès de l'Agence fédérale pour l'emploi.

⁽²⁾ Lecerf et Monnet 2010.

⁽³⁾ Ces chiffres ont été obtenus directement auprès de l'Agence fédérale pour l'emploi.

Enfin, dans certaines régions ou municipalités, les conseillers sont en relation directe avec les entreprises pour répondre au mieux aux besoins tant du demandeur d'emploi que de l'entreprise dans une logique de traitement au cas par cas.

1. Nombre moyen de chômeurs suivis par un conseiller

En juillet 2011, la moyenne nationale était de 1 conseiller pour 232 bénéficiaires de UB.

Cette même année, pour les bénéficiaires de UB2, les objectifs étaient les suivants, sachant ces ratios peuvent varier en fonction de la situation sur le marché du travail :

- 1 conseiller pour 75 DD de moins de 25 ans ;
- 1 conseiller pour 150 DD de plus de 25 ans.

Les chiffres pour juillet 2011 sont les suivants :

- 1 conseiller pour 83 DD de moins de 25 ans ;
- 1 conseiller pour 158 DD de plus de 25 ans.

2. Part des DD qui ne bénéficient pas de prestations ⁽¹⁾

Toute personne de plus de 15 ans, en capacité de travailler et en situation de besoins, bénéficie d'un suivi et d'accompagnement en vue de s'insérer sur le marché du travail.

3. Proportion de chômeurs dont le suivi est basé sur un profilage

Les réformes Hartz visaient une amélioration du ciblage des mesures actives de l'emploi sur les publics ainsi qu'une allocation plus fine des ressources. À cette fin, la réglementation sur les conditions d'éligibilité a été réduite, laissant une plus grande marge de manœuvre dans l'attribution de mesures en fonction du profil du DD. L'attribution de mesures se base désormais sur un système de profilage.

Le profilage, introduit par les réformes Hartz, consiste pour le référent à évaluer les compétences du DD, les problèmes, son potentiel sur le marché du travail, ses chances de succès à des entretiens d'embauche pour *in fine* le « ranger » dans une des 4 catégories suivantes :

– « clients marchés » (*Marktkunden*) considérés comme ayant un fort potentiel sur le marché du travail (I) ;

– « clients à conseiller et activer » (*Beratungskunden Aktivieren*) doivent être « activés » dans leur recherche d'emploi (II) ;

⁽¹⁾ Ces données ne sont pas publiquement accessibles. Elles pourraient probablement être obtenues auprès de l'agence fédérale pour l'emploi.

– « Clients à conseiller et accompagner » (*Beratungskunden Fördern*) requièrent un plus grand suivi et sont fortement susceptibles d’être assignés à un programme d’accompagnement (III) ;

– « Clients devant être “supervisés” » (*Betreuungskunden*) ; ils ont besoin d’un suivi spécial dans la mesure où leurs chances de réintégration sur le marché du travail sont faibles (IV).

Chaque catégorie est liée à un programme d’actions, définissant les mesures disponibles pour chaque profil de DD, sachant que les mesures sont disponibles pour les types II et III. En outre, la catégorie I est jugée en mesure de réintégrer le marché du travail sans accompagnement spécifique.

Les DD de catégorie IV ne sont pas en capacité d’être intégrés sur le marché du travail sur le moyen et le long termes. En comparaison des groupes I et II, cette catégorie a une position moins importante en termes de fréquence et du niveau de services. Il n’existe donc pas de mesures spécifiques pour cette catégorie.

4. Évolution du nombre de bénéficiaires, du coût et de la durée par types de prestations

Le tableau 9 ci-dessous présente les données disponibles ⁽¹⁾ concernant le nombre de personnes suivies qui bénéficient des différentes prestations : l’intermédiation par des opérateurs privés, notamment *via* des bons de placement, la formation professionnelle continue, ainsi que les mesures de création d’entreprises (subvention de transition, micro-entreprises) et de promotion de l’emploi (contrats aidés) rapporté au coût (par mois et en euros) et à la durée de la prestation (en mois) :

⁽¹⁾ IAB 2008c.

**TABLEAU 9 : ÉVOLUTION DES BÉNÉFICIAIRES, DU COÛT (EN EUROS)
ET DE LA DURÉE (EN MOIS) PAR TYPE DE PRESTATIONS**

	2004	Coût par personne suivie/mois	Durée de la prestation	2005	Coût par personne suivie	Durée de la prestation	2006	Coût par personne suivie	Durée de la prestation
Intermédiation par des opérateurs privés	396 ⁽¹⁾ 239 ⁽²⁾	174	1,7	202 223	129	2,7	150 151	84	6,7
Bons de placement	54	190	5,5	50	199	5,8	63	188	4,4
Formation continue	42 ⁽³⁾ 143 ⁽⁴⁾	627	10,7	16 115	538	13,4	17 229	645	7,2
Contrat aidé	157	685	9	134	617	16,8	217	629	4,9
Micro-entreprise	168	532	10,7	91	483	14	43	408	23,7
Subvention de transition	-	1 736	6	-	1 855	6	34	1940	5,9

Source : IAB

Les évolutions suivantes peuvent être observées :

– le recours à des opérateurs privés ne cesse de diminuer sur la période, de même que le coût mensuel par DD suivi) ; cependant, la durée de la prestation est presque multipliée par 3 ;

– le recours aux bons de placement est en hausse entre 2005 et 2006 (après une légère baisse entre 2004 et 2005 ; il est à noter que le coût mensuel de même que la durée de la prestation diminuent entre 2005 et 2006 ;

– les entrées dans les mesures de formation professionnelle, diminuent entre 2004 et 2005 pour gagner à nouveau en importance en 2006 ; cependant, si le coût mensuel par personne tend à augmenter entre 2005 et 2006, la durée de prestation diminue fortement (elle passe de 13,4 mois à 7,2 mois) ;

– si le nombre de contrats aidés a diminué entre 2004 et 2005 (de 157 000 à 134 000), il augmente considérablement entre 2005 et 2006, de même que, dans une moindre mesure, le coût mensuel par personne ; cependant, la durée de la prestation diminue fortement entre 2005 et 2006 (de 16,8 mois à 4,9) ;

– les aides à la création de micro entreprises (*Ich-AG*) diminuent fortement entre 2004 et 2006 (de 168 000 à 43 000 bénéficiaires), de même que le coût

(1) Nombre de DD suivis par des OPP prenant en charge une partie des prestations. 239 000 DD sont suivis par des opérateurs privés prenant en charge la totalité des prestations.

(2) Nombre de DD suivis par des OPP prenant en charge la totalité des prestations.

(3) *Idem.* ⁽¹⁾

(4) *Idem.* ⁽²⁾

mensuel (532 à 408 euros) ; cependant, la durée de la prestation a plus que doublé entre 2004 et 2006, passant de 10,7 mois à 23,7 mois.

D. PUBLICS VISES

Les services personnalisés ont été renforcés (moyens humains et financiers), en particulier pour les DD ayant des difficultés à s'insérer sur le marché du travail.

– l'externalisation des services de placement à des prestataires privés et les bons de placement (*Vermittlungsgutschein*) ciblent l'ensemble des bénéficiaires de UB ; les bénéficiaires de UB2 en bénéficient sous certaines conditions ;

– les mesures courtes ciblent les DD qui peuvent être facilement placés ;

– les mesures pour les employeurs visent les publics désavantagés sur le marché du travail [bénéficiaires de UB2 dans le cadre de subventions à l'intégration (*Eingliederungszuschüsse*)] ;

– les mesures de création d'emploi (dont les *1-Euro-Jobs*) ciblent les publics loin du marché du travail avec très peu de perspectives de retour à l'emploi.

IV. EFFICACITÉ EN TERMES DE RETOUR VERS L'EMPLOI

A. SATISFACTION

Une enquête de satisfaction auprès des bénéficiaires de UB2 à l'égard des prestations d'accompagnement a été menée par l'IAB entre 2005 et 2008 (couvrant ainsi les trois années précédant l'introduction de UB2) (IAB 2010a).

L'enquête rappelle les trois fonctions des conseillers des *jobcenters* : ils se doivent d'encourager les DD dans leur recherche d'emploi, les soutenir dans leur parcours de formation et les accompagner dans leur réinsertion sur le marché du travail. La qualité de l'accompagnement est essentielle, car elle influence le comportement des DD dans leur recherche d'emploi et leurs capacités de réinsertion.

Il ressort de l'enquête les résultats suivants :

– durant cette période, la majorité des bénéficiaires de UB2 pouvaient identifier un référent unique. Plus précisément, trois quarts des bénéficiaires indiquaient qu'un référent unique leur avait été attribué (76 % pour les hommes et 72 % pour les femmes) ;

– les personnes d'origine étrangère semblent moins fréquemment suivies par un référent unique ;

– l’encadrement des jeunes de moins de 25 ans a été renforcé : 80 % des jeunes indiquent qu’ils sont suivis par un référent unique ;

– enfin, 75 % des personnes suivies de plus 50 ans indiquent qu’elles disposent d’un référent unique.

Par ailleurs, comme le montre le tableau ci-dessous, l’évaluation par les bénéficiaires de UB2 de la qualité des échanges avec leurs référents diffère en fonction des publics suivis :

– les personnes de plus de 50 ans jugent que la relation avec le référent est basée sur la confiance ; cependant, elles n’en attendent pas une amélioration de leur situation professionnelle ;

– si les jeunes se sentent contraints et plus méfiants par et à l’égard des mesures d’accompagnement, ils jugent leurs chances d’intégration plus élevées que les personnes de plus de 50 ans ;

– les hommes se sentent généralement plus accompagnés que les femmes, notamment dans le soutien à la recherche d’emploi ;

– les personnes d’origine étrangère se disent satisfaites des prestations d’accompagnement, et le sont plus davantage que des personnes d’origine non étrangère.

TABLEAU 10 : ENQUÊTE SUR LA QUALITE DES ÉCHANGES ENTRE LES BÉNÉFICIAIRES DE UB LEURS RÉFÉRENTS PAR CATÉGORIES D'ÂGE, DE SEXE ET D'ORIGINE (ÉTRANGÈRE OU NON)

(en pourcentage)

	Groupes d'âge			Hommes/femmes		Origine étrangère	
	Moins de 25 ans	Entre 25 et 50 ans	Plus de 50 ans	hommes	femmes	oui	non
L'accompagnement améliore la situation du DD	70	61	52	61	59	64	58
Le référent souhaite vraiment aider le DD	49	47	54	52	45	56	46
Le référent soutient le DD dans réinsertion sur le marché du travail	47	40	37	45	35	50	36
Le DD fait confiance au référent	42	49	60	54	48	63	46
Les attentes du DD sont prises en compte	52	50	57	55	49	56	50
Les référents sont serviables et sympathiques	68	78	83	81	75	79	78
Les référents imposent trop de conditions aux DD	45	36	28	35	36	35	36
Les référents imposent des conditions et n'apportent pas suffisamment de soutien	43	46	40	43	45	43	45

Source : IAB

C. LA MESURE DES IMPACTS PAR TYPES DE PRESTATION

Il n'existe pas d'évaluation des services d'accompagnement fournis par les SPE. Les conclusions présentées ci-dessous portent sur les quatre catégories de publics visés par des mesures de politiques actives sur le marché du travail.

Une synthèse des études des travaux menés par l'Institut pour la recherche en matière de politique de l'Emploi (*Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung*, IAB) initiée par le ministère fédéral du Travail et des Affaires sociales permet de dresser les conclusions suivantes :⁽¹⁾

– de manière générale, l'externalisation des services de placement à des opérateurs privés et les bons de placement, de même que les mesures de formation courtes et longues ont eu des effets positifs sur le retour à l'emploi ;

Il existe deux manières d'intégration au système de placement des prestataires privés.

- Initié par le gouvernement fédéral en avril 2002, le bon de placement introduit une forme de compétition entre prestataires de placement publics (*Job centers*) et privés. Les individus au chômage depuis au moins 3 mois et éligibles à UB peuvent bénéficier de bons de placement. L'Agence Fédérale verse entre 1500 et 2500 euros (en fonction de la durée d'activité antérieure du DD) à une agence de placement privée ayant placé avec succès un DD sur le marché du travail.

- L'intégration de prestataires privés de placement par voie de certification et de contractualisation rendue possible dès 2002. Le SPE sélectionne, selon de critères préétablis, des prestataires privés. Le prestataire privé prend en charge tout ou partie des prestations destinées au DD en fonction des objectifs poursuivis : une intégration directe sur le marché du travail ou un programme d'insertion préalable à l'intégration sur le marché du travail.

– le placement de DD auprès de prestataires de placement privés s'est avéré la mesure la moins efficace parmi l'ensemble des mesures ;

– Le système de bons de placement (*Vermittlungsgutschein*) – qui garantit au prestataire privé le versement d'une prime en cas de placement effectif – s'est révélé plus efficace que l'externalisation des services de placement. Cependant, la qualité du service, de même que la grille des tarifs des différentes prestations, manque de transparence⁽²⁾ ;

– s'agissant des mesures de formation d'une durée de moins de 3 mois, les effets se produisent au cours des 2 premiers mois après la mise en œuvre de la mesure et partiellement au cours des mois suivants ;

– de manière générale, les mesures courtes (mesures d'entraînement – à la préparation à l'embauche, par exemple –, les mesures qualifiantes soient en milieu scolaire soit en entreprise, d'une durée maximale de 12 semaines) ont amélioré

⁽¹⁾ IAB 2011.

⁽²⁾ IAB 2008b.

l'accès à l'emploi. Cependant, l'efficacité varie selon la mesure : les formations en entreprise sont plus efficaces que les formations en milieu scolaire ;

– parmi l'ensemble des services, les mesures les plus efficaces sont celles destinées aux employeurs (*Eingliederungszuschüsse*) qui ciblent les DD éloignés du marché du travail sous la forme de subventions (*Lohnkostenzuschüsse*) ou de soutien à la création d'entreprises (*Unternehmensgründung*), qui vise la création directe d'emplois. Cependant, ces mesures produisent des effets d'aubaine et de substitution ⁽¹⁾ qui restent difficiles à mesurer.

Il est à noter que les mesures directes de création d'emploi sont seulement efficaces pour les publics éloignés du marché du travail.

a) Impact des bons de placement et de l'externalisation des services déplacement à des opérateurs privés

Seul un dixième des bons de placement ⁽²⁾ distribués a été effectivement utilisé au cours des dix dernières années. Comparée à l'externalisation des opérateurs privés, leur utilisation a donc été limitée. Entre 2003 et 2005, leurs impacts ont été généralement positifs, bien que la durée d'emploi ait été relativement plus courte, ce qui suppose l'existence d'un effet d'aubaine. De plus, les DD proches du marché du travail ont principalement bénéficié de la mesure, contrairement aux chômeurs de longue durée ⁽³⁾.

D'après plusieurs études, parmi les bénéficiaires de bons de placement, quatre, six ou douze mois après l'obtention du bon, le taux d'insertion sur le marché du travail est de 4 à 6 points supérieurs au groupe de comparaison. Cependant, la durée des emplois trouvés est généralement plus courte que celles des emplois ordinaires, ce qui laisse supposer l'existence d'effets d'aubaine ⁽⁴⁾.

Les effets de l'externalisation des services de placement opérateurs privés sont généralement marginaux tant pour les bénéficiaires de UB et de UB2, en particulier durant les six premiers mois de la mesure ⁽⁵⁾. Ceci peut notamment s'expliquer par le fait que le prestataire doit en premier lieu prendre connaissance du dossier et du DD. Cependant, les différences s'estompent entre les groupes de contrôle et de comparaison au cours des neuf mois suivants.

Pour les bénéficiaires de UB2, la mesure est relativement plus efficace pour les DD éloignés du marché du travail (travailleurs des anciens Länder de l'Est et peu qualifiés, femmes d'Allemagne de l'Ouest, ou travailleurs d'origine étrangère d'Allemagne de l'Ouest). Pour ces groupes, 20 mois après le début de la mesure, la probabilité de retour à l'emploi a augmenté de 5 %.

⁽¹⁾ Il y a effet de substitution lorsqu'une action donne de l'emploi à des personnes éligibles en lieu et place de personnes non éligibles qui, sans l'action, auraient obtenu le poste.

⁽²⁾ IAB 2011.

⁽³⁾ Kruppe 2010b.

⁽⁴⁾ IAB 2008c.

⁽⁵⁾ Kruppe 2006.

Enfin, au cours du premier semestre 2004, il a été démontré que les bénéficiaires de bons de placement ont une probabilité de 3 à 5 points de pourcentage supérieure de retrouver un emploi ordinaire que les bénéficiaires suivis par des opérateurs privés de placement, et ce jusqu'à six mois après l'obtention du bon.

b) Impact des programmes de formation

Les formations en entreprise ont un impact bien plus grand que les formations en milieu scolaire, dans la mesure où le contact avec l'employeur est déterminant dans l'accès à l'emploi⁽¹⁾. Cependant, les effets positifs sur l'intégration des participants aux formations en entreprise peuvent aussi être dus pour une large part à un effet d'aubaine important des entreprises. Autrement dit, les entreprises ayant embauché les bénéficiaires des programmes de formation les auraient de toute façon embauchés sans qu'ils ne bénéficient de la mesure.

Les mesures de promotion en matière de formation continue sont de deux types : les formations pour obtenir un diplôme et les formations qui permettent au DD d'élargir ses qualifications. De plus, les réformes Hartz de 2003 ont introduit des bons de formation pour les DD qui leur permettent de choisir eux-mêmes leurs formations.

De manière générale, les mesures ont un effet positif sur l'emploi : deux à trois ans après le début de la mesure, la probabilité de retour à l'emploi a augmenté de 10 points de pourcentage. Cependant, l'impact varie parmi les publics cibles. En outre, l'efficacité de la mesure a augmenté légèrement depuis que sa durée a été réduite⁽²⁾.

Il semblerait que la sélection de bénéficiaires aux profils adaptés (plutôt que des DD proches du marché du travail) soit pertinente. Cependant, il n'est pas possible de déterminer sur les impacts attendus en termes de concurrence accrue entre les prestataires, de meilleure qualité de services et sens accru des responsabilités des DD, ont pu compenser les coûts de certification des prestataires de formation.

c) Impact des mesures aux employeurs

S'agissant des contrats aidés et des mesures de soutien à la création d'entreprises, deux à trois ans après le début de la mesure, la part des bénéficiaires à UB qui réintègrent le marché de l'emploi est supérieure à celle du groupe de contrôle de 20 % à 40 %. Ceci vaut aussi pour les bénéficiaires de UB2. Cependant, des risques d'effets de substitution et d'aubaine existent.

Environ 70 % des bénéficiaires de UB 2, selon une étude de l'IAB, ont retrouvé un emploi 20 mois après le début de la mesure, contre 30 % des non-

⁽¹⁾ Biewen & al. 2006.

⁽²⁾ IAB 2011.

bénéficiaires. L'étude conclut à une contribution à hauteur de 40 % sur le taux de retour à l'emploi.

Des études plus récentes montrent qu'après trois ans et demi, les bénéficiaires sont restés en moyenne trois (ancienne Allemagne de l'Ouest) à quatre mois (ancienne Allemagne de l'Est) de plus dans l'emploi que les non-bénéficiaires. Après une année, la moitié des bénéficiaires était encore dans l'emploi et seulement 30 % de non-bénéficiaires.

Les mesures de soutien à la création d'entreprises au travers de la « subvention de transition » (*Überbrückungsgeld*) et le *Existenzgründungszuschuss* (micro-entreprises *Ich-AG*) ont eu des impacts positifs : 5 ans après le début de la mesure, 55 à 70 % des bénéficiaires sont employés à temps plein ou à leur compte et 20 % ont un emploi régulier. Cependant, les effets de substitution et d'aubaine restent encore peu connus. S'agissant de l'effet d'aubaine, une enquête menée en 2005 montrait que 75 % des personnes interrogées bénéficiaires de la subvention de transition et entre 60 % et 70 % des bénéficiaires des aides *Ich-AG* se seraient mis à leur compte sans la subvention. Cependant, l'on peut assumer que les créations d'entreprises sans aide financière à leurs débuts auraient été moins stables et auraient eu donc moins de succès.

d) Impact des mesures de création d'emplois

Depuis 2009, les mesures de création d'emplois sont limitées pour les bénéficiaires de UB. Des études ont démontré leur inefficacité, sauf pour les publics éloignés du marché du travail. En conséquence, ces mesures ciblent désormais avant tout ce public ⁽¹⁾.

Depuis janvier 2005 : « les emplois à un euro » (*1-Euro-Jobs*) ciblent les personnes éloignées du marché du travail (UB2). Les résultats montrent que la mesure facilite le retour à l'emploi, mais les effets sur les perspectives d'emploi sont plutôt limités.

V. LIMITES À LA COMPARABILITÉ

L'IAB ainsi que d'autres centres de recherche publics et privés ont conduit de nombreuses études et évaluation en matière de politiques actives sur le marché du travail. Ces centres sont par ailleurs reconnus pour la qualité de leurs publications et l'accessibilité de leurs données. Toutefois, les études utilisées dans ce rapport, dans la mesure où elles font la synthèse de plusieurs études portant précisément sur les différents types de prestations aux DD, ne contiennent pas de données chiffrées précises et exhaustives sur les effets respectifs des prestations sur le retour à l'emploi.

⁽¹⁾ IAB 2011.

ANNEXES

A. GLOSSAIRE

Français	Allemand	Commentaires
Aide à la création d'entreprise	Gründungsförderung	Elles comprennent des subventions de transition (<i>Überbrückungsgeld</i>) et Existenzgründungszuschuss (« <i>Ich-AG</i> »). Ces deux dispositifs sont remplacés en 2006 par la subvention à la création d'entreprise (<i>Existenzgründungszuschuss</i>).
Micro-entreprise	Ich-AG	Elle est une forme d'aide à la création d'entreprise.
Bons de placement à l'emploi /formation	Vermittlungsgutschein Ausbildungsgutschein	Depuis 2002, les DD (principalement les bénéficiaires de UB) peuvent choisir de recourir à un prestataire privé pour des services de placement (emploi ou formation).
Externalisation des prestations à des opérateurs privés	Beauftragung von dritten (privaten) Trägern	Le SPE sélectionne des prestataires privés selon certains critères et signe un contrat pour une période limitée. L'accès est limité pour les bénéficiaires de UB2, contrairement aux bénéficiaires de UB passée une période de chômage de 6 mois. Les prestataires privés prennent en charge tout ou partie de la prestation.
Mesures courtes	Kurze Massnahmen zur Aktivierung und beruflichen Eingliederung	Mesures d'une durée maximale de 12 semaines. Elles comprennent notamment des formations de préparation aux entretiens d'embauche et des formations qualifiantes courtes.
Contrats aidés	Eingliederungszuschüsse	Contrats aidés sous la forme de subventions (<i>Lohnkostenzuschüsse</i>).
Allocations chômage	Arbeitslosengeld I Arbeitslosengeld II	Arbeitslosengeld : assurance chômage (UB). Arbeitslosengeld II: équivalent aux aides sociales (UB2).
Formation continue en entreprise	Berufliche Weiterbildung	Elles comprennent des formations en contrats aidés, des mesures de soutien à la création d'entreprises.

BIBLIOGRAPHIE

Besson 2008, *Accompagner vers l'emploi - Les exemples de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni*, Rapport du Secrétariat d'Etat à la prospective, à l'évaluation des politiques publiques et au développement de l'économie numérique, Premier ministre, Paris,

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/084000461/index.shtml>

Biewen & al. 2006, *Beschäftigungseffekte ausgewählter Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme*, Zeitschrift für ArbeitsmarktForschung 39, 365-390.

Blancke & Schmid 2009, *Die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesländer. Dokumentation des Workshops Push, Pull und Stay - Strategien gegen Arbeitslosigkeit in Deutschland*, WIP Occasional Paper Nr. 6-1999, S. 28-36.

<http://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Pressemitteilungen/ampi.html>

Fleury 2005, *Politiques et Institutions allemandes d'aide au retour à l'emploi*, Conseil de l'Emploi, des Revenus et de la cohésion sociale, Les papiers du CERC, N°2005-01, <http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/de.pdf>

Eichhorst and Zimmermann 2007, *And Then There Were Four... How Many (and Which) Measures of Active Labor Market Policy Do We Still Need?, Finding a Balance after the Evaluation of the Hartz Reforms in Germany*, DIW Berlin, Discussion Papers 685, <http://politiquessociales.net/IMG/pdf/dp685.pdf>

Hasselpflug 2005, *Availability criteria in 25 countries*, Working Paper no.: 12/2005, <http://www.fm.dk/db/filarkiv/10568/arbapap1205.pdf>

IAB 2008a, *The Effect of Unemployment Benefit II – Sanctions on Reservation Wages*, IAB-Discussion Paper, 19/2008,

<http://www.politiquessociales.net/IMG/pdf/dp1908.pdf>

IAB 2008b, *Contracting out placement services in Germany, Is Assignment to private providers effective for needy job-seekers?*, IAB-Discussion Paper 5/2008, <http://doku.iab.de/discussionpapers/2008/dp0508.pdf>

IAB 2008c, *Aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und ihre Wirkungen*, IAB-Forschungsbericht, 2/2008, <http://doku.iab.de/forschungsbericht/2008/fb0208.pdf>

IAB 2010a, *Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger, Arbeitsvermittler im Urteil der ALG-II-Empfänger*, IAB-Kurzbericht 7/2010,

<http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb0710.pdf>

IAB 2011, *Arbeitsmarktinstrumente auf dem Prüfstand*, von Suzanne Koch, Christiane Spies, Gesine Stephan und Joachim Wolff, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, IAB-Kurzbericht 11/2011,

<http://doku.iab.de/kurzber/2011/kb1111.pdf>

Kruppe 2006, *Private Vermittlung als Unterstützung, Eine Evaluation von Vermittlungsgutscheinen und Beauftragungen Dritter*. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 301, Nürnberg,

http://doku.iab.de/beitrag/2006/BeitrAB_301_Tabellenanhang_sinus.pdf

Kruppe, 2010b, *Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose: Oft ausgegeben und selten eingelöst*, IAB-Kurzbericht 21/2010,

<http://doku.iab.de/kurzber/2010/kb2110.pdf>

Lecerf et Monnet 2010, *sous la direction de V. Hespel, Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection Générale des Finances, Rapport n°2010-M-064-02,

http://www.igf.finances.gouv.fr/gcp/webdav/site/igfinternet/shared/Nos_Rapports/documents/2010/2010-M-064-02a.pdf

Synthèse évaluation, *Sachstandsbericht der Evaluation der Instrumente*, Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Bundesministerium für Arbeit und Soziales - IAB,

http://doku.iab.de/grauepap/2011/Sachstandsbericht_Evaluation_Arbeitsmarktinstrumente.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, ILO, Geneva.

Wunder and Riphahn 2011, *Employment and Social Protection, The Dynamics of Welfare Entry among Natives and Immigrants*, 20-21 May 2011 CESifo Conference Centre, Munich,

http://www.cesifo-group.de/portal/page/portal/CFP_CONF/CFP_CONF_2011/Conf-esp11-Konrad/Papers/esp11_Riphahn.pdf

Bases de données consultées (premier chapitre) :

fRDB-IMF Labour Institutions Database (1980-2005) [Database](#)

Comparative Welfare Entitlements [Dataset](#)

OCDE [indicators](#) - Benefits and wages

OCDE – [Database](#) - Registered Unemployed and Job Vacancies

OCDE – [Database](#) - Public expenditure and participant stocks on Labour Market

OIT - [Database](#) - Labour statistics

FRANCE

#

#

INTRODUCTION

LE CONTEXTE NATIONAL

Le débat sur l'activation des dépenses de la politique de l'emploi date des années 80, période au cours de laquelle les dépenses d'assurance chômage se sont rapidement accrues. La création du revenu minimum d'insertion et la perpétuation d'un chômage structurel ont rendu insoutenable un financement de la protection sociale qui pesait essentiellement sur le coût du travail ⁽¹⁾.

Comme les autres États membres de l'UE, la France a procédé à l'activation de sa politique du marché du travail depuis une quinzaine d'années en donnant plus de poids à la réinsertion des demandeurs d'emploi et à l'insertion des jeunes et relativement moins à l'indemnisation des chômeurs (dépenses « passives »).

Les dépenses consacrées à la politique de l'emploi ont baissé de 2005 à 2008 dans un contexte d'amélioration de la situation sur le marché du travail, jusqu'à représenter 2 % du PIB. À partir de la fin de l'année 2008, la dégradation rapide de l'économie a conduit à prendre d'importantes mesures de soutien et à augmenter les dépenses. Ont notamment été mises en place ou renforcées des mesures en faveur de l'activité partielle, de l'apprentissage, des aides à l'embauche dans les entreprises de moins de 10 salariés et des aides à l'insertion par l'activité économique. Les contrats aidés ont vu leurs ressources augmenter alors qu'elles avaient diminué au cours des dernières années. Une attention particulière a été portée à certains publics : les seniors, les chômeurs de longue durée, et les jeunes ⁽²⁾.

Jusqu'en 2008, le système institutionnel français séparait l'indemnisation des chômeurs de leur suivi / accompagnement ⁽³⁾. Les acteurs et les responsabilités étaient considérés comme les moins intégrées d'Europe ⁽⁴⁾. La création de Pôle emploi en 2009 a intégré toutes les missions du service public de l'emploi SPE et instauré une logique de « guichet unique ».

L'ÉTUDE

L'étude a été réalisée par Euréval avec l'aide de Franck Malherbet, chercheur à l'École Polytechnique (CECO - École Polytechnique, IZA et *fRDB*).

(1) *Erhel et Zajdela 2002.*

(2) *Dares 2011b.*

(3) *Ferracci 2007.*

(4) *Erhel et Zajdela 2002, p. 4.*

Elle porte principalement sur la mise en œuvre de la politique de l'emploi pendant la période 2005-2010, et sur les analyses récentes concernant son impact, souvent basées sur des données antérieures à 2005.

L'étude couvre les dispositifs ciblés en faveur du marché du travail, au sens de la nomenclature « Politiques du marché du travail » (PMT) de l'OCDE. À l'inverse, elle ne traite pas des allègements de cotisations sociales ou d'impôt en faveur des bas salaires ou des heures supplémentaires, ni de la prime pour l'emploi et des exonérations de cotisations sociales ou fiscales en faveur de certaines zones géographiques ou de certains secteurs. Ces dispositifs sont génériques et ne ciblent pas de façon individuelle les personnes en difficulté sur le marché du travail. En outre, ils sont difficilement comparables au niveau international car ils reposent sur des systèmes de prélèvements fiscaux et sociaux spécifiques.

Les données quantitatives utilisées (chapitre II) proviennent principalement de l'OCDE, du FMI (*fRDB-IMF Labour Institutions*) et de l'OIT, en plus de sources institutionnelles (Unédic, Pôle emploi, ministère du Travail, de l'emploi et de la santé). Les informations présentées dans les chapitres VII et VIII sur l'efficacité des mesures et le rapport coût-efficacité sont issues de travaux académiques et/ou institutionnels.

Le premier chapitre de l'étude fait état de l'évolution du marché du travail et de l'indemnisation du chômage, considérées comme éléments de contexte essentiels. Le chapitre suivant décrit les dispositifs couverts par cette étude, et notamment leur gouvernance, les moyens mobilisés et les services délivrés. Enfin, le dernier chapitre présente les travaux disponibles sur l'efficacité des services, notamment en termes de retour à l'emploi, sachant que la difficile question du rapport coût-efficacité n'a pas pu être traitée, faute d'études disponibles sur ce sujet.

I - FACTEURS CONTEXTUELS CLÉS

Ce chapitre se fonde principalement sur des indices quantitatifs tirés des bases de données de l'OCDE, Laborsta/OIT et *fRDB-IMF Labour Institutions*.

A. LE CHÔMAGE DANS LE CONTEXTE FRANÇAIS

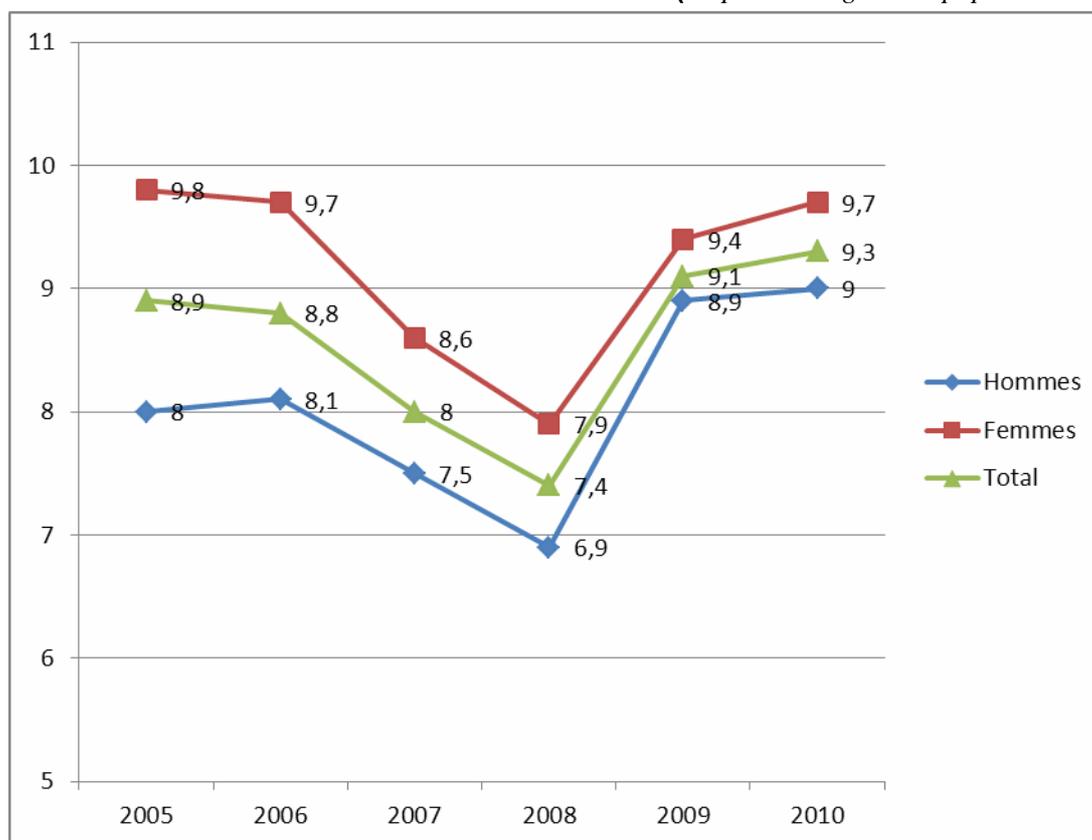
Les tendances du chômage au cours des dernières années sur le marché de l'emploi français peuvent être résumées de la sorte :

– le niveau de chômage n'est jamais descendu en dessous de 7,5 % depuis 25 ans, contrairement à d'autres pays européens ;

– entre 2005 et 2008, le taux de chômage diminue pour les hommes (baisse de 1,1 point) et surtout pour les femmes (baisse de 1,9 point) (cf. graphique 1) ;

**GRAPHIQUE 1 : ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE EN FRANCE
PAR GENRE (2005 – 2010)**

(en pourcentage de la population active)



Source : OCDE

– entre 2008 et 2010, le taux augmente de manière significative : hausse de près de 2 points pour les hommes pour atteindre 9,3 % ainsi que pour les femmes pour atteindre 9,7 % ;

– le chômage de longue durée concernait 40,1 % des chômeurs en 2010 ;

– le niveau de chômage est particulièrement élevé chez les jeunes : pour les 15-24 ans, le taux était de 22,8 % en 2009 et de 22,5 % en 2010.

1. Chômage par catégorie d'âge

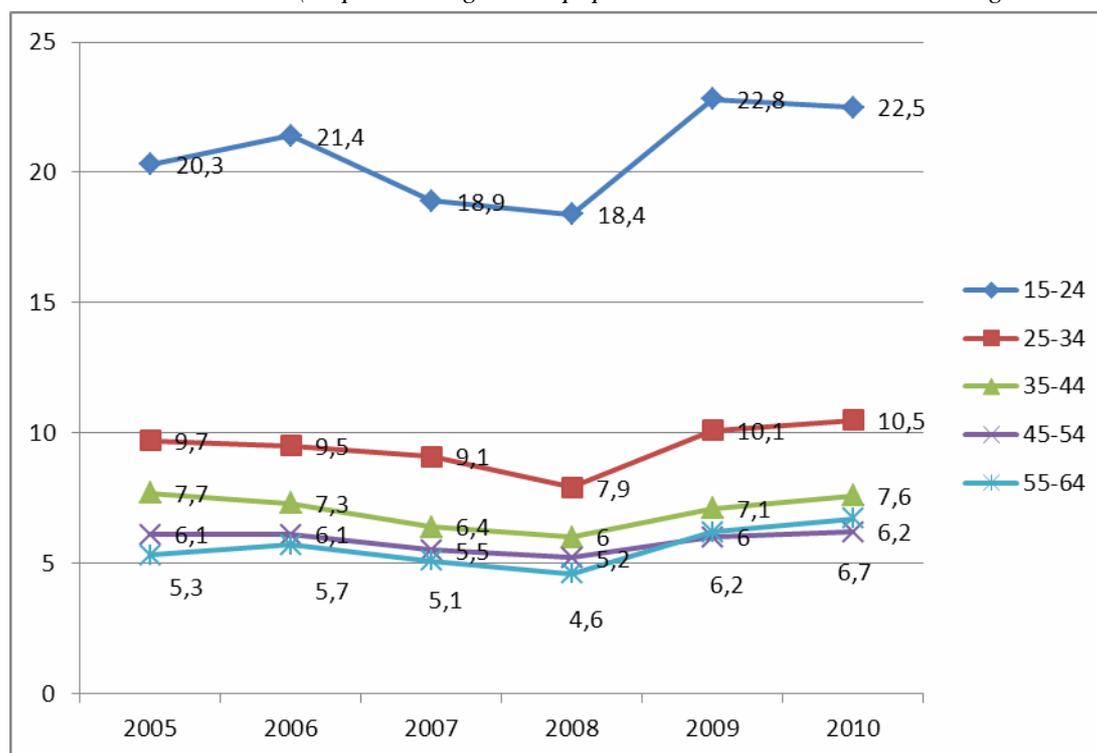
Les chiffres présentés dans le graphique 2 ci-dessous montrent que :

– la catégorie d'âge des 15-24 ans est la plus touchée par le chômage, suivie des 25-34 ans ;

– entre 2008 et 2010, les 15-24 ans subissent la plus forte hausse de chômage, même si un léger infléchissement s'observe entre 2009 et 2010 ; le taux de chômage des 25-34 ans augmente aussi de façon significative (hausse de 2,6 points entre 2008 et 2010) ; le taux de chômage des 55-64 ans augmente de 2 points sur cette période.

GRAPHIQUE 2 : ÉVOLUTION DU CHÔMAGE PAR CATÉGORIES D'ÂGE EN FRANCE (2005-2010)

(en pourcentage de la population active dans la classe d'âge considérée)



Source : OCDE

2. Chômage par niveau de qualification

Pour toutes les catégories sur la période 2005-2008, le graphique 3 ci-dessous montre que la part des chômeurs par niveau de qualification reste stable⁽¹⁾. Il est à noter qu'en valeurs absolues, le nombre de chômeurs pour toutes les catégories diminue.

Plus précisément, les niveaux de qualification les plus touchés par le chômage sont les niveaux 3 (éducation secondaire supérieure) et 2 (éducation secondaire inférieure).

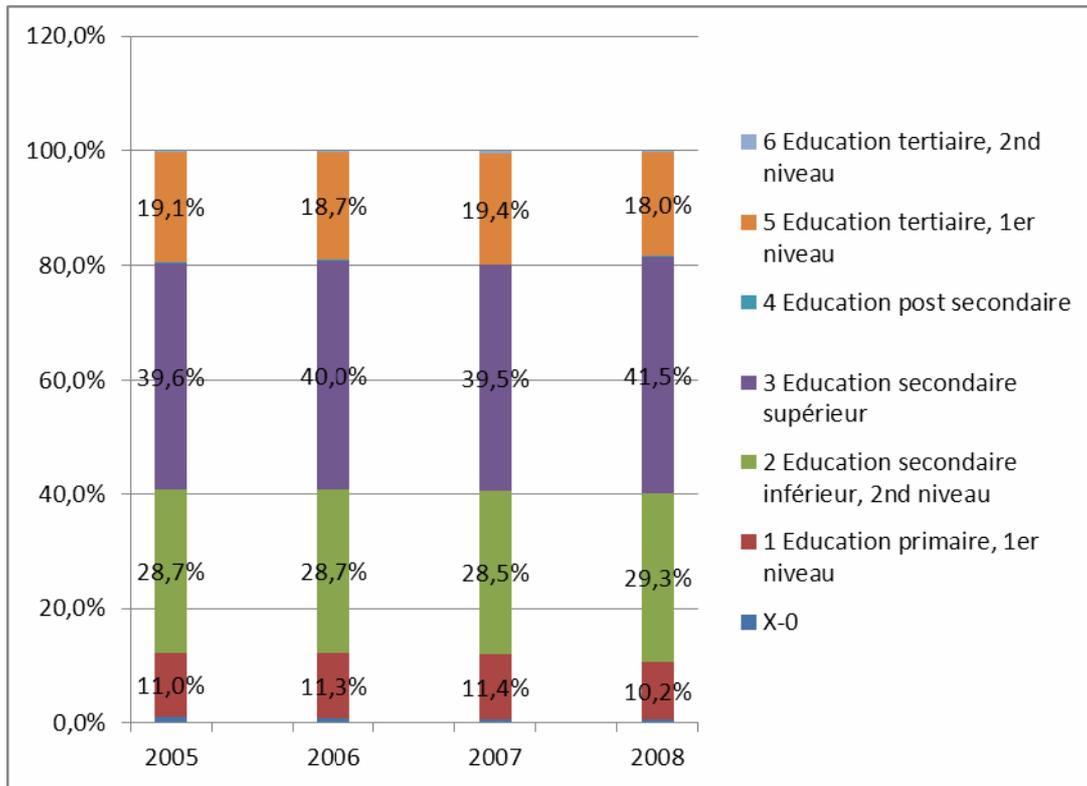
3. Évolution de la durée et de la fréquence du chômage

Les données OCDE ci-dessous comparent la France à la moyenne de l'Union européenne. On y voit que la durée du chômage est trois fois supérieure dans notre pays et qu'elle a augmenté pendant les années 2004 - 2006 tandis qu'elle diminuait dans la moyenne des pays européens.

(1) Source Laborsta/OIT.

GRAPHIQUE 3 : CHÔMEURS PAR NIVEAU DE QUALIFICATION 2005-2008

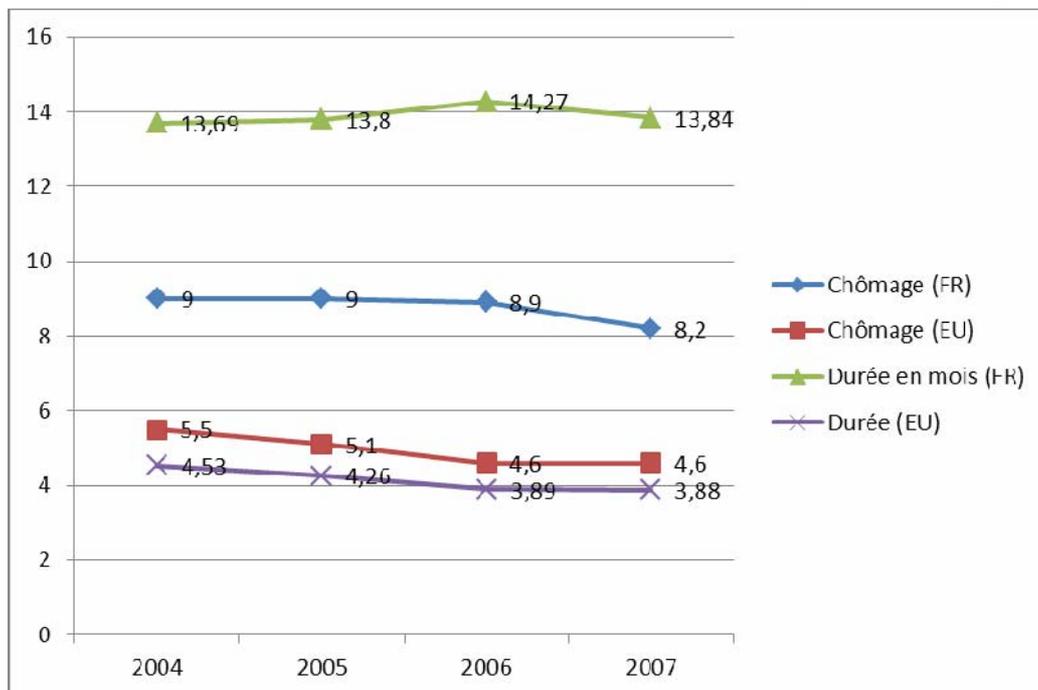
(en pourcentage du total des chômeurs)



Source : Laborsta/OIT

GRAPHIQUE 4 : DURÉE MOYENNE DU CHÔMAGE (2004-2007)

(taux de chômage en pourcentage de la population active et durée moyenne du chômage en mois)



Source : OCDE

Le graphique 5 ci-dessous présente le nombre de chômeurs par tranche de durée de chômage entre 2005 et 2010 :

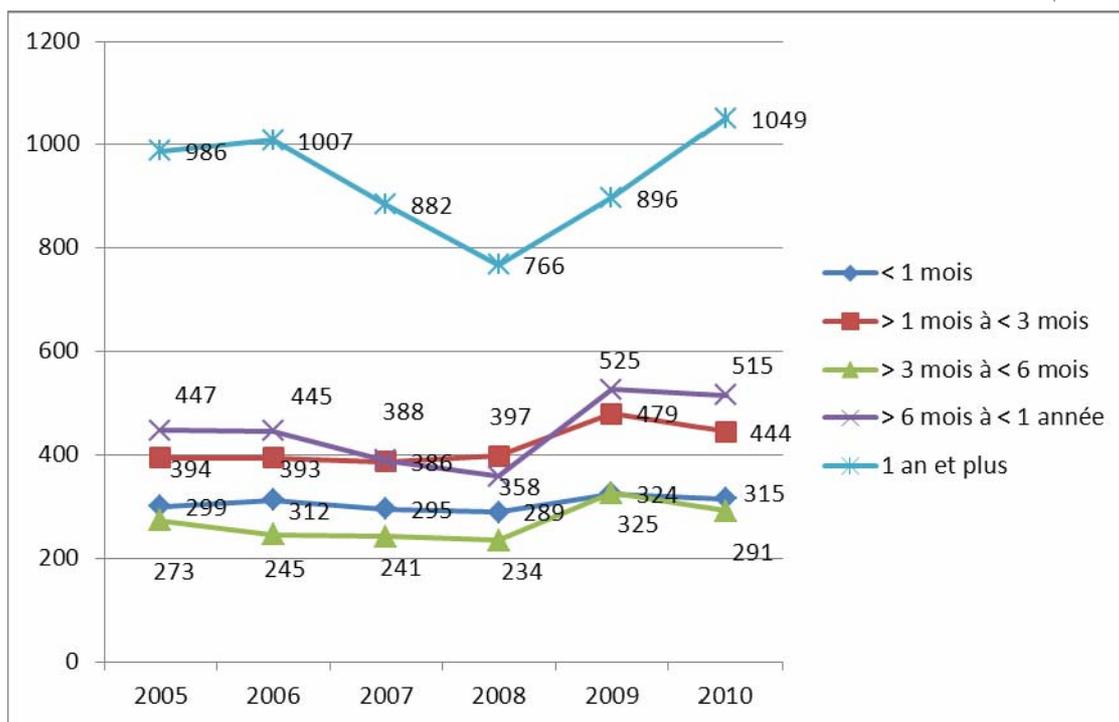
- Parmi l'ensemble des chômeurs, le nombre de personnes au chômage pendant un an ou plus est le plus élevé (1 049 sur un total de 2 615) ; le nombre est en progression constante entre 2008 et 2010 (hausse de 766 à 1 049, soit une hausse de 37 %).

- En seconde et troisième positions : les durées de 6 mois à 1 an sont également en progression constante depuis 2008 (hausse de près de 30 % entre 2008 et 2010) ; puis la durée de 1 à 3 mois malgré une baisse entre 2009 et 2010 (hausse globale de 12 % sur la période 2005-2010).

- La part des personnes au chômage pendant une durée inférieure à 1 mois est constante sur toute la période.

GRAPHIQUE 5 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CHÔMEURS SELON LA DURÉE DU CHÔMAGE (2005-2010)

(en milliers)

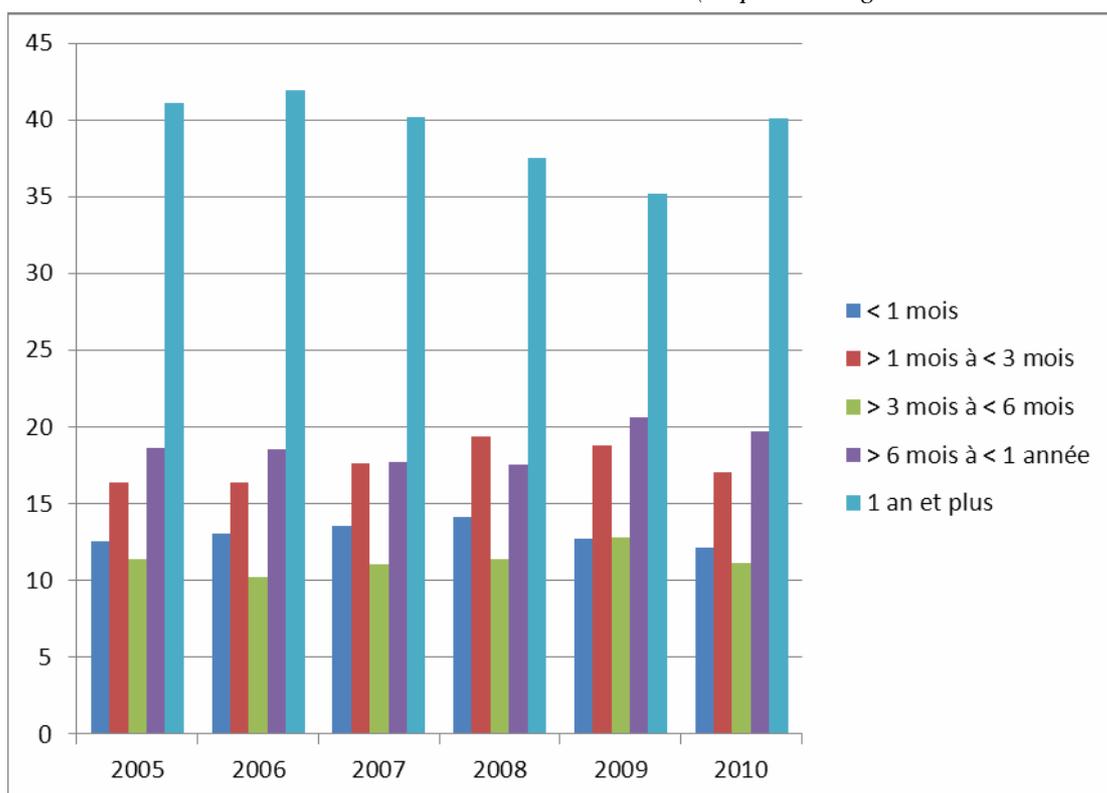


Source : OCDE

Comme le montre le graphique 6 ci-dessous, la répartition des demandeurs d'emploi par durée de chômage est stable. Sur l'ensemble de la période, entre 35 % et 40 % des demandeurs d'emploi sont des chômeurs de longue durée (1 an et plus).

GRAPHIQUE 6 : DEMANDEURS D'EMPLOI PAR DURÉE DE CHÔMAGE (2005 - 2010)

(en pourcentage du total des chômeurs)

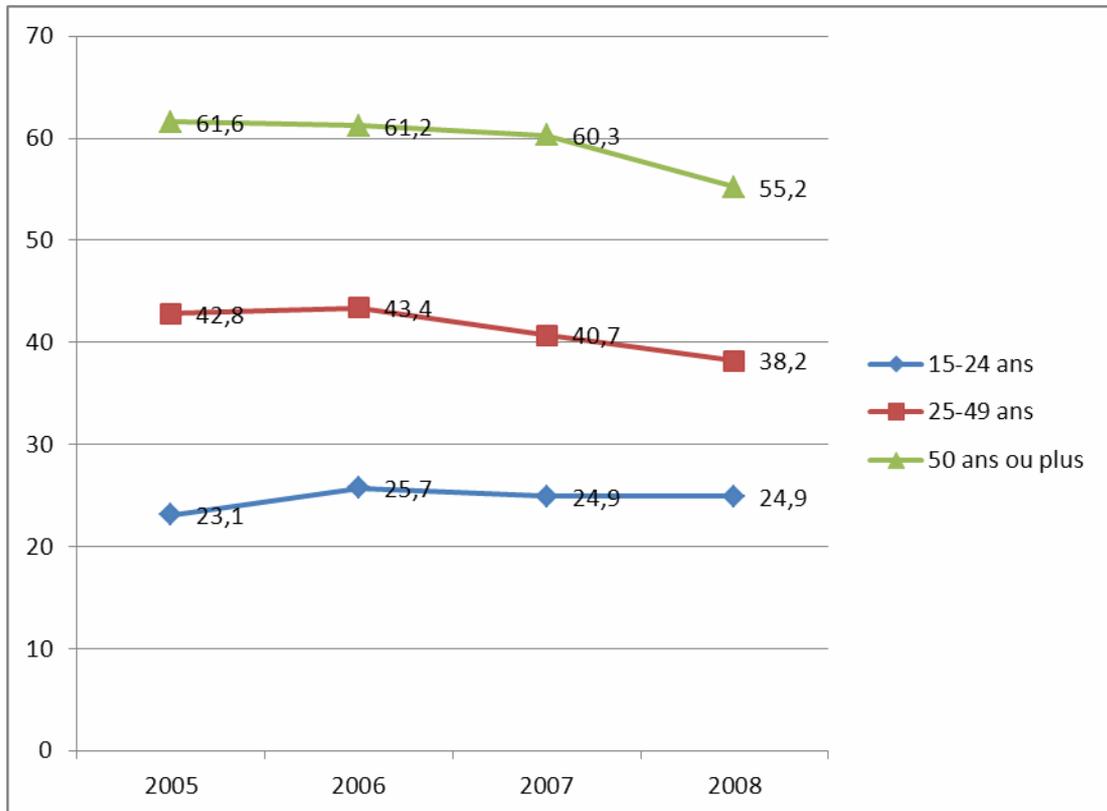


Source : OCDE

Le graphique 7 ci-dessous montre que la catégorie des 50 ans et plus est la plus touchée par le chômage de longue durée, même si la part tend à diminuer entre 2005 et 2008 : en effet, elle passe de 61,6 % en 2005 à 55,2 % en 2008. Par conséquent, en 2008, plus de la moitié des chômeurs de cette tranche d'âge sont des chômeurs de longue durée. Il en est de même pour la catégorie des 25-49 ans, dont la part de chômeurs de longue durée diminue entre 2005 et 2008. En 2008, 40 % sont des chômeurs de longue durée. La catégorie des 15-24 est la moins concernée par le chômage de longue durée. Mais contrairement aux deux catégories précédentes, la part des chômeurs de longue durée reste relativement stable sur cette période. En 2008, près d'un chômeur sur 4 de cette tranche d'âge est un chômeur de longue durée.

GRAPHIQUE 7 : CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE PAR TRANCHE D'ÂGE (2005-2008)

(chômeurs de longue durée, 12 mois et plus, en proportion du total des chômeurs de la catégorie d'âge correspondante)



Source : OCDE

B. LES ALLOCATIONS CHÔMAGE

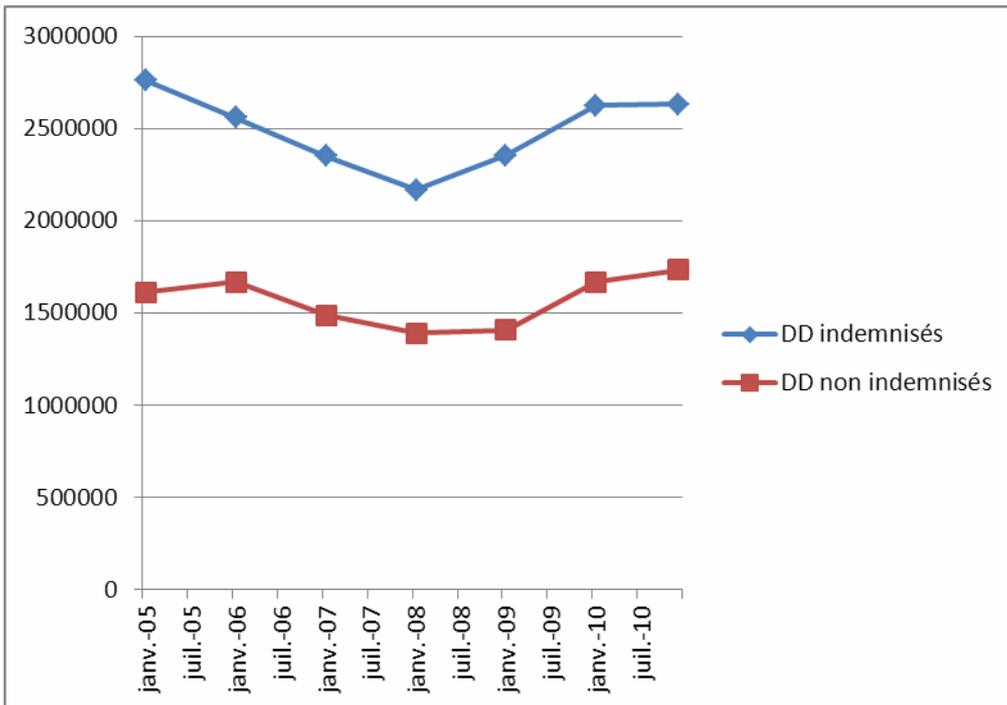
1. Nombre de chômeurs indemnisés et non indemnisés

Le graphique 8 ci-dessous présente le nombre de chômeurs indemnisés et non indemnisés entre 2005 et 2010.

S'agissant des demandeurs d'emploi indemnisés, leur nombre diminue entre 2005 et 2008 pour augmenter entre 2008 et 2010. À la fin 2010, le nombre de chômeurs indemnisés se monte à 2 630 300 (le nombre de demandeurs d'emploi non indemnisés à 1 733 970).

En outre, tel que le montre le graphique 9, la part des demandeurs d'emploi indemnisés sur la population totale des demandeurs d'emploi reste stable sur cette période (environ 60 %).

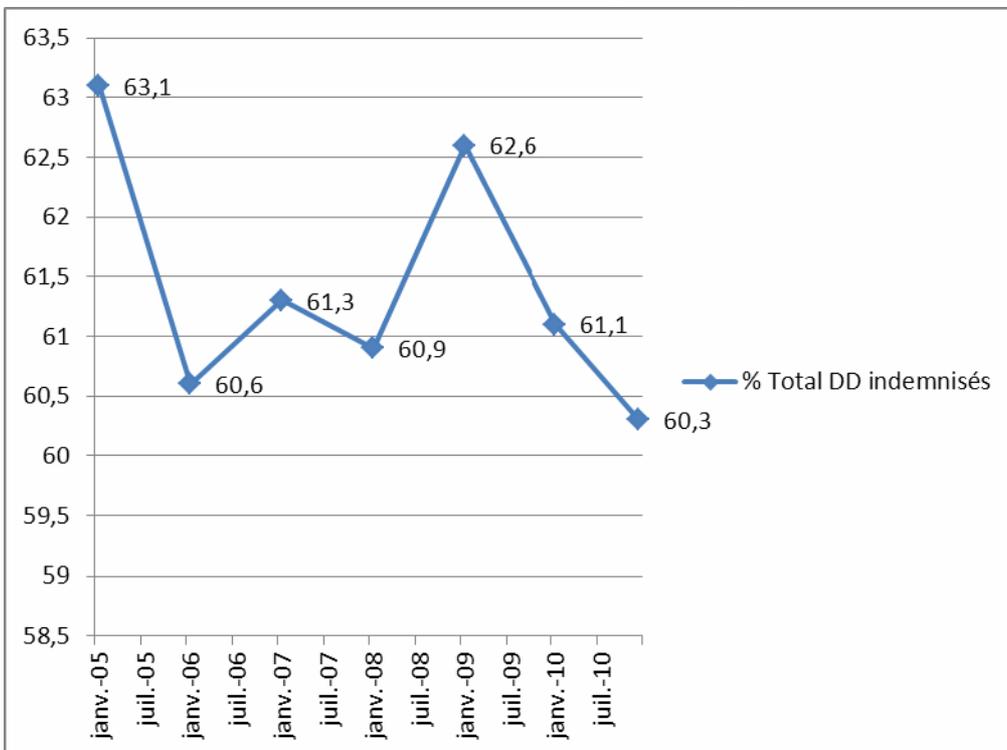
GRAPHIQUE 8 : ÉVOLUTION DU NOMBRE DE CHÔMEURS INDEMNISÉS ET NON INDEMNISÉS



Source : Pôle emploi

GRAPHIQUE 9 : ÉVOLUTION DE LA PART DES CHÔMEURS INDEMNISÉS

(en pourcentage du total des chômeurs)



Source : Pôle emploi

Par ailleurs, la proportion de demandeurs d'emploi indemnisés parmi ceux inscrits à Pôle emploi et potentiellement indemnisables est de 56,9 % en décembre 2010. Elle était de 58 % en décembre 2009. Pour l'assurance chômage, cette proportion est de 47,3 % (- 1,3 point par rapport à décembre 2009) (elle est de 9,6 % pour les indemnisés relevant du champ de la solidarité)⁽¹⁾.

En septembre 2008, 1 685 000 personnes étaient indemnisées par le régime d'assurance chômage, pour l'essentiel dans le cadre de l'allocation d'aide au retour à l'emploi (ARE). Elles étaient 2 067 000 en septembre 2005⁽²⁾.

Régime principal d'indemnisation (assurance)

Les montants d'allocations versées augmentent entre 2005 et 2008. En septembre 2005, l'allocation mensuelle brute médiane était de 782 euros. La moitié des bénéficiaires de l'ARE perçoivent plus de 838 euros bruts par mois en 2008. En 2009, elle s'élève mensuellement à 982 euros pour une personne seule en 2009 et à 994 euros en 2010.

L'allocation perçue représente en moyenne 62 % des anciens salaires pris en compte lors du calcul de l'indemnisation chômage⁽³⁾. Enfin, la part des allocataires percevant des montants d'allocation mensuelle supérieurs à 1 000 euros s'accroît entre 2005 et 2008, passant de 21 % à 31 %.

La durée moyenne d'indemnisation en ARE entre 2005 et 2008 est passée de 386 à 328 jours. En 2008, 17 % des demandeurs sont indemnisés en filière courte, 18 % en filière réservées aux seniors de plus de 50 ans et 65 % en filière « longue ».⁽⁴⁾

Régimes spécifiques (solidarité nationale)

Au 31 décembre 2009, 460 000 allocataires étaient indemnisables au titre du régime de solidarité nationale, dont 84 % à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et 13 % à l'allocation équivalente de retraite (AER). À la même date, 410 000 allocataires percevaient effectivement une allocation de solidarité.

Alors que le nombre d'indemnisables par l'ASS baissait continuellement depuis 2006, il a augmenté de 7 % en 2009, sous l'effet de l'augmentation du nombre de personnes arrivant au terme de leurs droits au régime d'assurance chômage dans un contexte de forte dégradation de la situation sur le marché du travail. Lors de la bascule de l'allocation d'ARE vers l'ASS, les allocataires indemnisables ont subi une perte d'allocation médiane de 52 % sur l'année 2009.

(1) Pôle emploi 2011d.

(2) Dares 2010a.

(3) Dares 2011a.

(4) Les filières courtes offrent une durée d'indemnisation maximale jusqu'à 7 mois, les filières longues entre 12 et 30 mois et les filières « seniors » une durée d'indemnisation maximale entre 36 et 42 mois (cf. tableau 1 ci-dessous). La convention de 2009 supprime le système des filières d'indemnisation et instaure une filière unique.

En 2009, le montant forfaitaire mensuel pour une personne seule de l'ASS était de 455 euros et de 460 euros en 2010. Le montant journalier par personne était de 14,96 euros et de 15,14 euros en 2010. Le montant de l'ASS (comme celui de l'AER) est révisé chaque année au mois de janvier en fonction de l'évolution générale des prix. De plus, il est à noter que ces allocations sont versées sous conditions de ressources. D'autres modalités existent en fonction de la structure du ménage.

2. Recours aux indemnités chômage

D'après l'Unédic, 48,6 % des personnes susceptibles de percevoir une indemnisation en bénéficiaient effectivement en 2006. Fin 2007, le taux de couverture s'établissait à 49,6 % (hausse de 1 point), était inférieur à 45 % en 2009 et se montait à 50 % en 2010⁽¹⁾.

Il faut souligner que cette évolution, qui pourrait être attribuée au cycle d'activité, est amoindrie par le recours à l'activité partielle (auparavant désignée sous les termes de chômage partiel). Les chômeurs pris en charge par ce dispositif ne sont en effet pas inclus dans les statistiques du régime d'assurance-chômage ni par conséquent dans la part du chômage indemnisé⁽²⁾.

Une étude⁽³⁾ récente a permis d'estimer le non-recours à l'assistance chômage. Elle montre qu'une partie significative des chômeurs indemnisables ne fait pas valoir ses droits. Ainsi, entre 2003 et 2006, plus d'un tiers des chômeurs éligibles à l'assurance chômage ne s'étaient pas inscrits à l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).

Plus précisément, sur la base d'un échantillon de 1 890 demandeurs d'emploi de moins de 50 ans pour lesquels l'éligibilité à l'indemnisation a pu être établie, 39 % de ces individus ne se sont pas inscrits à l'ANPE au cours de leur épisode de chômage, se privant ainsi de percevoir l'allocation chômage.

En outre, parmi les individus qui renseignent une date d'inscription, la durée moyenne passée au chômage avant l'inscription est plus courte (un peu plus d'un mois) que parmi les individus les moins favorisés sur le marché du travail. Pour ces derniers, les indemnisations potentielles sont moins élevées et la période d'indemnisation plus courte dans la mesure où leurs salaires sont plus faibles et les durées d'emploi passées plus courtes.

Finalement, 29 % des individus retournent en emploi sans passer par le chômage indemnisé. Ils ont en moyenne des durées de chômage plus courtes que ceux qui se sont inscrits (4 mois contre 6 mois de chômage).

(1) Unédic 2011.

(2) OIT 2010.

(3) Biasco et Fontaine 2010.

Les motifs de non recours identifiés par les auteurs sont les suivants : avantage financier à ne pas faire la demande, information imparfaite sur les règles d'éligibilité, difficultés pratiques pour faire une demande et opinion négative sur le service de l'emploi comme méthode de recherche efficace.

3. Rigueur du système d'indemnisation chômage

a) Critères d'éligibilité

La réforme de l'assurance-chômage introduite par la convention de 2001 avait diminué le nombre de filières, durci l'accès à l'indemnisation, supprimé la dégressivité des allocations et renforcé les contreparties (recherche d'emploi). Des modifications marginales avaient été introduites à la faveur des différentes renégociations de la convention d'assurance-chômage de 2004 et 2006.

Dans le cadre de la convention de 2006, le demandeur d'emploi (filière 1) devait avoir travaillé 6 mois au cours des 22 mois précédant la fin du contrat de travail pour pouvoir bénéficier d'une indemnisation chômage pendant 7 mois.

La convention d'assurance chômage de 2009 accroît globalement la couverture ⁽¹⁾ des demandeurs d'emploi dans un contexte de crise économique. Ses principales modifications sont :

- le passage à une filière unique ;
- l'abaissement du seuil minimal d'affiliation requis et l'extension de la période de référence de 6 à 4 mois (objectif : 200 000 nouveaux entrants) ;
- la règle selon laquelle la durée d'indemnisation est égale à la durée d'activité antérieure dans l'objectif d'augmenter la durée des droits pour ceux ayant été éligibles sous l'ancienne réglementation ;
- l'allongement de la période de référence pour accroître les possibilités de faire valoir des périodes travaillées susceptibles d'ouvrir des droits. Désormais, les droits sont toujours calculés sur la base des 28 derniers mois.

Le tableau 1 présente l'évolution des conditions d'accès à l'indemnisation sur la période étudiée et la durée de cotisation associée.

(1) La notion de couverture désigne l'attribution d'indemnités chômage aux demandeurs d'emploi ayant occupé un emploi à travers une allocation proportionnelle au salaire antérieur et versée pendant une durée limitée.

TABLEAU 10 : DURÉE MAXIMALE D'INDEMNISATION PAR FILIÈRE

Filière	Conditions d'accès	Durée
Convention de 1997		
Filière 1	4 mois d'activité au cours des 18 derniers mois	4 mois
Filière 2	6 mois d'activité au cours des 12 derniers mois	7 mois
Filière 3	8 mois d'activité au cours des 12 derniers mois	15 mois
Filière 4	8 mois d'activité au cours des 12 derniers mois et 50 ans de plus	21 mois
Filière 5	14 mois d'activité au cours des 24 derniers mois	30 mois
Filière 6	14 mois d'activité au cours des 24 derniers mois et 50 ans et plus	45 mois
Filière 7	27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois et 50 ans de plus	45 mois
Filière 8	27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois et 55 ans de plus	60 mois
Convention de 2003		
Filière A	6 mois d'activité au cours des 22 derniers mois	7 mois
Filière B	14 mois d'activité au cours des 24 derniers mois	23 mois
Filière C	27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois et 50 ans et plus	36 mois
Filière D	27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois, 7 ans et plus et 100 trimestres validés à l'assurance vieillesse	42 mois
Convention de 2006		
Filière I	6 mois d'activité au cours des 22 derniers mois	7 mois
Filière II	12 mois d'activité au cours des 20 derniers mois	12 mois
Filière III	16 mois d'activité au cours des 26 derniers mois	23 mois
Filière IV	27 mois d'activité au cours des 36 derniers mois et 50 ans et plus	36 mois
Convention de 2009		
Filière unique	4 mois d'activité au cours des 28 derniers mois au cours des 36 derniers mois pour les 50 ou plus	1 jour indemnisé pour 1 jour cotisé dans la limite de 24 mois 36 mois pour les 50 ans ou plus
Note : la convention de 2003 a en fait été signée par les partenaires sociaux en 2004. Le terme "convention de 2003" a toutefois été privilégié car cette convention a repris les règles d'indemnisation modifiées par les partenaires sociaux en 2003.		

Source : DARES

b) Taux de remplacement brut

Tel que le montre le tableau 2, le taux de remplacement brut moyen sur l'ensemble de la période d'indemnisation ⁽¹⁾ a diminué continuellement entre 2001 et 2005. Toutefois, ce n'est pas le cas du taux de remplacement pour la première année qui a augmenté entre 2003 et 2005.

(1) Le taux de remplacement correspond au montant des indemnités chômage en pourcentage du niveau de revenu précédent.

TABLEAU 11 : TAUX DE REMPLACEMENT BRUT (2000 - 2005) ⁽¹⁾

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Moyenne annuelle	0,334	0,338	0,335	0,332	0,297	0,262
Année 1	0,353	0,356	0,353	0,351	0,355	0,360

Source : fRDB-IMF Labour Institutions Database

c) Efforts de recherche d'emploi

D'après les règles appliquées actuellement par Pôle emploi, l'effort de recherche d'emploi est considéré comme suffisant lorsque le demandeur d'emploi remplit les conditions suivantes :

- accomplir des « actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi » ;
- déclarer chaque mois sa situation à Pôle emploi ;
- suivre, sauf motif légitime de refus, les actions de formation ou d'aide à la recherche d'emploi proposées ;
- répondre aux propositions ou convocations de Pôle emploi ;
- accepter, sauf motif légitime de refus, un emploi compatible avec sa spécialité ou sa formation, ses possibilités de mobilité géographique.

Durant les trois premiers mois de chômage, un demandeur d'emploi peut n'accepter que les offres d'emplois s'inscrivant dans son projet, situées dans la zone géographique choisie et rémunérées au niveau du salaire défini avec son conseiller.

À partir du quatrième mois, il est tenu d'accepter les offres d'emplois compatibles avec ses qualifications (le chômeur titulaire d'un diplôme de secrétaire comptable doit accepter un emploi de secrétariat, compatible avec ses qualifications) et rémunérées à 95 % de son salaire antérieur. S'il n'a jamais travaillé, c'est avec son conseiller qu'il établit un salaire de référence, celui-ci devant être « réaliste ».

Après six mois, il doit accepter un emploi compatible, rémunéré à 85 % du salaire antérieur et éloigné au maximum d'une heure (deux heures allers et retour) ou de 30 km (60 km aller et retour) en transports en commun de son domicile. Ces deux conditions sont alternatives. S'il n'y a pas de transports en commun, ce critère n'est pas retenu pour décider si l'offre est ou non raisonnable. Au-delà d'un

(1) En pourcentage, le taux de remplacement s'élevait à 44 % en 2001 et à 39 % en 2003, 2007 et 2009.
Source : OCDE, Taux de remplacement bruts (TRB): période 1961 - 2007, 2007.

an, le chômeur ne peut refuser une offre d'emploi dont le salaire est égal à l'allocation de chômage.

d) Sanctions

Des sanctions proportionnelles aux manquements sont prévues: la durée de radiation de la liste des demandeurs d'emploi peut aller de 15 jours à 12 mois et l'allocation peut être soit réduite, soit supprimée pendant une durée elle aussi variable (cf. tableau 3 ci-dessous).

TABLEAU 12 : SANCTIONS EN CAS DE MANQUEMENTS SANS MOTIF LÉGITIME

Motifs Manquements sans motif légitime L.5412-1 et 2 du CT	Radiation Pôle emploi R.5412-4, 5, 6 du CT		Décisions du Préfet (Ddtefp) R.5426-3 du CT	
	Premier manquement	Manquements répétés	Premier manquement	Manquements répétés
Insuffisance de recherche d'emploi Refus de contrat d'apprentissage ou de contrat de personnalisation Refus de formation Refus d'action d'insertion Refus de contrat aidé	Radiation pour 15 jours	Radiation pour 1 à 6 mois	Réduction de 20 % pour 2 à 6 mois	Réduction de 50 % pour 2 à 6 mois ou suppression définitive
Refus, à deux reprises d'une offre raisonnable d'emploi, sans motif légitime Refus d'élaborer ou d'actualiser le PPAE Refus de répondre à une convocation de Pôle emploi Refus d'une visite médicale (convocation Ddtefp)	Radiation pour 2 mois	Radiation pour 2 à 6 mois	Suppression pour 2 mois	Suppression pour 2 à 6 mois ou suppression définitive
Absence à une convocation (Ddtefp, Pôle emploi)				
Déclarations inexactes ou mensongères: Activité non déclarée d'une durée brève	Radiation pour 2 à 6 mois		Suppression pour 2 à 6 mois	Suppression définitive
Autre cas	Radiation pour 6 à 12 mois		Suppression définitive	Suppression définitive

Source : Unédic, 2006.

Selon les chiffres communiqués par Pôle emploi, 5 % de bénéficiaires de l'allocation chômage ont vu leurs allocations suspendues (quelle que soit la durée et le motif) en 2010, soit 115 000 bénéficiaires par rapport au nombre total de bénéficiaires (soit 2 136 400). En outre, les suspensions sont très majoritairement des suspensions de 2 mois.

e) Comparaison internationale

Cette section présente une comparaison internationale du niveau de rigueur du système d'indemnisation du chômage, fondée sur une étude qui reste intéressante malgré son ancienneté. L'étude couvre 25 pays, dont 7 États membres de l'UE, et repose sur une enquête menée par le ministère des Finances danois fin 2003/début 2004 ⁽¹⁾. Les résultats sont fondés sur un indicateur commun résumant l'ensemble des critères dits de « disponibilité » auxquels les demandeurs d'emploi sont assujettis pour bénéficier des allocations chômage (listés ci-dessous). L'enquête a été adressée aux administrations des ministères des États membres.

L'indicateur est construit sur la base des notes attribuées (de 1 à 5) à chacun des critères, sachant que 5 exprime un degré de rigueur des critères de disponibilité le plus élevé et 1 le moins élevé. Par ailleurs, les critères ont des coefficients différents : le score total pour la France rapporté aux coefficients est de 19,3. Sur la base des résultats de l'enquête, sur l'échelle de 1 à 5, l'indicateur pour la France est de 3,1 en 2004. Entre 1997 et 2004, l'indicateur a augmenté : il est passé d'environ 2,8 à 3,1.

Les huit critères de référence, sur lesquels se fonde l'indicateur, sont présentés dans le tableau ci-dessous, accompagnés de la note attribuée lors de l'étude de 2004, d'une description des changements intervenus depuis, et d'une indication sur la façon dont la note évoluerait si l'étude était refaite aujourd'hui. Les principales modifications sont le fait de deux dispositions introduites par la convention de l'assurance-chômage de 2006 :

- le parcours personnalisé d'accompagnement à l'emploi (PPAE) ;
- l'offre raisonnable d'emploi (ORE).

Plus précisément, le PPAE repose sur un dispositif d'incitation à la reprise d'un emploi, avec un élargissement progressif des critères liés à l'emploi recherché et une sanction financière au cas où le demandeur d'emploi ne respecte pas ses engagements pris dans le cadre du projet. Le demandeur d'emploi s'engage à ne pas refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi, telles que définies dans son projet professionnel (nature et caractéristiques de l'emploi ou des emplois recherchés, zone géographique privilégiée, salaire attendu).

(1) *Hasselpflug 2005.*

TABLEAU 13 : PRÉSENTATION DES HUIT CRITÈRES DÉFINISSANT LE NIVEAU DE RIGUEUR DU SYSTÈME D'INDEMNISATION ET LEURS MODIFICATIONS DEPUIS 2004

Critère	Note 2004	Modifications sur la période	Estimation (hausse/baisse)
1/ Les efforts dans la recherche d'emploi : les demandeurs d'emploi sont examinés tous les 4 mois	1	Introduction du suivi mensuel personnalisé (SMP) dans le cadre du PPAE	Hausse
2/ La disponibilité dans le cadre de la mesure appréhendée de différentes manières : les demandeurs d'emploi doivent accepter les offres d'emploi dans la période du programme, mais ne sont pas obligés de prouver leurs efforts	5	Avec l'ORE, pendant les 3 premiers mois de recherche, le demandeur d'emploi est tenu d'accepter tout emploi rémunéré à hauteur de son salaire antérieur	-
3/ La mobilité professionnelle : les demandeurs d'emploi doivent accepter les offres d'emploi si elles sont dans leurs secteurs professionnels	1	Aucune	-
4/ La mobilité géographique : pas d'exigence	1	Une ORE se situe dans un périmètre de 30 km autour du domicile du demandeur	Hausse
5/ Le degré d'acceptabilité des raisons invoquées pour refuser une offre d'emploi : si l'emploi n'est pas lié à son secteur d'activités, si l'emploi n'est pas compatible avec sa souplesse en termes de mobilité géographique, si l'emploi proposé est différent de celui proposé dans sa région et sa profession	3	Aucune	-
6/ Les sanctions en cas de refus volontaire : une personne quittant son emploi ne bénéficiera pas d'allocations chômage avant les 4 mois suivant son départ du poste	4	Aucune	-
7/ Les sanctions en cas de refus sans raison valide : en cas de refus d'acceptation du poste ou de la formation, le demandeur d'emploi perd ses droits aux allocations. En pratique, cela arrive très rarement (dans 0,1 % des cas)	5	Aucune	-
8/ Les sanctions en cas de refus répétés : suspension des allocations et reprise après un emploi d'une durée d'au moins 90 jours	5	Aucune	-

Source : Hasselpflug 2005, Euréval.

II. LES PRESTATIONS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Dans cette partie, nous décrivons la mise en œuvre des prestations fournies par le SPE français. Le chapitre est divisé en trois sections principales : la gouvernance, les moyens et la gestion et le niveau de prestation.

A. LA GOUVERNANCE DU SPE FRANÇAIS

Pôle emploi est une institution publique nationale sous l'autorité du ministère de l'Emploi issue de la fusion du réseau des Assédic et de l'ANPE intervenue le 19 décembre 2008. Il s'agit d'une institution dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

1. Acteurs institutionnels concourant aux missions du SPE

Le système français est, jusqu'en 2008, caractérisé par une forte séparation institutionnelle entre les administrations en charge du suivi et de l'accompagnement des chômeurs et les organismes d'indemnisation⁽¹⁾. Les acteurs et responsabilités sont moins intégrés que dans beaucoup d'autres pays européens.

Aujourd'hui, trois catégories d'intervenants peuvent être distinguées⁽²⁾

- Le noyau du SPE, au niveau national, composé :
 - des services de l'État chargés de l'emploi et de l'égalité professionnelle ;
 - de Pôle emploi ;
 - de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
 - de l'Unédic (gestionnaire de l'assurance chômage).
- Les acteurs qui concourent au SPE :
 - les collectivités territoriales et leurs groupements ;
 - les responsables de la formation professionnelle (régions) et de l'insertion sociale (départements, responsables du RSA) ;
- Les acteurs qui « peuvent participer au SPE » : les « cotraitants » de Pôle emploi (les missions locales pour le public jeune et Cap emploi pour le public handicapé, qui travaillent avec Pôle emploi sur une base conventionnelle qui leur

(1) Ferracci 2007.

(2) CAS 2011.

délègue l'accompagnement de ces catégories de public), ainsi que d'autres opérateurs externes ⁽¹⁾.

Chaque acteur du SPE a des missions qui lui sont propres. Différentes conventions permettent de déterminer les actions communes.

L'Unédic reste responsable de l'administration de l'assurance chômage et des modalités d'indemnisation. Ce sont les partenaires sociaux qui définissent les institutions, l'organisation, les statuts et les attributions de l'Unédic, dans le cadre d'une convention qui est conclue pour une durée indéterminée et renégociée régulièrement.

2. Rôle des partenaires sociaux

Sous le régime de l'ANPE, la répartition des rôles pouvait être le fait de l'État, des partenaires sociaux, ou encore être tripartite :

- en matière d'indemnisation, elle était paritaire ;
- en matière de suivi et contrôle, elle était tripartite ;
- en matière de sanction, elle était le fait de l'État, même si l'ANPE pouvait radier une personne de la liste, par exemple dans les cas de refus sans motif légitime d'un emploi ou d'une formation, ou de non-réponse à une convocation de l'agence de l'emploi.

Sous le régime de Pôle emploi, les partenaires sociaux continuent d'exercer leurs compétences déléguées par le législateur pour fixer :

- les règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi relevant de l'assurance chômage ;
- les règles relatives à l'affiliation et aux contributions des employeurs relevant du champ d'application du régime d'assurance chômage ;
- par ailleurs, au sein de l'Unédic, ils conservent la responsabilité de la gestion de l'assurance-chômage, la mise en œuvre étant confiée à Pôle emploi.

Enfin, des instances paritaires régionales siègent au sein des directions régionales de Pôle emploi. Elles participent au niveau régional à la politique de l'emploi tant lors de son élaboration que lors de son suivi. En outre, elles veillent à la bonne application des règles relatives à la convention d'assurance chômage. Dans ce cadre, elles sont amenées à statuer sur des situations particulières de demandeurs d'emploi sollicitant le bénéfice des allocations d'assurance chômage.

(1) Les opérateurs peuvent être tous les acteurs du monde associatif, éducatif, professionnel qui peuvent devenir des co-traitants de Pôle emploi.

3. Une intégration croissante mais pas totale

Avec la loi de 2008, Pôle emploi reprend toutes les missions de service de l'ANPE et des Assedic : inscription et tenue de la liste des demandeurs d'emploi, versement des allocations de remplacement pour le compte du régime d'assurance chômage et du régime de solidarité, collecte des offres d'emploi, accompagnement et placement des demandeurs d'emploi.

Pôle emploi est, de plus, en charge de la prospection et de l'aide aux entreprises dans leurs processus de recrutements ainsi que de la mise en place de certains dispositifs définis par l'État ou les partenaires sociaux (contrats aidés, contrats de transition professionnelle...).

L'institution est aussi responsable du recouvrement des cotisations d'assurance chômage, désormais confié au réseau des Urssaf depuis le 1^{er} janvier 2011.

Enfin, Pôle emploi contribue au renforcement de la gamme de services dédiée aux demandeurs d'emploi pour la sécurisation de leurs projets professionnels et en matière d'orientation professionnelle, formation et placement a conduit au transfert des personnels de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), chargés de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi, vers Pôle emploi.

Si Pôle emploi tend à concentrer les compétences, le paysage institutionnel reste très fragmenté et les acteurs multiples (publics et privés). Par conséquent, dans ce contexte, « *Pôle emploi est appelé à jouer un rôle pivot afin de favoriser la coordination entre les multiples acteurs du service public de l'emploi* »⁽¹⁾.

B. MOYENS ET GESTION

1. Les dépenses

a) Dépenses totales

Une étude de la Dares⁽²⁾ estime les dépenses publiques actives et passives en faveur de l'emploi et du marché du travail à 78 milliards d'euros en 2008, soit 4 points de PIB. Celles-là comprennent (i) des dispositifs généraux visant à diminuer le coût du travail pour certaines catégories de salariés, certains secteurs ou certains territoires, et (ii) les dispositifs actifs ou passifs qui ciblent, à titre individuel, les demandeurs d'emploi et les personnes en difficulté sur le marché du travail (emplois aidés, accompagnement et formations des demandeurs d'emploi, indemnités du chômage et préretraites).

(1) Jamme 2011.

(2) 2011b.

En 2008 les dépenses passives représentaient 58 % des dépenses ciblant les personnes éligibles à titre individuel, les 42 % restant allant aux dépenses « actives ».

b) Dépenses par catégories et par types de prestations

En 2008, les « dépenses ciblées »⁽¹⁾ en faveur du marché du travail s'élevaient à 39 milliards, soit 2 points de PIB, un pourcentage en diminution constante depuis 2003. La plus grande partie des dépenses était consacrée à l'indemnisation du chômage (57 %). Le reste était affecté au fonctionnement du SPE (y compris le suivi et l'accompagnement - 10 %), aux contrats aidés et au travail protégé (17 %), et à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (14 %). À noter que les dépenses ciblées ont connu une baisse exceptionnelle entre 2007 et 2008 à cause de la diminution des dépenses au titre des contrats aidés dans le secteur marchand. À l'inverse, les aides à l'emploi protégé, en faveur des personnes à capacité de travail réduite suivaient une progression régulière.

Par ailleurs, la dépense totale pour la formation professionnelle et l'apprentissage a augmenté régulièrement entre 2005 et 2008 (de 27 milliards à 29,8 milliards). Il est à noter que les principaux financeurs sont les entreprises (42 % de la dépense globale engagée) suivies de l'État (16 %) et les régions (15 %)⁽²⁾.

Les demandeurs d'emploi sont les troisièmes bénéficiaires des dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage (12 % de la dépense totale et environ), après les actifs employés dans le secteur privé (63 %) et les jeunes (25 %). Il y a eu 580 000 entrées de chômeurs en formation enregistrées en 2009⁽³⁾. Fin 2009, 8 % des demandeurs d'emploi étaient en formation professionnelle.

c) Dépense moyenne par demandeur d'emploi

La comptabilité analytique de Pôle emploi mesure les coûts par activités, prestations de services et missions. Ces dernières incluent l'accueil et l'inscription, l'indemnisation, le placement, le recrutement et l'analyse du marché du travail (données du marché et statistiques de l'emploi).

S'agissant de la mission de placement (ou accompagnement) elle recouvre :

- le diagnostic du demandeur (mesure de la distance à l'emploi et contractualisation d'un projet de retour à l'emploi),
- les entretiens de suivi,

(1) Dares 2011b.

(2) Dares 2010b.

(3) Dares 2011c.

– les aides et les prestations mobilisées en interne et en externe pour contribuer au placement.

Le coût complet analytique⁽¹⁾ de l’accompagnement s’élève à 2,58 milliards d’euros en 2010. La même année, le nombre moyen mensuel de demandeurs d’emploi⁽²⁾ est de 3,4 millions, soit une dépense moyenne de placement de 752 euros par demandeur d’emploi⁽³⁾.

2. Ressources humaines

En 2010, les effectifs du SPE français⁽⁴⁾ s’élevaient à environ 62 000 personnes (en équivalent temps plein - ETP) dont les trois quarts à Pôle emploi.

En comparaison des pays voisins, ces effectifs sont supérieurs à ceux du SPE britannique (54 000) et inférieurs à ceux du SPE allemand (127 000). Lorsque ces chiffres sont rapportés au nombre de demandeurs d’emploi, c’est en France que les effectifs sont les plus bas⁽⁵⁾, comme le montre le tableau 5.

Seuls les agents affectés aux quatre missions suivantes ont été retenus pour le décompte des effectifs : l’accueil des demandeurs d’emploi, leur indemnisation, l’accompagnement et le placement, les services aux entreprises.

TABEAU 14 : EFFECTIFS DU SPE RAPPORTÉS AU NOMBRE DE CHÔMEURS (2010)

	Allemagne	France	Royaume-Uni
Pour 10 000 chômeurs au sens du Bureau international du travail (BIT)	420	215	221
Pour 10 000 chômeurs au sens des administrations nationales	377	159	349

Source : Hespel & al, 2011

- La répartition des effectifs par mission montre que :
- le taux d’encadrement en France est inférieur pour trois des quatre missions, et notamment pour l’accompagnement des demandeurs d’emploi (cf. tableau 6 ci-dessous) ;
 - il n’est supérieur que pour les services aux entreprises ;

(1) Coûts complets analytiques de Pôle emploi : méthode ABC – Activity Based Costing, soit une répartition des coûts par activité. Les coûts complets sont la consolidation du coût des régions, du siège et de la DSI et correspondent au montant des charges du bilan comptable. L’ensemble des fonctions supports sont incluses dans les coûts complets.

(2) Catégories 1,2, et 3.

(3) Source : Pôle emploi.

(4) Ces données couvrent les 4 missions et les organismes suivants : les services de l’État chargés de l’emploi et de l’égalité professionnelle, Pôle emploi (institution publique issue de la fusion du réseau des Assédic et de l’ANPE intervenue le 19 décembre 2008), l’Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), l’Unédic (gestionnaire de l’assurance chômage) ainsi que les collectivités territoriales.

(5) Alduy 2011.

- le SPE français se caractérise également par un niveau élevé d'effectifs résiduels, c'est-à-dire affectés aux fonctions support nécessaires à l'exercice des quatre missions prises en compte pour l'étude.

TABLEAU 15 : EFFECTIFS PAR CATÉGORIES DE MISSIONS (2010)

(effectifs en ETP)

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

Source : Hespel & al, 2011

L'étude conclut que le système français paraît le plus apte à offrir un service d'accompagnement de proximité au moindre coût grâce à un maillage dense de guichets d'accueil sur tout le territoire. L'offre de services aux employeurs est plus étendue et moins ciblée en France qu'en Allemagne et au Royaume-Uni, ce qui conduit à des effectifs assez nombreux. En matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi, l'offre de service est moins intensive dans le SPE français que dans les SPE allemand et britannique.

Mais il y a certaines limites à la comparabilité : les périmètres d'action sont différents, les offres de services sont plus ou moins intégrées institutionnellement, la situation conjoncturelle varie d'un pays à l'autre, les données de qualité et de fiabilité sont hétérogènes, les effectifs des opérateurs privés n'ont pu être décomptés dans aucun pays, et l'organisation des SPE évolue rapidement.

3. Externalisation

En 2009, selon les estimations de flux de bénéficiaires (non pondérées par la durée de prise en charge), plus de 481 000 demandeurs d'emploi ont été orientés vers des prestataires privés ⁽¹⁾. Six marchés ont été passés à cet effet par Pôle emploi ⁽²⁾.

**TABLEAU 16 : STRUCTURE DE RÉMUNÉRATION DU PRESTATAIRE
DANS LE CADRE DE L'EXPÉRIMENTATION INGÉUS 2005-2007**

	Allocataire de moins de 50 ans	Allocataire de plus de 50 ans
Allocataire pris en charge par le prestataire	2 800 euros	3 000 euros
Allocataire accédant à l'emploi	300 euros	600 euros
Allocataire atteignant 13 semaines d'emploi continu	600 euros	1 200 euros
Allocataire atteignant 7 mois d'emploi continu	600 euros	1 200 euros
Soit au maximum et par allocataire	4 300 euros	6 000 euros

Source : Unédic

Les marchés incluent une rémunération au résultat pour une partie du prix comprise entre 20 et 60 %, et le plus souvent 50 %. Deux indicateurs de résultats ont été définis : (1) reprise d'emploi de plus de 6 mois (CDI ou CDD) et (2) reprise d'emploi de moins de 6 mois. Ce système implique un suivi mensuel des demandeurs d'emploi, assuré par les prestataires et contrôlé par Pôle emploi.

Dans le cadre de l'expérimentation Ingéus ⁽³⁾ la rémunération est fixée selon le barème ci-dessous ⁽⁴⁾.

C. LE NIVEAU DE SERVICE

1. Profil des conseillers

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, au point que l'offre de services aux entreprises est fortement intégrée à celle destinée aux demandeurs d'emploi ⁽⁵⁾.

(1) Lecerf & al.2010.

(2) Cible (prestation du marché Presta DE 2008), TRA (prestation du marché OPP 2009), LEC (prestations du marché OPP 2009), Atouts Cadres (prestations Cadres du marché 2010), Objectif Emploi (prestation du marché Presta DE 2012), TVE (prestation du marché Presta DE 2012). Source : Pôle emploi.

(3) L'UNEDIC a confié en 2005 à la société australienne Ingéus une première expérimentation jusqu'en 2007 de reclassement de demandeurs d'emploi à Rouen et à Lille.

(4) Jamme 2011.

(5) Ferracci 2007.

2. Disponibilité des conseillers

a) *Fréquence des contacts*

Le PPAE prévoit que la fréquence des contacts est adaptée en fonction de la distance à l'emploi. Tous les demandeurs d'emploi doivent bénéficier :

– d'un premier entretien approfondi qui intervient dans les huit jours suivant l'inscription (délai raccourci à cinq jours à compter du 01/07/07). Fin février 2007, le délai moyen de réception était de cinq jours et demi ;

– au cours des trois premiers mois, le demandeur d'emploi est classé en parcours de recherche accélérée (dont le risque statistique de distance à l'emploi a été jugé faible). Il est suivi en moyenne tous les quinze jours. Quatre à cinq contacts sont assurés à compter de l'inscription, et ce, jusqu'au quatrième mois ;

– au bout du troisième mois, le demandeur d'emploi bénéficie d'un suivi personnalisé mensuel avec un conseiller Pôle emploi qui devient son conseiller référent. Le premier entretien est organisé au cours du quatrième mois puis le demandeur d'emploi est suivi tous les mois jusqu'à son retour à l'emploi ;

– le PPAE est actualisé au moins tous les trois mois dans les mêmes conditions. C'est à cette occasion que les modalités de l'ORE sont révisées en vue de faciliter l'insertion sur le marché du travail.

En pratique, selon un récent rapport de l'IGF⁽¹⁾, le premier entretien n'a été réalisé que dans 72 % des cas, et les entretiens mensuels ultérieurs n'ont été réalisés que dans 36 % des cas en 2010. En termes qualitatifs, il semblerait que « *le premier entretien [soit] trop long et inadapté à certaines situations* »⁽²⁾.

Par ailleurs, les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'un soutien particulier bénéficient dès leur inscription de contacts plus fréquents et ceux ayant un projet de création ou de reprise d'entreprise bénéficient d'un accompagnement adapté.

Enfin, si dans les 12 mois suivant sa prise en charge, et dans la limite de la durée de ses droits, l'allocataire ne s'est pas vu proposer l'emploi recherché, un autre parcours est retenu en fonction des difficultés particulières de reclassement rencontrées.

(1) *Lecerf & al.2010.*

(2) *Jamme 2011.*

b) Nombre de chômeurs suivis par un conseiller

Dans le cas du suivi mensuel personnalisé et de la convention de reclassement personnalisée (CRP) ⁽¹⁾, le nombre moyen de demandeurs d'emploi par conseiller ⁽²⁾ était supérieur à 100 à la fin de l'année 2010, avec de grandes disparités selon les agences de Pôle emploi. À noter qu'un objectif très inférieur (60 demandeurs d'emploi par conseiller) a été fixé pour d'autres dispositifs impliquant des parcours renforcés ⁽³⁾. Par ailleurs, dans le cadre du Pare-Pap, un conseiller est en charge de l'accompagnement de 300 demandeurs d'emploi ⁽⁴⁾.

c) Distance au lieu de suivi le plus proche

L'engagement de Pôle emploi dans le cadre de la convention tripartite 2009/2011 est le suivant : 80 % des demandeurs d'emploi doivent pouvoir accéder en moins de 30 minutes par des moyens de transports usuels à une unité polyvalente.

Dans le cadre de la constitution de son schéma cible d'implantation, Pôle emploi a pris en compte la distance kilométrique des demandeurs d'emploi à leur agence de proximité la plus proche d'une part, et la connaissance du territoire et des conditions de déplacement (topographie, transports en commun, axes routiers...) par les acteurs régionaux d'autre part. Ce croisement de critères a permis l'établissement des objectifs suivants ⁽⁵⁾ :

– 98 % des demandeurs d'emploi seront à moins de 30 km de leur agence la plus proche ;

– 92 % à moins de 20 km ;

– 77 % à moins de 10 km.

À noter cependant que ces chiffres ne prennent pas en compte les relais Pôle emploi (équipes délocalisées rattachées à une agence principale) ainsi que les « visio guichets » permettant de rendre un premier niveau de service en grande proximité.

3. Service personnalisé

Depuis 2008, trois grands types de parcours sont possibles dans le cadre du PPAE :

(1) Depuis avril 2006, les entreprises de moins de 1 000 salariés engagées dans une procédure de licenciement économique et les entreprises de toute taille en redressement ou en liquidation judiciaire doivent proposer à leurs salariés une CRP au moment où est envisagée une rupture du contrat de travail.

(2) Indicateur 19 de la convention tripartite – Dispositifs s'adressant à la majorité des demandeurs d'emploi.

(3) Jamme 2011.

(4) Villiers 2003.

(5) Source : Pôle emploi.

– le parcours de droit commun dit « appui » s’adresse aux demandeurs d’emploi comportant le moins de risque de chômage de longue durée (environ 70 %) ;

– le parcours d’accompagnement s’adresse à ceux plus éloignés du marché du travail (environ 30 %) ;

– un parcours plus spécifique a été créé pour les créateurs d’entreprise.

Enfin, en partenariat avec les missions locales, des actions ciblent aussi les jeunes à la fin de leur parcours scolaire : extension de l’accompagnement renforcé, forums de recrutement et de rencontres.

a) Parcours standard

Le suivi mensuel personnalisé est la principale modalité de suivi des demandeurs d’emploi inscrits en parcours dit d’« appui ». En 2010, près de 11,7 millions d’entretiens de ce type ont été réalisés, dont 25 % par téléphone ⁽¹⁾.

D’après une étude récente ⁽²⁾, un demandeur d’emploi peut théoriquement bénéficier d’un peu plus de 5 heures d’entretiens dans le cadre d’un parcours standard de 12 mois. Depuis la crise, ce temps n’a pu être de facto appliqué, compte tenu du surcroît d’activité qui a résulté de la hausse du chômage, alors même que Pôle emploi était engagé dans un processus lourd de réorganisation lié à la fusion des réseaux de l’ANPE et des Assedic. Ainsi, le suivi mensuel des demandeurs d’emploi à partir du quatrième mois n’est réalisé qu’à hauteur de 36 % en 2010.

b) Accompagnement renforcé

Entre septembre 2010 et août 2011, 24,1 % des chômeurs (catégories 1, 2 et 3) étaient en prestation d’accompagnement renforcé, dont 1,8 % au titre de prestations internes (Pôle emploi) et 22,3 % au titre de prestations externes (co-traitance, opérateurs privés, sous-traitance, autres partenaires externes). Cet accompagnement vient se substituer au suivi mensuel personnalisé dont bénéficient les autres demandeurs d’emploi à partir du quatrième mois ⁽³⁾.

Par ailleurs, au-delà de ces prestations d’accompagnement, les demandeurs d’emploi bénéficient de différentes prestations en interne ou en externe (ateliers, évaluation, bilan de compétences) ainsi que d’aides à la mobilité ou à la formation (prise en charge des coûts pédagogiques, de la rémunération des demandeurs d’emploi non indemnisés et des frais accessoires). Le tableau ci-dessous présente les coûts moyens unitaires par type de dispositif, sachant que les services et les publics ne sont pas strictement comparables.

(1) Jamme 2011.

(2) Lecerf & al.2010.

(3) Source : Pôle emploi.

TABLEAU 17 : COÛTS MOYENS PAR TYPE DE DISPOSITIF ET TYPE DE PRESTATAIRE

Prestataire	Dispositif	Coûts moyens unitaires
Accompagnement Pôle emploi	Cible emploi	530 euros
	Mobilisation vers l'emploi (MOV)	870 euros
OPP	Opérateur privé de placement - Trajectoire Emploi	1100 euros
Co-traitance	Cap Emploi	393 euros
	Missions locales	230 euros

Source : Pôle emploi

Concernant la co-traitance, il s'agit des missions locales pour les jeunes et d'une participation financière aux coûts d'accompagnement pris en charge par l'Agefiph via les réseaux Cap emploi pour les travailleurs handicapés.

c) Utilisation du profilage

La mise en place du Pap en 2001 a introduit une pratique proche du profilage ⁽¹⁾ en ce sens que le premier entretien visait, entre autres, à évaluer le risque de chômage de longue durée. Toutefois, cette pratique ne reposait pas sur une démarche statistique ⁽²⁾.

En 2006, un rapport de la Cour des comptes a pointé 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 rapport notait en outre une faible adéquation des parcours et des prestations : « *le classement des demandeurs d'emploi dans les parcours s'est révélé peu cohérent avec la répartition réelle des prestations* » ⁽³⁾.

Un système de profilage a été mis en place en 2006 afin d'optimiser l'accompagnement et les dépenses afférentes. Ce système fait une estimation statistique du risque de chômage de longue durée. Il est utilisé par les conseillers de Pôle emploi comme une aide pour leurs décisions personnelles et non pour affecter les demandeurs d'emploi de façon mécanique à certains parcours comme cela s'est fait dans certaines (rares) circonstances à l'étranger.

(1) *Le profilage consiste à réaliser une estimation statistique de la probabilité qu'un demandeur d'emploi subisse un chômage de longue durée. Il est fondé sur les caractéristiques observables des individus et permet d'adapter le service en fonction de ce risque.*

(2) Ferracci 2007.

(3) Cour des Comptes 2006.

III. EFFICACITÉ

Ce chapitre traite rapidement du recours des demandeurs d'emploi aux services qui leur sont proposés et de leur satisfaction. La question de l'efficacité des services est ensuite abordée plus longuement, sachant que la difficile question du rapport coût-efficacité n'a pas pu être traitée, faute d'études disponibles sur ce sujet.

A. RECOURS AUX SERVICES

Une étude récemment publiée porte sur le recours aux services d'accompagnement, et donc également sur le non recours à ces services⁽¹⁾. Il s'agit en l'occurrence du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) institué en 2001⁽²⁾. Les principaux constats présentés sont les suivants :

- le taux de non recours au Pare est relativement faible, de l'ordre de 3 % ;
- il est plus élevé parmi les chômeurs indemnisés que parmi les autres ayants droit ;
- les personnes qui rencontrent le plus de difficultés sur le marché du travail sont globalement convoquées plus rapidement par l'ANPE et recourent plus à l'accompagnement ;
- ceux qui recourent le moins à l'accompagnement sont les personnes qualifiées et diplômées dont les revenus sont relativement élevés et qui ne bénéficient donc pas du minimum social ;
- les trois raisons expliquant le non recours sont la crainte de la stigmatisation (plus importante chez les plus diplômés), le manque d'informations et l'anticipation d'un épisode de chômage court.

B. SATISFACTION DES BÉNÉFICIAIRES

Une vaste consultation des usagers de Pôle emploi⁽³⁾ a été organisée en septembre 2010, à partir d'une enquête reposant sur un échantillon aléatoire de 500 000 demandeurs d'emploi inscrits en août 2010. L'enquête a mis en évidence que deux tiers des entreprises et des demandeurs d'emploi usagers de Pôle emploi se disaient satisfaits des prestations de l'opérateur.

(1) *Blasco 2010.*

(2) *Dans le dispositif PARE, l'aide à la recherche d'emploi était renforcée et généralisée à l'ensemble des chômeurs inscrits, sans qu'il y ait en contrepartie d'accroissement des contrôles et des sanctions. Les personnes déjà inscrites à l'ANPE au moment de la réforme ont eu le choix entre rester sous l'ancien régime et souscrire au PARE.*

(3) *Pôle emploi, 2010a.*

Plus précisément, la satisfaction varie selon les catégories d'âge : 75 % des personnes âgées de 55 ans et plus et 59 % des jeunes (moins de 25) se disent satisfaites des prestations de Pôle emploi. En termes d'ancienneté dans le chômage, 59 % des personnes dont l'ancienneté au chômage est supérieure à 24 mois s'estiment satisfaits ; c'est le cas pour 71 % des personnes avec une ancienneté de 4 à 6 mois. Enfin, seuls 53 % des demandeurs d'emploi non indemnisés sont satisfaits contrairement aux demandeurs d'emploi indemnisés pour 72 % d'entre eux satisfaits. L'étude conclut donc que « les publics plus fragiles sont logiquement moins satisfaits ».

Par ailleurs, la satisfaction croît avec l'usage des services de Pôle emploi : 71 % des personnes faisant un usage très fréquent des services s'estiment satisfaits et 59 % de ceux ayant rarement recours à ces services sont satisfaits.

Les résultats détaillés sur les différentes facettes des services fournis sont les suivants :

- 80 % des usagers s'estiment satisfaits de la façon dont ont été gérés leurs dossiers au niveau des allocations ;

- 75 % sont satisfaits de la qualité d'accueil ;

- 79 % estiment que les conseillers sont à leur écoute ;

- 52 % sont satisfaits des services proposés pour aider dans la recherche d'emploi ;

- l'utilité prêtée aux différents services proposés est élevée. Les trois services dont l'utilité est la plus reconnue sont les aides au financement du projet de création d'entreprise (90 %), les formations permettant d'acquérir de nouvelles compétences (88 %) et le conseil (86 %) ;

- enfin, au regard des résultats de l'enquête, celle-ci conclut à la nécessité de faire évoluer l'offre de services vers encore plus de personnalisation.

C. IMPACT

Cette section rend compte des études disponibles sur l'impact des aides au retour à l'emploi. Une première partie porte sur les indicateurs mesurant le devenir des bénéficiaires à la sortie des dispositifs d'aide, et notamment leur retour à l'emploi. Cette partie donne une bonne vue d'ensemble de l'accompagnement, car les indicateurs sont relativement faciles à mesurer, ce qui rend la couverture de l'information plutôt large.

La seconde partie rend compte des études qui contiennent une estimation rigoureuse des impacts, et notamment la part du retour à l'emploi attribuable aux dispositifs d'aide. Ce type d'analyse étant plus difficile à réaliser, il en découle

que les informations produites sont plus parcellaires, mais pourtant très intéressantes.

1. Indicateurs d'impact

Les indicateurs présentés dans cette section sont le taux de sortie du chômage, le taux retour à l'emploi, la part des emplois durables, la part des emplois à temps plein et la récurrence du chômage.

a) *Devenir des chômeurs accompagnés*

Une enquête récente⁽¹⁾ permet de décrire le devenir des chômeurs accompagnés par le service public de l'emploi sur la période 2004-2010. Globalement, la proportion de *retour à l'emploi* est estimée à 39 % dans les 6 mois suivant l'inscription au chômage et 57 % dans les 12 mois, dont 5 % sous forme de création d'entreprise.

Les parcours sont très contrastés : le retour à un emploi peut être pérenne, ou au contraire, il peut y avoir récurrence au chômage et des retours vers l'emploi de courte durée, sachant que la progression de la part des CDI tend à ralentir au fil du temps et que les emplois courts restent majoritaires.

L'étude a porté sur trois périodes successives pendant lesquelles a été étudié le devenir des chômeurs inscrits en décembre 2004, décembre 2006 et décembre 2008. Il ressort de cette comparaison (cf. tableau 9) que les écarts entre les trois périodes sont faibles. On notera toutefois que les chômeurs inscrits en 2006 ont bénéficié de l'embellie économique qui a précédé la crise. À court terme, leur taux de retour à l'emploi a été nettement supérieur (+ 7 à + 8 %).

Les *sorties du chômage* ne correspondent pas toutes à des retours à l'emploi. Une enquête a été menée par Pôle emploi⁽²⁾ pour estimer les motifs réels de sortie et qualifier l'emploi retrouvé. Celle-ci montre que la reprise d'emploi explique la sortie du chômage dans 47 % des cas seulement. Si l'on exclut les sorties suivies d'une réinscription immédiate (motif « défaut d'actualisation suivi d'une réinscription »), la part des reprises d'emploi atteint alors à 56 %.

La même étude montre que deux tiers des reprises d'emploi s'effectuent sur des *emplois durables*.

S'agissant de la *récurrence au chômage*, une étude portant sur l'ensemble des demandeurs d'emploi en 2004⁽³⁾ montre que 58 % d'entre eux étaient sortis du chômage et y étaient retournés au moins une fois dans les douze mois suivant leur inscription.

(1) Dares 2010b.

(2) Pôle emploi 2011c.

(3) Pôle emploi 2009.

TABLEAU 18 : COMPARAISON DES TAUX DE RECLASSEMENT DES 3 PANELS

	PANEL 1 Décembre 2004	PANEL 2 Décembre 2006	PANEL 3^(a) Décembre 2008
Taux de retour à l'emploi à 6 mois	38,9%	47,0%	39,9%
Taux de retour à l'emploi à 12 mois	47,4%	54,0%	48,5%
Taux de retour à l'emploi à 18 mois	62,7%	65,7%	60,2%
Évolution en points 6-12	8,5 points	7,0 points	8,6 points
Évolution en points 12-18	15,3 points	11,7 points	11,7 points
Taux d'accès à l'emploi à 6 mois	49,3%	57,9%	53,6%
Taux d'accès à l'emploi à 12 mois	68,4%	75,5%	74,8%
Taux d'accès à l'emploi à 18 mois	78,4%	82,6%	82,1%
Évolution en points 6-12	19,1 points	17,6 points	21,2 points
Évolution en points 12-18	10,0 points	7,1 points	7,3 points
<i>Résultats observés sur la population indemnisable en Assurance chômage et non sur l'ensemble des inscrits du panel 3.</i>			

Source : Pôle emploi

Le cas des *licenciements économiques* fait l'objet d'aides sous forme d'accompagnement renforcé dans le cadre de la convention de reclassement personnalisé (CRP)⁽¹⁾ et dans certaines zones géographiques, le contrat de transition professionnelle (CTP). Deux études^{(2) (3)} ont permis de suivre le devenir des bénéficiaires de ces dispositifs sur la période 2006-2008. Il apparaît que 13 à 18 mois après l'entrée en parcours d'accompagnement, 70 % des bénéficiaires du CTP et 66 % des bénéficiaires de la CRP sont en emploi, dont une grande majorité d'emplois à temps plein (respectivement 85 % et 76 %). Ces chiffres sont supérieurs à ceux qui s'observent après un parcours d'accompagnement « classique » par le service public de l'emploi⁽⁴⁾.

b) Devenir des chômeurs formés

Une enquête menée par Pôle emploi⁽⁵⁾ sur les chômeurs sortants de formation montre que 45 % à 61 % d'entre eux retournent à l'emploi six mois après la fin de la formation. Le chiffre le plus élevé correspond aux personnes ayant suivi des formations financées par Pôle emploi⁽⁶⁾.

c) Devenir des bénéficiaires de contrats aidés

Les dispositifs de contrats aidés concernent l'embauche de demandeur d'emploi en difficulté. De 1990 à 2005, le contrat emploi solidarité (CES) a

(1) Remplacé depuis septembre 2011 par le contrat de sécurisation professionnelle.

(2) Dares 2009a.

(3) Dares 2009a.

(4) Sachant que la différence peut être liée à la distance à l'emploi des participants à l'entrée de leur accompagnement.

(5) Pôle emploi 2010c.

(6) La différence dans l'indicateur est peut-être explicable par la distance à l'emploi des participants.

concerné le secteur non marchand uniquement⁽¹⁾. De 2005 à janvier 2010, le contrat initiative emploi (CIE) et les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), ont aidé à l'embauche des demandeurs d'emploi, respectivement dans le secteur marchand et non marchand. Avant 2009, deux autres dispositifs concernaient les bénéficiaires des minima sociaux : le contrat insertion - revenu minimum d'activité (CI-RMA) et le contrat d'avenir (CAV), respectivement dans le secteur marchand et non marchand. Ces deux derniers dispositifs sont aujourd'hui remplacés par le RSA.

Une étude récente⁽²⁾ a porté sur les bénéficiaires de ces dispositifs pendant la période 2006-2008. Elle montre que six mois après la fin du versement de l'aide associée à leur contrat, les salariés sortis d'un contrat aidé du secteur marchand ont des taux de *retour à l'emploi* de 74 % et 58 % (CIE et CI-RMA respectivement) tandis que ces taux sont seulement de 47 % et 31 % dans le secteur non marchand (CAE et CAV)⁽³⁾. Ces chiffres concernent les contrats achevés en 2008 mais les tendances sont les mêmes pour 2006 et 2007. Toutefois, l'étude montre qu'en 2008, le taux de retour en emploi 6 mois après la fin du versement des aides a diminué par rapport à 2007, surtout pour les sortants du CIE.

L'étude constate que la formation au cours d'un contrat aidé est positivement corrélée avec le fait d'être en emploi après six mois. En particulier, 84 % des salariés passés par un CIE ayant suivi au moins une formation sont en emploi six mois après la fin du versement de l'aide de l'État, contre 72 % pour les non bénéficiaires de formation.

On constate aussi que les contrats aidés du secteur marchand sont plus susceptibles de se convertir en *emplois durables* (CDI) que ceux du secteur non marchand. En outre, en 2008, 58 % des personnes sorties de CIE et 41 % de celles sortant d'un CI-RMA sont employées dans l'entreprise où elles étaient en contrat aidé.

Ce constat est confirmé par une enquête auprès des employeurs⁽⁴⁾ montrant que 29 % des salariés initialement recrutés en CIE étaient encore employés dans leur entreprise un an après la fin de l'aide. L'étude montre aussi que les employeurs du secteur marchand sont très largement favorables au recrutement des salariés, contrairement aux employeurs du secteur non marchand⁽⁵⁾. Parmi les employeurs interrogés, près des trois quarts estiment que la personne recrutée a le potentiel pour évoluer professionnellement (70 % à 79 % selon le contrat).

(1) Complété par plusieurs dispositifs de stages intermédiaires entre l'emploi aidé et la formation, tels que le Stage d'Insertion et de Formation Professionnelle à l'Emploi (SIFE).

(2) Dares 2010c.

(3) à noter que les différences entre secteur marchand et non marchand sont éventuellement explicables par des différences de distance à l'emploi à l'entrée du dispositif.

(4) Dares 2011e.

(5) Dans le secteur marchand, 85 % des employeurs déclarent avoir l'intention de garder le salarié à la fin de l'aide de l'État. Au contraire, seul un tiers des employeurs du secteur non marchand déclare y être favorable.

2. Estimations d'impacts (effets des dispositifs)

Cette partie rend compte des études qui contiennent une estimation rigoureuse des impacts, par exemple la part du retour à l'emploi attribuable à un dispositif d'aide. Compte tenu des délais nécessaires à leur réalisation et à leur publication portent sur des périodes et des dispositifs plus anciens.

a) Impact de l'accompagnement

Une étude récemment publiée ⁽¹⁾ analyse l'impact de l'accompagnement renforcé en testant l'hypothèse qu'une plus grande intensité de service augmente le taux de **retour à l'emploi**. L'étude constate effectivement que le taux de retour à l'emploi est d'autant plus élevé que les services délivrés lors de l'accompagnement sont plus individualisés et plus intenses, toutes choses égales par ailleurs.

Une autre étude ⁽²⁾ porte sur le plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) et le projet d'action personnalisé (Pap) mis en place en 2001. Ces dispositifs combinaient un renforcement de l'accompagnement et un engagement contractuel du demandeur d'emploi à participer aux activités de recherche d'emploi sous peine de radiation. L'étude montre que les bilans de compétences approfondis et les « aides à la constitution de projet » ralentissent le retour à l'emploi pendant les premiers mois à cause d'un effet de verrou. Cependant, ce type de prestations réduit le risque de récurrence du chômage une fois un emploi trouvé ⁽³⁾.

Une troisième étude ⁽⁴⁾ examine la façon dont les chômeurs retrouvent un emploi en testant deux explications : (i) retour à l'emploi grâce à l'aide du SPE ou (ii) grâce à un effort personnel de recherche, sachant que l'intensification des offres du SPE pourrait avoir un effet désincitatif sur l'effort personnel de recherche. L'étude montre que le taux de sortie du chômage est d'autant plus élevé que les contacts avec le SPE sont fréquents, en particulier pour les personnes peu qualifiées.

b) Impact de l'externalisation

Une étude a comparé les prestations d'accompagnement renforcé délivré par le SPE et les opérateurs privés de placement (OPP) ⁽⁵⁾. Du côté public, l'accompagnement était délivré dans le cadre du dispositif Cap vers l'entreprise

(1) Fougère & al. 2010.

(2) Crépon & al. 2010.

(3) À noter que le Pap a été introduit dans un contexte de dégradation de la conjoncture alors même que celui-ci était pensé pour résorber le chômage frictionnel, ce qui a perturbé sa mise en œuvre.

(4) Fougère et al. 2009.

(5) Seibel 2009.

(CVE)⁽¹⁾. Du côté privé, une prestation similaire a été délivrée dans le cadre de contrats entre l'Unédic et des opérateurs privés⁽²⁾.

L'évaluation confirme que l'accompagnement renforcé augmente le retour à l'emploi, mais montre peu de différence entre le public (+ 7,3 points) et le privé (+ 5,6 points). Il existe d'ailleurs une grande proximité dans les modalités d'accompagnement appliquées des deux côtés en termes de contenu, d'organisation, d'affectation de conseillers dédiés avec des portefeuilles réduits de demandeurs d'emploi, de méthodes et outils de travail, et d'innovation dans ces méthodes. Les demandeurs d'emploi suivis par le SPE ont eu des propositions d'offres d'emploi plus nombreuses et en meilleure adéquation avec leurs attentes que les demandeurs d'emploi suivis dans le parcours « classique » de l'ANPE. Pour leur part, les demandeurs d'emploi suivis par les OPP ont davantage bénéficié d'actions d'appui méthodologique à la recherche d'emploi.

c) Impact de la formation

L'effet des formations se décompose en quatre sous-effets : (i) l'effet de dissuasion (les bénéficiaires préfèrent prendre un emploi plutôt que de s'engager dans une formation obligatoire), (ii) l'effet de verrou (pendant leur formation, les bénéficiaires réduisent ou arrêtent leurs efforts de recherche d'emploi), (iii) l'efficacité à court terme (les participants trouvent un emploi dans l'année qui suit la fin de leur formation), et (iv) l'efficacité à long terme (les participants conservent leur emploi et/ou l'améliorent dans les années qui suivent).

Une étude récemment publiée⁽³⁾ a analysé les effets de la formation sur la durée et la récurrence au chômage. Comme la plupart des études similaires, elle montre que la formation n'accélère pas le **retour à l'emploi**, notamment à cause de l'effet de verrou.

Cependant, l'étude apporte de nouveaux éléments en montrant que si la formation n'accélère pas le retour à l'emploi, elle a un effet sur la **durée de l'emploi obtenu**. Plus précisément, la formation contribue à rallonger la durée du chômage de 93 jours en moyenne et la durée d'emploi retrouvé de 336 jours en moyenne ; 376 jours pour des formations « précoces » (intervenant pendant les 3 premiers mois de chômage) et 313 jours pour des formations « tardives » (après 6 mois de chômage). En outre, l'étude démontre que ce résultat ne peut s'expliquer par la durée de la formation : les formations précoces ne sont en général pas plus longues que les formations tardives dans l'échantillon étudié. Enfin, plus la durée de la formation est longue, plus la durée de l'emploi retrouvé l'est aussi, confirmant l'hypothèse que la formation augmente le capital humain de

(1) « Cap vers l'entreprise » (CVE) a été mise en œuvre par l'ANPE sur six mois dans 6 régions, pour 40 000 demandeurs d'emploi indemnisables ou non.

(2) Un accompagnement renforcé de six mois environ pour 41 000 demandeurs d'emploi indemnisables accompagnés par des opérateurs privés de placement (OPP) dans 10 régions.

(3) Crépon et al. 2010.

l'individu facilitant ainsi l'adéquation entre ses qualifications et les besoins de l'entreprise.

d) Impact des contrats aidés

Une étude portant sur des données du début des années 2000 ⁽¹⁾ a examiné les effets des contrats aidés en vigueur à l'époque, c'est-à-dire le contrat initiative emploi (CIE) applicable au secteur marchand, et le contrat emploi solidarité (CES) applicable au secteur non-marchand.

L'étude montre que le CIE améliore significativement le taux d'emploi des bénéficiaires à l'inverse du CES qui n'a pas d'incidence dans ce domaine.

(1) *Even et Klein 2007.*

ANNEXES

A. GLOSSAIRE

Français	Commentaires
Aide à la création d'entreprise	Elle recouvre l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (dispositif ACCRE) limitée à un plafond correspondant à 120 % du Smic et accordée pour une durée d'un an (prolongée sous certaines conditions).
Allocations chômage	Elles concernent principalement l'allocation de retour à l'emploi (ARE) et l'allocation spécifique de solidarité.
Formation professionnelle	Elles se déclinent sous 6 formes : les allocations de formation, la formation institutionnelle (stages, formations conventionnées), les formations sur le lieu de travail, les formations en alternance en institution ou sur le lieu de travail et le soutien spécial à l'apprentissage
Bilan de compétence approfondi (BCA)	Avec le dispositif Cible Emploi, le BCA est une mesure d'accompagnement du demandeur d'emploi et bénéficie davantage aux personnes diplômées.
Chômage de longue durée	Le chômage de longue durée est de 12 mois au moins.
Contrats aidés	Les contrats aidés sont des mesures d'incitation à l'emploi : ils se composent des contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE), des contrats initiative emploi (CIE), des contrats d'avenir (CAV) et des contrats insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA).
Prestations d'accompagnement	Elles recouvrent la formation professionnelle, les incitations à l'emploi (cf. ci-dessus), la création directe d'emploi et les aides à la création d'entreprise.
Recours vs. Non recours	Il est analysé comme la propension des demandeurs d'emploi à recourir à des dispositifs, en l'occurrence ici dans le cadre du PARE-PAP.
Taux de couverture	La notion de couverture désigne l'attribution d'indemnités chômage aux demandeurs d'emploi ayant occupé un emploi à travers une allocation proportionnelle au salaire antérieur et versée pendant une durée limitée.
Taux de remplacement brut	Le taux de remplacement brut correspond au montant des indemnités chômage en pourcentage du niveau de revenu précédent (moyenne / 1e année / 2e année).

BIBLIOGRAPHIE

ALDUY 2011, *Pôle emploi : une réforme nécessaire, une dynamique de progrès à amplifier*, Rapport d'information n° 713 (2010-2011), fait au nom de la Mission commune d'information relative à Pôle emploi, Tome 1 : rapport, déposé le 5 juillet 2011, <http://www.senat.fr/rap/r10-713-1/r10-713-118.html#fn44>

BIT 2010, *La France face à la crise*, G20 Fiche pays, Bureau International du Travail, http://www.ilo.org/public/libdoc/jobcrisis/download/g20_france_countrybrief_fr.pdf

Blasco 2010, *Le non recours à un système d'assurance chômage avec politiques actives de l'emploi*, *La Doc. Française, Économie et prévision*, 2010/1 – n° 192, p. 1-25.

Blasco et Fontaine 2010, *Etudier le non-recours à l'assurance chômage*, <http://economics.fontaine.free.fr/sites/doc/recours.pdf>

CAS 2011, *L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active du marché du travail en Europe et enseignements pour la France*, *Centre d'Analyse Stratégique*, La Note d'Analyse Travail-Emploi, Juin 2011 n°228.

Cour des Comptes 2006, *L'évolution de l'assurance chômage, rapport public thématique*, Rapport public thématique, <http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/Fiches/AssuranceChomageFiche.pdf>

Crépon et al. 2010, *Training the Unemployed in France: How does it affect unemployment Duration and Recurrence?*; http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/fougere/fougere_fichiers/CF_F_accepted.pdf

Crépon, Dejemeppe et Gurgand 2002, *Mesure d'impact du PARE et du PAP*, Rapport pour l'ANPE, Centre d'études de l'emploi.

Dares 2007, *Les effets du projet d'action personnalisé sur les sorties des listes de l'ANPE : Une évaluation globale difficile*, *Première synthèses Informations*, N°09.2, <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2007.03-09.2.pdf>

Dares 2009a, *Les parcours d'accompagnement vers l'emploi des salariés licenciés pour motif économique : Comparaison entre le contrat de transition professionnelle, la convention de reclassement personnalisé et l'accompagnement classique de l'ANPE*, *Première Informations Synthèses*, Dares, Octobre 2009 - N° 43.2,

http://www.emploi.gouv.fr/mutations_emploi/reclassement/_pdf/dares_oct2009_43_2.pdf

Dares 2010a, *L'indemnisation par le régime d'assurance chômage de 2005 à 2008 : le nombre d'allocataires baisse jusqu'à la mi-2008*, DARES Analyses, N°058, <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2010-058-2.pdf>

Dares 2010b, *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2008, Les organismes collecteurs renforcent leur position dans le financement de la formation professionnelle continue*, Dares Analyses, Novembre 2010, N°073, http://www.emploi.gouv.fr/_pdf/dares2010_073.pdf

Dares 2010c, *L'insertion professionnelle des personnes sorties de contrat aidé en 2008 : un accès à l'emploi relativement peu affecté par la dégradation de la conjoncture*, Dares Analyses, Novembre 2010 • N° 078, <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2010-078-2.pdf>

Dares 2011a, *Les allocataires du régime de solidarité nationale ne 2009, Forte augmentation des entrées à l'ASS consécutive à des fins de droits à l'assurance chômage*, DARES Analyses, février 2011, N°016, http://www.emploi.gouv.fr/_pdf/dares2011_016.pdf

Dares 2011b, *Les dépenses en faveur de l'emploi et du marché du travail en 2008*, Dares Analyses, Janvier 2011, N°003, http://www.emploi.gouv.fr/_pdf/dares2011_003.pdf

Dares 2011c, *La formation professionnelle des ^{demandeurs} d'emploi en 2009 : baisse de 5 % des entrées*, Dares Analyses, Juillet 2011, N° 057, <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2011-057.pdf>

Dares 2011d, *Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle emploi en janvier 2011*, Dares, n° 015, février 2011, http://www.emploi.gouv.fr/_pdf/dares2011_015.pdf

Dares 2011e, *Le parcours des salariés en contrat aidé chez leur employeur*, Dares Analyses, Janvier 2011, N°004, <http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/2011-004.pdf>

Erhel et Zajdela 2002, *Systèmes de politique de l'emploi et de protection sociale en France et en Angleterre : un consensus sur l'offre de travail ?*, Cahiers de la MSE, Série Rouge - MATISSE, n° 2002.52, <http://matisse.univ-paris1.fr/doc2/mse252.pdf>

Even et Klein 2007, *Les contrats et stages aidés : Un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife*, Dares, Économie et Statistique N° 408-409. http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ecostat_a.pdf

Ferracci 2007, *Améliorer le Service Public de l'Emploi : ce que disent les faits*, publié dans la *Revue d'Economie*, vol. 21 janvier,

http://www.crest.fr/ckfinder/userfiles/files/Pageperso/mferracci/RFE_Ferracci.pdf

Fougère, Kamionka et Prieto 2010, *L'efficacité des mesures d'accompagnement sur le retour à l'emploi*, *Revue économique* – vol. 61, N° 3, mai 2010, p. 599-612.

George 2008, *Le profilage statistique est-il l'avenir des politiques d'emploi ?*, *L'emploi, nouveaux enjeux* – édition 2008,

http://www.insee.fr/fr/ffc/docs_ffc/ref/EMPLOIR08I.PDF

Hasselpflug 2005, *Availability criteria in 25 countries*, Working Paper no.: 12/2005, <http://www.fm.dk/db/filarkiv/10568/arbpap1205.pdf>

Jamme 2011, *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, *Les avis du Conseil économique, social et environnemental*, Les Editions des Journaux Officiels, Juin 2011,

http://lecese.fr/Brochures/2011/2011_04_pole_emploi.pdf

Lecerf et Monnet 2010, *sous la direction de V. Hespel, Etude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Inspection Générale des Finances, Rapport n°2010-M-064-02,

http://www.igf.finances.gouv.fr/gcp/webdav/site/igfinternet/shared/Nos_Rapports/documents/2010/2010-M-064-02a.pdf

Pôle emploi 2009, *La récurrence au chômage vue au travers des inscriptions à Pôle emploi*, Repères & Analyses, Etudes, Direction Etudes, Evaluations et Affaires Internationales, Novembre 2009, n°10, <http://www.pole-emploi.org/file/mmlelement/pj/10/e5/cd/bc/r&aetudes26225.pdf>

Pôle emploi 2010a, *Grande consultation des demandeurs d'emploi*, Ipsos, 25 octobre 2010

<http://www.pole-emploi.fr/file/mmlelement/pj/27/d5/31/03/consultationpoleemploi79714.pdf>

Pôle emploi 2010b, *Enquête Entrants au chômage en décembre 2008*, Repères I Analyses Statistiques, Repères & Analyses Etudes, Direction Statistiques, enquêtes et prévisions, Octobre 2010, n°18.

http://www.pole-emploi.org/file/mmlelement/pj/66/02/89/33/enquete_entrants43091.pdf

Pôle emploi 2010c, *Enquête « Sortants de formation »*, Repères & Analyses Etudes, Direction Statistiques, enquêtes et prévisions, Octobre 2010, n°19,

http://www.pole-emploi.org/file/mmlelement/pj/fc/37/40/6f/r_et_a19statistiques43506.pdf

Pôle emploi 2011a, *Le recours aux prestations destinées aux demandeurs d'emploi*, Repères & Analyses Etudes, direction stratégie, veille et affaires internationales, Pôle emploi, juillet 2011 – n°27,

http://www.pole-emploi.org/file/mmelement/pj/0f/fa/ac/67/reta_n27_etudes_prestations_749825857505698305.pdf

Pôle emploi 2011b, *Synthèse des résultats de l'évaluation sur le recours aux prestations de Pôle emploi destinées aux demandeurs d'emploi*, Etude réalisée avec le concours du CREDOC,

<http://snap-pole-emploi.fr/cce3mars%20syntheseevaluation%20prest.pdf>

Pôle emploi 2011c, *Les sortants des listes de Pôle emploi de mars 2011, Caractéristiques de la reprise d'emploi*, Repères & Analyses Etudes, Direction Etudes, Statistiques et prévisions,

http://www.pole-emploi.org/file/mmelement/pj/09/be/ab/e9/note_enquete_sortants_2011mars7806801408745949542.pdf

Pôle emploi 2011d, *Chômage indemnisé ou non indemnisé (situation au 31 décembre 2010)*, Repères & Analyses Etudes, Direction des Etudes, des Statistiques et des Prévisions, 14 septembre 2011.

Pôle emploi 2011e, *Les chômeurs de longue durée en décembre 2010 : ancienneté, récurrence et situation au regard de l'emploi*, Repères & Analyses Etudes, Direction des Etudes, des Statistiques et des Prévisions, juillet 2011, n°31,

http://www.pole-emploi.org/file/mmelement/pj/32/f6/f5/c2/reta_n31_etudes4438985076908366449.pdf

Seibel 2009, *L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'Anpe en 2007*, Rapport de synthèse du Comité de pilotage de l'évaluation, sous la direction de Claude Seibel,

http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Evaluation_Anpe_Unedic_au_02_02_10_pour_internet.pdf

Unédic 2011, *Situation financière de l'assurance chômage, Années 2011 et 2012*,

<http://www.unedic.org/documents/DIC/Actualites/Note%20Equilibre%20Technique%20Bureau%2020%20mai%202011.pdf>

Villiers 2003, « *Le PARE, premier bilan* », Mouvements 1/2003 (no25), p. 110-114, <http://www.cairn.info/revue-mouvements-2003-1-page-110.htm>

Bases de données consultées (premier chapitre) :

fRDB-IMF Labour Institutions Database (1980-2005) [Database](#)

Comparative Welfare Entitlements [Dataset](#)

OCDE [indicators](#) - Benefits and wages

OCDE – [Database](#) - Registered Unemployed and Job Vacancies

OCDE – [Database](#) - Public expenditure and participant stocks on Labour Market

ILO - [Database](#) - Labour statistics

Sites institutionnels :

<http://www.pole-emploi.fr/accueil/>

<http://www.travail-emploi-sante.gouv.fr>

<http://www.emploi.gouv.fr>

PORTUGAL

INTRODUCTION

ÉVOLUTION DU CONTEXTE INSTITUTIONNEL

Le Portugal a élaboré un plan national d'action pour l'emploi de 2005 à 2008 dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi et des 24 orientations communautaires pour la croissance économique et l'emploi. Ce dernier étant intégré de façon cohérente au Programme national d'action pour la croissance et l'emploi (PNACE).

Ce plan d'action a été l'occasion de revoir le régime de l'allocation chômage notamment par la directive No. 8-B/2007. Le niveau de son taux de remplacement (pourcentage de salaire correspondant au niveau d'allocations) a été abaissé, sa durée indexée à la période de cotisation et ses critères d'éligibilité rendus plus stricts.

En octobre 2008, le Portugal a présenté son plan national de réformes pour le cycle 2008-2010 qui renforçait la priorité donnée au développement des qualifications des Portugais notamment par le programme « nouvelles opportunités », favorisant l'accès et le financement de la formation professionnelle, en articulation avec les principes de la flex-sécurité.

Un accord tripartite établissant de nouveaux systèmes de régulation des relations professionnelles, de nouveaux cadres pour les politiques de l'emploi et de la protection sociale a été signé en 2008. Cet accord a posé les bases de l'initiative pour l'investissement et l'emploi qui avait pour but de minimiser les effets de la crise économique et financière, notamment sur l'emploi, par la poursuite des objectifs suivants :

- aider à la conversion des emplois en contrats à durée indéterminée ;
- faciliter la transition vers la vie active pour les jeunes ;
- faciliter la transition vers l'emploi et combattre le chômage de longue durée ;
- aider à l'insertion sur le marché du travail des demandeurs d'emploi de plus de 55 ans, et des publics défavorisés ;
- promouvoir de nouvelles modalités de rapprochement progressif vers l'emploi.

Face à l'impact de la crise économique et financière de 2008 et particulièrement à l'augmentation du taux de chômage, le gouvernement a mis en place en 2010 un nouvel ensemble de 17 mesures appelées « **initiative pour l'emploi** ». Cette initiative est structurée autour de 3 priorités :

- le maintien de l’emploi ;
- l’insertion des jeunes sur le marché du travail ;
- la création d’emploi et la lutte contre le chômage.

Cet ensemble de réformes a aussi promu de façon transversale la modernisation et le renforcement du service public de l’emploi, ainsi que de ses prestations notamment dans la relation avec les usagers du service et leur accompagnement.

Cette étude nationale propose un panorama des mesures proposées par ces différentes réformes destinées aux demandeurs d’emploi de tous profils. Les activités faisant l’objet de cette analyse sont destinées soit aux demandeurs d’emploi à la recherche de leur premier emploi soit à la recherche d’un nouvel emploi. Elles couvrent particulièrement les mesures actives du retour à l’emploi (contrats aidés, financement de stages ou de formations, orientation professionnelle, encouragement de travail à temps partiel, etc.). Ces politiques sont organisées principalement au niveau national.

I. PRINCIPAUX FACTEURS DE CONTEXTE

A. UN PAYS CONNAISSANT D’IMPORTANTES DIFFICULTÉS ÉCONOMIQUES STRUCTURELLES ET CONJONCTURELLES

La crise économique et financière a contribué à détériorer la situation économique du Portugal.

Bien que des mesures d’assainissement aient été prises pour diminuer le déficit public de 9,3 % du PIB en 2009, à 3 % en 2012, le Portugal peine à regagner la confiance des investisseurs étrangers.

De plus, depuis les années 90, l’augmentation des coûts de main-d’œuvre a entraîné une érosion de la compétitivité et des exportations. L’économie portugaise souffre d’un fort déséquilibre extérieur accentué en 2009 par une contraction des exportations de 12,5 %.

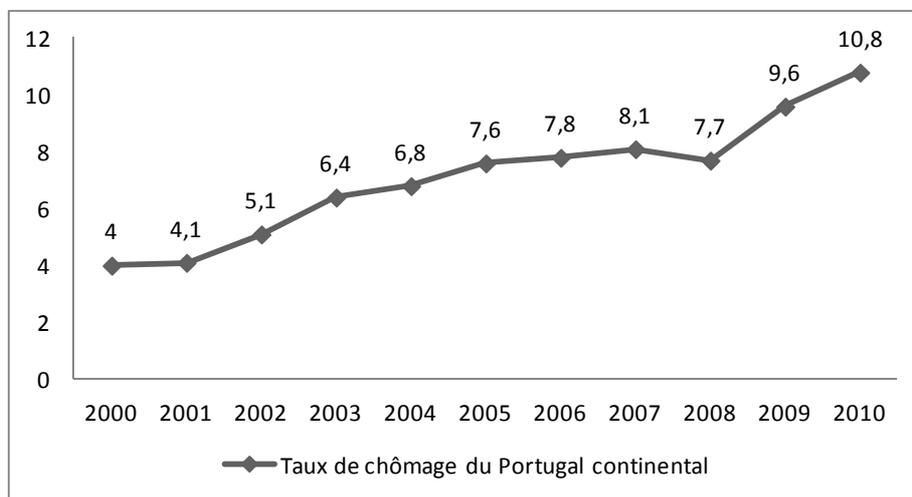
Par ailleurs, le Portugal accuse un retard conséquent au regard du niveau de qualification de la population. En 2007, moins de 30 % de la population portugaise entre 25 et 64 ans avait suivi au moins le deuxième cycle de l’enseignement secondaire ⁽¹⁾.

Enfin, la crise économique et financière mondiale de 2008 a provoqué une contraction du produit intérieur brut de 2,6 % en 2009 ainsi qu’une croissance faible en 2010 d’environ 0,7 %. Cette détérioration de l’environnement

(1) OCDE, Regards sur l’éducation 2009 : Les indicateurs de l’OCDE dans *Études économiques de l’OCDE : Portugal*

économique a eu un impact conséquent sur le taux de chômage qui déjà augmentait de façon constante au Portugal en passant de 4 % au début de la décennie à 10,8 % en 2010 soit environ 599 000 demandeurs d'emploi.

FIGURE 2: ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE DU PORTUGAL CONTINENTAL (2000-2010)
(en pourcentage, sans Madère, et les Açores)



Source : Plano actividades 2010, Institut de l'emploi et le la formation professionnelle

Le pourcentage de population active entre 2000 et 2008 était d'environ 62,5 % sur le total de la population de plus de 15 ans et de 53 % sur l'intégralité de la population portugaise (10,06 millions de citoyens en 2008).

Selon les statistiques de l'Institut de l'emploi et de la formation professionnelle en 2010, 60 % des actifs portugais travaillent dans le secteur des services, 28 % dans l'industrie et 11 % en agriculture ⁽¹⁾.

Le revenu minimum en 2011 bien qu'en augmentation est seulement de 485 euros ⁽²⁾ par mois. Selon les données de 2010, il correspondait à 45 % du salaire médian (1 109 euros mensuel en 2010) ⁽³⁾. En avril 2010 13,4 % des femmes et 6,4 % des hommes bénéficiaient de ce niveau de rémunération.

B. UNE POPULATION DE DEMANDEURS D'EMPLOI PRINCIPALEMENT JEUNE, FÉMININE, PEU ÉDUQUÉE ET CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE

La part des femmes parmi les demandeurs d'emploi reste de façon stable supérieure de dix points à celle des hommes.

(1) Source : Plano actividades 2010, Institut de l'emploi et de la formation professionnelle.

(2) OCDE.

(3) BNoletim Estatístico, Gabinete de estratégia e planeamento.

FIGURE 3 : ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'EMPLOI PAR SEXE

(en pourcentage)

	2006	2007	2008
Hommes	45,54	43,87	45,49
Femmes	54,49	56,13	54,48
Total	100	100	100

Source : Laborsta internet database, OIT

Les jeunes sont particulièrement touchés par le chômage bien que ce chiffre ait baissé depuis 2000 où il atteignait les 30 %.

FIGURE 4 : ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'EMPLOI PAR CLASSE D'ÂGE

(en pourcentage)

	2006	2007	2008
15-24 ans	20,66	19,15	19,55
25-44 ans	52,41	53,32	52,28
45-64 ans	26,86	27,37	28,07
Total	100	100	100

Source : Laborsta internet database, OIT

La majorité des demandeurs d'emploi (68 % environ) sont des personnes ayant un niveau de qualification inférieur au deuxième stade du cycle secondaire (niveau brevet de collèges).

FIGURE 5: ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'EMPLOI SELON LEUR NIVEAU DE QUALIFICATION ⁽¹⁾

(en pourcentage)

	2006	2007	2008
Niveau 1 et 2	68,02	68,15	67,29
Niveau 3	15,90	14,38	14,84
Niveau 5 et 6	11,29	13,22	13,46
Total	95,21	95,74	95,60

Source Laborsta internet database, OIT

Le total ci-dessus n'atteint pas les 100 % du fait que certains demandeurs d'emploi au Portugal (5 % environ) sont au niveau zéro de qualification, en d'autres termes, ils n'ont pas eu accès au cycle d'enseignement primaire ⁽²⁾.

(1) Attention, les niveaux de qualification de ce tableau sont l'inverse de la nomenclature des niveaux de qualification européens pour lesquels le niveau 1 est le plus élevé. Le niveau 4 intermédiaires entre le secondaire et tertiaire n'est pas ici représenté suite à la faible valeur statistique.

(2) <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>.

Cette tendance reflète la composition de la population active puisque environ **50 % de la population active portugaise a un niveau de qualification inférieur au cycle secondaire.**

FIGURE 6 : NIVEAU DE QUALIFICATION DE LA POPULATION ACTIVE EN 2008

(En milliers et en pourcentage)

Aucun niveau de qualification, absence de scolarisation	267,8	4,8%
Primaire, niveau 1	2519,6	44,8%
Secondaire premier cycle, niveau 2	1143,8	20,3%
Secondaire deuxième cycle, niveau 3	823,1	14,6%
Post secondaire pré tertiaire, niveau 4	36,3	0,6%
Tertiaire, premier cycle, niveau 5	771,4	13,7%
Tertiaire, deuxième cycle niveau 6	62,8	1,1%
Total	5624,8	100%

Source : Laborsta internet database, OIT

En effet, selon les études nationales de l'OCDE, le Portugal est un des pays de l'OCDE où le rendement de l'éducation, c'est-à-dire l'apport d'une qualification sur l'employabilité, est le plus élevé. Cette situation particulière explique la volonté du gouvernement de centrer les activités de développement de l'emploi autour de la formation des demandeurs d'emploi.

Selon une étude de la Banque du Portugal, la **durée moyenne du chômage en 2008 était d'environ 14 mois (443 jours)** ⁽¹⁾.

Le **chômage de longue durée** (plus d'un an) représentait en 2010 plus de **la moitié des demandeurs d'emplois enregistrés**. Bien que ce taux ait baissé jusqu'en 2009 on observe une augmentation de 8 points entre 2009 et 2010.

FIGURE 7: NOMBRE DE CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE (2006-2010)

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Nombre de chômeurs de longue durée (+de 12 mois) en milliers	214	211	201	232	313
Nombre total de chômeurs en milliers	427	447	425	525	599
Part de chômeurs de longue durée	50,12%	47,20%	47,29%	44,19%	52,25%

Source : OCDE

Cependant, la moyenne du nombre de jours pendant lesquels le demandeur d'emploi bénéficie des allocations chômage reste assez stable malgré une baisse importante en 2008.

(1) P. Portugal, Banco de Portugal, « A duração do desemprego em Portugal », 2008

FIGURE 8: DURÉE MOYENNE DES INDEMNITÉS CHÔMAGE (2006-2010)

(en jours)

Année	2006	2007	2008	2009	2010
Durée moyenne des indemnités chômage (en jours)	222	209	198	215	217

Source : Instituto nacional de estatística

En l'absence d'indemnités chômage ou au terme de celles-ci, les demandeurs d'emploi ont droit à un an (s'ils ont bénéficié du chômage au préalable) ou deux ans, d'assistance financière à hauteur de 3 819 euros par an. Cette indemnité requiert que le demandeur d'emploi n'ait aucun revenu. Cette somme peut être augmentée de 955 euros si le demandeur d'emploi a des membres de sa famille à charge ⁽¹⁾.

C. UN SYSTÈME MODULABLE DE CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ AUX ALLOCATIONS CHÔMAGES

Depuis la réforme de 2007, l'ouverture de droits dépend de l'âge et de la période de cotisation préalable. Le calcul de la durée d'indemnisation est assez complexe et favorise les travailleurs seniors :

FIGURE 9: CRITÈRES DÉTERMINANTS LE MONTANT DE L'ALLOCATION CHÔMAGE DEPUIS 2007

Âge	Nombre de mois de rémunération	Période d'ouverture de droits	
		Nb de jours	complément
< 30 ans	= ou < 24 mois	270	---
	>24 mois	360	30 jours pour chaque période de 5 ans de rémunération
= ou > 30 ans < 40 ans	= ou < 48 mois	360	---
	>48 mois	540	30 jours pour chaque période de 5 ans de rémunération dans les 20 dernières années
= ou > 40 ans < 45 ans	= ou < 60 mois	540	---
	>60 mois	720	30 jours pour chaque période de 5 ans de rémunération dans les 20 dernières années
= ou > 45 ans	= ou < 72 mois	720	---
	>72 mois	900	60 jours pour chaque période de 5 ans de rémunération dans les 20 dernières années

Source : Misep, relatório de informação de base, page 110.

Le **taux de remplacement brut** (montant des indemnités) s'élève à **65 % du dernier salaire de base brut** du demandeur d'emploi et ce pourcentage reste constant pendant toute la période de l'ouverture de droits. Le montant minimum d'allocation est de 419 euros par mois et est plafonné à la somme de 1 257 euros mensuels.

(1) OCDE, Unemployment benefits (unemployment insurance, unemployment assistance), 2007.

Les demandeurs d'emploi peuvent toucher des allocations s'ils travaillent à temps partiel c'est-à-dire entre 20 % et 75 % d'un temps plein. Alors, l'allocation chômage correspond à la valeur de l'assurance chômage augmentée de 35 %, moins la rémunération du travail à temps partiel.

Dans les cas où le demandeur d'emploi n'aurait pas assez travaillé pour bénéficier des allocations chômage il peut, selon ses revenus, avoir droit à une **allocation sociale**. Il doit alors avoir travaillé 180 jours dans les 12 derniers mois et aucun membre de son foyer fiscal ne doit gagner plus de 335,2 euros. Alors, les demandeurs d'emploi ayant des membres de leur famille à charge peuvent recevoir 419 euros ou 335,2 euros s'ils sont célibataires pendant une période de temps correspondant à celle des allocations chômage. L'ensemble des mesures de « l'initiative pour l'emploi » en 2010 a allongé cette période de 6 mois.

Un revenu social d'insertion est aussi mis à disposition des personnes les plus défavorisées. En juillet 2011, 121 729 familles en bénéficiaient soit 327 506 personnes. 37,8 % de ces bénéficiaires sont des mineurs. La valeur moyenne de cette prestation est de 243 euros par famille et 89,8 euros par personne.

En 2005, le **taux de couverture des indemnités chômage** était de 54 %, c'est-à-dire que **54 %** des chômeurs inscrits bénéficiaient d'allocations chômage soit environ 241 000 personnes.

D. DES OBLIGATIONS STRICTES DE RECHERCHE ACTIVE D'EMPLOI

Les chômeurs désirant toucher des indemnités doivent s'inscrire au service public pour l'emploi dans un délai de 90 jours, et ensuite candidater pour l'assurance chômage auprès d'un centre de sécurité sociale. Les allocations sont versées à partir de la date de demande. Dans le cas d'une démission, le demandeur d'emploi ne touche pas d'indemnités chômage.

Dès leur inscription, on évalue la disponibilité et les compétences des demandeurs d'emploi et un conseiller établit un plan personnel de retour à l'emploi. À ce stade, le demandeur d'emploi peut déjà se voir proposer un emploi.

À partir de leur inscription, les chômeurs doivent se présenter en personne tous les 15 jours soit au service de placement soit dans d'autre bureau administratif du service public pour l'emploi.

La recherche de travail est rendue obligatoire par la loi pour les bénéficiaires d'allocation chômage, mais les demandes de preuves de recherche d'emploi ainsi que le nombre de candidatures requises varient selon le plan personnel de retour à l'emploi de chaque chômeur. Les preuves de recherche d'emploi sont soit des lettres de motivation ou des CV envoyés.

Si une offre adéquate est identifiée, c'est le conseiller qui évalue si le demandeur d'emploi a les qualités requises pour l'emploi.

Pour chaque emploi vacant, les agences proposent en moyenne 4 candidatures. Il y a eu 632 000 mises en relation avec une offre d'emploi en 2006 pour une moyenne annuelle de 448 000 chômeurs, le nombre moyen d'orientations vers des offres d'emploi est de 1,4 par demandeur d'emploi inscrit (en France, ce taux est de 4,8).

Le demandeur d'emploi a le devoir d'accepter toute offre d'emploi dont les tâches sont en adéquation avec son profil et ses exigences salariales. Il n'a pas le droit de refuser un emploi correspondant à son profil, afin de suivre une formation. Un seul refus d'un travail adéquat ou d'une activité de formation ou d'orientation fait l'objet d'une suspension des allocations chômage⁽¹⁾.

La mobilité géographique n'est pas obligatoire, mais elle est encouragée par des incitations financières.

II. LES PRESTATIONS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

A. GOUVERNANCE

Le ministère du Travail et de la Solidarité sociale est responsable de la définition, de la conduite et de l'exécution des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle, de la sécurité sociale et de l'inclusion sociale. Au sein de ce ministère, les compétences relatives aux politiques de l'emploi sont réparties selon les modalités suivantes.

- **La direction générale de l'emploi et des relations professionnelles** a pour mission de soutenir la conception des politiques relatives à l'emploi, et à la formation professionnelle.

- **L'institut de l'emploi et de la formation professionnelle** est le service public national de l'emploi. Il a pour mission de promouvoir la création et la qualité de l'emploi en combattant le chômage par l'exécution des politiques actives de l'emploi, notamment les politiques de formation professionnelle. Il s'occupe de l'accueil, de l'information et de l'orientation des demandeurs d'emploi, de les mettre en contact avec des offres d'emploi, et du contrôle du respect des obligations de recherche d'emploi par les bénéficiaires d'assurance chômage. Il applique aussi les sanctions en cas de non-respect de ces obligations, qui peuvent prendre la forme d'un avertissement écrit ou de désinscription en cas d'actions injustifiées. Son département financier et de contrôle de gestion est responsable du suivi des réalisations de ces mesures.

- **Le cabinet de stratégie et de planification** a pour mission de garantir un appui technique à la conception de politiques et à la planification stratégique en articulation avec la programmation financière.

(1) *Hasselpflug, S 2005, Availability Criteria in Labour Market Policies in 25 Countries, Working Paper 12/2005, Ministry of Finance, Copenhagen; jRDB-IZA Social Reforms.*

- **L'institut de gestion du fonds social européen**, a pour mission d'assurer la gestion du fonds social européen et de ses politiques de l'emploi.

- **La direction générale de sécurité sociale** est responsable de la protection des demandeurs d'emploi, des conditions d'attribution des indemnités d'assurance chômage, de déterminer leur montant et leur durée.

- **L'institut de sécurité sociale** a pour mission la gestion de la collecte des cotisations chômage.

- **L'institut national pour la réinsertion**, doit assurer la planification et l'exécution des politiques nationales de promotion des droits des personnes handicapées notamment au regard de l'accès à l'emploi, à l'orientation, et la formation.

- **L'observatoire de l'emploi et de la formation professionnelle** est une unité de coordination de composition tripartite, intégrant des représentants du gouvernement, des partenaires sociaux représentants les syndicats des salariés et des employeurs. C'est un centre d'analyse proposant des solutions aux problèmes liés à l'emploi et à la formation professionnelle.

Ces institutions sont principalement des organisations publiques d'État. Les partenaires sociaux sont consultés en amont de la conception des politiques dans le domaine de l'emploi et de la formation professionnelle.

La prise de décision est située au niveau central, mais le service public de l'emploi est déconcentré en cinq délégations régionales et un service central. Aussi un réseau de centres locaux de gestion participative propose des activités de formation professionnelle et de réinsertion.

L'intégration de la mise en œuvre des politiques actives de retour à l'emploi est moyennement forte, dans la mesure où l'institut national pour l'emploi et la formation professionnelle délègue la demande d'allocation chômage ainsi que le paiement de ces dernières aux différents centres de l'institut de la sécurité sociale. Néanmoins l'institut national pour l'emploi et la formation professionnelle centralise la quasi-totalité du suivi des demandeurs d'emploi, de leur inscription, à leur contrôle, l'application de sanctions en passant par leur accompagnement et leur formation.

B. MOYENS ET GESTION

Selon la loi de janvier 2007, les politiques actives de l'emploi et de formation professionnelle sont financées par les cotisations des travailleurs et par les contributions des employeurs.

FIGURE 10 : DÉPENSES ANNUELLES PUBLIQUES DESTINÉES AUX POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

(en millions)

	2006	2007	2008	2009	
				En millions	En pourcentage
Administration et service	239.30	236.40	252.91	239.34	18.4
Formation	396.64	324.27	407.36	722.90	55.5
Encouragement à l'emploi	204.48	203.07	209.39	202.79	15.5
Emplois aidés et réinsertion	57.19	60.22	47.19	71.40	5.4
Création d'emploi direct	45.24	39.04	33.50	61.56	4.7
Encouragement à la création d'entreprise	3.76	3.64	3.15	2.54	0.19
Total	946.63	866.66	953.50	1 300.52	100

Source : OCDE, Statextracts

Les dépenses pour les politiques dites « passives » du marché du travail (ex : préretraites, indemnités chômage) représentent environ de double des dépenses consacrées aux politiques actives.

En 2009, les dépenses pour les politiques relatives au chômage et au retour à l'emploi représentaient **1,67 % du produit intérieur brut** du Portugal dont 0,62 % du PIB pour les politiques actives et 1,04 pour les politiques passives⁽¹⁾.

Depuis la loi de 2007, le service public portugais pour l'emploi subit des réformes de restructuration et de réorganisation interne, afin de gagner en efficacité et en efficience, et d'améliorer la qualité de services et simplifier les procédures. Une de ces mesures a été notamment d'ouvrir le libre accès aux offres d'emploi par internet aux demandeurs d'emploi afin de leur permettre de ne pas uniquement accéder aux offres par l'intermédiaire d'un conseiller.

Au 31 décembre 2009, les effectifs du service public de l'emploi s'élevaient à 3 692 employés répartis de la manière suivante⁽²⁾ :

– **1 979 techniciens et conseillers responsables de l'accompagnement** des demandeurs d'emploi, dont 1 200 techniciens supérieurs, 248 conseillers d'orientation professionnelle, 345 techniciens « emploi », 111 techniciens « formation », 75 techniciens ;

– **1 260 techniciens administratifs ;**

– **453 agents de direction.**

(1) Source : OECD Stat-extracts

(2) Plano actividades 2010, page 335.

En 2010, un effort a été fait pour renforcer les effectifs des unités locales tout en diminuant le personnel de coordination régional et des services centraux. De plus, face à l'augmentation de la charge de travail liée à la mise en œuvre des mesures du programme « initiative pour l'investissement et l'emploi », la création de 166 postes de techniciens supérieurs était prévue en 2010, ainsi que le recrutement de 200 techniciens.

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.**

Les rapports auxquels nous avons eu accès sont consacrés dans leur plus grande partie aux réalisations de ces mesures et à leur mise en œuvre. Bien que la satisfaction des usagers soit un des objectifs de ces réformes, cette dimension est évoquée uniquement dans les rapports portant sur les activités cofinancées par le Fonds Social Européen (FSE). Quant aux impacts de ces dispositifs, nous avons essentiellement trouvé des informations dans les rapports d'évaluation du FSE.

C. NIVEAU DE SERVICE

Le suivi des demandeurs d'emploi s'organise de la façon suivante :

Le premier entretien se fait tant que possible lors de la première inscription. Il peut s'effectuer soit dans les centres de l'emploi du service public pour l'emploi, soit dans les centres relais de formation et de réinsertion professionnelle. Les demandeurs d'emploi sont alors sollicités pour des rendez-vous selon les stades définis par le plan d'emploi personnalisé élaboré lors du premier entretien. La fréquence des entretiens varie donc selon l'employabilité et le degré d'éloignement de l'emploi du demandeur d'emploi ⁽¹⁾.

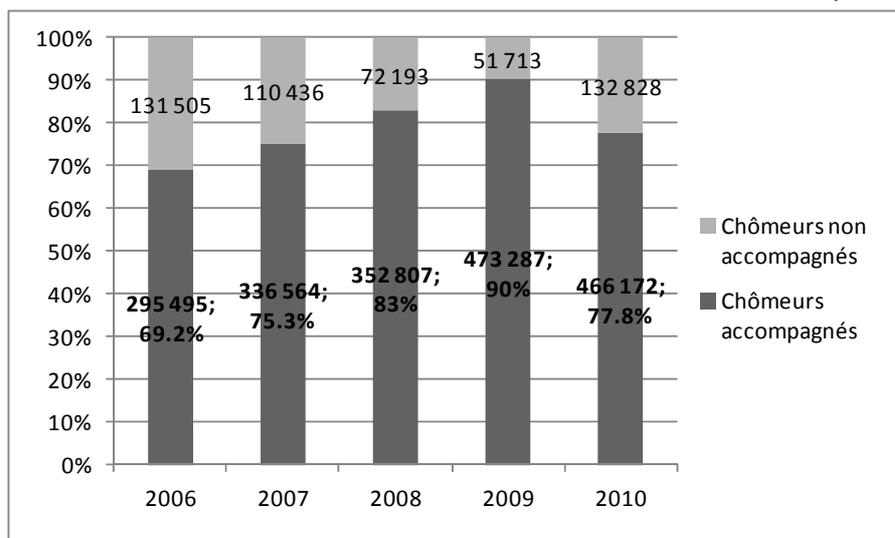
Tout entretien de suivi actualise le plan personnalisé d'accès à l'emploi et dure environ 20 minutes. (Le PPAE détermine : les types d'emploi qui conviennent au demandeur d'emploi, les types d'emplois vers lesquels il voudrait se convertir ainsi que les prestations de formations nécessaires.)

Les personnes sont convoquées pour élaborer un Plan personnalisé à l'emploi au maximum 3 mois après leur inscription pour les jeunes demandeurs d'emploi ou 6 mois après pour les demandeurs d'emploi plus âgés. Il est défini en une séance et revu si le chômage persiste après 6 ou 12 mois.

Plus de 70 % des chômeurs ont bénéficié des mesures actives de retour à l'emploi (formations, conseils, stages, etc.).

(1) *L'activation des chômeurs telle que la pratiquent les pays : documentation supplémentaire, Réponses nationales au questionnaire du secrétariat portant sur les interventions au cours de la période du chômage consulté sur <http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/38976231.pdf> le 05/08/2011.*

FIGURE 11 : ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DE LA PART DES CHÔMEURS BÉNÉFICIAIRES DE MESURES ACTIVES DE RETOUR À L'EMPLOI ⁽¹⁾ (2006 – 2010).



Source : Instituto do emprego e formação profissional OCDE/institut de l'emploi et de la formation professionnelle

Le dispositif actif d'accompagnement des demandeurs d'emploi se décline en trois catégories de programmes. L'accès à ces programmes est établi lors de l'élaboration du « plan personnel de l'emploi » avec le conseiller, soit du centre pour l'emploi soit du réseau des centres de formation et de réinsertion professionnelle, au vu du profil du demandeur d'emploi et de ses besoins. Ces trois ensembles de dispositifs sont les suivants :

Le programme « emploi » propose :

- des emplois aidés surtout destinés aux publics cibles (jeunes, demandeurs d'emploi de longue durée). L'initiative pour l'emploi de 2010 a ouvert ces emplois aux chômeurs de plus de 6 mois, offrant à l'employeur un financement direct de 2 500 euros ainsi qu'une exonération des charges sociales pour une période de 24 mois dans le cadre d'un CDI ;

- des stages professionnels, qui sont aussi principalement destinés aux publics cibles ;

- des aides à la création d'emploi et d'entreprise : appui technique et aide au financement ;

- le financement d'entreprises d'insertion ;

- des programmes occupationnels : les demandeurs d'emploi peuvent participer à des tâches utiles à la collectivité auprès d'entités publiques ou d'entités privées à fin non lucrative. Si la personne détient encore des droits d'allocation ceux-ci sont augmentés de 20 %, s'il n'a plus de droits il reçoit une

(1) Ce pourcentage a été calculé en confrontant le chiffre du chômage de l'OCDE et les chiffres d'accompagnement des chômeurs de l'institut de l'emploi et de la formation professionnelle.

indemnité de 419 euros. L'initiative pour l'emploi de 2010 a ouvert 50 000 nouvelles places dans ce dispositif pour les demandeurs d'emplois touchant les allocations chômage et 12 000 places pour ceux touchant les minima sociaux ;

– d'autres types d'appui à l'insertion, la recherche d'emploi et la contractualisation. Exemple : aide à la mobilité géographique pour un emploi à plus de 50 kilomètres du lieu de résidence pour un contrat en CDI ou en CDD d'au moins deux ans.

Le programme « formation professionnelle » propose :

– des dispositifs de formation en apprentissage, formation de « double certification » (scolaire et professionnelle) ;

– un dispositif de rotation formation-emploi : lorsque les entreprises adhérentes envoient leurs salariés en formation, des demandeurs d'emploi qualifiés pour ces postes les remplacent pendant la durée de la formation. Les charges sociales des travailleurs sont financées et le stagiaire reçoit 419 euros et son tuteur 83.8 euros ;

– aide au financement d'une formation professionnelle à la demande du demandeur d'emploi, paiement des coûts de formation, cette formation doit être inférieure à 1 200 heures ;

– d'autres dispositifs de formation : cours de spécialisation technologique, cours de formation pour adultes, modules certifiant pour une activité ciblée (formation courte).

Le programme « réinsertion professionnelle » est destiné principalement aux publics les plus éloignés de l'emploi, elle propose :

– des formations⁽¹⁾ ;

– de l'orientation professionnelle;

– des emplois aidés d'insertion.

La formation professionnelle est la mesure d'accompagnement la plus suivie par les demandeurs d'emploi bénéficiant d'un accompagnement personnalisé (73 % en 2010).

(1) Le détail du programme « réinsertion professionnelle » est développé dans la partie « Public cibles ».

FIGURE 12: NOMBRE ET PART DES CHÔMEURS ACCOMPAGNÉS PAR PROGRAMME D'ACTIVITÉ PROPOSÉ (2010)

	2006	%	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
Programme emploi	89 219	30	92 751	28	90990	26	112029	24	114630	25
Formation professionnelle	194601	66	231655	69	248900	71	344155	73	339824	73
Réinsertion professionnelle	11675	4	12158	4	12917	4	17103	4	11718	3
Total	265495	100	336564	100	352807	100	473287	100	466172	100

Source : Instituto do emprego e formação profissional, I.P, Plano de actividades 2010

Les dépenses liées au programme de formation sont les plus élevées mais elles sont les moins coûteuses si on les rapporte au nombre de participants.

FIGURE 13 MONTANT DES DÉPENSES PAR TYPE DE PROGRAMME D'ACTIVITÉS PROPOSÉ (2010)

(en euros)

	2008	2009	2010
Programme emploi	209 401 659 euros	226 019 878 euros	334 632 429 euros
Formation professionnelle	349 012 084 euros	383 343 498 euros	380 537 557 euros
Réinsertion professionnelle	62 619 480 euros	64 469 847 euros	90 839 375 euros

Source : Instituto do emprego e formação profissional, I.P, Plano de actividades 2010

Si l'on rapporte ces coûts au nombre de demandeurs d'emploi ayant suivi ces programmes pour l'année 2010 on obtient un **coût moyen de :**

– **2 919 euros pour un demandeur d'emploi suivi par le programme emploi ;**

– **1 119 euros pour un demandeur d'emploi bénéficiant du dispositif de formation professionnelle ;**

– **7 752 euros pour un demandeur d'emploi suivant un programme de réinsertion professionnelle.**

D. PUBLIC CIBLÉ

Selon les données de l'institut de l'emploi et de la formation professionnelle, les demandeurs accompagnés⁽¹⁾ sont surtout en majorité des femmes, bien que l'écart avec les hommes se réduise au cours des années.

(1) Ces chiffres représentent uniquement les demandeurs d'emploi accompagnés enregistrés par internet, il est inférieur d'environ 15% du nombre total de demandeurs d'emploi accompagnés.

FIGURE 14: NOMBRE ET PART DE DEMANDEURS D'EMPLOI ACCOMPAGNÉS HOMMES/FEMMES

(en milliers et en pourcentage)

	2007		2008		2009		2010	
Hommes	126	43,9%	126	35,7%	168	43,4%	167	42,9%
Femmes	161	56,1%	169	47,9%	220	56,8%	222	57%
Total de demandeurs d'emploi	287	100%	353	100%	387	100%	389	100%

Source : Synthèses d'exécution des programmes et mesures de l'emploi et de la formation professionnelle.

Les personnes de moins de 34 ans constituent environ 50 % des demandeurs d'emploi accompagnés. Le taux de chômeurs accompagnés de plus de 50 ans est en constante augmentation et atteint les 14 % en 2010.

FIGURE 15: RÉPARTITION DES DEMANDEURS D'EMPLOI ACCOMPAGNÉS PAR TRANCHE D'ÂGE DE 2007 À 2010

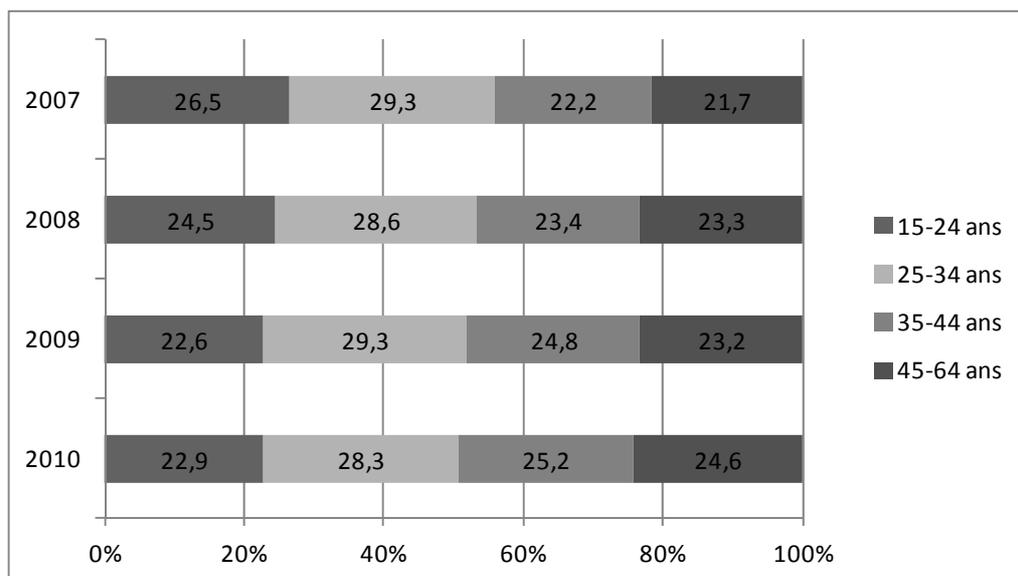
(en nombre et en pourcentage)

	2007		2008		2009		2010	
moins de 20 ans	37 303	13,0 %	33 622	11,4 %	35 441	9,1 %	33 736	8,7 %
de 20 à 24 ans	38 838	13,5 %	38 620	13,1 %	52 171	13,5 %	51 476	13,2 %
de 25 à 34 ans	84 274	29,3 %	84 513	28,6 %	113 524	29,3 %	110 320	28,3 %
de 35 à 44 ans	63 712	22,2 %	69 088	23,4 %	96 222	24,8 %	98 228	25,2 %
de 45 à 49 ans	26 406	9,2 %	29 175	9,9 %	39 640	10,2 %	41 106	10,6 %
50 ans et plus	35 880	12,5 %	39 460	13,4 %	50 570	13,0 %	54 453	14,0 %

Source : Synthèses d'exécution des programmes et mesures de l'emploi et de la formation professionnelle.

En observant l'évolution de la répartition par âge des demandeurs d'emploi accompagnés, on remarque une diminution du nombre de jeunes chômeurs et une augmentation des chômeurs seniors accompagnés.

FIGURE 16 : ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DES BÉNÉFICIAIRES DES MESURES ACTIVES POUR L'EMPLOI PAR TRANCHE D'ÂGE.



Source : synthèses d'exécution des programmes et mesures de l'emploi et de la formation professionnelle (2007-2008-2009-2010)

Les dispositifs actifs de retour à l'emploi sont destinés majoritairement à des publics cibles considérés comme les plus en difficultés sur le marché de l'emploi. On compte parmi ces publics : les jeunes de façon majoritaire, les travailleurs seniors, les demandeurs d'emploi de longue durée et les handicapés.

Un large dispositif de contrats aidés est mis à disposition de ces publics défavorisés, il leur propose :

– Une subvention de 5 028 euros⁽¹⁾ versée aux entreprises pour la contractualisation d'un CDI auprès :

- d'un demandeur d'emploi de longue durée ;
- d'un jeune à la recherche de son premier emploi ;
- d'un demandeur d'emploi de plus de 45 ans et bénéficiaire du revenu social d'insertion.

– Une exonération de charges pendant une période de 36 mois pour l'emploi en CDI (non compatible avec les subventions ci-dessus) :

- d'un jeune à la recherche de son premier emploi ;
- d'un demandeur d'emploi de longue durée.

Depuis 2010 une subvention de 2 500 euros est versée aux entreprises employant en CDI un demandeur d'emploi de plus de 40 ans inscrit depuis plus de 9 mois, ainsi qu'une l'exonération de charges pour l'employeur pendant 24 mois.

(1) Soit l'équivalent de 12 fois la valeur de l'index des subventions sociales (419 euros).

De nombreux stages professionnels sont dédiés à l’insertion des jeunes.

- Pour les jeunes qualifiés entre 16 et 30 ans à la recherche de leur premier emploi : une bourse de stage de montant variable selon le niveau de qualification est dispensée pour une durée de 9 mois jusqu’à 12 mois. Le maître de stage reçoit une compensation financière mensuelle de 83,8 euros.

- Pour les jeunes qualifiés entre 18 et 30 ans récemment sortis du système scolaire à la recherche de leur premier emploi ou d’un nouvel emploi et souhaitant travailler dans le secteur public : une bourse de stage de montant variable selon le niveau de qualification est dispensée pour une durée de 12 mois. Le maître de stage reçoit une compensation financière mensuelle de 83,8 euros.

- Pour les jeunes de moins de 35 ans détenant un diplôme d’études supérieures à la recherche d’un premier emploi ou d’un nouvel emploi en PME, le programme INOV-JOVEM, propose une bourse de stage de 838 euros pendant 1 an. Le maître de stage reçoit une compensation financière mensuelle de 83,8 euros.

- Pour les jeunes de moins de 30 ans détenant un diplôme d’études supérieures désirant faire un stage à l’étranger dans une entreprise portugaise, le programme INOV-Contacto propose une bourse de stage de 838 euros pour un stage de 6 à 9 mois ainsi qu’une aide au logement et au voyage. Entre 2005 et 2011, 2 200 stages ont été mis en place avec un taux d’insertion dans l’entreprise de 80 % à la suite du stage.

- Pour les moins de 35 ans, détenant un diplôme supérieur en compétences artistiques ou culturelles, le programme INOV-ART, finance une bourse de stage de 838 euros pour une durée de 3 à 9 mois au sein d’entités internationales ainsi qu’une aide au logement et au voyage.

Des dispositifs de formation professionnelle et d’entreprises d’insertions sont dédiés aux demandeurs d’emploi les plus en difficulté :

- formation à la langue portugaise pour les immigrés demandeurs d’emploi au Portugal ;

- formation professionnelle adaptée pour les groupes socialement défavorisés (chômeurs de longue durée, ex-toxicomanes et ex-prisonniers) visant à aider le développement de capacité d’apprentissage ;

- financement de la création d’un emploi d’insertion à hauteur de 7 542 euros par poste créé ainsi qu’une prime de 5 028 euros par CDI signé avec des travailleurs en insertion. Ces emplois sont réservés aux demandeurs d’emploi de longue durée, ou bénéficiaires du revenu minimum d’insertion, ou aux jeunes en difficultés ainsi que d’anciens toxicomanes.

Un ensemble de mesures pour l'emploi est entièrement dédié aux personnes handicapées, il propose :

– une subvention de l'emploi des personnes handicapées, compensation du manque de productivité, remboursement du matériel d'adaptation, ainsi que de la mise aux normes du lieu de travail, ainsi que le financement d'un accompagnateur ;

– la réduction du paiement des charges sociales de 50 % sur l'emploi des personnes handicapées ;

– une prime d'intégration de 5 028 euros pour l'emploi en CDI d'une personne handicapée ;

– une aide financière à la création de sa propre activité, modulable selon les coûts environnés ;

– l'organisation de stages suivis d'un emploi dans un environnement adapté pour les handicapés ne disposant que d'1/3 des capacités des autres travailleurs ;

– des actions de formation, d'orientation et d'évaluation des compétences dédiées aux personnes handicapées.

Enfin, des interventions sont exclusivement dédiées aux chômeurs de longue durée comme :

– les Clubs de l'emploi, qui s'occupent de l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi de longue durée, et leur proposent des diagnostics individuels, une évaluation des possibilités de réinsertion, l'acquisition de techniques de recherche d'emploi, ainsi que de l'information sur des offres d'emploi.

– une prime de 1 257 euros ⁽¹⁾ est versée aux demandeurs d'emploi de très longue durée (inscrits depuis plus de 2 ans), trouvant un emploi par leurs propres moyens.

III. EFFICACITÉ ET COÛT-EFFICACITÉ

A. RECOURS AU SERVICE/ATTEINTE DU PUBLIC

Selon les synthèses d'exécution des programmes et l'emploi et de la formation professionnelle produit par l'institut de l'emploi et de la formation professionnelle du Portugal, la **part de chômeurs accompagnés** et bénéficiant de programmes d'aide au retour à l'emploi a connue une augmentation régulière allant de 69 % à 90 % en 2009. Elle est cependant redescendue à **77 % en 2010** soit un nombre total de 466 172 bénéficiaires. Cette baisse des chômeurs accompagnés s'explique en partie par l'augmentation du nombre de chômeurs en

(1) Soit l'équivalent de 3 fois la valeur de l'index des subventions sociales (419euros).

2010 alors que les capacités d'accompagnement de ces derniers ainsi que les budgets d'intervention sont restés fixes.

B. SATISFACTION

Les seuls résultats d'enquête de satisfaction auxquels nous avons eu accès concernent uniquement les activités de formation cofinancées par le FSE⁽¹⁾. Ces activités représentent une part significative des politiques actives de retour à l'emploi au Portugal et touchent à trois domaines :

- les modalités de formations scolaires des jeunes ;
- les actions de formation professionnelle pour les jeunes et adultes demandeurs d'emploi ;
- les programmes d'appui à l'emploi et à l'insertion professionnelle.

Pour cette étude, seuls les résultats des deux derniers domaines d'activité seront étudiés.

La qualité des formations répond aux attentes d'environ 40 % des participants, avec des niveaux de satisfaction variable selon le type de formation suivi (38,5 % pour les formations de l'enseignement supérieur, 43,4 % pour les formations technologiques et 47 % pour la formation professionnelle).

L'impact des formations a été évalué positivement de façon globale par les participants. L'impact de la formation suivie sur l'employabilité du demandeur d'emploi a été jugé selon ces derniers comme :

- déterminant pour 17 % d'entre eux ;
- très important pour 41 % d'entre eux.

Lorsque la formation s'articule avec une présence en entreprise, 64,7 % des participants estiment qu'elle a eu un impact très important sur leur retour à l'emploi.

C. IMPACT

Nous disposons uniquement des résultats des impacts sur l'insertion des demandeurs d'emploi de certaines formations cofinancées par le Fonds social européen⁽²⁾. Ces résultats sont issus de la synthèse de décembre 2009 (période

(1) Instituto de estudos sociais e economicos, Quatenaire Portugal, Contributo do fundo social europeu para a inserção e empregabilidade dos beneficiarios, estudo de avaliação, sumario executivo, Instituto de gestao do fundo social europeu, IP, *Décembre 2009*.

(2) *Lors de la négociation des fonds européens pour la période 2007-2014, le gouvernement portugais a décidé qu'aucun indicateur d'impact ne serait renseigné pour toutes les politiques publiques financées ou cofinancées par l'Union Européenne (fonds structurels ou fonds de cohésion). Cette décision s'explique par des doutes sur la capacité du service public portugais à réunir ce type d'information de manière efficace et efficiente. Ces évaluations d'impact devaient être conduites par des évaluateurs externes, cependant, peu d'études ont été menées à ce jour et aucune n'a été rendue publique.*

2001-2006) de l'évaluation de la contribution du FSE à l'insertion et l'employabilité des bénéficiaires.

Ces formations apportent des connaissances et compétences utiles aux stagiaires puisque environ les trois quarts des personnes formées ayant eu l'opportunité d'exercer une profession correspondant à la formation suivie ont mobilisé à plusieurs reprises les compétences et connaissances acquises lors de cette dernière.

Le taux d'insertion des ex-stagiaires dans l'emploi est croissant jusqu'à un an après avoir complété la formation.

Le **taux d'insertion professionnelle** sont très élevés et varient de façon importante selon les formations :

- **formation technologique** (tous publics) **63,3 %** ;
- **formation dans l'enseignement supérieur** (tous publics) **90,3 %** ;
- **formation professionnelle** (tous publics) **89,1 %**.

Cependant ce taux est à relativiser étant donné que le taux de perte d'emploi est aussi très important (absence de données) après un an et que la plupart des emplois créés ont un statut précaire.

Pour les actions de formation cofinancées par le FSE, dédiées **aux jeunes**, les taux d'insertion dans l'emploi un an après la formation sont les suivants :

- **76,7 % pour les jeunes suivant une formation technologique** ;
- **64 % pour les jeunes en apprentissage** ;
- **48,5 % pour les formations à double certification** (formation continue proposant un certificat de niveau scolaire [connaissances] et un certificat professionnel [compétences]).

En moyenne pour l'ensemble des formations pour les jeunes (excepté les formations de double certification) le taux d'insertion a doublé voir triplé suite à la participation à la formation.

Concernant les différences d'impact entre les hommes et les femmes nous ne disposons pas de données chiffrées seulement d'un résumé d'enquête montrant que les femmes obtiennent un emploi plus rapidement que les hommes une fois la formation finie. Cependant une plus grande proportion de femmes que d'hommes reste dans le chômage de très longue durée.

D. COÛT-EFFICACITÉ

Aucune donnée n'est disponible pour répondre à cette question puisque le Gouvernement portugais a décidé de ne pas renseigner les indicateurs liés à l'impact des programmes destinés aux demandeurs d'emploi, financés ou cofinancés par le FSE.

E. LIMITES À LA COMPARABILITÉ

Une partie des dossiers des demandeurs d'emploi accompagnés, environ 16 %, n'est toujours pas informatisée et n'est donc pas prise en compte dans certaines des statistiques utilisées. Certains des documents consultés précisaient cette absence de couverture de l'ensemble des demandeurs d'emploi accompagnés, d'autres non. On peut donc se demander si ces derniers couvraient effectivement la totalité des demandeurs d'emploi ou uniquement ceux inscrits par informatique.

La définition du « jeune » demandeur d'emploi, public cible des ces réformes peut aller de 16 ans jusqu'à 35 ans. Cette dimension peut rendre la comparaison du nombre de bénéficiaires avec d'autres dispositifs pour jeunes demandeurs d'emploi dans d'autres pays plus compliquée, si par exemple ils définissent le jeune comme moins de 30 ans.

Une faible institutionnalisation des activités de suivi et d'évaluation d'impact au Portugal a constitué un obstacle conséquent au renseignement de plusieurs indicateurs requis par cette étude. La décision du gouvernement portugais de ne pas renseigner les indicateurs d'impact pour la totalité de des programmes de retour à l'emploi financés ou cofinancés par le FSE limite la comparabilité avec les dispositifs d'autres pays.

Enfin, le très faible niveau de qualification au Portugal peut rendre difficile la comparaison avec les demandeurs d'emploi d'autres pays dont la population serait davantage qualifiée, notamment au sujet des dispositifs de formation professionnelle.

BIBLIOGRAPHIE

Bureau International du Travail 2011, statistiques sur le chômage, <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>.

Gabinete de Estratégia e Planeamento, Ministério da solidariedade e segurança social 2011, *Boletim Estatístico*.

Instituto do emprego e formação profissional, I.P departamento financeiro e de controlo de gestão direcção de serviços de controlo de gestão 2007, 2008, 2009, 2010 *Síntese dos programas e medidas de emprego e formação profissional*.

Instituto do emprego e formação profissional, I.P 2010, *Plano de actividades*.

Instituto de estudos sociais e economicos, Quatenaire Portugal 2009, *Contributo do fundo social europeu para a inserção e empregabilidade dos beneficiarios, estudo de avaliação, sumario executivo*, Instituto de gestão do fundo social europeu, IP.

Instituto nacional de estatística, base de donnée : durée moyenne de l'indemnité chômage de la sécurité sociale.

http://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0004586&contexto=bd&selTab=tab2.

Ministério do trabalho e da solidariedade social 2007, *Proposta de reforma das políticas activas de emprego*.

Ministério do trabalho e da solidariedade social, gabinete de estratégia e planeamento 2007, *Plano nacional de emprego (2005-2008), relatório de acompanhamento*.

Ministério do trabalho e da solidariedade social, gabinete de estratégia e planeamento 2005, *Plano nacional de emprego*.

Observatorio europeu do Emprego 2008, *Misep relatório de informação de base, Sistema Mutuo de informação sobre políticas de emprego*.

OCDE 2011, *L'activation des chômeurs telle que la pratique les pays : documentation supplémentaire, Réponses nationales au questionnaire du secrétariat portant sur les interventions au cours de la période du chômage*, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/38976231.pdf> le 05/08/2011.

OCDE 2010, *Etudes économiques de l'OCDE : Portugal, synthèse*.

OCDE 2011, *Note par pays : Portugal, Réformes économiques 2011 : objectif croissance*.

OECD 2007, *Unemployment benefits (unemployment insurance, unemployment assistance)*, http://www.oecd.org/document/3/0,3746,en_2649_34637_39617987_1_1_1_1,00.html#statistics.

Portugal P., Banco de Portugal 2008, *A duração do desemprego em Portugal* », artigos.

ROYAUME-UNI

INTRODUCTION

LE CONTEXTE NATIONAL

Au cours des cinq dernières années, le Royaume Uni a connu une forte hausse du chômage : 1,5 millions de demandeurs d'emploi étaient recensés en 2010, contre 0,8 en 2005. Durant cette période, le programme New Deal, lancé par le gouvernement travailliste à la fin des années 1990, a pris fin.

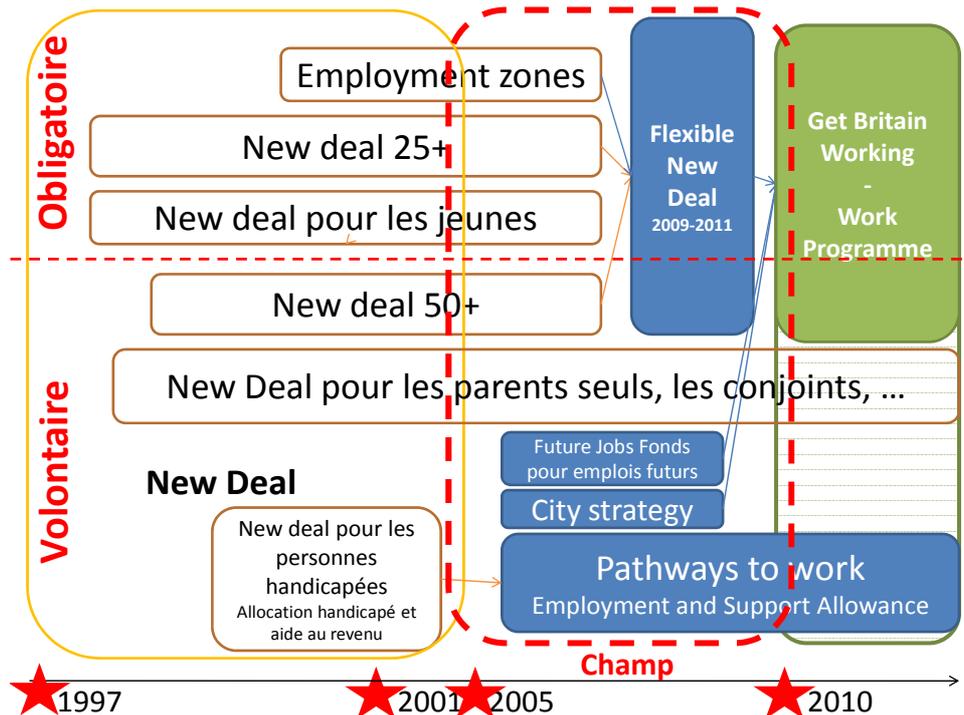
En effet, à partir de 1998, le gouvernement de Tony Blair mit en place plusieurs programmes, à la fois obligatoires pour certains et ouverts au volontariat pour d'autres, visant à soutenir les chômeurs et les populations inactives. *Jobcenter Plus* veillait à la mise en œuvre de ces programmes, à la distribution des allocations chômage et servait de guichet pour un panel d'autres aides (*Council Tax Benefit, Housing Benefit, etc.*).

À travers sa politique de « *Get Britain Working* » (« Mettre le Royaume-Uni au travail ») le gouvernement actuel conduit des réformes visant à rationaliser le programme d'aide à l'emploi. En effet, sous le gouvernement de Tony Blair, les programmes d'aide à l'emploi ont été amendés à de nombreuses reprises de manière incrémentale et un nombre important de programmes pilotes ont été mis en place. En conséquence, la majorité des programmes du New Deal est progressivement remplacée, et à l'avenir, il n'y aura plus qu'un programme principal d'aide aux demandeurs d'emploi : le *Work Programme*.

En outre, si les programmes précédents avaient mis en place un système de paiement par les résultats des prestataires privés mettant en œuvre l'aide à la recherche d'emploi, le programme « *Get Britain Working* » instaure le principe d'une rémunération en fonction des résultats des prestataires et tenant compte du degré d'éloignement du marché du travail qui caractérise chaque demandeur d'emploi.

La figure 1 ci-dessous montre les principales évolutions des programmes d'aide à l'emploi au Royaume-Uni entre 1997 et 2011. La partie supérieure du graphique détaille les programmes obligatoires, tandis que la partie inférieure décrit les programmes ouverts au volontariat. Les étoiles indiquent les dates de mise en œuvre, et soulignent le fait que les politiques d'aide à l'emploi sont fortement liées aux évolutions politiques du pays, particulièrement dans les cas de changement de parti au pouvoir (1997, 2010).

FIGURE 17 : PRINCIPAUX PROGRAMMES D'AIDE À L'EMPLOI (2005-2010)



Source : auteur de l'étude

L'ÉTUDE

Cette étude s'intéresse principalement à la période 2005-2010, et se concentre surtout sur le programme *New Deal*, qui est le programme d'aide à l'emploi le plus répandu au-delà de l'aide apportée par les conseillers de *Jobcentre Plus*. Cependant, les programmes *Pathway to Work* et *Employment Zones* en font aussi l'objet. *Pathways to Work* est d'autant plus digne d'intérêt qu'il était le principal programme d'aide aux personnes demandeuses des allocations pour handicapés (qui, au Royaume-Uni, représente une plus grande part de la population que les personnes demandant une allocation chômage). Les *Employment Zones* seront prises en considération car elles constituent un exemple intéressant d'intervention sur des zones géographiques précises, en offrant la souplesse nécessaire aux secteurs privé et associatif pour proposer une aide individualisée à certains demandeurs d'emploi.

La transition vers *Get Britain Working* ne fait pas l'objet de cette étude, puisque ce programme est devenu central dans la politique du nouveau gouvernement après 2010.

Le système britannique d'aide à l'emploi étant divisé en une multitude de programmes, ce rapport se concentrera sur ceux qui en définissent les grandes lignes.

I. APERÇU DES INTERVENTIONS

Comme le montre la figure 1, il existe un vaste éventail de politiques vouées à faire reculer le chômage. L'étude se concentrera sur les trois programmes décrits ci-dessous.

A. LES DEUX GÉNÉRATIONS DU NEW DEAL

Le *New Deal* est particulièrement représentatif des politiques d'aide à l'emploi pratiquées au Royaume-Uni pendant la période couverte par cette étude. Il se divise en une multitude de programmes à visée très précise mis en œuvre par le *Jobcentre Plus* (parfois en collaboration avec des organismes tiers). Les programmes de *New Deal* s'adressent généralement aux demandeurs d'emploi (éligibles au *Job Support Allowance*).

1. D'une myriade de dispositifs (première génération de New Deal)

La figure 1 montre les diverses composantes du *New Deal*, divisées en :

– **Programmes obligatoires**, qui, selon l'âge du demandeur d'emploi, le contraint à suivre certaines règles :

- *New Deal 25+* : il représente la majeure partie du *New Deal*, et s'adresse aux demandeurs d'emploi de 25 ans et plus. Il a démarré en 1998 et a connu plusieurs amendements avant de prendre fin en 2008 ;
- *New Deal for Young People (NDYP)* : il s'adresse aux jeunes demandeurs d'emploi (de 18 à 24 ans). Il a prit effet de 1998 à 2008.

– **Programmes ouverts au volontariat**, auxquels le demandeur d'emploi peut librement accéder selon la catégorie de la population à laquelle il appartient :

- *New Deal 50+* : pour les demandeurs d'emploi de plus de 50 ans ;
- *New Deal for Lone Parents* : lancé en octobre 1998, il est dédié aux parents seuls ;
- *New Deal for Partners* : lancé en avril 1999, il soutient le ou la partenaire de la personne demandant des allocations chômage, pour qu'il ou elle puisse à son tour lui apporter son aide ;
- *New Deal for Disabled People (NDDP)* : en service de juillet 2001 à mars 2011, il donne droit aux allocations pour adulte handicapé et à une aide au revenu.

2. Vers un régime commun (la nouvelle génération du New Deal)

Dans certaines zones, le *New Deal* précédent a progressivement été remplacé par une nouvelle génération de programmes de *New Deal* accompagnant la réforme du *Jobseeker's Regime* (« Statut de demandeur d'emploi »). Le *Flexible New Deal* a été mis en place en 2009 dans vingt-huit régions. Il couvrait le *New Deal 25+*, le *New Deal for Young People*, *Employment Zones* et le *New Deal 50+*, jusqu'à son arrêt en 2010.

B. EMPLOYMENT ZONES : DES SOLUTIONS À L'ÉCHELLE LOCALE POUR LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE

Le programme *Employment Zones* a été mis en œuvre en avril 2000 dans certaines zones. Il vise les demandeurs d'emploi de longue durée, âgés de plus de vingt-cinq ans et titulaires des allocations chômage.

C. RÉDUIRE LE NOMBRE DE DEMANDES D'ALLOCATIONS POUR ADULTE HANDICAPÉ: PATHWAYS TO WORK

Pathways to Work a été mis en œuvre en deux étapes (2007-2008) après une période d'expérimentation. Il visait à réformer le *New Deal for Disabled People (NDDP)* et renomma le *Incapacity benefit* en *Employment and Support Allowance (ESA)*. Les critères déterminant la capacité à travailler ont été modifiés afin de réduire d'un million le nombre de personnes éligibles à l'*ESA* à l'horizon 2015.

II. FACTEURS CONTEXTUELS CLÉS

A. UN TAUX DE CHÔMAGE CROISSANT

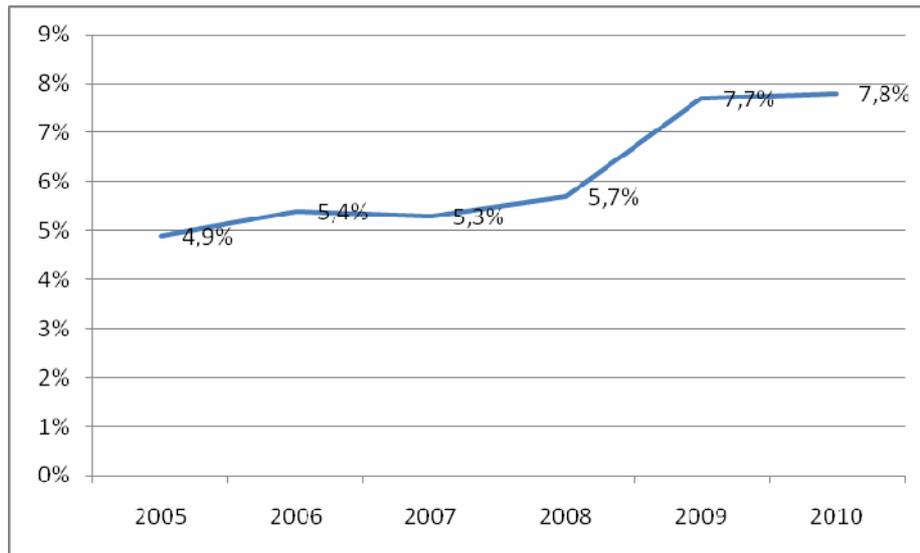
1. Taux de chômage croissant depuis 2005 ⁽¹⁾

Sont considérées comme chômeuses les personnes sans emploi, qui était en recherche active d'emploi durant les 4 semaines précédentes et qui sont disponibles dans les deux semaines qui la suivent ; les personnes ayant trouvé un emploi débutant dans les deux semaines suivant l'enquête.

Le Royaume-Uni est confronté, depuis ces cinq dernières années, à un taux de chômage croissant, qui a connu une hausse particulièrement forte entre 2008 et 2010 (de 5,7 % à 7,7 %). Le graphique ci-dessous présente l'évolution du taux de chômage des plus de 16 ans entre 2005 et 2010.

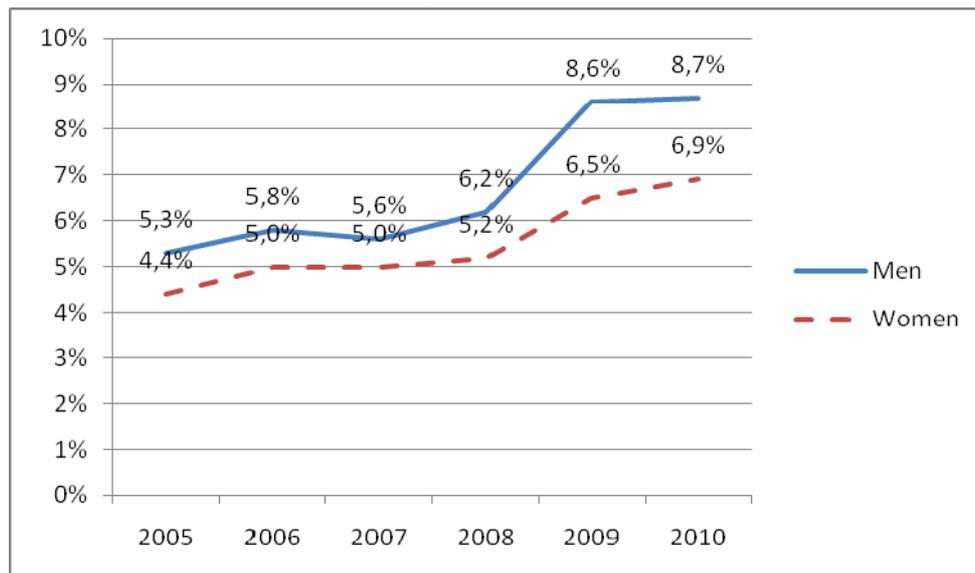
(1) Labour Force Survey, http://www.statistics.gov.uk/statbase_

FIGURE 18 : ÉVOLUTION DU TAUX DE CHÔMAGE DES PLUS DE 16 ANS ENTRE 2005 ET 2010



Source : Labour Force Survey, séries 2005- 2010.

FIGURE 19 : ÉVOLUTION DES TAUX DE CHÔMAGE DES PLUS DE 16 ANS PAR SEXE, ENTRE 2005 ET 2010



Source : Labour Force Survey, séries 2005-2010.

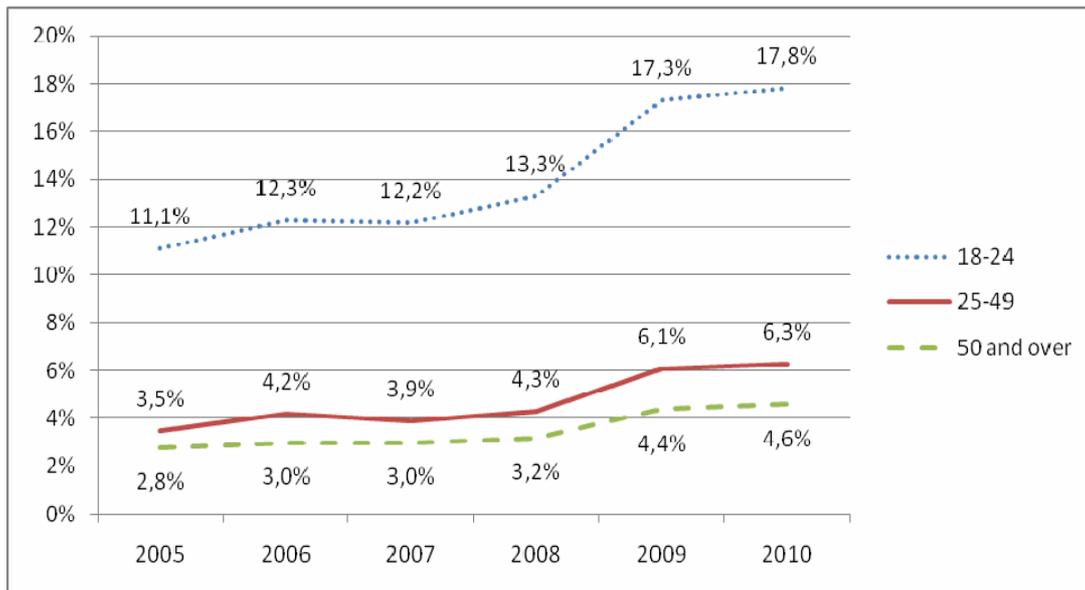
2. Les taux de chômage ont tendance à être plus forts chez les hommes.

Les taux de chômage sont plus forts chez les hommes et leur croissance est plus marquée (3,4 points contre 2,5 points au cours de cette période, cf. graphique 3). Ainsi, les hommes sont plus concernés par les problèmes liés au chômage que les femmes. Une étude plus détaillée du sujet serait nécessaire afin de tirer des conclusions.

3. Les jeunes, les principales victimes du chômage

Bien que les taux de chômage aient globalement augmenté au cours de cette période, les jeunes sont les principales victimes de cette hausse. Alors que les plus de 50 ans et le groupe des 25 à 49 ans subissent, respectivement, une hausse de 2,4 et de 2 points entre 2008 et 2010, les 18 à 24 ans subissent une hausse de 4 points de leur taux de chômage sur la même période (cf. figure 4 ci-dessous).

FIGURE 20 : ÉVOLUTION DES TAUX DE CHÔMAGE PAR ÂGE, ENTRE 2005 ET 2010

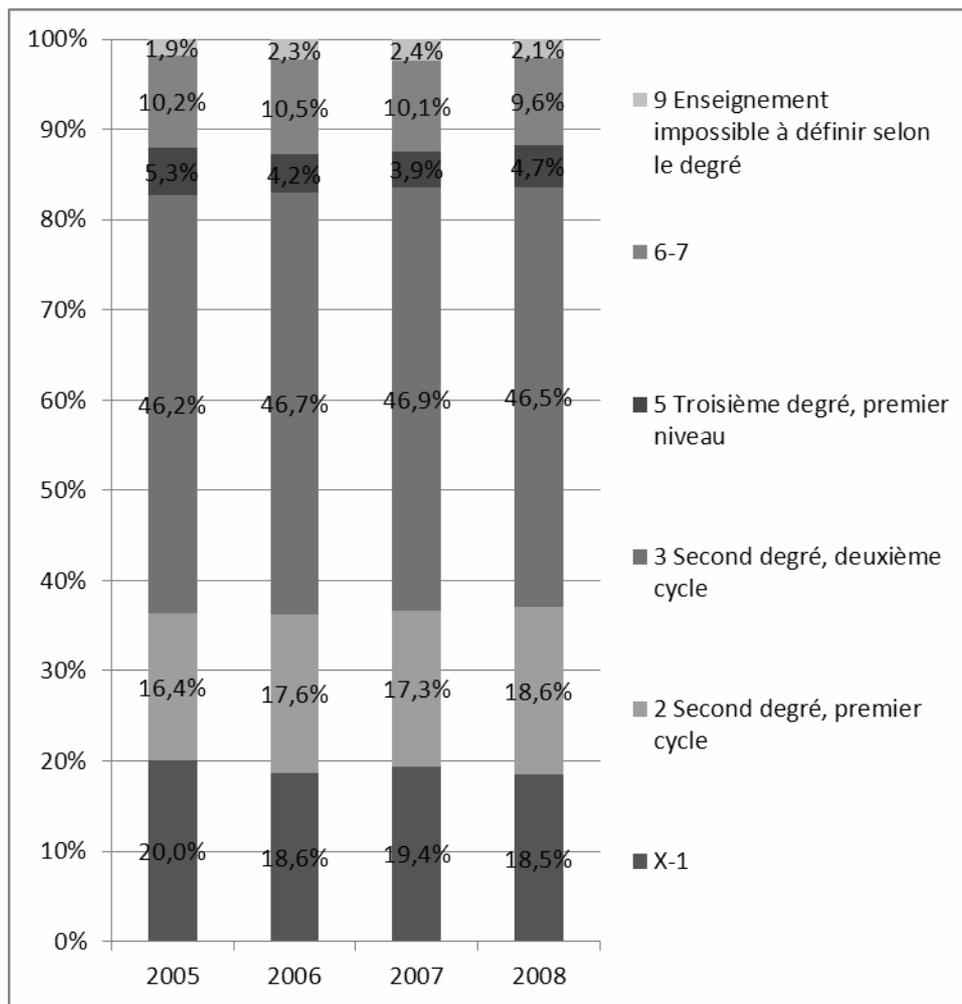


Source : Labour Force Survey, séries 2005-2010

4. Taux annuel de chômage par niveau de qualification

Les personnes disposant d'un diplôme d'enseignement secondaire supérieur représentent près de la moitié des demandeurs d'emploi (environ 46 % au cours de cette période). Entre 2005 et 2008, les proportions restent stables ; cependant il n'existe pas de statistiques rendant compte de son évolution en 2009 et 2010, années pendant lesquelles les autres statistiques révèlent de profonds changements. Aucune information n'a pu être trouvée sur les taux de chômage au sein de chaque niveau de qualification. De ce fait, il est difficile de tirer des conclusions sur la question.

FIGURE 21 : TAUX DE CHÔMAGE ANNUEL PAR NIVEAU DE QUALIFICATION ENTRE 2005 ET 2008

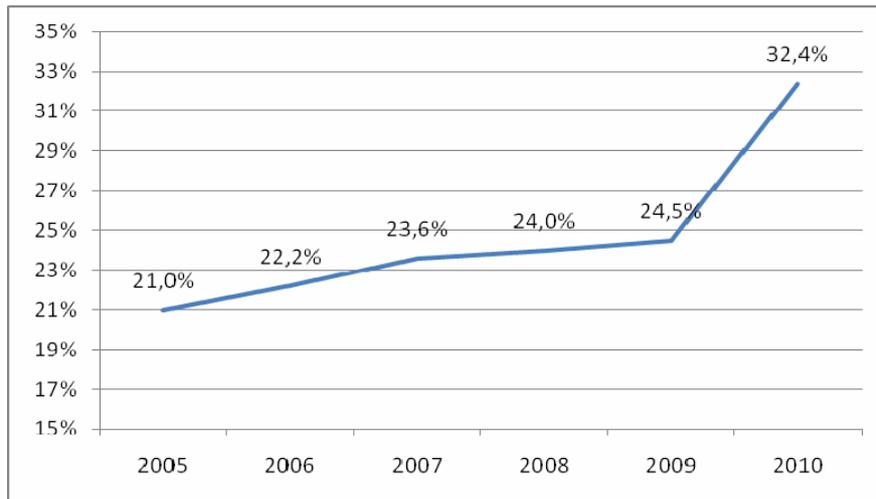


Source : Organisation internationale du travail, séries 2005-2008, <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>

5. Le chômage de longue durée a radicalement progressé entre 2009 et 2010

La part de chômeurs de longue durée a augmenté au cours des cinq dernières années, avec une forte hausse entre 2009 et 2010. Elle représente maintenant près d'un tiers du nombre total des demandeurs d'emploi.

FIGURE 22 : PART DES CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE DANS LE NOMBRE TOTAL DE CHÔMEURS DE PLUS 16 ANS (12 MOIS DE CHÔMAGE ET PLUS), DE 2005 À 2010



Source : Labour Force Survey, séries 2005-2010.

B. ALLOCATIONS CHÔMAGE

1. *Jobcentre Plus*, un guichet vers un éventail d'allocations chômage

Jobcentre Plus sert de guichet pour les allocations liées au chômage (entre autres). Pour y avoir droit, les demandeurs d'emploi doivent suivre les instructions de leur centre *Jobcentre Plus* et les programmes associés à leur situation individuelle, qu'ils soient obligatoires ou basés sur le volontariat.

Cette étude se concentre principalement sur le *Jobseeker's allowance* (JSA), puisque c'est la forme la plus répandue d'allocation chômage, et lorsque cela est pertinent sur l'*Employment and Support Allowance* (ESA), qui s'adresse aux demandeurs d'emploi atteints d'un handicap.

Des allocations sociales complémentaires, telles que le *Income Support* (« Aide au revenu ») ou le *Housing Benefit* (« Aide au logement »), peuvent également être distribuées par *Jobcentre Plus*. Cependant, ces aides financières ne relèvent pas directement des allocations chômage.

Les tableaux ci-après décrivent les différentes allocations (JSA et ESA).

TABLEAU 1 : VUE D'ENSEMBLE DES PRINCIPALES ALLOCATIONS CHÔMAGE

Allocation chômage	Liée à	Description	Cible	Éligibilité
<i>Jobseeker's Allowance (JSA)</i>	<i>New Deal 25+, New Deal for Young People, Employment zones Flexible New Deal</i>	Allocation chômage de base et la plus répandue Créée en 1996	Demandeurs d'emploi valides	Être valide et activement à la recherche d'un emploi Être âgé d'au moins 18 ans (et plus jeune que l'âge de la retraite) (dans des cas particuliers, être âgé de 16 ou 17 ans) Travailler moins de 16 heures par semaine en moyenne En Grande-Bretagne
<i>Employment and Support Allowance (ESA)</i>	<i>New Deal for Disabled People (NDDP) Pathways to Work</i>	Remplace l'Indemnité d'incapacité, handicap lourd et aide au revenu versée en raison de maladie/handicap	Demandeur d'emploi handicapé/malade	L'évaluation de l'autonomie détermine les indemnités ESA ; cela implique un examen médical par un professionnel de santé certifié

TABLEAU 2 : LES ÉTAPES DU JOBSEEKERS' REGIME (ALLOCATION CHÔMAGE)

	Durée du processus	<i>Jobcentre Plus</i>		Prestataires tiers	
		Interactions	Contenu	Interaction	Contenu
Étape 1	Du premier jour à 13 semaines	Entretien avec le nouveau demandeur d'emploi (<i>New Jobseeker Interview - NJI</i>) par un conseiller du centre <i>Jobcentre Plus</i> . État de l'avancement de la recherche d'emploi au <i>Jobcentre Plus</i> deux fois par mois +sessions pour le retour à l'emploi entre la semaine 6 et 9 après s'être porté demandeur	Accord du demandeur d'emploi (<i>Jobseeker's Agreement - JSA</i>) contenant les objectifs professionnels et les activités de recherche d'emploi. Si besoin, le demandeur d'emploi bénéficie d'une formation aux savoirs de base (prestations d'accompagnement), bien que cela reste rare dans les premières semaines de chômage		
Étape 2	13 à 26 semaines	Revue initiale de la deuxième étape, un rendez-vous avec un conseiller du <i>Jobcentre Plus</i> (qui dure environ 30 minutes) Rendez-vous hebdomadaires de signature Deux revues ciblées supplémentaires mises en place en octobre 2009	Élargissement de leur recherche d'emploi en termes de mobilité géographique et professionnelle, et d'heures de travail Évaluation des besoins de formation supplémentaires		
Étape 3	26 à 52 semaines	Plan d'action	Réunion hebdomadaires pour faire		

		Participation obligatoire, établie par le conseillée et le client, à des <i>activit's</i> telles que par exemple la préparation à l'emploi, la formation pré emploi, les périodes d'essai ou le bénévolat.	le point pendant six semaines, après quoi les signatures toutes les deux semaines continuent de manière habituelle.		
Étape 4: "Flexible New Deal" après 2009 (les "Employment zones" fonctionnaient de manière similaire)	52 à 104 semaines			Visite au <i>Jobcentre Plus</i> une fois toutes les deux semaines pour confirmer qu'ils sont disponibles pour travailler et cherchent activement un emploi	Activités obligatoires, qui devraient inclure un minimum de quatre semaines consécutives de travail, ou d'activité liée au travail, à plein temps

TABLEAU 3 : LES PHASES DE L'EMPLOYMENT AND SUPPORT ALLOWANCE

	Durée du processus	<i>Jobcentre Plus</i>		Opérateurs privés	
		Interactions	Contenu	Interaction	Contenu
Phase d'évaluation	Du premier jour à 13 semaines		L'ESA est payée au taux de base	Évaluation des capacités fonctionnelles Entretien focalisé sur l'emploi (8 à 13 semaines après s'être porté demandeur) + 5 entretiens à visée professionnelle à plusieurs semaines d'intervalle avec un conseiller personnel	Réalisé par un professionnel de santé certifié
Phase principale	À partir de 13 semaines	Les demandeurs d'emploi sont divisés en deux groupes selon leur degré d'invalidité (le Groupe d'activités liées à l'emploi et le Groupe de soutien) qui conduisent à 2 trajectoires différentes	Les clients du Groupe d'activités liées à l'emploi participent à 5 entretiens à visée professionnelle à plusieurs semaines d'intervalle		

a) *Jobseeker's Allowance (JSA)* :

La *Jobseeker's Allowance* est la base en matière d'allocations chômage. Elle a été créée en 1996, et comprenait les allocations en place auparavant. Elle est proposée à tout demandeur d'emploi, à la seule condition que cette personne recherche activement du travail.

Les versements de la *Jobseeker's Allowance* commencent après trois jours, et ce toutes les deux semaines. Elles sont séparées en deux parts, comme le montre le tableau ci-dessous.

TABLE 4 : LES COMPOSANTES DU JSA ⁽¹⁾

Titre	Critères d'éligibilité	Montant hebdomadaire maximal ⁽²⁾
<p><i>Jobseeker's Allowance</i> basée sur les cotisations (Contribution-based JSA)</p>	<p>Avoir travaillé pendant deux années fiscales (et cotisé), indépendamment du revenu ou de l'épargne du ménage <i>Jobcentre Plus</i> peut payer cette allocation pendant un maximum de 182 jours. Selon le revenu et l'épargne du ménage, le demandeur d'emploi peut être éligible au JSA basé sur le revenu (voir ci-dessous)</p>	<p>53,45 livres sterling (60,70 euros) pour les 16-24 ans 67,50 livres sterling, pour les 25 ans ou plus (76,70 euros)</p>
<p><i>Jobseeker's Allowance</i> basée sur le revenu (<i>Income-based JSA</i>)</p>	<p>Cette allocation est basée sur le revenu ⁽³⁾ et l'épargne. Obtenue si le chômeur n'a pas assez cotisé à l'assurance sociale (ou a seulement payé des cotisations pour les professions libérales).</p>	<p>Pour une personne célibataire : Âgée de 16-24 ans 53,45 livres sterling (60,70 euros) Âgée de 25 ans ou plus, 67,50 livres sterling (76,70 euros) Pour les couples et les partenaires civils, 105,95 livres sterling Pour les parents seuls: Moins de 18 ans, 53,45 livres sterling (60,70 euros) 18 ans ou plus, 67,50 livres sterling (76,70 euros)</p>

Source : *Inspection générale des finances (2011)*

(1) *Hespel, V. Lecerf P.E., Monnet, E., 2011, Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, Étude de l'Inspection générale des finances, Paris page 20.*

(2) http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Employedorlookingforwork/DG_10018757.

(3) À noter que ceci fait référence au revenu du ménage – autrement dit, les chômeurs ne reçoivent pas cette allocation si leur partenaire ou d'autres membres de leur ménage travaillent et gagnent plus qu'un certain montant.

Deux types de sanctions peuvent être appliquées si le demandeur d'emploi ne se conforme pas aux exigences liées aux différentes étapes⁽¹⁾ :

– Des sanctions à durée déterminée dans le cas où :

- il refuse ou ne réussisse pas à mettre en œuvre toute proposition d'orientation raisonnable ;
- une mauvaise conduite lui vaille de perdre sa place dans un programme de formation ou de recrutement ;
- il abandonne sa place dans un tel programme sans raison valable ;
- il soit absent sans raison valable au cours d'un de ces programmes ;
- il refuse, manque d'accepter ou ne s'inscrive pas à un programme de formation ou de recrutement qui lui est proposé ;
- il néglige, sans raison valable, toute proposition raisonnable qui peut lui être faite pour une place dans un de ces programmes.

La première « infraction » vaut au demandeur d'emploi la perte de deux semaines d'allocations. S'il contrevient à nouveau, il perd quatre semaines d'allocations. Si, dans les douze mois suivant sa seconde sanction, le demandeur d'emploi commet une troisième « infraction », il perd vingt-six semaines d'allocations.

– Des sanctions discrétionnaires sont mises à exécution si le chômeur :

- perd un poste pour cause de faute professionnelle ;
- démissionne sans raison valable ;
- refuse, manque d'accepter ou ne s'inscrit pas pour un poste salarié sans raison valable ;
- néglige une occasion d'être embauché sans raison valable.

La sanction-type pour ces fautes est la perte de vingt-six semaines d'allocations. Cependant, un demandeur d'emploi ne peut pas être éligible au JSA basé sur son ancien salaire pendant plus de vingt-six semaines, après lesquelles ses allocations sont indexées sur les revenus et le patrimoine de son ménage. La durée des sanctions est arbitrée par les conseillers de *JCP*.

Toute personne demandant le *JSA* doit assister au *New Deal Programme* (programmes d'aide à l'emploi) correspondant à sa situation, tel que décrit dans le tableau 1, page 122.

(1) http://www.adviceguide.org.uk/index/your_money/benefits/benefits_for_people_looking_for_work.htm#jobseekers_allowance_and_sanctions.

b) Employment and Support Allowance (ESA, allocation aux demandeurs d'emploi handicapés)

Le 27 octobre 2008, l'ESA a remplacé le *Incapacity Benefit* – ses grandes lignes sont décrites dans le tableau 3, page 123.

L'*Employment and Support Allowance* regroupe les allocations liées au handicap, celles liées à une forte perte de mobilité, et le complément de revenu en cas de maladie ou de blessure grave ⁽¹⁾.

Ce programme :

- se compose de six rendez-vous obligatoires avec un conseiller personnel pour les nouveaux inscrits, qui devront se tenir dans les 12 mois suivant son inscription (cette durée a récemment changé, elle était préalablement de huit mois) ;
- propose une aide volontaire supplémentaire à l'emploi pour tous ses affiliés (qu'ils soient nouvellement inscrits ou déjà indemnisés au moment du lancement de *Pathways*) ;
- propose à tous ses affiliés, à travers le *Condition Management Programme*, une aide dans la gestion de leur handicap et de leur état de santé, de sorte à assurer leur retour au travail ; et, sous condition de certains critères, donne 40 livres sterling d'allocations supplémentaires par semaine à certains affiliés pendant les douze mois suivant leur inscription.

Entre mars 2010 et février 2011, environ 3,6 % des affiliés ont été sanctionnés. Durant cette période, la durée moyenne d'une suspension d'allocations était de cinq semaines et la somme moyenne non perçue par un contrevenant était de 18,12 livres sterling ⁽²⁾ par semaine.

TABLEAU 5 : NOMBRE DE SANCTIONS INFLIGÉES DANS LE CADRE DE L'ESA, ET PROPORTION FACE AU TOTAL D'INSCRITS

(par catégorie de handicap
entre le 1^{er} mars 2010 et le 28 février 2011)

Condition incapacitante principale	Nombre de sanctions (total)	Proportions de demandes sanctionnées
Trouble mental et du comportement	5 920	4,4 %
Maladies du système nerveux	510	3,2 %
Maladies du système circulatoire ou respiratoire	650	2,8 %
Maladies du système musculosquelettique et des tissus conjonctifs	1 650	3,1 %
Blessure, empoisonnement et certaines autres conséquences de causes externes	1 000	3,6 %
Autre	2 450	3,2 %
Total	12 190	3,6 %

Source : ESA, Sanctions Official Statistics, mai 2011.

(1) http://statistics.dwp.gov.uk/asd/workingage/esa_sanc/esa_sanc_may11.pdf.

(2) http://statistics.dwp.gov.uk/asd/workingage/esa_sanc/esa_sanc_may11.pdf.

Le programme d'aide à l'emploi correspondant à l'ESA est le *Pathways to Work*, qui s'adresse aux chômeurs handicapés.

C. RÉSUMÉ

De 2000 à 2005, le niveau de couverture des allocations chômage⁽¹⁾ semble avoir baissé, en particulier entre 2001 et 2009 (perte de 5 points). Bien qu'il ne semble pas y avoir de statistiques postérieures à 2005, la couverture reste stable de 2002 à 2005 (à 54 %).

TABLEAU 6 : TAUX DE COUVERTURE DES ALLOCATIONS CHÔMAGE ENTRE 2000 ET 2005

2000	2001	2002	2003	2004	2005
59 %	59 %	54 %	56 %	53 %	54 %

Source : fRDB-IMF Labour Institutions Database.

En ce qui concerne l'indice de générosité, tel qu'il est défini par le *Comparative Welfare Entitlements Dataset* (« base de donnée comparative des accès à la redistribution »), il semble baisser entre 1998 et 2002. Cependant, il est nécessaire de souligner le fait que, depuis 2005, l'accès à ces allocations est soumis à un nombre croissant de conditions. De même, la somme représentée par le *JSA* a augmenté moins vite que l'inflation. Ainsi, ces allocations sont devenues moins généreuses d'une manière constante depuis 2005.

TABLEAU 7 : UN INDICE DE GÉNÉROSITÉ CROISSANT POUR LES ALLOCATIONS CHÔMAGE⁽²⁾ 1998-2002

1998	1999	2000	2001	2002
20,9	21,4	21,4	21,6	22,3

Source : *Comparative Welfare Entitlements Dataset*

Autant en moyenne que par rapport à la première année, le taux de remplacement brut des allocations diminue de manière continue entre 2000 et 2005. Cependant, la manière de calculer ce taux est critiquable dans la mesure où les allocations chômage ne sont pas indexées sur le revenu individuel du demandeur d'emploi, mais sur les revenus et le patrimoine de son ménage.

TABLEAU 8 : TAUX DE REMPLACEMENT BRUT, SOIT LE MONTANT D'ALLOCATION CHÔMAGE EN POURCENTAGE DU REVENU PRÉCÉDENT

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Moyenne	0,094	0,091	0,091	0,089	0,089	0,085
Première année	0,189	0,182	0,182	0,177	0,177	0,171

Source : fRDB-IMF Labour Institutions Database

(1) fRDB-IMF Labour Institutions Database.

(2) Comparative Welfare Entitlements Dataset, <http://sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm>.

Les différentes périodes représentées par les statistiques rendent difficile la comparaison entre ces séries statistiques, et il est donc hasardeux de tenter d'en tirer des conclusions. Qui plus est, il faut garder à l'esprit le fait que le chômage a radicalement augmenté entre 2005 et 2010 – période qui n'est pas couverte par le tableau ci-dessus.

III. LES PRESTATIONS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Dans cette partie, nous décrivons la mise en œuvre des prestations fournies par le SPE. Le texte ci-dessous est divisé en quatre sections principales : la gouvernance, les moyens et la gestion, le niveau de prestation et le public visé.

A. LA GOUVERNANCE

Au Royaume-Uni, la gouvernance des prestations liées au chômage a trois caractéristiques déterminantes. Premièrement, elle est hautement centralisée à travers l'agence exécutive du *Department for Work and Pensions, Jobcentre Plus*, mais les prestations sont distribuées par un réseau de bureaux locaux. Deuxièmement, les prestations d'accompagnement ont tendance à être de plus en plus souvent sous-traitées. Troisièmement, on constate un développement croissant de la rémunération à la performance des prestataires.

1. D'une gestion centralisée à une délégation

La gouvernance du service public de l'emploi est fortement centralisée et connaît une organisation reposant sur un principe hiérarchique descendant.

**TABLEAU 9 : VUE D'ENSEMBLE DES PRINCIPAUX ACTEURS
DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (2005-2010)**

	Conception	Mise en oeuvre
Allocations chômage	Département du travail et des retraites (Ministère)	<i>Jobcentre Plus</i>
Suivi	Département du travail et des retraites (Ministère)	<i>Jobcentre Plus</i> Secteur privé
Prestations d'accompagnement	Département du travail et des retraites (Ministère)	<i>Jobcentre Plus</i> Secteur privé
Contrôles	Département du travail et des retraites (Ministère)	Le secteur privé prévient le JCP en cas d'irrégularité <i>Jobcentre Plus</i>
Sanctions	Département du travail et des retraites (Ministère)	<i>Jobcentre Plus</i>

Source : auteurs de l'étude

a) *Département du travail et des retraites (DWP)*

Il s'agit du département central du gouvernement qui possède la responsabilité essentielle en matière de politique d'emploi en Angleterre, en

Écosse et au Pays de Galles. Ce département fournit ses services par le biais d'agences exécutives.

b) Jobcentre Plus

Créée en avril 2002, *Jobcentre Plus* centralise les prérogatives de la *Benefit Agency* (chargée du paiement des allocations) et du *Employment Service* (aide à l'emploi, prestations d'accompagnement). Il est :

- dirigé par un directeur général et un conseil d'administration ;
- conseil d'administration composée d'un responsable des opérations et des directeurs exécutifs et non exécutifs qui travaillent avec les représentants du groupe pour l'égalité au travail et l'égalité sociale ;
- 11 régions administratives ;
- des directeurs régionaux ;
- une gestion principalement basée sur le principe hiérarchique malgré une gestion décentralisée.

Jobcentre Plus présente un haut niveau d'intégration. Ses agences locales sont responsables de la mise en œuvre des principaux programmes d'aide à l'emploi qui incluent le *New Deal* et ses composants.

c) Sous-traitance des services (partenariat entre le secteur privé, le secteur public et le secteur associatif)

En 2008, le rapport *Transforming Britain's Labour Market, Ten Years of New Deal* (« Transformer le Marché du travail britannique, dix ans de *New Deal* »), indique que le ministère des Travail et des retraites et *Jobcentre Plus* travaillent avec un réseau d'à peu près 600 prestataires de services, ce qui représente pour eux un marché d'environ 1 milliard de livres sterling par an. La majorité des programmes du *New Deal* sous-traitent le suivi et les prestations d'accompagnement à des fournisseurs sous contrat tandis que *Jobcentre Plus* se charge des contrôles et sanctions.

Qui plus est, les programmes, en particulier le *Flexible New Deal* et *Pathways to Work*, reposent fortement sur des organisations tierces.

La sous-traitance des prestations signifie que des organismes privés ou d'intérêt public reçoivent un paiement dans le cadre du programme (*Flexible New Deal* ou *Pathways to Work*) pour proposer du suivi et des prestations d'accompagnement. Plus le demandeur d'emploi retrouve un emploi rapidement, plus le prestataire en question peut dégager des bénéfices. Tous sont tenus de respecter un seuil minimum d'exigences en matière de services standards définies par *Jobcenter Plus*. Cependant, en dehors de ces exigences, ces prestataires sont libres d'organiser comme bon leur semble la mise en œuvre des prestations ; ce

système de « boîte noire »⁽¹⁾ (« *black box* ») est une caractéristique centrale de la mise en œuvre.

d) Le « Flexible New Deal » (FND)

Le Flexible New Deal prend effet à partir de la 52^e semaine de perception du *JSA* (étape 4), et peut durer jusqu'à deux ans (voir tableau 2, page 122). Il est entièrement mis en œuvre par des prestataires privés. Le *FND* fut le premier programme d'aide à l'emploi entièrement conçu, commandé et mis en œuvre en utilisant les principes de la *DWP Commissioning Strategy* (DWP, 2008). Le but de cette stratégie était d'augmenter l'efficacité et la performance des services d'aide à l'emploi en introduisant des structures de marché. Le *FND* fut mis en service sous la forme de quatorze ensembles de contrats correspondant à des zones précises, pour un total de vingt-quatre contrats attribués à des prestataires de services et à leurs sous-traitants⁽²⁾.

On distingue, dans le rapport d'évaluation, deux modèles de mise en œuvre qui impliquent différents parcours et différents interlocuteurs :

- ◆ le modèle « de bout en bout » (*end to end*), dans lequel le prestataire de services affilié au programme doit s'occuper du chômeur du début à la fin de sa recherche d'emploi, ou sous-traiter une telle démarche à une autre agence ;
- ◆ le modèle par étapes : le prestataire de services principal peut sous-traiter certaines étapes du programme – dans certains cas, il agit comme « coordinateur » d'un certain nombre de sous-traitants.

Ces deux modèles influent sur les parcours des demandeurs d'emploi dans la mesure où dans le premier modèle, ils bénéficient d'un interlocuteur principal et dans l'autre d'une multitude d'interlocuteurs.

e) Pathways to Work dirigé par les prestataires de services.

Le rapport du *National Audit Office*, « *Support to incapacity benefits claimants through Pathways to Work* »⁽³⁾ (« Soutien aux allocataires handicapés par *Pathways to Work* »), est une étude du système de mise en œuvre de *Pathways to Work*. Ce rapport se penche sur un fonctionnement à quatre prestataires (trois privés et un associatif). Le niveau de connaissance et d'expérience exigé par les prestataires pour les accompagnateurs a varié – de strictement aucune expérience à une expérience en cabinet de recrutement – cependant, les prestataires avaient tous en commun la particularité d'avoir un taux de rotation élevé.

(1) Le concept « boîte noire » signifie principalement que le gouvernement précise des résultats souhaités – par exemple en termes de personnes retrouvant un travail – mais ne précise pas comment les prestataires devraient y parvenir. Autrement dit, c'est aux prestataires d'élaborer leur propre approche dans la limite de grandes lignes directrices.

(2) Voir tableau 20 en annexe.

(3) <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep638.pdf>.

De la même manière que dans le système de mise en œuvre du FND, les prestataires de services de *Pathways to Work* sont libres d'utiliser leurs propres ressources ou de sous-traiter pour répondre aux besoins des demandeurs d'emploi (c'est, une fois de plus, le principe de la « boîte noire »).

Il est demandé aux prestataires de services de proposer cinq *Work Focused Interviews* (WFI, « Entretiens à Visée Professionnelle ») à chaque usager, de même qu'un *Condition Management Programme*, (CMP, « Programme de Gestion de sa Situation »). Il existe quatre modèles fondamentaux de distribution de ces services :

- par des prestataires de services, selon le modèle « de bout en bout » pour *Pathways* (les cinq WFI et les prestations d'accompagnement) pour un certain groupe de bénéficiaires (soit un groupe dans une zone géographique spécifique, soit un groupe avec des conditions de santé particulières) ;

- par des prestataires spécialisés liés par contrat au prestataire principal, généralement pour un groupe de bénéficiaires particuliers ; ceux-là n'organisent pas de WFI mais fournissent d'autres formes de soutiens aux demandeurs d'emploi durant leur programme *Pathways* ;

- en dirigeant les bénéficiaires de *Pathways* vers des organismes partenaires qui proposent des services plus spécialisés. Les partenaires prestataires ne sont pas financés par les programmes *Pathways*, le financement vient d'ailleurs ;

- orientation et indications informelles (sans accord préalable) vers une large gamme de prestataires de services.

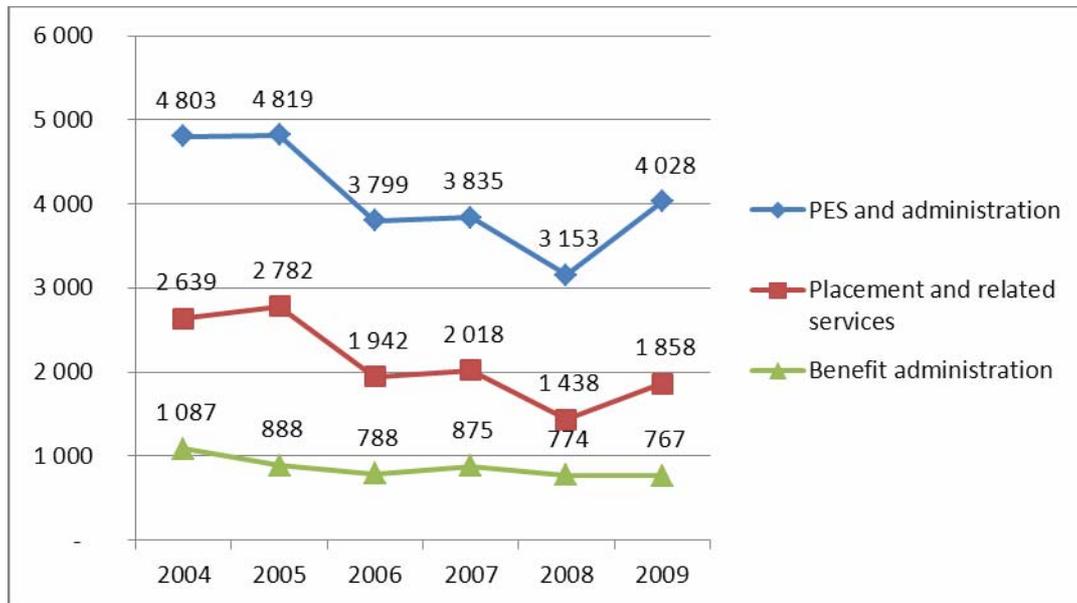
B. MOYENS ET GESTION

1. Des dépenses publiques en baisse

En ce qui concerne les dépenses publiques en matière de politiques actives du marché du travail, les chiffres donnés ne représentent que les indemnités, et, qui plus est, celles qui sont distribuées par *Jobcentre Plus*. Les données concernant les prestations d'accompagnement ne sont pas disponibles, puisqu'elles sont fournies par des acteurs privés, et gérées dans un système de « boîte noire ». Cependant, les bases de données de l'OCDE fournissent des données divisées par type de SPE. Les trois chiffres tendent à baisser entre 2004 et 2009, ce qui correspond à une volonté du gouvernement de réduire les dépenses publiques. À l'inverse, de 2008 à 2010, les dépenses en termes de services de placement et d'accompagnement, de même que celles liées aux services d'aide à l'emploi et les dépenses administratives augmentent.

TABLEAU 10 : DÉPENSES PUBLIQUES ANNUELLES ALLOUÉES AUX POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL (2004-2009) ⁽¹⁾

(millions de livres sterling)



Source : OCDE

2. Une augmentation des ressources humaines allouées au suivi

Au Royaume-Uni, il n'y a pas de données fiables sur la question des ressources humaines ; les seules données disponibles sont partielles, et ne concernent que certains programmes ou certains organismes. Même les données du *Jobcentre Plus* n'indiquent que le nombre de salariés, sans préciser la nature des emplois en question.

Les indicateurs britanniques ne distinguent pas le suivi, des prestations d'accompagnement. Les usagers sont suivis à la fois par *Jobcentre Plus* et par des prestataires privés, c'est-à-dire qu'ils commencent en étant suivis par *Jobcentre Plus* et qu'ils sont ensuite transférés vers les prestataires privés. Les proportions ne sont pour l'instant pas connues.

Le nombre total de salariés de *Jobcentre Plus* est disponible dans son rapport annuel. Après une diminution en 2007 et en 2008, le nombre de salariés augmente d'un millier entre 2008 et 2009, en réponse à une augmentation des demandes de services due à la crise économique. La baisse de 2010 reflète une réduction drastique des budgets, conséquence de la politique d'austérité du gouvernement.

(1) OCDE, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=LMPEXP>

TABLEAU 11: ÉVOLUTION DU NOMBRE TOTAL DE SALARIÉS DE *JOBCENTRE PLUS*

2006	2007	2008	2009	2010
70 042 ⁽¹⁾	67 110 ⁽²⁾	67 308 ⁽³⁾	78 626 ⁽⁴⁾	77 722

Source : Jobcentre Plus Annual Reports & Accounts 2006-2010

En conséquence, les dépenses en salaires de *Jobcentre Plus* augmentent au cours de cette période, comme le montre le tableau 12, ci-dessous.

TABLE 12: ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE *JOBCENTRE PLUS*

en milliers de livres sterling.

2006	2007	2008	2009	2010
1,819,492	1,793,695	1,784,605	2,163,213	2,138,347

Source : Jobcentre Plus Annual Reports & Accounts 2006-2010

Les données rapportées à un usager ne sont pas disponibles.

3. Les critères de performance de *Jobcentre Plus*

Jobcentre Plus définit ses propres objectifs en termes de réactivité et de qualité des services (vitesse, précision, caractère proactif et qualité de l'environnement d'accueil) mais prend aussi en compte les services aux employeurs, lesquels n'entrent pas dans le champ de cette étude. Ces chiffres sont disponibles dans tous les rapports annuels de *Jobcentre Plus*.

Le temps nécessaire, en moyenne, à la gestion d'un dossier a diminué : il est de 9,2 jours alors qu'il était de 14,3 jours en 2006. Pour les personnes demandant l'ESA, il était de 10,7 jours en 2010 contre 15,9 jours en 2006 (quand il portait encore le nom d'*Incapacity Benefit*).

En ce qui concerne les autres mesures, *Jobcentre Plus* a adopté un système par points, qui a perdu beaucoup de crédibilité. Les mesures de performance de *Jobcentre Plus* se basent les flux de personnes entrant au chômage ou en sortant.

4. Une rémunération des prestataires basées sur les taux de sorties de programmes : l'exemple de *Pathways to Work* ⁽⁵⁾

Les performances des prestataires de services de *Pathways to Work* sont évaluées en fonction du nombre de personnes qui trouvent un emploi et sortent du programme.

(1) <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc07/0707/0707.pdf>.

(2) <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc07/0707/0707.pdf>.

(3) <http://www.dwp.gov.uk/docs/jcp-annual-report-and-accounts-2009-2010.pdf>.

(4) <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0708/hc07/0707/0707.pdf>.

(5) <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep638.pdf>.

Les prestataires signent un contrat avec le programme ; leurs activités sont évaluées en fonction de leur performances c'est à dire sur la base du nombre de sorties du programme. Leur degré de performance donne lieu au paiement. Il y a deux types de paiements basés sur les sorties de programme :

- les paiements pour un emploi trouvé sont payés en une fois, dans le cas où l'usager trouve un emploi stable et sort du programme ;
- les paiements continus sont versés lorsqu'un usager 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. Ce constat a conduit le gouvernement britannique à revoir ce système de rémunération dans le cadre du nouveau *Work Programme* pour lui préférer un système de rémunération différentiel. Il prendra appui sur 3 différentes rémunérations :

- une rémunération initiale : il s'agit d'une somme préalablement versée au prestataire pour couvrir les frais liés au démarrage du service d'aide ;
- une rémunération liée au résultat : il s'agit d'une somme versée au prestataire lorsque le bénéficiaire retrouve un emploi stable. Cette somme varie selon la distance qui sépare le bénéficiaire de l'emploi ⁽¹⁾. Plus il est considéré comme éloigné de l'emploi et plus cette somme est importante ;
- une rémunération de maintien : il s'agit d'une somme versée au prestataire pour maintenir le bénéficiaire en situation d'emploi. Cette somme est également liée à la distance qui sépare le bénéficiaire de l'emploi.

C. NIVEAU DE SERVICE - VOLUME ET QUALITÉ

Les données les plus précises en matière de qualité des services sont celles qui concernent le programme FND. Comme nous le montrions précédemment, le FND intervient à la quatrième étape du *Jobseeker's Regime* et vise à combattre le chômage de longue durée. Les tableau 2 et 3 et offrent un descriptif plus global des rapports entre le *Jobcentre Plus* et ses usagers.

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'usagers 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**

(1) Cette distance dépend du groupe auquel le bénéficiaire appartient (bénéficiaire du JSA de 18 à 24 ans, bénéficiaire du JSA de 25 ans et plus, etc.)

plutôt fort. La majorité du personnel a une expérience sérieuse dans le domaine des ressources humaines (aide à l'emploi, recruteurs, formateurs).

Le premier contact avec le FDN se fait soit par téléphone, soit par un courrier du prestataire de services, pour fixer la date du premier rendez-vous. Celui-ci dure **entre 20 et 90 minutes**. Un certain nombre d'aptitudes y sont évaluées, telles que la capacité à écrire et compter ou les aptitudes d'ordre pratique. Enfin, le plan d'action de l'utilisateur est dressé.

L'utilisateur doit entreprendre des activités liées au travail, qui sont obligatoires : des essais, des stages en entreprise, des tests de capacité au commerce dans l'optique de l'encourager à créer sa propre entreprise, du travail d'intérêt collectif, du travail volontaire, ou certains types de formations professionnalisantes. On attend de ces activités qu'elles soient à plein temps (au moins trente heures par semaine) et qu'elles prennent place pendant quatre semaines au cours des cinquante-deux que dure le programme. Les usagers doivent se présenter à un rendez-vous d'orientation, **d'une durée de vingt et quatre-vingt-dix minutes, toutes les quatre semaines.**

Aucune distance moyenne n'a été publiée, mais la majorité des services sont décrits comme étant « situés à une distance raisonnable du domicile des usagers et dans des lieux aisément accessibles ». Les prestataires de services sont généralement situés près des bureaux du *Jobcentre Plus* ou dans des lieux bien desservis par les transports en commun, ce qui est perçu par les prestataires comme un avantage supplémentaire. De plus, le personnel semble rembourser les frais de déplacements.

Mis à part ces contacts avec les conseillers du FDN, l'utilisateur doit être présent à un entretien, d'une durée de 2 à 10 minutes, qui sert à confirmer son éligibilité au JSA.

D. PUBLIC CIBLÉ

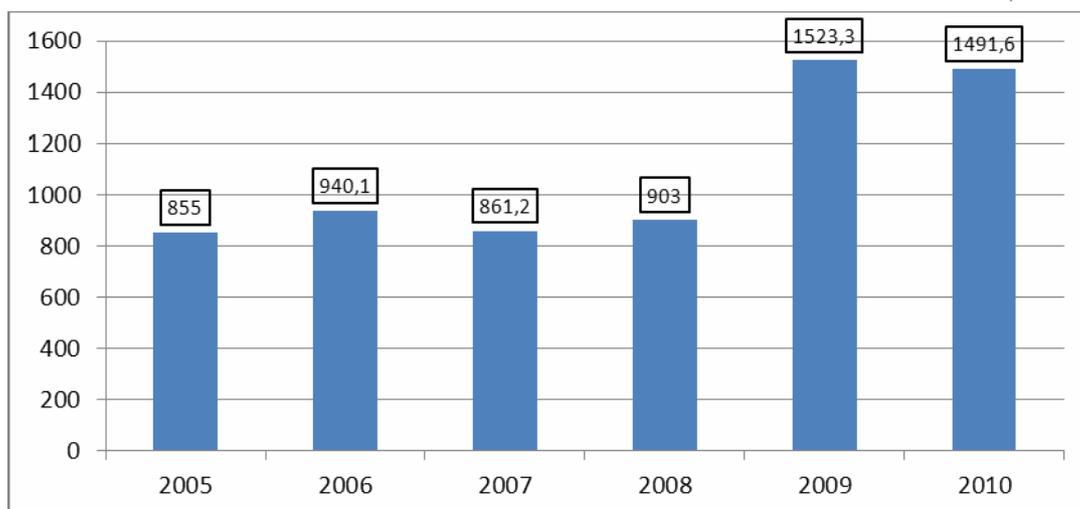
Comme nous le disions dans l'introduction de ce rapport, les programmes de lutte contre le chômage sont grandement distincts en fonction du profil de l'utilisateur. Âge, durée de la période de chômage, handicap, et situation familiale sont les critères pris en compte.

En novembre 2010, il y avait 1,5 millions d'allocataires en âge de travailler. Cela représente une baisse de 172 000 par rapport à novembre 2009⁽¹⁾. Leur nombre avait diminué de 1998 à 2004 et était resté stable jusqu'en 2009. En effet, le nombre de nouvelles inscriptions a été multiplié par près de 1,7 entre 2008 et 2009. Cette forte augmentation souligne le fait que les statistiques qui excluraient cette dernière période, pourraient donner une image très éloignée de ce qu'est la situation du chômage à l'heure actuelle.

(1) http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd1/stats_summary/stats_summary_may11.pdf.

TABLEAU 13: ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DU JSA ENTRE 2005 ET 2010 ⁽¹⁾

(en milliers)



Source : Departement for Work and pensions (*Ministère du Travail et des retraites*) (2011)

Comme nous le disions, le Royaume-Uni a développé un système hautement spécialisé, qui vise des groupes de la population plutôt que le chômage dans son ensemble. Cette affirmation est vraie en ce qui concerne la période 2005-2010, cependant la transition vers un système unique a été initiée par l'entérinement du projet *Get Britain Working - Work Programme*.

Il existe une différence entre le nombre de demandeurs d'allocations et le nombre de personnes qui y sont éligibles. Le tableau 14 montre cet écart, qui semble s'être creusé entre 2002 et 2003. Cependant, de 2002 à 2005, il a radicalement diminué. Cela donne à penser que les conditions d'accès au JSA se sont assouplies. Cependant, depuis 2005, la tendance semble s'être inversée, quoique nous n'ayons pas pu trouver de chiffres à ce propos.

TABLE 14 : DEMANDEURS DU JSA ET PERSONNES ÉLIGIBLES (2002-2005)

(en milliers)

	Tous les demandeurs (total)	Total avec allocations (éligibles)	Différence
2002	985,6	892,0	93,6
2003	977,7	882,1	95,6
2004	923,7	833,6	90,1
2005	855,4	773,1	82,3

Source : Departement for Work and pensions (*Ministère du Travail et des retraites*) ⁽²⁾

Il semble qu'il y ait un écart de situation entre les demandeurs, selon leur sexe. En effet, le tableau 15 indique que les femmes tendent à être moins éligibles

(1) http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd1/stats_summary/stats_summary_may11.pdf.

(2) DWP, <http://research.dwp.gov.uk/asd/>.

que les hommes. Cependant, il n'existe pas de statistiques comparatives à ce sujet, et il est donc difficile d'en tirer des conclusions.

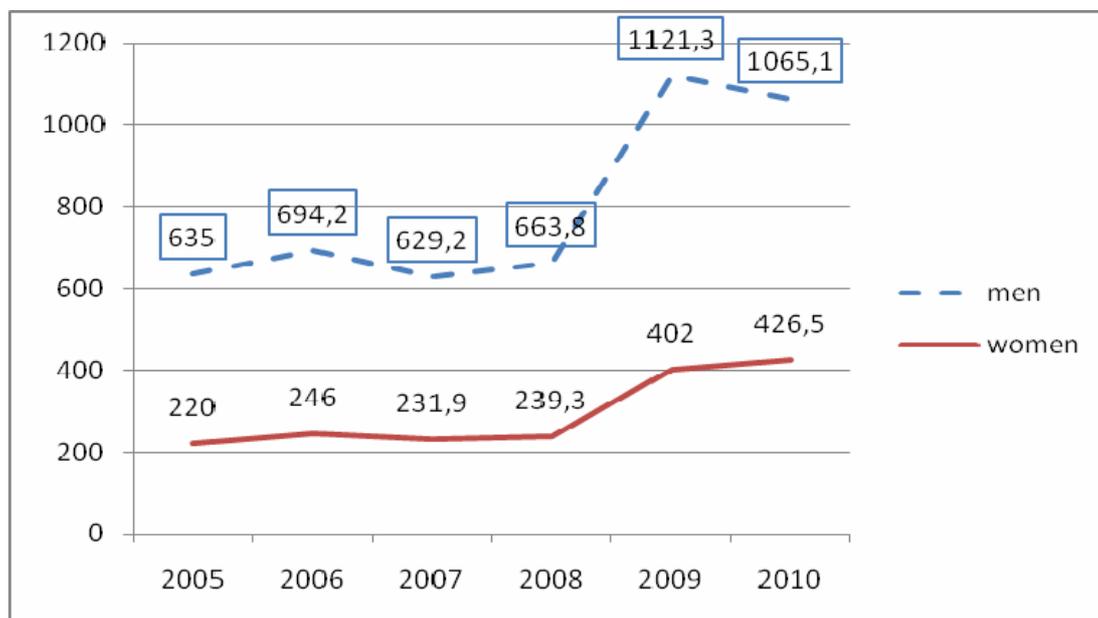
TABLEAU 15 : DEMANDEURS DU JSA PAR SEXE (2004 ET 2005)

	Février 2004		Février 2005			
	Total (en milliers)	% de tous les demandeurs	Total (en milliers)	% de tous les demandeurs	% de tous les demandeurs hommes	% de tous les demandeurs femmes
Tous les demandeurs	923,7	100,0	855,4	100,0	100,0	100,0
Demandeurs recevant le JSA	833,6	90,3	773,1	90,4	91,2	88,0
Demandeurs ne recevant pas le JSA	90,0	9,7	82,3	9,6	8,8	12,0

Source : Département for Work and pensions (*Ministère du Travail et des retraites*) ⁽¹⁾

Le taux de demandeurs du JSA est plus haut chez les hommes que chez les femmes, et il a augmenté plus vite entre 2008 et 2009, comme le montre le tableau 16. Cette situation correspond bien à l'évolution des taux de chômage et à leur évolution au cours des cinq dernières années.

TABLEAU 16 : EVOLUTION DU NOMBRE DE DEMANDEURS DU JSA PAR SEXE



Source : Département for Word and pensions (*Ministère du Travail et des retraites*) (2011) ⁽²⁾

Le nombre de demandes de JSA par tranche d'âge a connu la même évolution entre 2005 et 2010. Pour les trois catégories (18 à 24 ans, 25 à 49 ans, et plus de 50 ans), il s'opère une brusque hausse du nombre de demandeurs entre

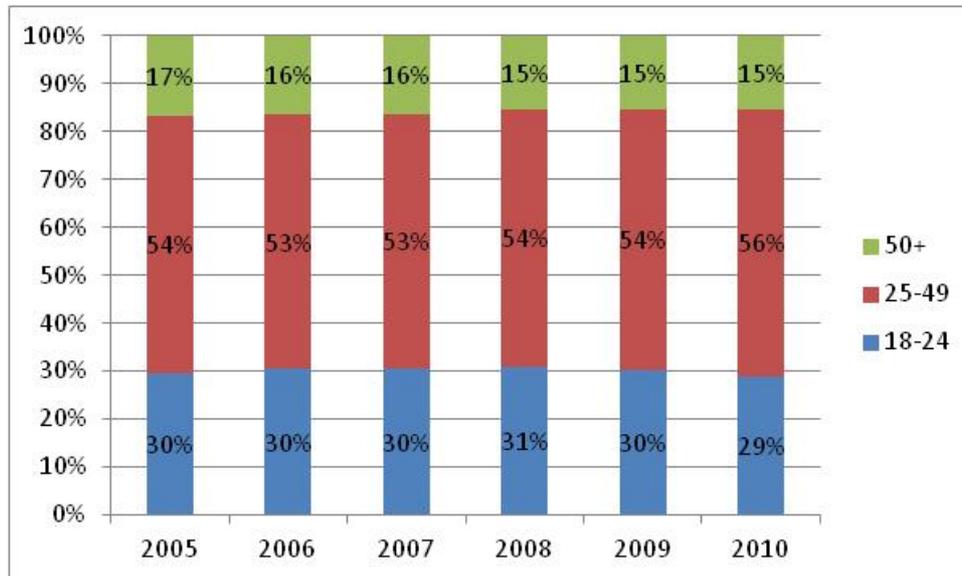
(1) DWP, <http://research.dwp.gov.uk/asd/>.

(2) http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd1/stats_summary/stats_summary_may11.pdf.

2008 et 2009⁽¹⁾. Les 25 à 49 ans ont le plus grand nombre de demandes, ce qui va de pair avec leur grand nombre. Le tableau 17, ci-dessous, montre cette évolution.

TABLEAU 17: NOMBRE DE DEMANDES PAR TRANCHE D'ÂGE

(en milliers)

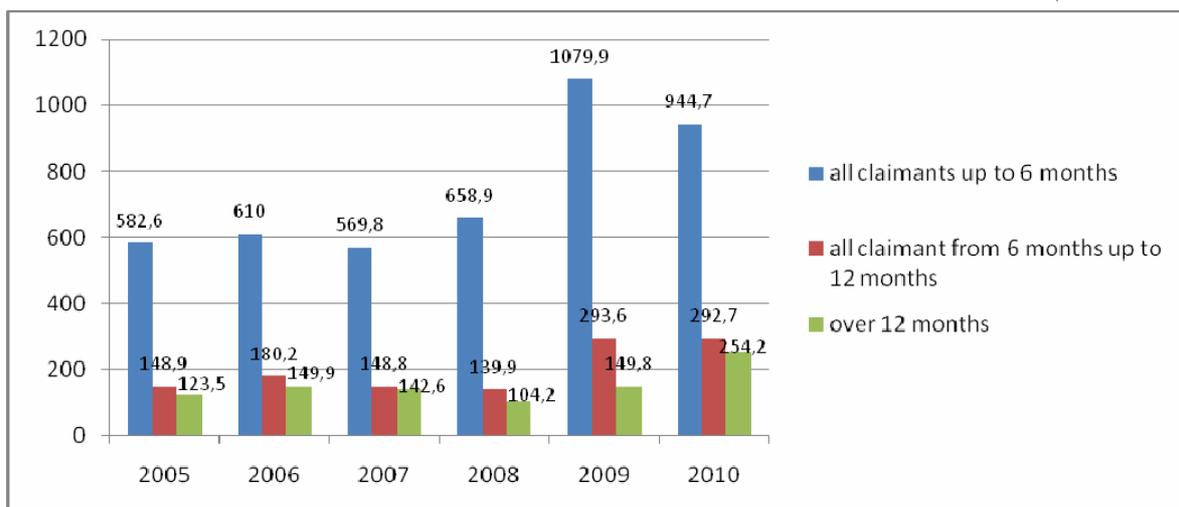


Source : Département for Work and pensions (*Ministère du Travail et des retraites*) (2011)

Le nombre de demandes par tranche d'ancienneté dans le programme suit le même schéma que les nombres ci-dessus. Les demandeurs engagés dans le programme depuis six à 12 mois semblent subir la plus forte hausse en termes de nombre de demandes entre 2008 et 2009.

TABLEAU 18 : NOMBRE DE DEMANDEURS PAR TRANCHE D'ANCIENNETÉ DANS LE PROGRAMME

(en milliers)



Source : ONS⁽²⁾

(1) Office for national statistics, (Séries 2005-2010) <http://www.statistics.gov.uk/statbase/TSDdownload1.asp>.

(2) <http://www.statistics.gov.uk/statbase/TSDdownload1.asp>.

IV. EFFICACITÉ EN TERMES DE RETOUR VERS L'EMPLOI

Le « recours au service » signifie « parmi les chômeurs éligibles au suivi, la proportion de ceux qui en bénéficient »⁽¹⁾. Au cours de la dernière décennie, le recours au JSA a radicalement diminué, ce qui reflète la volonté du gouvernement de réduire les dépenses publiques. Le tableau 19, ci-dessous, montre son évolution.

TABLEAU 19: ÉVOLUTION DU RECOURS AU JSA (1999-2009)

Période	Max	Min
1999-2000	82 %	68 %
2000-2001	78 %	67 %
2007-2008	60 %	52 %
2008-2009	59 %	47 %

Source : Department for Work and pensions

A. SATISFACTION

Le degré de satisfaction des usagers de *Jobcentre Plus* a été étudiée dans le *JCP customer satisfaction research 2009 on contact with JCP and external providers*⁽²⁾ (enquête de satisfaction de *Jobcentre Plus* au sujet du contact qu'ont ses usagers avec lui et avec ses sous-traitants). Le degré de satisfaction a été analysé par région, sexe, âge, appartenance ethnique et handicap. Cependant, l'enquête ne vise pas les allocataires de l'ESA ou du JSA, mais tous les usagers de *Jobcentre Plus* (y compris les demandeurs d'IS).

Les différentes régions affichaient des niveaux de satisfaction relativement homogènes, qui allaient de 69 % à 80 %. En moyenne, les usagers du nord-ouest étaient les plus satisfaits, et ceux de Londres étaient les moins satisfaits.

Les femmes étaient globalement plus satisfaites que les hommes par les services proposés par *Jobcentre Plus*. En effet, 80 % d'entre elles étaient satisfaites, contre 69 % chez les hommes. Dans l'ensemble, la différence était plus marquée chez les allocataires d'aide au revenu, chez qui 84 % des femmes étaient satisfaites, contre 73 % des hommes.

D'une manière générale, les usagers de la tranche des 16 à 24 ans sont plus satisfaits que leurs aînés. Cette différence est probablement due au fait que *Jobcentre Plus* leur trouve plus souvent des emplois (75 % contre 66 % pour les plus de 25 ans).

Les usagers souffrant d'une maladie longue durée ou d'un handicap qui limite leur activité journalière ou le travail qu'ils peuvent effectuer, ont tendance à

(1) Hernanz, V, Malherbet, F, Pellizzari, M 2004, Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence, Social, Employment and Migration, Working Papers no. 17, OECD, Paris

(2) <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep657.pdf>

être moins satisfaits que les autres usagers. (73 % de satisfaction contre 77 %). Cette différence semble provenir de l'échantillon d'usagers de l'*IS* : ceux d'entre eux souffrant de cette situation de maladie ou de handicap sont moins satisfait (75 % contre 86 % pour les autres usagers).

B. IMPACT

Historiquement, la recherche sur les politiques et les programmes de lutte contre le chômage au Royaume-Uni est principalement qualitative, et portée sur les processus plutôt que sur leurs impacts. Si nous analysons l'impact en termes quantitatifs, et plus précisément, avec dans l'idée de réduire la durée d'une recherche d'emploi, nous nous heurtons au manque de données se rapportant à la période considérée, ce qui nous mène à une problématique connexe.

Dans les cas où sont disponibles des estimations de l'impact des politiques d'aide à l'emploi, celles-ci ne sont généralement pas calculées en termes d'effet sur la durée de la période de recherche d'emploi et de perception d'allocations.

Il n'existe que peu de résultats d'études visant à évaluer les prestations proposées aux demandeurs d'emploi britanniques, ou visant à estimer l'impact de ces prestations, qui correspondent à la période étudiée. Ceci est partiellement dû au fait que le modèle du JSA et de *Jobcentre Plus* a été introduit à la fin des années 1990 et au début des années 2000, et a donc été évalué à cette époque. Le niveau de succès de cet ensemble de services peut être déterminé en se basant sur le nombre global de demandeurs d'allocations et/ou d'emploi, et/ou sur la comparaison du nombre de personnes entrant et sortant de ces programmes (« *on flows* » et « *off flows* »).

La nature des données collectées et portant sur les individus sortant du chômage est très limitée, au Royaume-Uni : il n'y a pas, par exemple, de collecte d'information quant à ceux qui intègrent le marché du travail. Comme nous l'avons signalé par rapport à la note de méthodologie, nous ne pouvons collecter de données pour les indicateurs en question (par exemple, le salaire moyen comparé au dernier salaire avant la période de chômage).

1. « *Pathways to Work* »

« *Pathways to Work* » fut mis en œuvre au titre de programme « pilote » en 2003 et 2004, puis fut étendu en 2007 et 2008. Il s'accompagnait dès ses débuts d'un programme d'évaluation continue. C'est, comme nous le signalions, le seul programme dont l'impact ait été étudié. Voici les résultats de ces évaluations :

- Les nouveaux demandeurs avaient tendance à sortir du programme plus rapidement qu'avant sa mise en œuvre, réduisant le nombre de demandeurs de 5 %. Ceci dit, 80 % de cette réduction est attribuable aux nouveaux critères d'évaluation médicale du handicap, plutôt qu'au programme lui-même.

- 15 % des demandeurs s’inscrivant à *Pathways* avant la fin du mois de mars 2009 ont trouvé un emploi, pour un coût de 2 942 livres sterling par emploi.

De plus, il semble qu’il y ait eu des différences de traitement entre les usagers ayant le plus de chance de trouver un emploi et les autres. Les fournisseurs principaux de *Jobcentre Plus* se concentraient sur ce segment des usagers, tandis que les agences partenaires se chargeaient de ceux qui n’étaient pas immédiatement prêts pour le marché du travail.

C. LIMITES À LA COMPARABILITÉ

Dans le contexte britannique, la principale source de résultats d’évaluation des programmes spécifiques d’aide à l’emploi provient de rapports indépendants commandés par le ministère du Travail et des retraites. De ce fait, la majorité de notre bibliographie est constituée de rapports de ce ministère. Ceux-ci sont complétés par des lectures plus générales, qui proposent des commentaires et des points de vue sur l’ensemble des politiques britanniques liées au chômage. Ces lectures ne fournissent pas autant d’informations ni autant de détails que ce qui est nécessaire pour cette étude, mais proposent des points de vues enrichissants sur le mode opératoire, de même que sur les forces et les faiblesses de la conception britannique des politiques d’aide à l’emploi dans son ensemble.

Pour finir, la nature complexe du système d’aide à l’emploi et de redistribution britannique rend nécessaire la prise en considération d’un certain nombre de documents officiels, tant sur papier que sur internet. Leur consultation est nécessaire à la construction d’une compréhension de la nature de ce système et de son contexte, de même que du mode opératoire de *Jobcentre Plus*, de sorte que toute leçon pouvant être tirée de l’étude du système de programmes spécifiques puisse être remise dans son contexte.

ANNEXE

TABLEAU 20: LISTE DE PRESTATAIRES DE SERVICES DU FLEXIBLE NEW DEAL (2009-2011)

Prestataire	Zone de contrat global
Ingeus	Edinburgh, Lothian et Borders, Lanarkshire et East Dunbartonshire, Ayrshire, Dumfries, Galloway et Inverclyde
The Wise Group	Edinburgh, Lothian et Borders, Lanarkshire et East Dunbartonshire, Ayrshire, Dumfries, Galloway et Inverclyde
A4e	North et East Yorkshire, Humber et Tees Valley
Working Links	North et East Yorkshire, Humber et Tees Valley
Serco	Greater Manchester Central et Greater Manchester East et West
Remploy	South Yorkshire et Derbyshire
A4e	South Yorkshire et Derbyshire
Serco	North et Mid Wales et South East Wales
Serco	Coventry et Warwickshire, The Marches et Staffordshire
Pertemps People Development Group	Coventry et Warwickshire, The Marches et Staffordshire
Ingeus	Leicestershire, Northamptonshire et Nottinghamshire
Working Links	Leicestershire, Northamptonshire et Nottinghamshire
TNG	Cambridgeshire et Suffolk, Norfolk et Lincolnshire & Rutland
A4e	Cambridgeshire et Suffolk, Norfolk et Lincolnshire & Rutland
Seetec	Birmingham et Solihull
FourstaR E&S (formerly Mentor Employment & Skills)	Birmingham et Solihull
Dudley Metropolitan Borough Council	Black Country
A4e	Black Country
Working Links	South Wales Valleys et South West Wales
A4e	Central London, Lambeth, Southwark et Wandsworth
Calder Holdings BV	Central London, Lambeth, Southwark et Wandsworth
Max Employment UK Ltd	Surrey, Sussex et Kent
Skills Training UK Ltd	Surrey, Sussex et Kent
Working Links	Devon et Cornwall

BIBLIOGRAPHIE

SOURCES D'INFORMATION

Cette étude se base principalement sur des documents accessibles au public, tels que des revues académiques, des rapports de recherche, ou des rapports institutionnels. De sorte à pouvoir éclaircir et/ou interpréter certaines de ces informations secondaires, et s'il est pertinent de le faire, il est possible que nous jouions de nos contacts dans certaines organisations publiques. De telles sources d'information restent informelles et utilisées de manière marginale, il va donc de soi que nous ne les citons pas.

BASES DE DONNÉES INTERNATIONALES

fRDB-IZA Social Reforms Database

fRDB-IMF Labour Institutions Database (1980-2005) [Database](#)

Comparative Welfare Entitlements [Dataset](#)

OECD [indicators](#) of benefits and wages

Ifo's [Database](#) for Institutional Comparisons in Europe (DICE)

Public Employment Service [Monitor](#)

OECD – [Database](#) of Registered Unemployed and Job Vacancies

ILO - [Database](#) on labour statistics

OECD – [Database](#) on public expenditure and participant stocks on Labour Market Policies

OECD - [Compendium](#) of National Replies to the OECD Questionnaire on Interventions in the Unemployment Spell (Employment Outlook 2007, Chapter 5)

BIBLIOGRAPHIE INTERNATIONALE

Ferracci, M 2007, 'Améliorer le Service Public de l'Emploi : ce que disent les faits', *Revue Française d'Economie*, no. 21, pp. 75-135.

New Deal for the Young Unemployed (NYDU) 1998

Weishaupt, JT 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, ILO, Geneva.

Hespel, V, Lecerf P.E., Monnet, E 2011, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, Étude de l'Inspection générale des finances, Paris.

Hasluck, C., Peter, E. et Green, A. (2003), "The Wider Labour Market Impact of Employment Zones", Warwick Institute for Employment Studies, Department for Work and Pensions, Report n° 175

Barbier, JC, Sylla, NS, Eydoux, A 2006, *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark*, [Centre d'études de l'emploi](#), Paris

Besson, É 2008, *Accompagner vers l'emploi - Les exemples de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni*, [Rapport](#) du Secrétariat d'Etat à la prospective, à l'évaluation des politiques publiques et au développement de l'économie numérique, Premier ministre, Paris.

Besson, É 2008, *Flexicurité en Europe – Éléments d'analyse*, [Rapport](#) du Secrétariat d'Etat à la prospective, à l'évaluation des politiques publiques et au développement de l'économie numérique, Premier ministre, Paris.

Borbély-Pecze, TB, Watts, AG 2011 *European Public Employment Services and Lifelong guidance*, [Budapest Institute](#)

European Commission 2010 *Anticipating skill needs of the labour force and equipping people for new jobs. Which role for Public Employment Services in early identification of skill needs and labour up-skilling?*, [Brussels](#)

Ferracci, M 2007, 'Améliorer le Service Public de l'Emploi : ce que disent les faits', *Revue Française d'Economie*, no. 21, pp. 75-135.

Georges, N, 2007, *L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor*, [Documents](#) de travail du CEE, N°81, Noisy-le-Grand

Grivel, N, Georges, N, Meda, D 2007 *Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi - Comparaisons internationales : Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni*, [Rapport](#) de l'Inspection générale des affaires sociales et du Centre d'études de l'emploi, Paris

Grubb, D, Puymoyen, A 2008, 'Long time series for public expenditure on labour market programmes', *Social, Employment and Migration Working Paper 73*, OECD, Paris

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

Hernanz, V, Malherbet, F, Pellizzari, M 2004, *Take-up of welfare benefits in OECD countries: a review of the evidence*, Social, Employment and Migration Working Papers no. 17, OECD, Paris.

Hespeel, V, Lecerf P.E., Monnet, E 2011, *Étude comparative des effectifs des services publics de l'emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, [Étude](#) de l'Inspection générale des finances, Paris.

Kopac A., Ignjatović, A, Darmon, I 2006, *In-depth analysis of guidance and counselling services, Comparative Report*, Leonardo programme, ICAS Institute, Barcelone

Koning, P 2006 Measuring the Effectiveness of Public Employment Service (PES) Workers : An Empirical Analysis Based on the Performance Outcomes of Regional Employment Offices, CPB Discussion [Paper](#) 73.

Tergeist, P, Grubb, D 2006 *Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom*, [Working Paper](#) 42, OECD, Paris

Weishaupt, JT 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, ILO, Geneva.

DONNÉES PAR PAYS

Titre du document/de la source	Type de document	Date	Lien Internet le cas échéant
Guidance on unemployment benefits (web page)	Bulletin d'information du gouvernement	2011	http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/Employedorlookingforwork/DG_10018757
Guidance on wider benefits, some of which can be claimed if unemployed	Bulletin d'information du gouvernement	2011	http://www.direct.gov.uk/en/MoneyTaxAndBenefits/BenefitsTaxCreditsAndOtherSupport/index.htm
21st Century Welfare	Politique gouvernementale	2010	http://www.dwp.gov.uk/docs/21st-century-welfare-rtf.rtf
Universal Credit: Welfare that Works	Politique gouvernementale	2010	http://www.dwp.gov.uk/docs/universal-credit.rtf

Get Britain Working (page internet)	Politique gouvernementale		2011	http://www.dwp.gov.uk/policy/welfare-reform/get-britain-working/#work
Raising Expectations and Increasing Support: Reforming Welfare for the Future	Politique gouvernementale		2008	http://www.dwp.gov.uk/docs/fullversion.pdf
Transforming Britain's Labour Market: 10 years of the New Deal	Publication gouvernementale		2008	http://www.dwp.gov.uk/docs/pmnewdeal2-01-08.pdf
Ready for Work: Full Employment in Our Generation	Politique gouvernementale		2007	http://www.dwp.gov.uk/docs/readyforwork.pdf
Labour's Welfare Reform	Rapport de recherche		2004	http://www.jrf.org.uk/sites/files/jrf/n44.pdf
Welfare Reform in the UK 1997-2007	Article de recherche		2007	Will upload onto shared file resource or email
DWP Commissioning Strategy	Politique gouvernementale		2008	http://www.dwp.gov.uk/docs/cs-rep-08.pdf
Jobcentre Plus Annual Report and Accounts 2010/2011	Government publication		2011	http://www.dwp.gov.uk/docs/jcp-annual-report-and-accounts-2010-2011.pdf
DWP statistics	Base de données	de	N/A	http://statistics.dwp.gov.uk/asd/index.php?page=statistics_a_to_z
DWP tabulation tool	Base de données	de	N/A	http://statistics.dwp.gov.uk/asd/index.php?page=tabtool
ESA sanctions official statistics	Base de données	de	2011	http://statistics.dwp.gov.uk/asd/workingage/esa_sanc/esa_sanc_may11.pdf
Income support lone parent regime: official statistics	Base de données	de	2011	http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd1/is/lone_parent_regime/islpr_may11.pdf
Jobseekers Allowance six month offer: official statistics	Base de données	de	2011	http://statistics.dwp.gov.uk/asd/asd1/jsa/6month_offer/6mo_jul2011.pdf
Flexible New Deal Evaluation: Customer survey and qualitative research findings	Rapport de recherche	de	2011	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2011-2012/rrep758.pdf

Evaluation of ESF Priority 1 and Priority 4: Extending Employment Opportunities to Adults and Young People	Rapport recherche	de	2011	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2011-2012/rrep755.pdf
Identifying claimants needs: Research into the capability of Jobcentre Plus advisors	Rapport recherche	de	2011	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2011-2012/rrep748.pdf
Employment and Support Allowance: Findings from a follow-up survey with customers	Rapport recherche	de	2011	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2011-2012/rrep745.pdf
Lone Parent Obligations: Supporting the Journey into Work	Rapport recherche	de	2011	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2011-2012/rrep736.pdf
Helping more parents move into work: an evaluation of the extension of New Deal Plus for Lone Parents	Rapport recherche	de	2011	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2011-2012/rrep732.pdf
Lone Parent Obligations: Destinations of Lone Parents after Income Support Eligibility Ends	Rapport recherche	de	2010	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep710.pdf
Jobseekers Regime and Flexible New Deal Evaluation: A Report on Qualitative Research Findings	Rapport recherche	de	2010	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep706.pdf
Evaluation of Phase 1 City Strategy	Rapport recherche	de	2010	http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2009-2010/rrep639.pdf

SUÈDE

INTRODUCTION

L'ÉTUDE

Cette étude a été réalisée par Mathias Blob, Olov Wolf-Watz et Steffen Ovdahl (Rambøll Management Suède).

Elle s'intéresse à la politique nationale de l'emploi en Suède et n'aborde pas en détail la question de l'aide sociale dont la gestion est décentralisée et régie par le principe d'autonomie municipale. Elle se concentre surtout sur les activités concrètes visant les chômeurs plutôt que sur les changements juridiques ou organisationnels, même si l'on décrira également brièvement ce genre de mesures. Au final, nous décrivons les activités de suivi des demandeurs d'emploi et les prestations d'accompagnement telles qu'elles se sont déroulées durant la période 2006-2011.

Dans la section suivante, nous présentons rapidement le développement récent de la politique suédoise du marché du travail. Ce rapide exposé sera suivi d'une description :

- . des facteurs contextuels clés ;
- . des prestations et de leur versement ;
- . de l'efficacité et de la rentabilité.

LE CONTEXTE NATIONAL

La Suède est composée de 21 régions (dont la taille est proche de celle des départements français) et de 290 municipalités disposant d'un grand degré d'autonomie.

En comparaison avec d'autres pays européens, le système politique suédois est marqué par une séparation nette entre la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques. Les autorités et agences chargées de la mise en œuvre sont relativement indépendantes et les ministères s'impliquent rarement au niveau du détail. Ils se concentrent plutôt sur l'établissement d'objectifs et de directives. Les mécanismes de gestion du marché du travail, ainsi que les relations entre le Ministère de l'emploi et le Service public de l'emploi suédois, seront abordés plus en profondeur dans la partie III de cette étude.

Le système de protection sociale suédois est organisé en trois volets : l'assurance chômage (*Arbetslöshetsförsäkring*), l'assurance santé (*Sjukförsäkring*) et l'aide sociale (*Socialbidrag*). Ces systèmes ont leurs propres cadres juridiques et institutionnels, et sont soumis à différentes conditions d'accès. Par exemple, les questions d'assurance chômage sont traitées par le Ministère de l'Emploi, tandis

que les questions concernant l'aide sociale (ex : revenu minimum) sont sous la responsabilité des municipalités.

Ainsi, des personnes n'ayant pas droit aux indemnités de chômage de l'assurance chômage peuvent recevoir des aides sociales des municipalités. Les orientations et les modalités de ces aides varient selon les municipalités. Cependant il est généralement attendu des bénéficiaires qu'ils se portent disponibles sur le marché du travail. Cela veut dire par exemple que pour recevoir de l'aide financière des municipalités, les demandeurs d'emploi doivent participer aux mesures de retour à l'emploi mises en place par le Service public de l'emploi suédois (SPES).

La Suède dispose d'un marché du travail fonctionnant bien, qui s'inscrit dans une longue tradition de dialogue social. La gestion et l'amélioration de la politique de l'emploi relève du gouvernement mais la formulation des réformes politiques est largement influencée par les partenaires sociaux.

Suite à une forte montée du chômage, la politique de l'emploi a été réformée dans les années 1990. Une large partie des ressources a été orientée vers les programmes de formation. Cependant, un 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 donc été décidées depuis 2001 et ont conduit à mettre en place les « programmes de garantie d'activité » dans un cadre appelé « nouveau départ » (voir III/C). Les chômeurs participant à ces programmes s'engagent dans des activités de recherche d'emploi, de formation, de stage ou d'autres activités, en principe à temps complet jusqu'à leur retour à l'emploi. Le profilage, l'accompagnement individualisé et la sous-traitance au privé sont apparus récemment.

Ces dernières années, un débat récurrent a porté sur le renforcement des incitations au travail, notamment par une réduction de l'indemnisation du chômage et des arrêts maladie. Ces mesures ont été contestées par l'opposition et les syndicats, qui soulignent l'importance d'une sécurité financière pour les personnes en difficulté. D'autres débats ont trait au « programme de garantie d'activité et de développement ». Ce programme est organisé en trois phases dont la troisième consiste en un emploi qui ne se substitue pas à un emploi ordinaire. Les partis d'opposition ont critiqué cette stratégie à plusieurs reprises ces dernières années. Selon eux, par exemple, les emplois offerts ne sont pas des emplois de qualité et renforcent rarement les compétences du chômeur. Un autre sujet de polémique porte sur les niveaux de compensation offerts. Les entreprises qui offrent des emplois durant la troisième phase obtiennent des subventions plutôt généreuses, lesquelles attirent des employeurs peu scrupuleux.

I. APERÇU DES INTERVENTIONS

Au cours des dernières années (à partir de 2006), un élément fondamental de la politique du marché du travail en Suède a consisté à renforcer les incitations au travail et ainsi à réduire l'exclusion du marché du travail. Pour rendre le travail financièrement intéressant, le gouvernement a introduit un crédit d'impôt pour l'emploi.

Le gouvernement a aussi appliqué à l'assurance chômage un certain nombre de changements. Ces dernières années, les niveaux des allocations ont diminué, la durée d'emploi conditionnant l'ouverture des droits a été allongée, la période d'attente du premier versement a été allongée et le droit à recevoir des indemnités de chômage pendant les périodes de vacances scolaires ou universitaires a été supprimé.

De plus, le gouvernement suédois a réformé le système d'assurance maladie. Les indemnités de maladie, par exemple, ont été réduites et l'aptitude au travail des bénéficiaires est à présent régulièrement contrôlée au moyen d'une « chaîne de réhabilitation ». Afin de réduire les paiements abusifs, le gouvernement a aussi mis en place une nouvelle agence, l'Inspection de l'assurance sociale (IAS).

Ainsi de meilleures incitations au travail, grâce à des réformes de l'imposition et à des changements des systèmes d'assurance sociale, ont formé une partie importante de la politique de l'emploi en Suède. Une autre réforme promue durant les dernières années concerne le système d'éducation. Le gouvernement a transformé l'enseignement au niveau du lycée (obligatoire jusqu'à 15 ans) et a permis aux jeunes de se former eux-mêmes grâce à des apprentissages. Deux objectifs importants de cette réforme ont été de réduire le nombre d'échecs scolaires et d'augmenter les liens entre l'école et le monde du travail.

En plus de ces politiques de réforme générales, le gouvernement a également transformé l'organisation du Service public de l'emploi (voir partie IV). Au 1^{er} janvier 2008, le service public de l'emploi est devenu une agence nationale intégrée. Il a remplacé l'Administration du marché du travail suédoise, qui était composée d'un niveau central (le Conseil national du marché du travail), et d'un niveau régional (20 comités régionaux du travail) qui géraient les services publics de l'emploi. Le but de la réforme a été d'obtenir une prestation plus efficace et uniforme.

Un des rôles majeurs du service public de l'emploi est d'améliorer l'appariement des demandeurs d'emploi aux offres d'emploi sur le marché du travail suédois. Afin de faciliter ce processus d'appariement, le gouvernement a mis en place un certain nombre de services, dont des activités de conseil, qui ont récemment été ouvertes à la concurrence du secteur privé. Un autre objectif important du Service public de l'emploi est de porter une attention particulière aux

groupes désavantagés sur le marché du travail, notamment les jeunes, les travailleurs âgés et les personnes handicapées.

Les outils principaux utilisés par le service public de l'emploi pour renforcer le processus d'appariement et soutenir les candidats en position de faiblesse sur le marché du travail peuvent être catégorisés en plusieurs services :

- . conseil (interne ou sous-traité) ;
- . formation professionnelle ;
- . placement / stage ;
- . subvention salariale ;
- . activités mixtes (programmes de garantie).

Dans ce qui suit, les activités de conseil sont entendues comme le « suivi des demandeurs d'emploi », tandis que la formation professionnelle, le placement, les subventions salariales et les programmes de garantie sont considérés comme des « prestations d'accompagnement ». La visée et le contenu des principales activités déployées par le SPES sont brièvement présentés ci-dessous.

Les activités de conseil sont proposées par le Service public de l'emploi (interne), ainsi que par des acteurs privés (externe). Le conseil offre une aide à la recherche d'emploi pour les chômeurs de courte durée qui ont besoin d'un soutien ou de conseils spécifiques. Le conseil implique typiquement des activités telles que : la définition d'objectifs clairs, la rédaction de lettres de candidature et la préparation aux entretiens d'embauche. Le conseiller peut aussi fournir de l'aide sur la façon de contacter des employeurs potentiels.

Le but des formations professionnelles est de renforcer les niveaux de compétence des chômeurs. Les formations professionnelles en Suède sont courtes (6 mois), orientées vers l'emploi, et ajustées aux besoins du marché du travail. Dans les dernières années, les formations professionnelles se sont principalement orientées vers l'industrie, la santé et le transport.

Le service public de l'emploi suédois (SPES) organise un certain nombre de dispositifs de stage / placement, qui contribuent à l'apprentissage sur le lieu de travail, de préférence dans les secteurs en forte demande de travail. Ces dispositifs visent aussi à renforcer les réseaux professionnels des demandeurs d'emploi et à accroître leur expérience du monde du travail.

En plus des programmes cités ci-dessus, le retour à l'emploi peut aussi être facilité par des subventions salariales. Les personnes handicapées dont l'aptitude au travail est affectée sont particulièrement ciblées par ces mesures. Pour ce groupe de personnes, le SPES subventionne par exemple des emplois de développement, des emplois sécurisés et des emplois publics protégés (*Offentligt Skyddat Arbete*). Le service public de l'emploi suédois est aussi responsable du dispositif « nouveau départ » introduit le 1^{er} janvier 2007. Son but est de faciliter

le retour à l'emploi pour les personnes en position de faiblesse sur le marché du travail. Il apporte une aide financière équivalente au montant des cotisations patronales de sécurité sociale afin d'encourager les employeurs à embaucher des personnes au chômage depuis plus d'un an.

Les dernières grandes réformes datant du début des années 2000 ont créé deux grands programmes mixtes qui articulent tout ou partie des interventions ci-dessus : la garantie d'activité et de développement et la garantie d'activité jeune.

La « garantie d'activité et de développement » offre une aide individualisée aux chômeurs de longue durée et se déroule en trois phases. La première comprend des activités de recherche d'emploi assistées par un conseiller ainsi que diverses mesures préparatoires. La seconde phase comprend des stages / placements ou une formation sur le lieu de travail. Dans la troisième phase, les participants encore au chômage sont dirigés vers des emplois aidés et réalisent des tâches qui ne se substituent pas à celles des emplois habituels.

Enfin, la « garantie d'activité jeune » offre des mesures spéciales et intensives pour les personnes de moins de 25 ans. Le programme est mis en œuvre en deux temps. D'abord, des services d'appariement et d'accompagnement sont proposés aux jeunes demandeurs d'emploi. Ensuite, un large éventail d'activités est proposé par le service public de l'emploi, comme par exemple des stages, des formations et de l'aide à la création d'entreprise.

II - FACTEURS CONTEXTUELS CLÉS

Dans cette étude, on suppose que l'efficacité du suivi et d'autres prestations d'accompagnement est affectée par :

- . le niveau et la durée du chômage ;
- . les allocations chômage ;
- . le contrôle des efforts de recherche d'emploi.

Ces facteurs sont décrits ci-dessous et cette partie de l'étude se fonde principalement sur des indices quantitatifs. Au cours du processus de recherche, nous avons collecté une quantité importante de statistiques sur le marché du travail suédois et les opérations du SPES. Afin de rendre le texte plus accessible, nous avons choisi de ne pas décrire tous les indicateurs dans les sections suivantes. Pour plus d'information sur le marché du travail et la politique de l'emploi, le lecteur est prié de consulter l'annexe D.

A. LE CHÔMAGE DANS LE CONTEXTE SUÉDOIS

Comparée à d'autres pays similaires, la Suède a réussi à gérer la crise financière mondiale de manière positive. En 2010, le taux de chômage de la Suède était de 8,4 %; le même taux était de 9,6 % pour l'Europe des 15, selon Eurostat.

La figure ci-dessous montre l'évolution annuelle du taux de chômage en Suède et dans l'Europe des 15.

FIGURE 23 - TAUX DE CHÔMAGE EN SUÈDE ET DANS L'EUROPE DES 15 (2005-2010)



Source : OCDE Database of registered unemployed and job vacancies

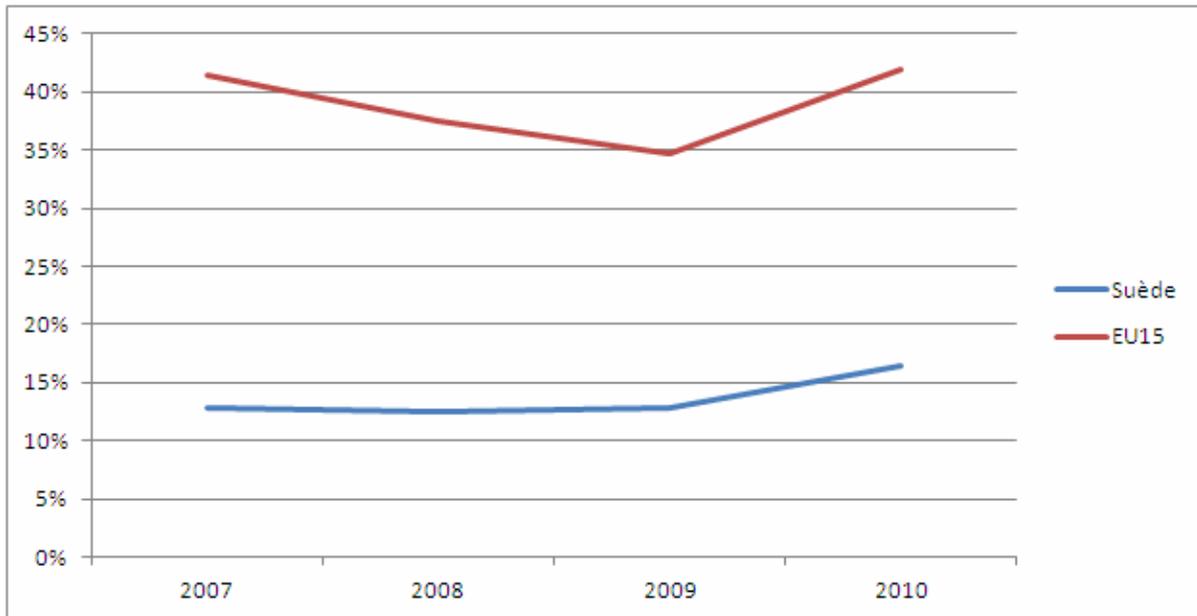
Les populations qui sont structurellement défavorisées sur le marché du travail suédois sont par exemple les jeunes, les personnes d'origine étrangère et les personnes avec un faible niveau d'enseignement (ISDEC 1-2). Selon l'enquête suédoise sur le marché du travail (AKU), le taux de chômage variait selon les populations de la façon suivante en 2010 :

- . jeunes (15-24 ans) : 25 % ;
- . personnes d'origine étrangère : 16 % ;
- . personnes ayant un faible niveau d'éducation (ISDEC 1-2) : 18 %.

Le plus haut taux de chômage en Suède se trouve parmi les jeunes ; plusieurs raisons l'expliquent. À la fin des années 1980 et au début des années 1990, la Suède a connu un *baby boom*, qui augmente à présent le niveau de compétition pour les emplois et les inscriptions à l'université. En outre, la législation concernant la protection de l'emploi est fondée sur le principe du « dernier arrivé premier parti », qui bénéficie au personnel plus âgé. Un autre facteur expliquant le chômage parmi les jeunes, sur lequel à la fois les politiciens et les chercheurs insistent, relève du système éducatif. Contrairement à beaucoup d'autres pays, la Suède n'a pas eu de système d'apprentissage au niveau du lycée pour faciliter la transition des études au travail. Cependant, les réformes de l'éducation, que nous décrivons brièvement dans la partie II, vont probablement changer la donne.

La Suède a un taux de chômage plus bas que celui d'autres pays comparables. La durée du chômage est plus longue que dans les autres pays de l'OCDE (en moyenne), traduisant le fait que le marché du travail suédois est moins souple que dans d'autres pays similaires. Cependant, le taux de chômage de longue durée (plus de 12 mois) est relativement faible, ce qui témoigne de l'efficacité des dispositifs de prévention du chômage prolongé. La figure ci-dessous montre l'évolution du chômage de longue durée en Suède ainsi que dans l'Europe des 15. Les données ont été collectées par l'OCDE.

FIGURE 24 - PROPORTION DE CHÔMEURS DE LONGUE DURÉE (2007-2010)



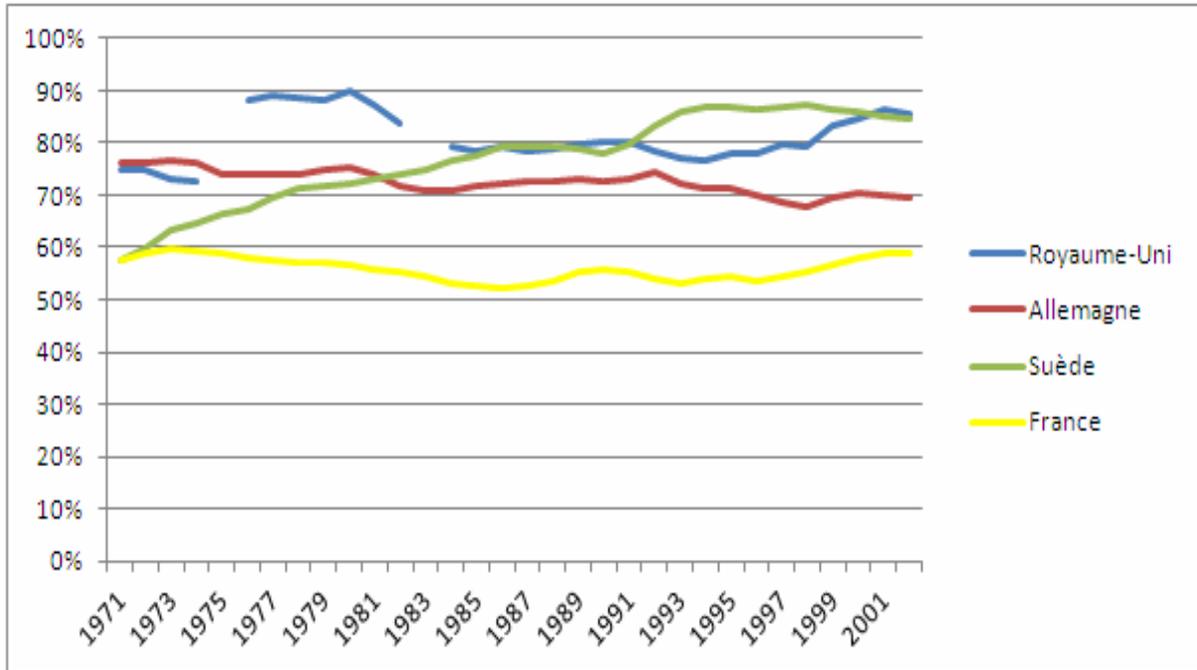
Source : OCDE Database of registered unemployed and job vacancies

Pour résumer, le taux de chômage en Suède est relativement bas et la proportion de chômeurs longue durée est considérablement plus faible que dans d'autres pays similaires. Le taux de chômage est plus élevé parmi les jeunes que toute autre sous-catégorie, ce qui peut s'expliquer par un certain nombre de facteurs démographiques, juridiques et politiques. Dans la section suivante, nous examinons plus en profondeur le contexte suédois et décrivons le système d'allocations chômage.

B. ALLOCATIONS CHÔMAGE

Une grande majorité de la main d'œuvre suédoise a traditionnellement été couverte par l'assurance chômage. Les données nationales transversales de la Base de données comparative des prestations sociales (*Comparative Welfare Entitlements Dataset*), par exemple, montre qu'en 2002, 85 % de la main d'œuvre faisait partie d'une caisse de chômage (voir aussi la figure ci-dessous).

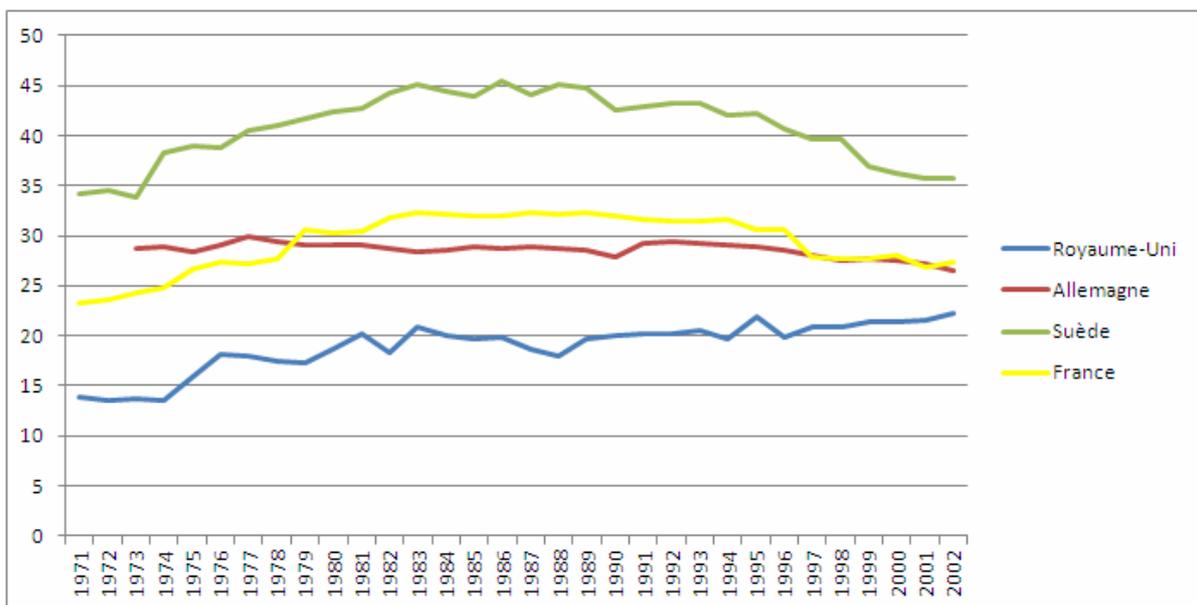
FIGURE 25 – ÉVOLUTION DU NIVEAU DE COUVERTURE DES PRESTATIONS DE CHÔMAGE



Source : Scruggs, 2011.

Hasselpflug (2004) explique que les conditions d'accès aux allocations chômage, par exemple en termes de demandes de mobilité professionnelle et de sanctions imposées, sont moins sévères en Suède que dans beaucoup d'autres pays. De plus, il apparaît que les allocations chômage, durant la période 1971-2002, furent plus généreuses en Suède qu'en Allemagne, en France ou au Royaume-Uni (Scruggs, 2011). Cette conclusion se retrouve aussi dans la figure ci-dessous.

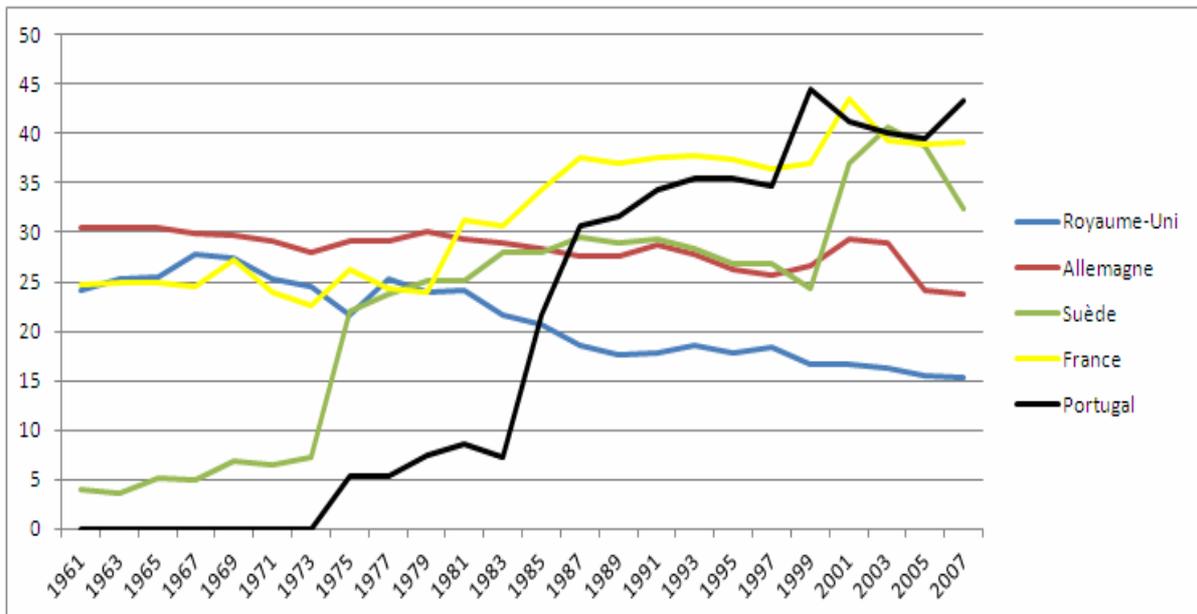
FIGURE 26 – ÉVOLUTION DE L'INDEX DE GÉNÉROSITÉ DES INDEMNITÉS DE CHÔMAGE



Source : Hasselpflug, 2005

Ainsi, dans des bases plus anciennes, les données nationales transversales suggèrent que les allocations chômage en Suède offrent des incitations à la recherche d'emploi relativement plus basses. Cette idée est cependant quelque peu dépassée. Dans la partie II, nous avons expliqué que depuis 2006, le gouvernement suédois a cherché à accroître les incitations au travail. Cependant les évaluations disponibles montrent que les crédits d'impôt pour l'emploi ainsi que les réformes au sein des systèmes d'assurance sociale, ont eu des résultats inattendus : l'offre de main d'œuvre a augmenté en raison d'une plus grande incitation (1) à rechercher et accepter un emploi, et (2) à travailler un plus grand nombre d'heures. Une conclusion similaire se dégage de l'analyse de données de l'OCDE sur les taux de remplacement bruts⁽¹⁾ (1961-2007). Au cours des dernières années, la différence entre les revenus disponibles avec et sans travail s'est accentuée en Suède, comme le montre la courbe ascendante dans la figure ci-dessous.

FIGURE 27 – ÉVOLUTION DES TAUX DE REMPLACEMENT BRUTS



Source : OECD 2011, Database of benefits and wages

Dans l'ensemble, les allocations chômage en Suède ont longtemps été relativement généreuses. Cependant, ces dernières années, plusieurs démarches ont tenté d'accroître la différence entre les salaires et les revenus sans travail. De plus, la couverture de l'assurance chômage a diminué des dernières années. Celle-ci est en outre plafonnée : le chômeur peut bénéficier au maximum de 80 % de son salaire antérieur et l'indemnisation journalière est plafonnée à 75 euros. En d'autres termes, le niveau de générosité des allocations chômage tend à diminuer, ce qui augmente les incitations à la recherche d'emploi.

⁽¹⁾ Cet indice est défini comme la moyenne des taux de remplacement des allocations chômage bruts de deux niveaux de revenu, trois situations familiales et trois durées de chômage.

C. CONTRÔLE DES EFFORTS DE RECHERCHE D'EMPLOI

Comme dans beaucoup d'autres pays, en Suède le contrôle des efforts de recherche d'emploi est étroitement lié aux versements du système d'assurance chômage. Le gouvernement a souvent insisté sur le fait que l'assurance chômage est une assurance d'ajustement, qui nécessite de vrais efforts de recherche d'emploi. Les responsabilités du demandeur d'emploi, au niveau des allocations chômage, sont présentées plus en détail dans le tableau ci-dessous.

TABLEAU 19 – CONDITIONS IMPOSÉES PAR LE SYSTÈME D'ASSURANCE CHÔMAGE (2011)

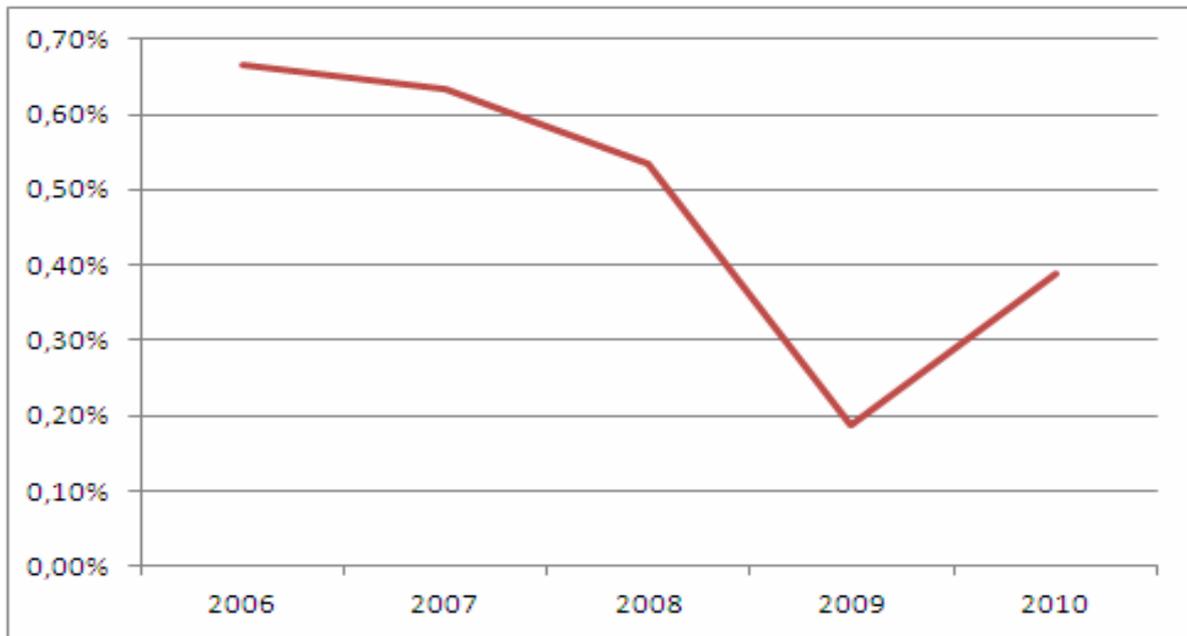
Condition	Description
Inscription au SPES	Afin de recevoir des allocations, le chômeur doit être inscrit sur les listes de demandeurs d'emploi au service public de l'emploi.
Capacité à travailler	Le chômeur doit être physiquement et mentalement capable de travailler au moins trois heures par jour et dix-sept heures par semaine.
Volonté de travailler	Le chômeur doit accepter des offres d'emploi appropriées. En 2000, suite à une décision gouvernementale, au cours de ses 100 premiers jours de chômage, le chômeur pouvait limiter ses efforts de recherche en direction d'emplois situés dans sa zone géographique de résidence et qui correspond à ses attentes professionnelles. Cette règle a été supprimée en 2007 : le chômeur doit désormais chercher un emploi sur le marché du travail dans son ensemble à partir du premier jour de chômage. Par conséquent, les exigences en termes de mobilité géographique et professionnelles se sont accrues.
Contribution à un plan d'action	Le demandeur d'emploi doit participer à l'élaboration d'un plan d'action, qui précise les activités à conduire, ainsi que les objectifs à court et à long terme
Participation active à des activités de recherche d'emploi	Les chômeurs doivent activement rechercher un emploi et documenter leur recherche. Les demandeurs d'emploi doivent aussi être facilement joignables par les employés du SPES

Source : auteurs de l'étude

Le contrôle de l'assurance chômage est géré par le service public de l'emploi. Afin de limiter le nombre de sanctions et d'interruption des aides, le SPES essaie de tenir les chômeurs régulièrement informés des termes et conditions de l'assurance chômage. Le SPES se concentre aussi sur les plans d'action individuels. Le but de ces plans d'action est de cadrer et guider les demandeurs d'emploi pendant leur période de chômage, et ainsi de renforcer leurs efforts de recherche.

Les conditions d'accès à l'assurance chômage ont été restreintes au cours des dernières années. Parallèlement, les statistiques du Conseil de l'assurance chômage montrent une baisse de la proportion de bénéficiaires ayant subi des suspensions, des sanctions ou des réductions (voir aussi la figure ci-dessous). Il est possible que ce changement soit dû aux activités d'information et aux plans d'action mis en place par le SPES, même s'il est plus plausible que la politique de l'emploi en Suède l'explique. Autrement dit, de plus grandes incitations au travail ont probablement incité à une recherche d'emploi plus active.

**FIGURE 28 – ÉVOLUTION DE LA PROPORTION DE PERSONNES
DONT LES ALLOCATIONS CHÔMAGE ONT ÉTÉ RÉDUITES (2006-2010)**



Source : Service public de l'emploi

D. RÉSUMÉ

La situation sur le marché du travail suédois est relativement favorable en termes de niveau et de durée du chômage (cf. II/A), ce qui devrait avoir une incidence positive sur l'efficacité du suivi et des services d'accompagnement, mais il se peut que ce soit en même temps une conséquence de cette même efficacité.

Par ailleurs, la différence entre les salaires et les revenus sans travail a augmenté ces dernières années. De plus, les efforts de recherche d'emploi des chômeurs sont régulièrement contrôlés et les conditions de l'assurance chômage ont été rendues plus sévères. Dans le tableau ci-dessous, nous résumons nos hypothèses sur les facteurs contextuels, ainsi que notre estimation de leur incidence.

TABLEAU 20 – INCIDENCE PROBABLE DES FACTEURS DE CONTEXTE

Facteur de contexte	Hypothèse	Incidence probable
Chômage élevé et de plus longue durée	Les chômeurs suivis ont moins d'opportunités d'emploi et font face à plus de concurrence	Le niveau de chômage, ainsi que la proportion de chômage longue durée, sont plus bas en Suède que dans d'autres pays similaires
Allocations chômage plus généreuses et plus facilement accessibles	Désincitation à la recherche d'emploi. Un plus grand nombre de chômeurs percevant des indemnités mène aussi à de plus faibles ressources du SPES par chômeur	Les allocations chômage en Suède ont longtemps été plus généreuses, mais au cours des dernières années plusieurs démarches ont été mises en place pour accroître les incitations au travail et à la recherche active d'emploi
Fréquence et sévérité du contrôle des efforts de recherche d'emploi	Incitations à la recherche d'emploi	Les responsabilités des individus au chômage ont augmenté et les critères de recherche d'emploi ont été renforcés par le SPES

Source : Auteurs de l'étude

III. LES PRESTATIONS ET LEUR MISE EN ŒUVRE

Dans cette partie, nous décrivons la mise en œuvre des prestations fournies par le SPES. Le texte ci-dessous est divisé en quatre sections principales : la gouvernance, les moyens et la gestion, le niveau de prestation et le public visé.

A. LA GOUVERNANCE

La politique de l'emploi en Suède est définie par le ministère de l'Emploi. Comme dans bien d'autres pays, l'outil principal aux mains du ministère est la loi d'orientation budgétaire qui établit le cadre financier des politiques nationales. Durant l'élaboration du budget, les objectifs généraux de la politique du marché du travail sont établis et la performance de l'année passée est évaluée. Durant la rédaction du budget, les agences compétentes peuvent aussi influencer les priorités pour les années à venir, grâce à leurs rapports d'étape et d'état de lieux.

En plus du processus d'élaboration du budget, le gouvernement encadre aussi la politique de l'emploi au moyen de décisions sur les opérations et les priorités des agences de mise en œuvre. Ce type de décisions intervient à un niveau plus détaillé au moyen de directives annuelles de crédit (*regleringsbrev*), ainsi que de circulaires (*instruktioner*).

Le ministre de l'Emploi est responsable de plusieurs agences administratives. Ces agences sont chargées des opérations quotidiennes, tandis que les décisions concernant les objectifs, les directives et l'allocation des ressources sont prises par le gouvernement.

L'agence la plus importante pour le marché du travail suédois est le service public de l'emploi. Comme nous l'avons indiqué dans la partie II, le

service public de l'emploi fut centralisé en 2008. Ce changement visait à uniformiser d'avantage la mise en œuvre des politiques du marché du travail en Suède. Le gouvernement a déclaré que les différences marquées dans le pays au niveau des actions et des mécanismes de soutien pour les demandeurs d'emploi et les employeurs n'étaient plus souhaitables. La réorganisation avait aussi pour but de rendre la gestion au sein du SPES plus directe et moins complexe, grâce à des objectifs centralisés et un contrôle national renforcé.

D'autres agences et acteurs importants dans le secteur du marché du travail sont mentionnés ci-dessous :

- . l'Institut pour l'évaluation des politiques du marché du travail ⁽¹⁾ ;
- . le Conseil de l'assurance chômage suédois ;
- . les caisses de chômage.

Dans le tableau 3, nous présentons les rôles de tous ces acteurs au niveau des questions suivantes : (1) allocations chômage, (2) suivi et prestations d'accompagnement, (3) contrôles et (4) sanctions. Nous cherchons aussi à décrire la nature de ces acteurs, ainsi que leur niveau administratif et leurs responsabilités.

TABLEAU 21 – LES ACTEURS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL SUÉDOIS ET LEURS RESPONSABILITÉS (2011)

Activités	Acteurs	Nature	Niveau	Degré de responsabilité	
				Décision politique	Supervision
Indemnisation du chômage	Ministère de l'emploi	Public	National	Élevé	Élevé
	SPES	Public	National	Moyen	Moyen
	Caisses d'allocation chômage	Partenaires sociaux (une seule des 36 caisses est publique)	National	Bas	Moyen
Suivi et prestations d'accompagnement	SPES	Public	National	Moyen	Moyen
Contrôle	Office suédois de l'assurance chômage	Public	National	Bas	Élevé
	Institut pour l'évaluation de la politique d'emploi	Public	National	Bas	Élevé
	SPES	Public	National	Moyen	Élevé
Sanctions	Caisses d'allocation chômage	Partenaires sociaux	National	Bas	Élevé

Source : Auteurs de l'étude

⁽¹⁾ Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering (IFAU) <http://www.ifau.se/en/>

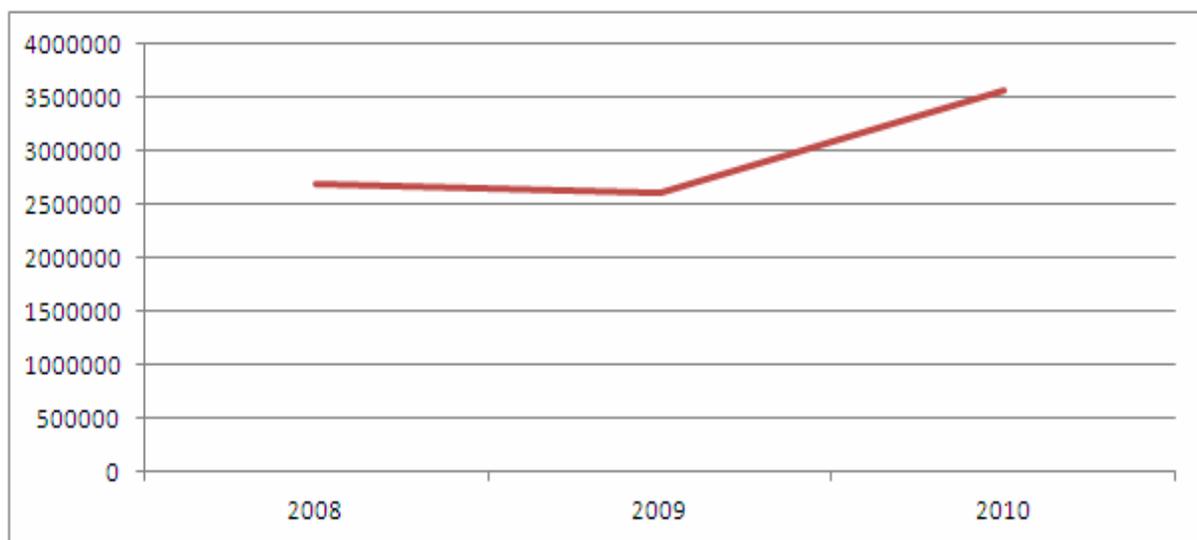
En nous appuyant sur le tableau ci-dessus, nous déduisons que la gouvernance du marché du travail suédois est marquée par un niveau d'intégration moyen, ce qui veut dire qu'un même demandeur d'emploi est en relation avec plusieurs acteurs pour différentes activités. Par exemple, le service public de l'emploi a un certain nombre de responsabilités et joue un rôle important au niveau de la délivrance des prestations et du contrôle. Ce contrôle, cependant, est partagé avec l'Institut pour l'évaluation des politiques du marché du travail et le Conseil de l'assurance chômage suédois. De plus, en Suède ce contrôle est séparé des décisions concernant les sanctions, qui sont prises par les caisses de chômage.

B. MOYENS ET GESTION

En 2009, la Suède a dépensé 1,13 % de son PIB sur les politiques actives du marché du travail (retour à l'emploi). Ce chiffre est sensiblement plus élevé que la moyenne de l'OCDE (0,62 %). Par ailleurs, des statistiques du SPES montrent que les dépenses totales sur les programmes de retour à l'emploi ont augmenté ces dernières années : de 2008 à 2010, le coût total a augmenté de 2,7 milliards d'euros à 3,6 milliards d'euros. Cette évolution, due à la crise économique et au plus grand nombre de chômeurs, est représentée dans la figure ci-dessous.

**FIGURE 29 – ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU SPES
SUR LES PROGRAMMES DE RETOUR À L'EMPLOI (2008-2010)**

(en milliers d'euros)



Source : SPES

Les coûts importants représentés dans la figure ci-dessus incluent toutes les formes d'aide au retour à l'emploi, y compris l'aide financière aux chômeurs qui participent aux programmes de retour à l'emploi, les subventions salariales et les prestations confiées au secteur privé. Les coûts de gestion sont quelquefois identifiés dans les dépenses dédiées aux programmes de retour à l'emploi. Vues de plus près, les données disponibles montrent que le coût de personnel par chômeur

suivi était de 1 471 euros en 2010, tandis que le coût financier par chômeur suivi était de 1,2 euro ⁽¹⁾ durant la même année.

Jusqu'à quel point les coûts sont-ils différents selon que les services sont délivrés par le public ou le privé ? Contacté sur ce point, le SPES n'a pas pu fournir d'information. On peut penser que cela est lié au caractère relativement récent de l'externalisation des activités de conseil.

C. NIVEAU DE SERVICE

Dans la section précédente, nous avons donné un bref compte rendu de la totalité des coûts du SPES. Ici, nous décrivons les dépenses liées à des types de programmes plus spécifiques. Les catégories de programmes incluses dans cette analyse sont rapidement présentées dans le tableau ci-dessous, étant donné que nous en avons déjà discuté dans la partie II. La colonne « types de programmes » regroupe des sous-programmes spécifiques présentés dans l'annexe B.

TABLEAU 22 – PROGRAMMES SPÉCIFIQUES INCLUS DANS L'ANALYSE

Catégorie d'activité	Type de programme	Objectif
Suivi	Aide à la recherche d'emploi	Fournir un soutien et des conseils spécifiques aux chômeurs de courte durée.
Prestations d'accompagnement	Formation professionnelle	Renforcer les niveaux de compétence des chômeurs.
	Stage / placement	Améliorer l'expérience professionnelle des demandeurs d'emploi.
	Emplois aidés	Encourager l'emploi des chômeurs de longue durée
	Programmes de garantie	Proposer aux jeunes, ainsi qu'aux chômeurs de longue durée, un parcours vers l'emploi adapté à leurs besoins individuels.

Source : Auteurs de l'étude

En 2010, le total des dépenses publiques pour les services d'aide à la recherche d'emploi était de 132,9 millions d'euros, tandis qu'il était de 2 996,7 millions d'euros pour les prestations d'accompagnement. Les services d'aide à la recherche d'emploi services représentaient donc 4 % des coûts totaux liés aux programmes que nous analysons. Même si ces dépenses sont relativement faibles, elles forment cependant un élément essentiel de la politique de l'emploi suédoise, du fait de leur couverture et du grand nombre de chômeurs concernés (143 023 chômeurs ont été suivis en 2010).

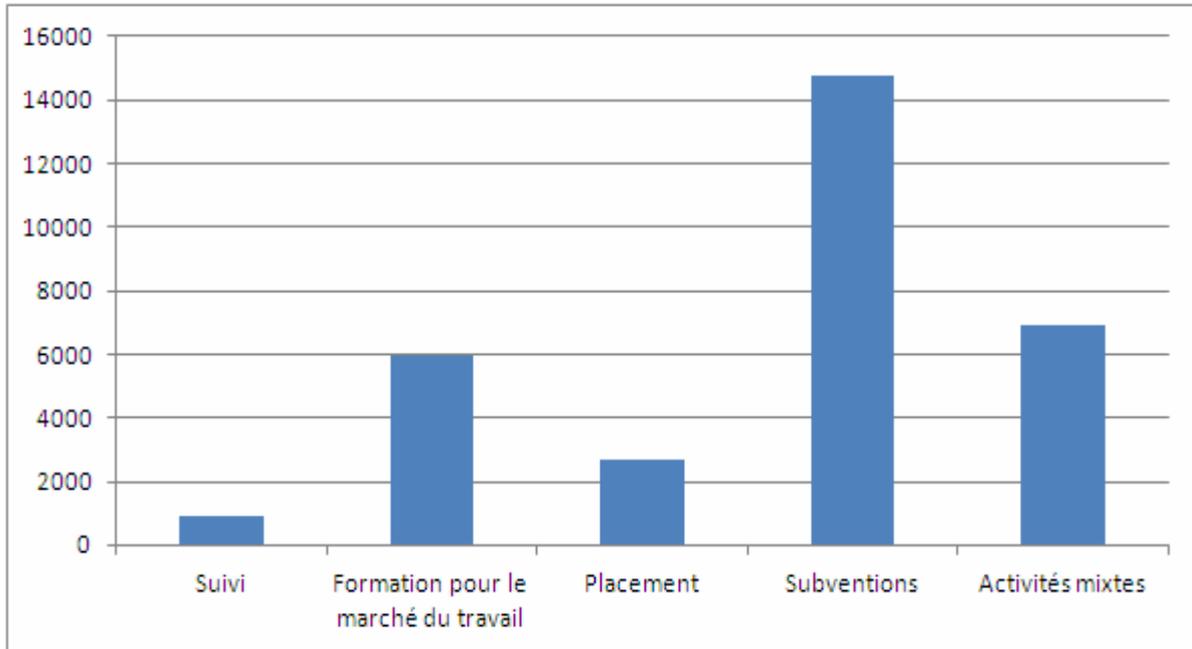
Dans la figure ci-dessous, nous présentons le coût moyen par participant en 2010. Les statistiques proviennent du Service public de l'emploi, et montrent

⁽¹⁾ Ce montant a été calculé en divisant les coûts totaux engendrés par le SPES par le nombre de participants. Il est bas dans la mesure où les coûts financiers ne comptent que pour une très petite part des coûts totaux du SPES. En 2010, les coûts totaux s'élevaient à 7 175 370 000 couronnes suédoises et les coûts financiers à 4 521 000 couronnes.

que les prestations de formation interne et externe ont le coût par participants le plus bas (929 euros), tandis que les mesures les plus coûteuses sont liées aux différents types de subvention (14 790 euros).

FIGURE 30 - COÛT PAR PARTICIPANT (2010)

(en euros)



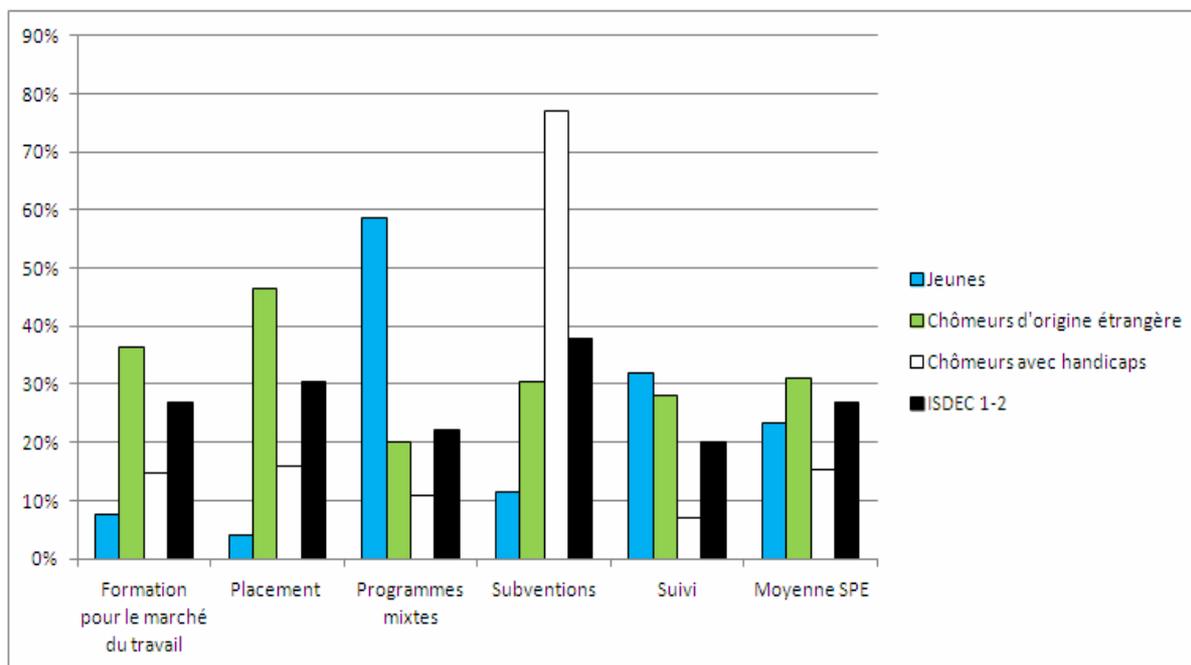
Source : SPES

Jusqu'ici nous avons discuté des dépenses totales du SPES. Nous avons aussi présenté les coûts par participant pour diverses catégories de programmes (pour plus d'information, voir l'annexe D). La section qui suit examine les groupes ciblés par les programmes que nous étudions, permettant ainsi de mieux comprendre les structures et les priorités du service public de l'emploi au niveau des coûts.

D. PUBLIC CIBLÉ

Les différentes activités de recherche d'emploi et les diverses prestations d'accompagnement sont normalement proposées à différents groupes de chômeurs. Les chiffres du service public de l'emploi montrent par exemple que les jeunes, soit les personnes de moins de 24 ans, sont surreprésentés dans les programmes de garantie. En outre, les chômeurs d'origine étrangère participent souvent aux mesures de formation professionnelle et aux différents types de programmes de placement, tandis qu'une grande partie des personnes ayant une incapacité fonctionnelle sont orientées vers les dispositifs de subvention salariale. La figure ci-dessous décrit plus en détail la répartition entre les groupes cibles et les différents programmes.

FIGURE 31 - LES GROUPES CIBLES DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES (2010)



Source : SPES

Nous avons expliqué précédemment que les subventions salariales représentent le coût par participant le plus élevé, et que les activités d'aide à la recherche d'emploi représentent le coût par participant le plus faible. Selon les chiffres ci-dessus, les dépenses plus élevées pour les subventions salariales peuvent se comprendre et s'expliquer par la nature du groupe ciblé. Par exemple, les demandeurs d'emploi avec des incapacités fonctionnelles sont effectivement en position de faiblesse sur le marché du travail et sont surreprésentés dans les programmes de subventions salariales (77 %).

E. RÉSUMÉ

Dans cette partie, nous avons décrit comment le ministère de l'Emploi définit la politique suédoise de l'emploi au moyen du budget, des directives annuelles de crédits et des circulaires. Nous avons également conclu que la gouvernance de la politique de l'emploi se caractérise par un degré moyen d'intégration.

De plus, la Suède consacre une part relativement importante de son PIB aux politiques actives du marché du travail. Les programmes les plus chers, en termes du coût par participant sont les subventions salariales, tandis que le conseil pour la recherche d'emploi représente un coût par participant particulièrement faible. Les différences de coût par participant s'expliquent par les différences dans la structure des publics ciblés. Autrement dit, le coût élevé des programmes de subventions salariales se justifie par le grand nombre de participants ayant des incapacités fonctionnelles.

IV. EFFICACITÉ ET EFFICIENCE

Dans cette partie, nous examinons l'efficacité et l'efficience des activités d'aide à la recherche d'emploi et des prestations d'accompagnement. Nous abordons aussi la question de l'influence des facteurs contextuels et de la délivrance des prestations sur les résultats observés. Cette partie est divisée en trois sections principales : satisfaction, impact et efficience.

A. ATTEINTE DU PUBLIC

On trouvera dans l'annexe D le pourcentage de chômeurs participant au programme de conseil à la recherche d'emploi, par catégorie de public. Toutefois, il n'a pas été possible de savoir quelle proportion de chômeurs sont éligibles aux différents programmes et n'y participent pas. En effet, le « non-recours » est une information qui n'est pas suivie par le SPES.

B. SATISFACTION

La qualité des prestations offertes par le SPES est suivie principalement grâce à une enquête de satisfaction client. Selon cette enquête, en 2009 et en 2010, 81 % des chômeurs étaient satisfaits du soutien qu'ils avaient reçu en 2010 ; en 2008, ils étaient 76 %. Le chiffre correspondant pour les employeurs était de 88 % durant la même année. L'enquête de satisfaction client montre aussi que, en 2010, après plusieurs années de hausse consécutives, 82 % pensent que le plan d'action leur est utile ou très utile. En 2008, ils étaient de 75 % et en 2009, de 80 %.

En plus de l'enquête de satisfaction client, le SPES organise aussi régulièrement un suivi des activités réalisées par des accompagnateurs externes. Ce suivi montre que : (a) 86 % des demandeurs d'emploi sont satisfaits ou très satisfaits de l'aide fournie par l'accompagnateur externe, (b) 84 % affirment que l'accompagnateur avait les compétences requises pour les aider, (c) 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.

Dans l'ensemble, les clients sont satisfaits du soutien fourni par le service public de l'emploi et les accompagnateurs externes. Les prestations proposées sont donc de grande qualité, ce qui a probablement eu une influence positive sur les résultats que nous avons présentés.

C. IMPACT

Cette section présente et interprète quelques indicateurs d'impact à l'échelon du pays. Ces éléments sont à considérer avec précaution car l'image qu'ils donnent peut être faussée. En effet, si un dispositif recrute des participants

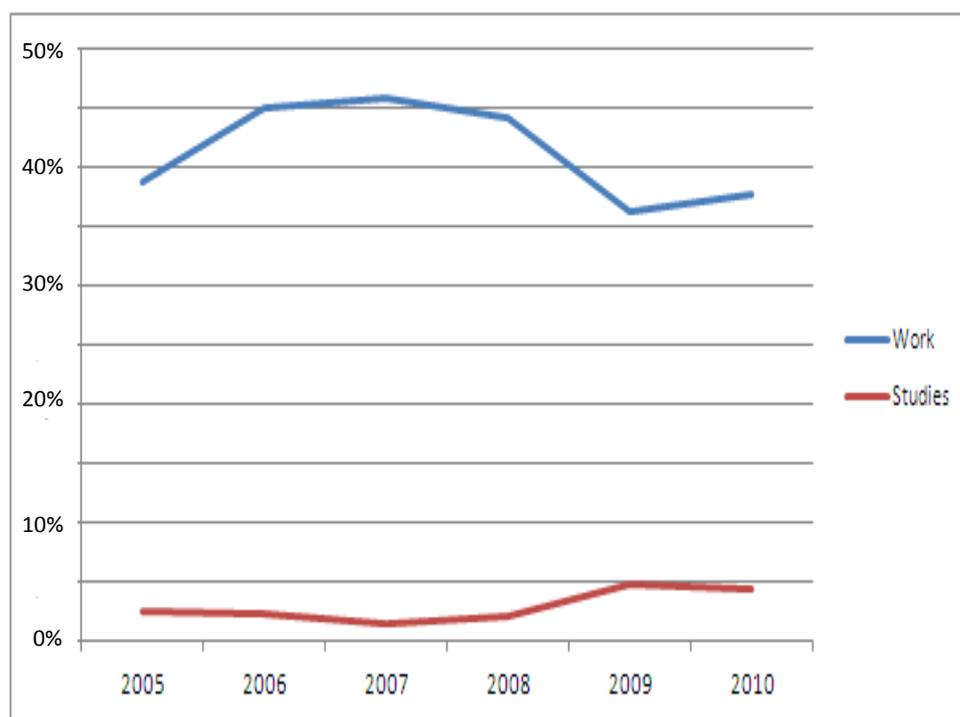
éloignés du marché du travail, ses indicateurs d'impact auront tendance à être faible sans que cela ne préjuge de son efficacité réelle.

Dans la suite de cette section, nous présentons une série d'évaluations plus ponctuelles, mais réalisées avec des méthodes rigoureuses qui rendent les résultats fiables.

1. Indicateurs d'impact

Les statistiques montrent que la proportion de retour à l'emploi dans les trois mois suivant la sortie des dispositifs du SPES est de l'ordre de 40 %, avec une tendance à la baisse lors de la récente période de récession. Le nombre de personnes qui sortent du chômage pour refaire des études est de l'ordre de 10 % et a augmenté pendant les années de récession (voir la figure ci-dessous). Les évolutions récentes s'expliquent par le fait qu'il est plus difficile de trouver un emploi lorsque la demande de main d'œuvre diminue, tandis que les raisons de poursuivre des études s'accroissent.

FIGURE 32 – ÉVOLUTION DE LA PROPORTION DE PARTICIPANTS SORTANT DU CHÔMAGE POUR UN TRAVAIL OU DES ÉTUDES (2005-2010)



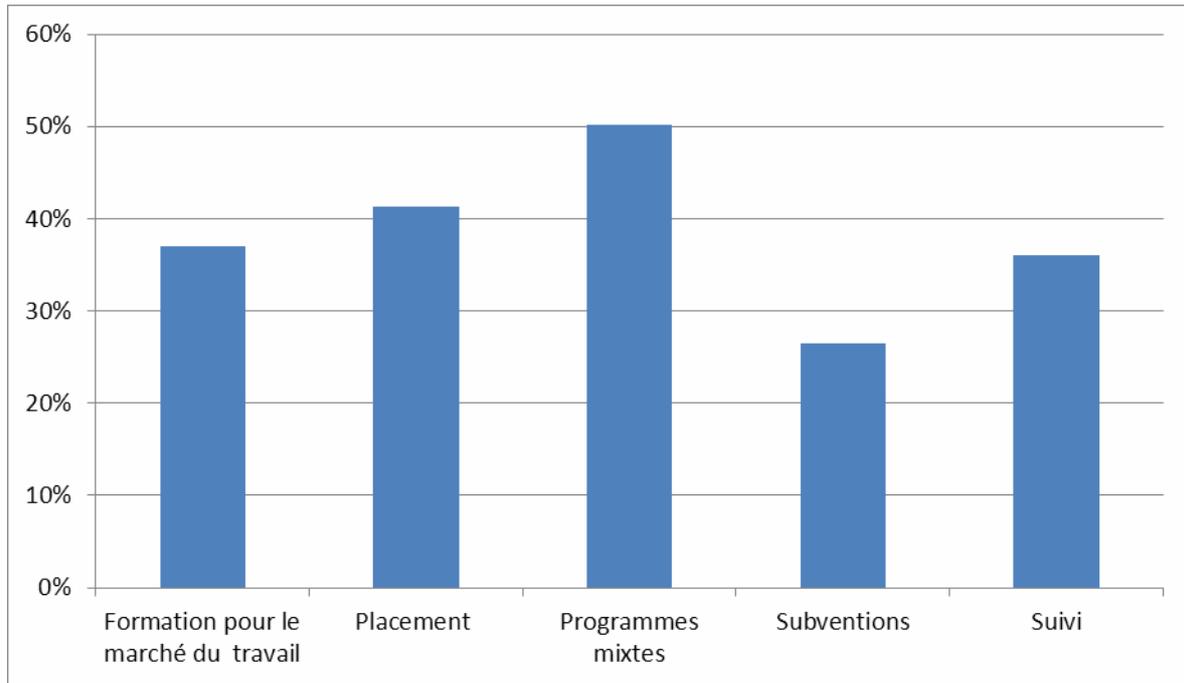
Source : SPES

Les statistiques du SPES montrent aussi qu'il y a une plus grande proportion de retours à l'emploi chez ceux qui ont participé à un programme de garantie d'activité en comparaison avec les autres types de programmes examinés dans notre étude. Ainsi, en 2010, 50 % des personnes participant aux programmes de garantie ont commencé un travail ou des études dans les trois mois suivant leur sortie du dispositif (voir à ce sujet la figure ci-dessous). Le chiffre correspondant pour le programme de conseil, par exemple, était de 36 % en moyenne.

L'indicateur d'impact varie très faiblement selon que le conseil est délivré par le SPES ou qu'il est externalisé. Ainsi les personnes accompagnées par le service public ont un taux d'emploi de 35,7 % dans les trois mois suivant leur sortie du dispositif contre 36,2 % dans le cas du privé.

FIGURE 33 – PART DES PARTICIPANTS SORTANT RAPIDEMENT DU CHÔMAGE PAR PROGRAMME (2010)

(pourcentage des participants en emploi 90 jours après la fin du programme)

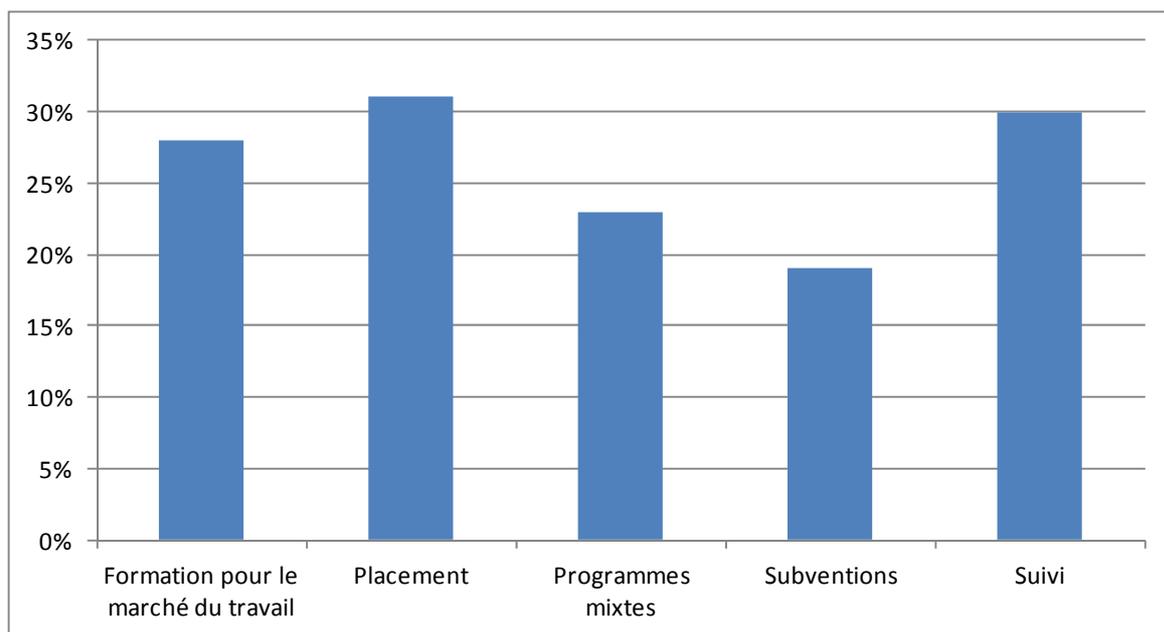


Source : SPES

La figure ci-dessus présente les résultats de divers programmes à court terme. Dans cette étude, nous avons également analysé les effets à long terme de différentes mesures de retour à l'emploi durant l'année 2010, en nous focalisant sur un indicateur : la proportion de participants qui quittent un dispositif d'aide et se retrouvent au chômage 12 mois après. La figure ci-dessous illustre cette analyse, et montre que les programmes de garantie semblent également plus efficaces sur le long terme. Les personnes participant aux programmes de subventions salariales montrent également un faible taux de « récurrence » du chômage. Ceci s'explique probablement par le fait que les participants, qui souffrent souvent d'incapacités fonctionnelles, quittent rarement un programme public à moins de bénéficier de dispositions particulières accordées par l'employeur.

FIGURE 34 - TAUX DE RÉCURRENCE AU CHÔMAGE PAR PROGRAMME (2010)

(pourcentage des participants ayant trouvé puis perdu un emploi dans les 12 mois suivant la fin du programme)



Source : SPES

Pour résumer, les programmes de garantie montrent de meilleurs indicateurs d'impact à la fois à court terme et à plus long terme.

2. Analyses d'impact

L'Institut pour l'évaluation de la politique d'emploi (voir section III/A) publie régulièrement des « documents de travail », dont certains concernent le champ de cette étude et qui utilisent des méthodes d'analyse d'impact basées sur des groupes de contrôle aléatoires ou des groupes comparaison crédibles. Nous en tirons une série d'enseignements ci-dessous.

a) Le suivi renforcé par une aide à la recherche d'emploi est efficace...

Cette leçon provient d'une analyse de l'impact sur l'emploi de cinq petits programmes pilotes lancés en 2004 et évalués avec des groupes de contrôle aléatoires (Hägglund 2009). L'étude montre qu'un renforcement du suivi et des prestations d'aide à la recherche d'emploi a un impact positif dans quatre programmes pilotes sur cinq. Dans un cas, on a montré que le suivi renforcé avait réduit la durée de chômage de 7 semaines par rapport au suivi seul, et avait produit des effets plus durables à long terme. Les enseignements de cette étude suédoise sont en phase avec ceux de plusieurs études similaires conduites dans d'autres pays (Kluve 2006).

b) ... qu'il soit délivré par le public ou le privé

Cela résulte d'une analyse comparative de l'aide à la recherche d'emploi délivrée par le service public de l'emploi ou par des sous-traitants privés (Benmarker & al. 2009). L'analyse montre 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. Rappelons par ailleurs que nous n'avons pas pu obtenir d'information sur la différence de coût des prestations entre le privé et le public (cf. III/B).

c) Avoir un bon conseiller augmente les chances de retour à l'emploi...

Cette démonstration provient d'une analyse du retour à l'emploi des chômeurs en fonction du profil des conseillers qui les ont suivis (Lagerström, 2011). Les données concernent les années 2002 à 2005 et proviennent de 69 agences locales du SPES affectant les chômeurs aux conseillers sur une base aléatoire. 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). L'étude recherche les raisons du succès ou de l'échec relatif de certains conseillers et montre que cela est très essentiellement lié aux activités vers lesquelles le conseiller a tendance à les orienter. Toutes choses égales par ailleurs, il y a moins de succès chez les conseillers adeptes des formations longues et plus de succès chez ceux qui privilégient des aides plus directes à la recherche d'emploi. La charge de travail des conseillers (nombre de chômeurs suivis) n'a pas été identifiée comme un facteur explicatif. La qualification des conseillers n'a pas pu être étudiée.

d) ... essentiellement parce qu'un bon conseiller oriente moins vers des formations longues

En fait, l'étude ci-dessus montre indirectement que la formation professionnelle longue a un impact plus faible que les activités d'aide à la recherche d'emploi, une leçon déjà apprise par de multiples études (Kluve 2006), mais qui doit être nuancée au vu de l'étude présentée ci-dessous.

e) Cependant, les formations longues sont relativement plus efficaces en période de récession

Cette leçon provient de la comparaison d'un dispositif de stages courts et d'un autre dispositif de formation professionnelle longue sur la période 1999-2005 (Forslund & al. 2011). La comparaison a porté sur toutes les régions suédoises (*Län*). 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 permet donc 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 les effets de verrou (on ne cherche pas d'emploi pendant une formation) sont moins négatifs en période de récession. Une seule autre étude similaire est disponible en Europe (Lechner, 2009) et présente des conclusions similaires.

f) L'efficacité provient en partie de l'effet dissuasif des dispositifs

L'impact sur l'emploi de trois programmes pilotes lancés en 2004 et évalués avec des groupes de contrôle aléatoires a été analysé (mêmes études que celles citées au point (a) ci-dessus). L'étude (Hägglund, 2006) 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.

g) Les contrôles et sanctions ont également un effet incitatif

Cette leçon résulte d'une analyse de l'impact des offres d'emploi faites aux chômeurs (Engström & al. 2009). L'évaluation a utilisé un groupe de contrôle tiré au sort en 2007. L'étude montre que le risque de sanctions associées au refus d'un emploi offert augmente la probabilité des candidatures, spécialement chez les jeunes.

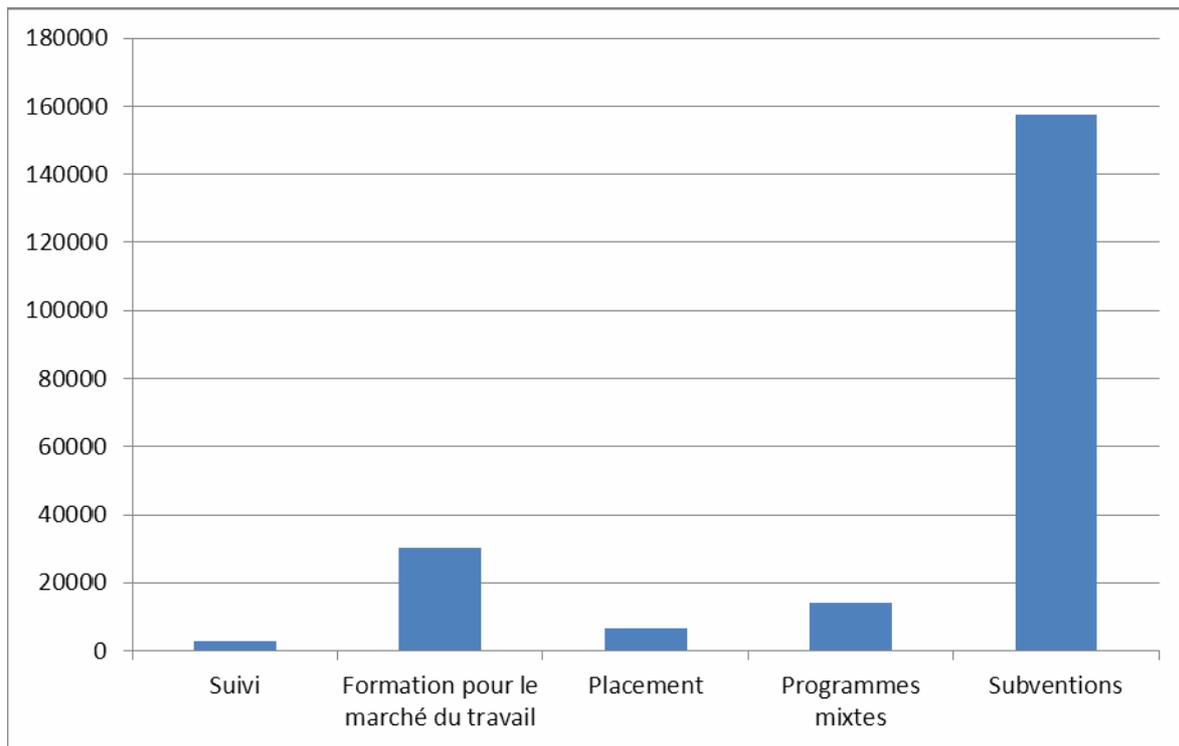
D. EFFICIENCE

Dans cette section nous utilisons le terme efficacité au sens de coût-efficacité, c'est-à-dire le fait d'obtenir les impacts attendus à un coût raisonnable. Il n'y a pas d'études suédoises rigoureuses sur ce sujet, pas plus que dans les autres pays du monde (*European Commission*, 2010). Nous analysons donc l'efficacité de façon approchée en confrontant les données sur le retour à l'emploi, les coûts et les groupes ciblés. Les éléments ci-dessous sont donc à prendre avec précaution pour les raisons exposées plus haut (IV/C/2).

Les chiffres fournis par le SPES indiquent que les programmes de subventions salariales sont les plus coûteux par participant sortant du chômage (157 596 euros), tandis que les coûts les plus bas se trouvent du côté du conseil pour la recherche d'emploi (2 731 euros). Les statistiques disponibles montrent aussi que l'efficacité des programmes de garantie ne semble pas aussi grande que leur efficacité. L'efficacité des différents programmes est illustrée par la figure ci-dessous.

FIGURE 35 - COÛTS PAR PARTICIPANT SORTANT DU CHÔMAGE (2010)

(en euros)

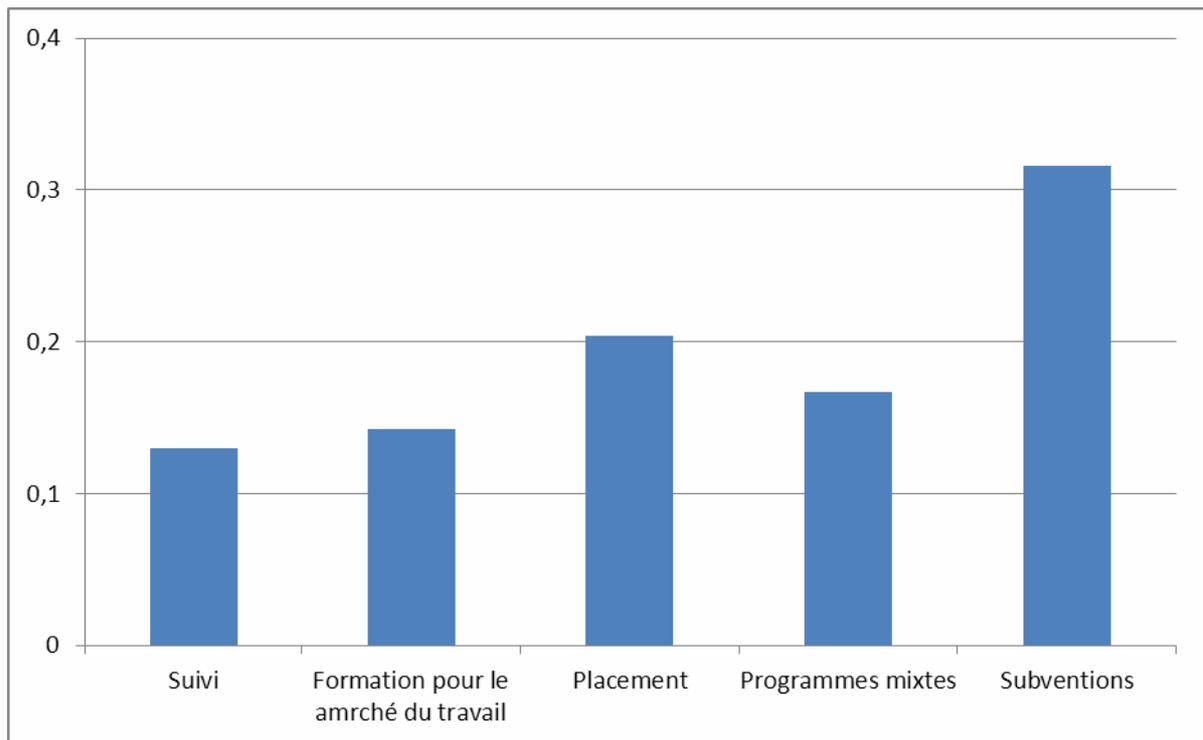


Source : SPES

Les faibles coûts associés à l'aide à la recherche d'emploi peuvent s'expliquer par le fait que ce sont des mesures de grande envergure, normalement proposées à des chômeurs de courte durée qui sont en relativement bonne position sur le marché du travail. On peut donc penser que la composition des groupes cibles est corrélée à la fois au coût et à l'efficacité des différents programmes, du moins dans une certaine mesure. Dans la figure ci-dessous, nous avons créé un indice pour noter la difficulté de retour à l'emploi selon certains critères structurels. L'indice varie de 0 à 1, un indice plus haut signalant des groupes cibles plus difficiles, et a été construit de la manière suivante : (a) la proportion dans chaque programme de participants avec des incapacités fonctionnelles a été notée 1, puisque nous considérons que les handicaps constituent 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 nous pensons qu'il offre un moyen simple et adéquat de lire le contexte dans lequel les différents programmes sont mis en place. Nos calculs sont présentés dans le tableau ci-dessous, et montrent que les activités d'accompagnement à la recherche d'emploi visent un groupe relativement facile, tandis que dans une grande mesure, les programmes de subventions salariales ont des participants qui sont très éloignés du marché du travail.

**FIGURE 36 – ÉVALUATION DE LA DISTANCE À L'EMPLOI
DES PARTICIPANTS ENTRANTS (2010)**



Source : Indice calculé par les auteurs de l'étude

Une comparaison des deux figures précédentes suggère que l'aide à la recherche d'emploi semble très efficace mais qu'elle s'adresse à des chômeurs qui n'ont pas besoin d'un soutien intensif. *A contrario*, il est peu probable que cette aide ait autant de succès pour le groupe ciblé par les programmes de subventions salariales, où 77 % des participants ont des incapacités fonctionnelles.

Cette idée peut se poursuivre de deux manières : la valeur singulière de chaque méthode et programme est quelque peu exagérée par le fait leurs contributions respectives ne se révèlent que lorsqu'ils sont associés à un groupe cible adéquat et qu'ils correspondent aux besoins des participants. En même temps, cette logique souligne l'importance d'avoir une organisation qui sache adapter et individualiser ses prestations.

Notre constat est enfin que le SPES, dans une certaine mesure, est capable d'adapter ses prestations à des besoins spécifiques. Par exemple, les décisions concernant les objectifs et les activités incluses dans un plan d'action individuel, qui sert de document cadre durant la période de chômage, sont prises ensemble avec l'employé en personne. Le SPES utilise aussi des instruments de profilage pour assigner les participants aux différents programmes. L'usage du profilage, cependant, est moins important que dans beaucoup d'autres pays. De fait, les conseillers ont une certaine marge de manœuvre qui se traduit par des variations d'impact significatives d'un conseiller à l'autre, sans qu'il soit possible d'en donner une explication simple.

E. RÉSUMÉ

Dans cette partie, nous avons expliqué que de manière générale, les employeurs et les employés étaient satisfaits des prestations fournies par le SPES. Nous avons aussi montré que les programmes de garantie semblent relativement plus efficaces, tandis que les aides à la recherche d'emploi semblent plus efficaces. Cependant, une conclusion importante est que les chiffres concernant le retour à l'emploi et le coût par emploi retrouvé sont influencés par divers facteurs contextuels, ce qui rend leur interprétation délicate en l'absence d'analyse d'impact rigoureuse. Dans le tableau ci-dessous, nous proposons un bref résumé de certaines des variables contextuelles que nous avons présentées et examinées dans ce rapport.

TABLEAU 23 – PRINCIPAUX FACTEURS EXPLICATIFS

Facteur contextuel	Incidence
Groupe cible	Nous considérons que la composition du groupe cible a une nette influence sur l'aboutissement des différents programmes.
Niveau de prestation	L'approche individualisée est un facteur important, qui contribue à de bons résultats. Le SPES a commencé à travailler avec des instruments de profilage, par exemple, même si d'autres pays les utilisent plus fréquemment. Dans l'ensemble, les clients sont satisfaits du soutien qu'ils reçoivent du Service public de l'emploi et des formateurs externes. Les prestations sont donc de grande qualité, ce qui a probablement un impact positif sur les résultats.
Facteurs contextuels	Les facteurs contextuels, tels que le taux de chômage et les changements des systèmes de sécurité sociale, sont importants pour comprendre les chiffres concernant l'impact des programmes et leur rentabilité en Suède comparée à d'autres pays.
Système de mise en œuvre (public/privé)	En Suède, la différence de résultats entre les prestataires privés et publics d'activités de recherche d'emploi semble faible.

ANNEXES

B. GLOSSAIRE

Français	Anglais	Suédois	Commentaires
Aide à la création d'entreprise	Entrepreneurship support	Stöd till start av näringsverksamhet	
Allocations chômage	Unemployment benefits	Arbetslöshetsersättning	
Bilan de compétence	Skills assessment	Kompetensprövning	
Conseillers (accompagnateurs)	Job search assistants	Jobbcoach	
Contrats aidés	Temporary subsidised jobs	Lönesubventioner	
Demandeur d'emploi	Unemployed person	Arbetslös	
Prestations d'accompagnement	Connected services	Relaterade tjänster	Par exemple formations, emplois aidés, aide à la création d'entreprise
Suivi Conseil (pour la recherche d'emploi)	Job search assistance	Coaching	
Taux de remplacement	Replacement rate	Ersättningsgrad	

C. PROGRAMMES INCLUS DANS L'ANALYSE

Catégorie analytique	Type de programme	Programmes (en suédois)	Programmes (en français)
Suivi	Conseil, accompagnement	Intern coaching Extern coaching	Conseil interne (SPES) Conseil externalisé
Prestations d'accompagnement	Mixte	Jobbgarantin för ungdomar Jobb- och utvecklingsgarantin	Garantie emplois jeunes Garantie d'activité et de développement
	Placement / stage	Arbetspraktik Lyft Prova-på-plats Praktisk kompetensutveckling	Placement de travail Programme de placement Emploi à l'essai Développement de compétences pratiques
	Formation professionnelle	Arbetsmarknads-utbildning	Formation professionnelle
	Emplois aidés	Lönebidrag OSA Trygghetsanställning Utvecklingsanställning Särskilt anställningsstöd Instegsjobb	Subventions de salaire Emploi protégé Emploi sécurisé Emploi de développement Subvention d'emploi Emplois de lancement

D. NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Nous discutons ici rapidement des questions concernant la sélection de programmes dans notre étude, le niveau de détail disponible et la fiabilité et la comparabilité des données utilisées.

La rubrique « subventions salariales » comprend plusieurs mesures, visant principalement les chômeurs ayant des incapacités fonctionnelles. Elle n'inclut pas le dispositif « Nouveau départ », un programme de subvention de grande envergure destiné à des groupes cibles ayant en général une meilleure position sur le marché du travail que les personnes atteintes d'invalidités fonctionnelles diverses. L'exclusion des emplois « Nouveau départ » affecte donc à la baisse les indicateurs d'impact des programmes de subventions salariales. À noter que le service public de l'emploi présente ses statistiques de façon similaire à celle de notre étude.

Les données suédoises sont disponibles par programme et non par activité. Les chiffres concernant le suivi ont donc été collectés pour les programmes d'aide à la recherche d'emploi. Les activités de recherche d'emploi sont néanmoins incluses dans d'autres programmes également, comme par exemple les programmes de garantie, mais les indicateurs d'impact de l'aide à la recherche d'emploi n'ont pas été identifiés dans ces cas-là.

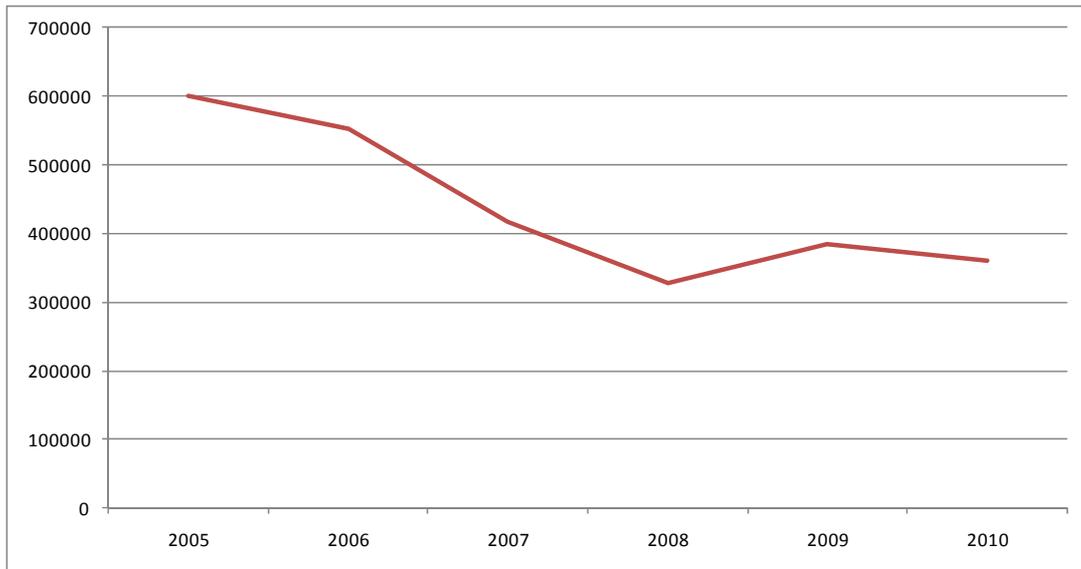
Les données présentées dans cette étude sont globalement fiables. Toutes nos données proviennent de sources légitimes telles que l'OCDE, le SPES et *Statistics Sweden*. L'information peut également être retracée à sa source. Il est important de noter cependant que les sources des données ne coïncident pas toujours. Par exemples les données concernant le coût et la taille des programmes proviennent du rapport annuel du SPES, tandis que les indicateurs d'impact proviennent du bureau des statistiques du SPES. L'indicateur de coût par sortie vers l'emploi est donc composé de statistiques émanant de deux sources différentes.

Enfin, en termes de comparabilité, les données collectées en Suède sont quelque peu différentes de celles collectées dans d'autres pays. La principale différence semble être la date de mesure des indicateurs d'impact. Les données sur l'impact présentées dans ce rapport mesurent le taux d'emploi après 90 ou 180 jours, et non pas un an comme dans beaucoup d'autres pays.

E. INFORMATIONS COMPLÉMENTAIRES

Statistiques de chômage

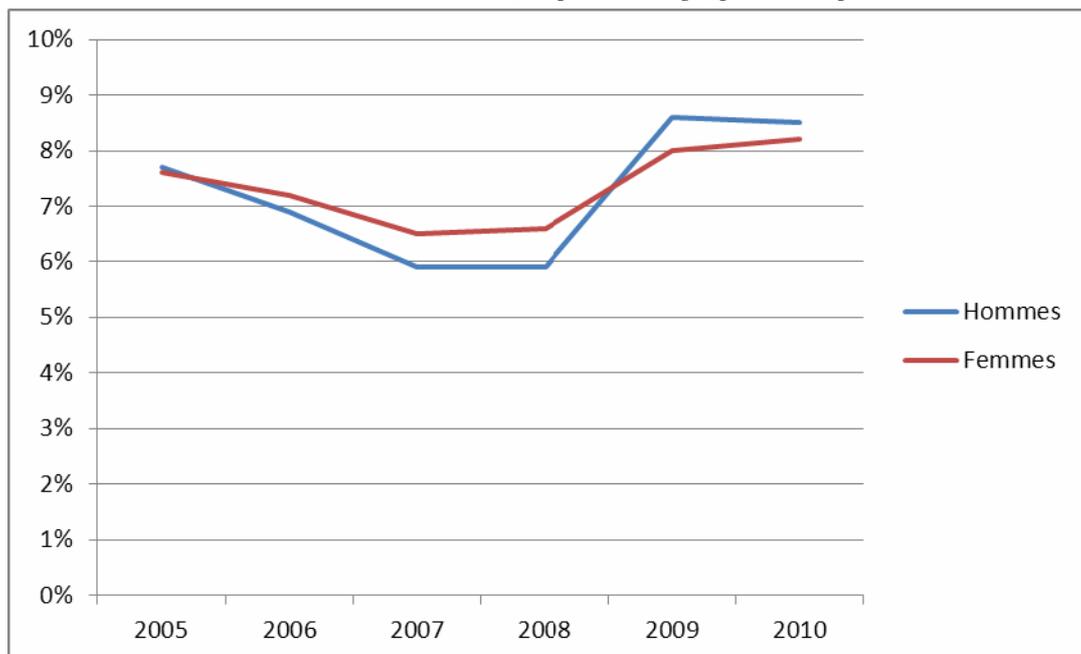
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES PERCEVANT DES ALLOCATIONS CHÔMAGE ENTRE 2005 ET 2010



Source : Conseil de l'assurance chômage suédois

CHÔMAGE PAR GENRE (2005-2010)

(en pourcentage, parmi les personnes de 15 à 74 ans)



Source : Enquête sur la force de travail

CHOMEURS PAR SOUS-CATÉGORIES (2010)

Catégorie	Sous-catégorie	Pourcentage
Age	-24	23,4
	25-34	22,1
	35-44	20,7
	45-54	18,6
	55-60	9,5
	61-	5,6
Pays d'origine	Suède	69,1
	Origine étrangère	30,9
Incapacité fonctionnelle	Oui	15,3
	Non	84,7
Niveau d'éducation	ISDEC 1-2	26,9
	ISDEC 3	49,8
	ISDEC 4	6
	ISDEC 4-6	17,3

Source : Service public de l'emploi

Minimum social en l'absence d'allocations chômage

En 2011, le montant de base des allocations sociales pour une personne célibataire sans enfant est de 311 euros par mois. De plus, les bénéficiaires reçoivent également un soutien pour les frais de logement, ainsi que pour d'autres frais raisonnables. Ce genre de soutien varie cependant d'une personne à l'autre, ce qui ne nous permet pas de fournir un chiffre global précis.

PROPORTION DES CHÔMEURS PARTICIPANT AU PROGRAMME DE CONSEIL (2010)

Catégorie	Indice	Pourcentage
Total		39
Age	-24	45
	25-54	31
	55-59	24
	60-	17
Education	ISDEC 1-2	25
	ISDEC 3	35
	ISDEC 4-5	35
	ISDEC 6	28
Sexe	Homme	30
	Femme	36
Autre	Origine étrangère	30
	Incapacité fonctionnelle	14

Source : Service public de l'emploi

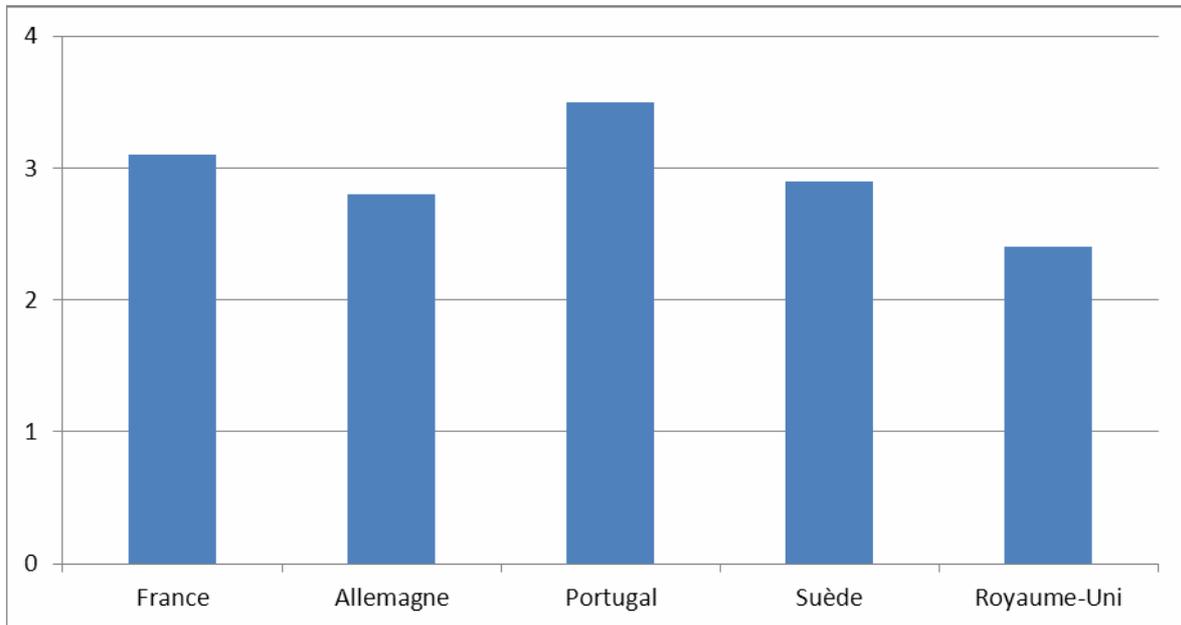
CONDITIONS RELATIVES À LA RECHERCHE D'EMPLOI (2007)

	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 six fois par an	//
Australie	Toutes les deux semaines	De huit à vingt
Autriche	Une fois par mois	//
Belgique	Conditions variables selon les agences de placement ; après 15/21 mois à l'ONEM (agence d'allocations)	//
Canada	Conditions variables	Des efforts « raisonnables » sont attendus
Danemark	Au moins une fois tous les trois mois	//
Espagne	Tous les deux mois	//
Etats Unis	Toutes les deux semaines	Dix
Finlande	De une semaine à un mois	//
France	Une fois par mois (après quatre mois)	//
Grèce	Pas de conditions spécifiques	//
Hongrie	Mensuel pour les bénéficiaires d'allocation réguliers	//
Irlande	Conditions variables	//
Italie	Le suivi d'activités de recherche d'emploi est rare, malgré une obligation légale	//
Japon	Une fois toutes les quatre semaines	Deux
Luxembourg	Pas de conditions spécifiques jusqu'en 2006 ; conditions variables depuis 2007	//
Norvège	Tous les trois mois	//
Nouvelle Zélande	Toutes les six semaines	//
Pays-Bas	Toutes les quatre semaines	Quatre
Pologne	Pas de conditions	Pas de conditions
Portugal	Pas de conditions spécifiques jusqu'en 2006 ; conditions variables depuis 2007	//
République Tchèque	Toutes les deux semaines	//
Royaume-Uni	Toutes les deux semaines	Dix
Slovaquie	Variable, de une fois par semaine à une fois toutes les quatre semaines	Une action par contrat
Suède	En moyenne toutes les six semaines (adultes six à huit semaines ; jeunes deux à trois semaines)	//
Suisse	Une fois par mois	De quatre à dix

Source : OCDE, *Perspective de l'emploi, 2007*

SÉVÉRITÉ DES RÈGLES SUR LA DISPONIBILITÉ À L'EMPLOI (2004)

Indice de 1 à 5



Source : Hasselpflug (2005)

BUDGET PAR PROGRAMME (2010)

Catégorie de programme	Coûts en euros
Conseil (interne ou externe)	132 880 000
Formation professionnelle	177 980 000
Placement / stage	192 720 000
Subventions salariales	1 138 170 000
Programmes de garantie	1 487 860 000

Source : Service public de l'emploi

Chômeurs assistés par des prestataires publics/privés

Selon le rapport annuel du SPES, la proportion de chômeurs assistés par des prestataires privés était de 44 % en 2010, ce qui veut dire que la proportion de chômeurs assistés par des prestataires publics était de 56 % durant la même année.

Modalités de gestion

Les auteurs estiment que les crédits publics alloués aux programmes analysés dans cette étude sont principalement répartis sous forme d'allocation fixe a priori. Une part significative des paiements est également exécutée en proportion du nombre de participants. La pratique du paiement « au résultat » est faible. De même, on peut dire que les rapports d'activité relatifs à la politique de l'emploi font une grande place à la mise en œuvre des prestations. Une place significative est cependant faite à la satisfaction des usagers et aux résultats obtenus.

À noter qu'un certain nombre de programmes pilotes ont été mis en œuvre et évalués aux fins de tester des réformes politiques ou de nouvelles modalités de gestion. Cela n'est cependant pas systématique.

Critères de performance

Domaine	Indice	Valeur cible en 2010
Clients	Nombre d'entreprises que le SPES a contactées	Au moins 273 167 entreprises
	Pourcentage d'employés qui sont satisfaits du soutien qu'ils reçoivent du SPES	90 %
	Pourcentage de demandeurs d'emploi qui sont satisfaits de leur plan d'action	75 %
Opérations	Pourcentage de demandeurs d'emploi qui ont trouvé un emploi ou commencé un programme du SPES relatif au marché du travail	7,6 %
	Pourcentage de demandeurs d'emploi inscrits à la garantie d'activité et de développement qui ont trouvé un emploi ou commencé des études	3,9 %
	Pourcentage de demandeurs d'emploi inscrits à un programme de garantie d'activité jeune qui ont trouvé un emploi ou commencé un emploi jeune	8,4 %
	Pourcentage d'immigrants venant d'arriver qui ont trouvé du travail ou commencé des études	7,1 %
	Pourcentage de chômeurs ayant des incapacités fonctionnelles qui ont trouvé du travail ou commencé des études	5,7 %
	Pourcentage de demandeurs d'emploi qui ont les connaissances nécessaires concernant les conditions relatives aux allocations chômage	90 %
	Pourcentage de cadres qui sont satisfaits du conseil et du soutien qu'ils ont reçu	75 %
	Nombre de demandeurs d'emploi dans le A-package (APR, PPP, PKU)	23 000 par mois
	Pourcentage de participants au programme de garantie d'un acteur complémentaire	20 %
	30 jours après avoir complété le programme d'introduction, les demandeurs d'emploi auront un emploi, des études ou participeront à un programme pour le marché du travail	75 %
Employés/co-travailleurs	Chiffres sur la santé des employés du SPES	70 % des employés sont en bonne santé
	Employés du SPES qui sont satisfaits de leur apprentissage et leur développement personnel	Note moyenne de 7 sur une échelle de 1 à 10
	Employés du SPES qui sont satisfaits du dialogue employé-employeur (<i>verksamhetsdialog</i>)	Note moyenne de 7 sur une échelle de 1 à 10
Économie	Les résultats économiques de divergent pas trop des objectifs établis dans les budgets	75 % des budgets ne divergent pas des niveaux de tolérance établis

Source : Service public de l'emploi

F. BIBLIOGRAPHIE

Benmarker, Helge, Grönqvist, Erik, Öckert, Björn 2009, *Effects of outsourcing employment services: evidence from a randomized experiment*, Working Paper 2009:23, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

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

www.ec.europa.eu/esf/BlobServlet?docId=160&langId=en

Engström, Per, Hesselius Patrik, Holmlund Bertil 2009, *Vacancy referrals, job search and the duration of unemployment: a randomized experiment*, Working Paper 2009:3, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

Forslund, Anders, Frederiksson, Peter, Vikström, Johan 2011, *What active labor market policy works in a recession?* Working Paper 2011:2, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

Hägglund, Pathric 2009, *Experimental evidence from intensified placement efforts among unemployed in Sweden*, Working Paper 2009:16, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

Hägglund, Pathric 2006, *Are there pre-programme effects of Swedish active labour market policies? Evidence from three randomised experiments*, Working Paper 2006:2, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

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

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#statistics

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

Lagerström, Jonas 2011, *How important are caseworkers? New evidence from Swedish employment offices*, Working Paper 2011:10, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Uppsala.

Lechner, M, Wunsch, C 2009, *Are Training Programmes More Effective when Unemployment is High?* Journal of Labour Economics, 27(4): 653-692

OECD 2004, *The Swedish Activity Guarantee*, Social, Employment, and Migration Working papers, Paris

OECD 2007, Employment outlook.

<http://www.oecd.org/dataoecd/53/41/38976231.pdf>

OECD 2011, 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 2011, Database of registered unemployed and job vacancies.

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=MEILABOUR>

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

Prime Minister's Office 2008, *The Swedish reform programme for growth and jobs 2008-2010*. <http://regeringen.se/sb/d/574/a/113659>

The Public Employment Service 2011, Annual report on labour market programs 2010.

<http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.60698af7130ff01284080002492/arbetsmarknadspolitiska-program2011.pdf>

The Public Employment Service 2011, Annual report 2010.

<http://www.arbetsformedlingen.se/download/18.3e418bad12dec338405800011960/arsredovisning-2010.pdf>

The Public Employment Service 2011, Internal database.

<http://www.arbetsformedlingen.se/Om-oss/Statistik-prognoser.html>

The Swedish National Institute of Economic Research 2010, *Fördjupning: Regeringens reformer och ekonomiska drivkrafter för arbete*.

<http://www.konj.se/download/18.4d177c5b12cd2f88760800013029/Regeringens+reformer+och+ekonomiska+drivkrafter+f%C3%B6r+arbete.pdf>

The Swedish Unemployment Insurance Board 2011, Internal database.

<http://www.iaf.se/Statistik/>

Scruggs, Lyle 2011, The comparative welfare entitlements dataset.

<http://sp.uconn.edu/~scruggs/>

Statistics Sweden 2011, The labour force survey.

http://www.scb.se/Pages/Product_23262.aspx