

Document d'études

direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

DARES

Numéro 178

Décembre 2013

L'accompagnement des demandeurs d'emploi : enseignements des évaluations

Gwenn Parent,
Olivia Sautory,
Rozenn Desplatz
(Dares)

Les documents d'études sont des documents de travail ;
à ce titre, ils n'engagent que leurs auteurs
et ne représentent pas la position de la DARES



MINISTÈRE
DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI,
DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE
ET DU DIALOGUE SOCIAL

SOMMAIRE

<i>RESUME</i>	<i>P.5</i>
<i>INTRODUCTION</i>	<i>P.7</i>
<i>CHAPITRE 1 :</i> <i>LES PROGRAMMES D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE</i>	<i>P.13</i>
<i>CHAPITRE 2 :</i> <i>CONTROLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI ET SANCTIONS</i>	<i>P.33</i>
<i>CHAPITRE 3 :</i> <i>LES MODELES STATISTIQUES DE PROFILAGE ET DE CIBLAGE</i>	<i>P.55</i>
<i>CHAPITRE 4 :</i> <i>EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI</i>	<i>P.65</i>

Nous remercions Céline Gratadour pour sa participation aux premières étapes de ce document d'études et Oana Calavrezo pour le travail préparatoire important réalisé sur les modèles statistiques de profilage et de ciblage. Nous remercions également Cyril Nouveau et Christel Colin pour leur relecture attentive et leurs remarques avisées. Les auteurs restent seuls responsables des erreurs ou omissions qui subsisteraient.

RESUME

L'accompagnement des demandeurs d'emploi constitue le cœur des stratégies dites « d'activation » des chômeurs. S'appuyant sur une revue de littérature internationale des expériences menées principalement en France et en Europe, ce document d'études présente les principaux résultats des travaux empiriques d'évaluation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, tant dans son contenu que dans sa mise en œuvre. Quatre aspects sont étudiés :

- les dispositifs d'accompagnement renforcé, qui permettent d'aider, de manière relativement intensive, le demandeur d'emploi dans ses recherches d'emploi et visent à l'accompagner vers un retour à l'emploi durable,
- les contrôles et les sanctions, qui permettent de vérifier la disponibilité à l'emploi du chômeur et l'effectivité de ses recherches d'emploi, constituant ainsi la contrepartie du principe d'obligations mutuelles, et de le sanctionner en cas de manquement à ses obligations,
- le profilage et le ciblage statistiques des demandeurs d'emploi, permettant leur orientation vers tel ou tel programme (accompagnement, formation...),
- le rôle des acteurs de l'accompagnement, qu'il s'agisse des conseillers du service public de l'emploi ou d'organismes privés en cas d'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Cette revue de littérature se concentre par ailleurs sur les évaluations micro-économétriques de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il s'agit d'identifier l'impact de ses différentes modalités, tant sur les taux de retour à l'emploi que sur la qualité des emplois retrouvés (stabilité et salaire). Les questions de mise en œuvre de ces politiques sont également abordées lorsqu'elles ont fait l'objet de questionnements dans le cadre de ces évaluations. Une attention particulière est portée à l'hétérogénéité des effets selon les différents types de publics.

Mots clés : accompagnement des demandeurs d'emploi, contrôle de la recherche d'emploi, sanctions, profilage, ciblage, externalisation de l'accompagnement, opérateurs privés.

INTRODUCTION

L'accompagnement : contenu, effets empiriques et impact sur la trajectoire des demandeurs d'emploi

Dès 1964, le Conseil de l'OCDE recommandait le transfert des ressources consacrées aux mesures passives du marché du travail (principalement l'indemnisation des chômeurs) vers les mesures actives, qui combinent accompagnement et aide au chômeur dans sa recherche d'emploi d'une part et contrôle de sa disponibilité et de sa recherche effective d'emploi d'autre part. Le développement des « politiques actives du marché du travail » (PAMT) sont la marque de ces stratégies d'activation¹, qu'il s'agisse de l'accompagnement plus ou moins renforcé, des formations des demandeurs d'emploi, ou des subventions à l'emploi (emplois aidés)².

S'appuyant sur une revue de littérature internationale des expériences menées principalement en France et en Europe, ce document d'études présente les principaux résultats des travaux empiriques d'évaluation de **l'accompagnement des demandeurs d'emploi**, qui constitue le cœur des stratégies d'activation, tant dans son contenu que dans sa mise en œuvre. Quatre aspects de cet accompagnement sont étudiés :

- les dispositifs d'accompagnement renforcé (chapitre 1) qui permettent d'aider, de manière relativement intensive, le demandeur d'emploi dans ses recherches d'emploi et visent à l'accompagner vers un retour à l'emploi durable,
- les contrôles et les sanctions (chapitre 2), qui permettent de vérifier la disponibilité à l'emploi du chômeur et l'effectivité de ses recherches d'emploi, constituant ainsi la contrepartie du principe d'obligations mutuelles, et de le sanctionner en cas de manquement à ses obligations,
- le profilage et le ciblage statistiques des demandeurs d'emploi, permettant leur orientation vers tel ou tel programme (chapitre 3),
- le rôle des acteurs de l'accompagnement, qu'il s'agisse des conseillers du service public de l'emploi (SPE) (chapitre 1), ou d'organismes privés en cas d'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (chapitre 4).

L'accent est ainsi mis sur les services de placement, le contenu de l'accompagnement proposé (accompagnement renforcé par exemple) et leurs modalités de mise en œuvre. Ce document d'études ne traite pas en revanche des deux autres formes de PAMT : les formations professionnelles et les subventions à l'emploi.

Cette revue de littérature se concentre par ailleurs sur les évaluations micro-économétriques de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il s'agit d'identifier l'impact de ses différentes modalités, tant sur les taux de retour à l'emploi que sur la qualité des emplois retrouvés (stabilité et salaire). Les questions de mise en œuvre de ces politiques sont également abordées lorsqu'elles ont fait l'objet de questionnements dans le cadre de ces évaluations. Une attention particulière est portée à l'hétérogénéité des effets selon les différents types de publics. Ce document ne synthétise pas les travaux d'évaluation macro-économétrique reposant sur des comparaisons internationales.

Le processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi au sein des services publics de l'emploi

Le principe d'obligations mutuelles se concrétise, souvent dès l'inscription comme demandeur d'emploi, par la signature d'un plan d'actions individuel entre le demandeur d'emploi et le SPE (ou l'organisme privé

¹ Pour une présentation plus large des stratégies d'activation et une estimation macroéconométrique de leurs effets, on pourra se rapporter aux rapports sur les *Perspectives de l'Emploi* de l'OCDE (2006, 2009, 2012, 2013).

² Pour une méta-analyse des travaux micro-économétriques sur les programmes actifs du marché du travail, voir Card, Kluge et Weber (2010).

auquel le suivi du demandeur d'emploi a été confié, chapitre 4), spécifiant les obligations réciproques auxquelles s'engagent les deux parties. Ces plans d'actions individuels sont un élément essentiel du processus d'accompagnement vers l'emploi et jouent un rôle central dans la politique d'activation des demandeurs d'emploi. En règle générale, ces plans d'actions conclus par les SPE sont juridiquement contraignants, tant pour l'usager que pour le SPE, et des sanctions sont imposées en cas de non respect des engagements.

Souvent également lors de l'entrée au chômage, les SPE cherchent à identifier les personnes les plus vulnérables et les plus éloignées du marché du travail afin de leur proposer des services spécifiques. Cette identification des personnes les plus éloignées du marché du travail est réalisée grâce à des méthodes de profilage et de ciblage. Celles-ci peuvent reposer sur le seul jugement/diagnostic d'un conseiller ; elles peuvent aussi résulter de l'application de critères simples (le sexe, l'âge, les qualifications du chômeur). Un troisième type de profilage/ciblage recourt à des techniques statistiques mobilisant des données détaillées relatives au chômeur et au marché du travail (le chapitre 3 traite spécifiquement de ce dernier type de profilage/ciblage).

- Pour les publics identifiés comme les plus en difficulté, est souvent prévue la possibilité d'une orientation précoce vers des programmes actifs du marché du travail, dont des programmes d'accompagnement renforcé (chapitre 1) qui peuvent être mis en œuvre par le service public de l'emploi lui-même ou sous-traités à des organismes privés (chapitre 4).
- Pour les personnes les moins éloignées du marché du travail, un certain nombre de services publics prévoient une période « passerelle » (nommée *gateway period* au Royaume-Uni), d'une durée variant de 6 à 18 mois, pendant laquelle les chômeurs sont laissés relativement autonomes dans leurs recherches d'emploi, tout en pouvant bénéficier de conseils ou d'ateliers pour outiller cette recherche d'emploi (aide à la rédaction de CV, de lettre de motivation ...). L'effectivité des recherches d'emploi est contrôlée par le SPE et des sanctions peuvent être appliquées en cas de manquement aux obligations de recherche d'emploi (chapitre 2). A l'issue de cette phase, les personnes qui n'ont pas retrouvé d'emploi peuvent être orientées vers des programmes actifs du marché du travail auxquels la participation est souvent obligatoire, comme des dispositifs d'accompagnement renforcé (chapitre 1).

Les effets attendus de l'activation et les différentes méthodes d'évaluation d'impact des politiques d'accompagnement

Les effets des différents mécanismes d'activation peuvent être temporellement décalés par rapport à leur mise en œuvre. Avant même l'entrée dans le programme, l'annonce de la participation à un programme d'accompagnement renforcé peut induire un effet de menace ou au contraire un effet d'attraction selon que le demandeur d'emploi est peu enclin à y participer ou au contraire qu'il en anticipe un effet positif sur ses chances de retrouver un emploi. Ces deux effets *ex ante* le conduisent à intensifier (respectivement réduire dans le cas de l'effet d'attraction) ses efforts de recherche d'emploi avant le début du programme. Les contrôles et sanctions sont également assortis d'effets de menace importants. Pendant un programme d'accompagnement renforcé (ou de formation), un effet de verrouillage peut également s'observer, conduisant à une diminution des efforts de recherche d'emploi et donc à une baisse du taux de retour à l'emploi des chômeurs. Il peut apparaître par exemple lorsque le dispositif mobilise fortement le demandeur d'emploi et ne lui laisse pas assez de temps pour postuler à des offres d'emploi. Enfin, dans la mesure où un programme accroît l'employabilité ou l'efficacité de la recherche d'emploi d'un chômeur, son impact sur le retour à l'emploi et la qualité de l'emploi retrouvé peut être observé plusieurs mois ou plusieurs années après la fin du programme.

L'évaluation de l'impact d'un dispositif de politique active du marché du travail sur le retour à l'emploi se heurte à de nombreuses difficultés méthodologiques. Pour mesurer cet impact, il faudrait comparer les trajectoires des demandeurs d'emploi qui bénéficient d'un programme à celles qu'ils auraient connu s'ils n'en avaient pas bénéficié. Or, cette situation « contrefactuelle » ne peut par définition pas être observée, et il n'est pas possible de comparer « simplement » les trajectoires des demandeurs d'emploi qui bénéficient d'un programme à celles des demandeurs d'emploi qui n'en ont pas bénéficié, les bénéficiaires ayant des caractéristiques différentes des non bénéficiaires qui font que les trajectoires des deux groupes auraient été différentes même en l'absence de programme (**biais de sélection**) . L'idée clé des évaluations micro-

économétriques est alors d'identifier deux groupes de demandeurs d'emploi les plus semblables possibles et ne différant que par le fait d'avoir bénéficié du programme de politique d'emploi (« groupe de traitement ») ou non (« groupe de contrôle » ou « groupe témoin »). Plus le groupe de contrôle se rapproche de la situation contrefactuelle recherchée et plus le biais de sélection est faible.

Deux grands types d'évaluations microéconomiques permettent d'identifier quels sont les effets de l'accompagnement des demandeurs d'emploi :

- Un premier ensemble d'évaluations d'impact sont basées sur des expériences aléatoires. Dans ces expérimentations randomisées (appelées aussi expérimentations contrôlées), un échantillon d'individus éligibles au programme est sélectionné, puis divisé de manière aléatoire, par tirage au sort, en deux groupes : un groupe de bénéficiaires qui participeront au programme évalué (groupe de traitement) et un autre qui n'y participeront pas (groupe de contrôle ou témoin). Tirer les bénéficiaires au hasard permet de construire *a priori* deux populations ayant la même distribution en termes de caractéristiques observables et non observables et ainsi de s'affranchir de tout biais de sélection.
- Une seconde série de travaux s'appuie sur des méthodes d'évaluation non-expérimentales. L'idée est alors d'introduire un nombre élevé de variables de contrôle pour limiter au maximum le biais de sélection, de procéder à des appariements associant à chaque bénéficiaire d'un programme un ou plusieurs individus qui n'y participent pas mais ayant des caractéristiques observables identiques, afin de créer un groupe de contrôle pour le groupe de traitement³.

Les méthodes d'expérimentations contrôlées permettent de traiter directement du biais de sélection. Les méthodes d'estimation non expérimentales reposent quant à elles sur des hypothèses identificatrices plus fortes et sont ainsi moins robustes. Introduites d'abord aux Etats-Unis dans les années 1980, les méthodes expérimentales sont apparues en Europe dans les années 1990. La priorité a été donnée dans ce document d'études à la présentation des résultats empiriques issus d'évaluations basées sur de telles expériences aléatoires. Quelques études sur données non expérimentales sont également présentées, lorsque leur méthode a été jugée robuste ou que l'article est une référence incontournable de la littérature correspondante.

Principaux enseignements des évaluations sélectionnées dans la littérature

Les **dispositifs d'accompagnement renforcé** des chômeurs visent à améliorer leurs chances de retour à l'emploi (chapitre 1). Ils cherchent également à améliorer la stabilité et la qualité des emplois retrouvés en améliorant l'adéquation entre les offres et les demandes d'emploi. Ils permettent d'accompagner plus intensément les chômeurs dans leur recherche d'emploi, d'outiller cette recherche et de guider le demandeur d'emploi dans ses démarches auprès des entreprises. Ils se traduisent le plus souvent par une augmentation de la fréquence des entretiens entre le conseiller de l'agence publique de l'emploi (ou d'organismes privés en charge de l'accompagnement) et le chômeur. Il ressort de la littérature empirique que :

- Les dispositifs de suivi renforcé permettent de réduire de façon significative les durées de chômage et de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs. Ces dispositifs permettent également d'allonger la durée de l'emploi retrouvé.
- Le renforcement de l'accompagnement se traduit souvent par un durcissement des procédures de contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi (cf. chapitre 2). Il est ainsi parfois difficile de démêler les effets du renforcement du contrôle de ceux du renforcement de l'accompagnement de la recherche d'emploi.
- Les dispositifs d'accompagnement renforcé sont d'autant plus efficaces que le niveau d'accompagnement proposé aux demandeurs d'emploi est intensif.
- Les évaluations aboutissent à des résultats contrastés selon l'ancienneté au chômage. Si certains programmes apparaissent plus efficaces en début de parcours, leur surcoût par rapport à l'aide classique

³ D'autres méthodes non expérimentales existent –notamment les variables instrumentales ou le contrôle de l'hétérogénéité inobservée par des modèles de sélection (Heckman, 1979)- mais les études citées dans ce document d'études ne se basent pas sur ces autres méthodes non expérimentales.

à la recherche d'emploi nécessite de les réserver aux publics identifiés comme les plus éloignés du marché du travail et les plus en difficulté.

Le **contrôle de la recherche d'emploi** est un processus visant à vérifier que les demandeurs d'emploi se sont engagés dans des activités de recherche d'emploi suffisantes pour pouvoir continuer à percevoir des allocations chômage ([chapitre 2](#)). Le but est de contrebalancer l'effet désincitatif que la perception d'une allocation est susceptible d'avoir sur les efforts de recherche d'un nouvel emploi pour les personnes au chômage. Une **sanction** est une réduction voire une suppression de l'indemnisation d'un bénéficiaire d'allocations chômage, suite à la constatation d'une infraction aux exigences formulées par le service public de l'emploi. Les sanctions ont pour effet principal attendu de baisser le salaire de réserve du demandeur d'emploi (le salaire à partir duquel les personnes indemnisées acceptent un emploi), le poussant à accepter des emplois dont les salaires sont moins élevés.

- Les contrôles comme les sanctions ont des effets positifs sur le retour à l'emploi, mais négatifs sur la qualité des emplois retrouvés. Ces mécanismes d'activation incitent donc les demandeurs d'emploi à accepter des emplois moins stables et moins bien rémunérés. Ils peuvent également avoir des effets pénalisants sur le parcours professionnel ultérieur des personnes sanctionnées.
- Les contrôles comme les sanctions modifient les comportements de recherche d'emploi, avec notamment une substitution des canaux informels vers les canaux formels, ainsi que le timing de la recherche d'emploi et son intensité.
- Les contrôles comme les sanctions sont assortis d'effets « de menace » importants : ainsi la simple menace de contrôle/sanction modifie les comportements de tous les demandeurs d'emploi (sanctionnés comme non sanctionnés) et l'application réelle d'une sanction n'est pas en elle-même l'élément le plus efficace du système d'activation. Le poids relatif des effets *ex ante* (effet de menace d'une sanction) et des effets *ex post* (effet de l'application effective d'une sanction) sont cependant variables et dépendent de la durée, de l'ampleur et du timing des sanctions. Par ailleurs, l'effet des sanctions perdure au-delà de la période de réduction des allocations.

Le **profilage statistique** est une méthode permettant aux conseillers du service public de l'emploi de classer les demandeurs d'emploi en fonction de leur éloignement du marché du travail, apprécié généralement par leur risque de chômage de longue durée, afin de les orienter vers des mesures d'aide au retour à l'emploi adaptées à leur situation particulière ([chapitre 3](#)) : les demandeurs d'emploi identifiés comme étant les plus vulnérables sur le marché du travail, *i.e.* présentant les plus forts risques de chômage de longue durée, sont alors orientés vers les aides les plus intensives. Le **ciblage statistique** est quant à lui une méthode permettant aux conseillers du SPE d'orienter directement les demandeurs d'emploi vers les services d'aide au retour à l'emploi les plus profitables pour eux, c'est-à-dire dont ils pourront tirer le plus grand bénéfice. Le profilage et le ciblage peuvent répondre à une *logique d'équité*, en garantissant un accès aux prestations les plus intensives aux demandeurs d'emploi les moins employables, ou à une *logique d'efficacité*, en aidant davantage ceux qui tireront un plus grand bénéfice de l'aide.

- Les modèles de profilage statistique ne permettent pas toujours de prédire correctement le risque de chômage de longue durée. C'est néanmoins possible lorsque l'on dispose de bases de données suffisamment riches sur les demandeurs d'emploi.
- La plupart des évaluations du ciblage statistique sont réalisées *ex ante*, c'est-à-dire avant la mise en œuvre sur le terrain de ces outils. Elles montrent que le ciblage statistique serait plus efficace que le ciblage opéré par les conseillers du service public de l'emploi.

Le développement de la **sous-traitance de l'activité d'accompagnement** depuis la fin des années 1990 a permis de faire face à la montée du chômage de masse et a répondu à un objectif de mise en concurrence du service public de l'emploi et de diversification de l'offre de services aux demandeurs d'emploi ([chapitre 4](#)). Les différents services publics de l'emploi européens confient ainsi de plus en plus fréquemment à des opérateurs externes l'accompagnement de demandeurs d'emploi.

Deux risques principaux ont été identifiés. Le *risque d'écémage* consiste pour les opérateurs sous-traitants à ne recruter que les chômeurs les plus employables et donc les plus aisés à reclasser sur le marché du travail (risque d'opportunisme *ex ante*). Le *risque de parking* consiste pour les opérateurs externes à concentrer leurs moyens sur les chômeurs les plus employables parmi ceux qu'ils accompagnent effectivement, et à négliger les plus désavantagés sur le marché du travail car ceux-ci ne seraient pas assez rentables dans une logique privée de maximisation du profit des entreprises (risque d'opportunisme *ex post*).

- Les études les plus crédibles semblent converger sur le fait que le recours aux opérateurs privés est moins efficace pour le retour à l'emploi que le recours à l'opérateur public pour le même type d'accompagnement. En France, les différentes évaluations montrent que le service public assure un meilleur retour à l'emploi des demandeurs d'emploi que les opérateurs privés, mais que l'accompagnement est plus intensif lorsqu'il est réalisé par les opérateurs privés.
- La motivation du bénéficiaire et la liberté qui lui est laissée dans le choix du programme suivi voire de l'organisme qui l'accompagne peuvent également jouer un rôle important dans la réussite d'une externalisation d'accompagnement.
- Les évaluations montrent aussi que les opérateurs privés réagissent fortement aux incitations. Il est donc nécessaire de construire des contrats entre SPE et opérateurs externes pour lesquels les modalités de paiement sont les plus en rapport avec les objectifs visés.

Enfin, les analyses coûts/bénéfices sont rares dans la littérature, et celles existantes ne prennent pas en compte les effets différenciés selon les types de publics ni les effets d'équilibre général. Si les évaluations de l'efficacité des programmes d'accompagnement vers l'emploi se développent en Europe, les évaluations coûts/bénéfices font encore trop souvent défaut ou sont incomplètes ; elles éclaireraient pourtant les décideurs politiques sur la stratégie la plus rentable.

Références :

Card D., Kluve J., Weber A., 2010, "Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 120(548).

Heckman J., 1979, "Sample Selection Bias as a Specification Error", *Econometrica*, 47(1): 153-161.

OCDE, 2006, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE, 2009, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009 : Faire face à la crise de l'emploi*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE, 2012, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2012*, Éditions OCDE, Paris.

OCDE, 2013, *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2013*, Éditions OCDE, Paris.

CHAPITRE 1 : LES PROGRAMMES D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCÉ

Afin d'accompagner plus intensément certains chômeurs dans leur recherche d'emploi, des programmes d'accompagnement renforcé ont été mis en place dans plusieurs pays, soit de manière généralisée (Etats-Unis, Royaume-Uni, France, Roumanie), soit de manière expérimentale (France, Pays-Bas, Suède, Danemark, Suisse). Ces programmes sont très divers, que ce soit en termes de publics auxquels ils s'adressent ou dans la nature et le volume des aides et services offerts aux demandeurs d'emploi.

Les dispositifs d'accompagnement renforcé visent à améliorer les chances de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Ils cherchent également à améliorer la stabilité et la qualité des emplois retrouvés en améliorant l'adéquation entre les offres et les demandes d'emploi. Ils se traduisent le plus souvent par une augmentation de la fréquence des entretiens entre le conseiller de l'agence publique de l'emploi (ou d'organismes privés en charge de l'accompagnement) et le chômeur.

Les évaluations disponibles portent principalement sur des expérimentations contrôlées qui reposent sur l'affectation aléatoire (par tirage au sort) des chômeurs à un groupe de traitement qui bénéficie d'aides élargies à la recherche d'emploi ou à un groupe de contrôle qui reçoit les services habituels. Ces méthodes permettent de s'affranchir des biais de sélection qui sont inhérents aux évaluations conduites à partir de données non expérimentales. Ces biais, qui affectent l'impact estimé du dispositif, reflètent des écarts résiduels de caractéristiques entre chômeurs bénéficiaires et non bénéficiaires du dispositif.

Les expérimentations contrôlées d'accompagnement renforcé ont démarré aux Etats-Unis dans les années 1980⁴ puis en Europe dans les années 1990⁵. Même si elles se développent en Europe, elles restent encore peu nombreuses. Elles ont été menées dans quelques pays comme la France (dispositifs « OPP » et « CVE »⁶, « jeunes diplômés »⁷), le Royaume-Uni (programme « Restart »⁸), les Pays-Bas (programme « Counselling and Monitoring »⁹), la Suède¹⁰, le Danemark (programme « Quickly back to work 2 »¹¹) et la Suisse¹².

Pour la France, on dispose également de deux évaluations du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) conduites à partir de données non expérimentales¹³. La Roumanie a également conduit une évaluation de ce type à la fin des années 2000¹⁴.

Quelle que soit la méthodologie adoptée, les évaluations disponibles des programmes d'accompagnement renforcé convergent dans leurs principaux résultats (section II.1). On peut en retenir les points suivants :

- Les dispositifs de suivi renforcé permettent de réduire de façon significative les durées de chômage et de favoriser le retour à l'emploi des chômeurs. D'après ces études, ces dispositifs améliorent également la stabilité de l'emploi en permettant aux bénéficiaires d'accéder à des emplois de durée plus longue.
- Il est parfois difficile de démêler les effets du renforcement du contrôle de ceux du renforcement du suivi de la recherche d'emploi (cf. chapitre 2 « Les contrôles et les sanctions »). En effet, le renforcement du suivi s'est souvent traduit par un durcissement des procédures de contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi. Cependant, certaines prestations d'accompagnement renforcé ont été expérimentées sans

⁴ Meyer (1995).

⁵ Fougère (2000).

⁶ Behagel, Crépon et Gurgand (2009).

⁷ Crépon et al. (2011) et Crépon et al. (2012).

⁸ Dolton et O'Neill (1996 et 2002).

⁹ Van den Berg et van der Klaauw (2006).

¹⁰ Hägglund (2006 et 2009).

¹¹ Pedersen, Rosholm et Svarer (2012).

¹² Arni (2011a et 2011b).

¹³ Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2005) et Fougère, Kamionka et Prieto (2010).

¹⁴ Rodriguez-Planas et Jacob (2010).

renforcement du contrôle. Les évaluations de ces prestations permettent donc d'isoler l'effet propre du suivi renforcé. Elles concluent également à son efficacité.

- Les dispositifs d'accompagnement renforcé sont d'autant plus efficaces que le niveau d'accompagnement proposé aux demandeurs d'emploi est intensif, même si on ne dispose pas d'études permettant de documenter précisément jusqu'à quelle limite cette intensification est efficace.
- Certains programmes d'accompagnement renforcé pour lesquels l'efficacité a pu être mesurée par sous-populations ont plutôt montré qu'ils sont plus efficaces pour les jeunes et les plus diplômés. Selon les évaluations, les effets peuvent être plus forts pour les femmes ou pour les hommes. Elles aboutissent également à des résultats contrastés selon l'ancienneté au chômage. Certains programmes apparaissent plus efficaces auprès des personnes récemment entrées au chômage qu'auprès des personnes en situation de chômage de longue durée¹⁵. Si ce résultat plaide en faveur d'une mise en place rapide après l'inscription au chômage, le coût élevé d'un renforcement de l'accompagnement nécessite probablement de cibler les personnes bénéficiaires de ces programmes. D'autres évaluations ne décèlent pas d'effet différencié du programme selon l'ancienneté au chômage¹⁶, et d'autres suggèrent que l'accompagnement est peu efficace lorsque les chômeurs ont déjà de bonnes chances de retrouver un emploi¹⁷ ;

D'autres évaluations, plus rares, se sont intéressées plus spécifiquement au rôle des conseillers dans le retour à l'emploi des chômeurs. Elles ont été réalisées à partir de données suisses non expérimentales. Différentes dimensions ont été analysées : leur profil sociodémographique (en termes d'âge, de sexe, de niveau d'éducation, etc.), leur attitude vis-à-vis des chômeurs (coopérative ou au contraire autoritaire), l'importance de leur réseau parmi les employeurs. Ces études mettent en avant le rôle important rempli par les conseillers qui peuvent favoriser de manière significative le retour à l'emploi des chômeurs qu'ils accompagnent (section II.2).

Si ces évaluations soulignent l'efficacité des dispositifs d'accompagnement renforcé (entretiens, rôle des conseillers), elles ne permettent généralement pas de prendre en compte les effets d'équilibre général. Or ces derniers peuvent amoindrir l'ampleur des effets obtenus si le dispositif d'accompagnement conduit à faciliter le retour à l'emploi des chômeurs bénéficiaires au détriment des non-bénéficiaires. Ainsi, elles ne permettent pas de savoir quel serait l'impact d'une généralisation de ces accompagnements renforcés. Les quelques études disponibles semblent indiquer l'existence d'effets de substitution entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires (section II.3).

Enfin, seule une partie des évaluations existantes comprennent des informations sur le coût de l'accompagnement renforcé, et permettent ainsi d'éclairer par une analyse coûts-bénéfices l'allocation des moyens entre un programme d'accompagnement renforcé et d'autres dispositifs de politique de l'emploi. Les analyses coûts-bénéfices existantes prennent rarement en compte les effets différenciés selon les types de publics ni les effets d'équilibre général.

I. EFFETS ATTENDUS D'UN PROGRAMME D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE

Nature de l'accompagnement

Les dispositifs d'accompagnement renforcé des chômeurs permettent d'accompagner plus intensément les chômeurs dans leur recherche d'emploi, d'outiller cette recherche et de guider les demandeurs d'emploi dans leurs démarches auprès des entreprises. Ils se traduisent souvent par des entretiens plus nombreux ou plus longs entre les conseillers de l'agence publique de l'emploi ou d'organismes privés et les chômeurs. En définitive, les conseillers disposent de davantage de temps pour exercer leurs missions habituelles : faire le point sur les progrès de l'activité de recherche (candidatures envoyées depuis le dernier entretien, entretiens

¹⁵ Programme *Restart* au Royaume-Uni (Dolton et O'Neill, 2002 et 2006) et expérimentations CVE en France (Behagel, Crépon et Gurgand, 2009).

¹⁶ Programme de coaching en Suisse (Arni, 2011a).

¹⁷ Programme *Counselling & Monitoring* aux Pays-Bas (Van den Berg et Van der Klaauw, 2006).

d'embauche, etc.) et éventuellement contrôler les informations fournies par les chômeurs ; affiner leur projet professionnel et analyser le marché du travail sur lequel ils se placent ; les conseiller sur la façon de présenter leur candidature ; les orienter dans leur recherche d'emploi ; les mettre en contacts directs avec les employeurs ; les diriger vers d'autres mesures comme des formations adaptées à leur projet professionnel ou des emplois aidés ; etc. De plus, les chômeurs peuvent parfois bénéficier de prestations spécifiques dans le cadre de dispositifs d'accompagnement renforcé.

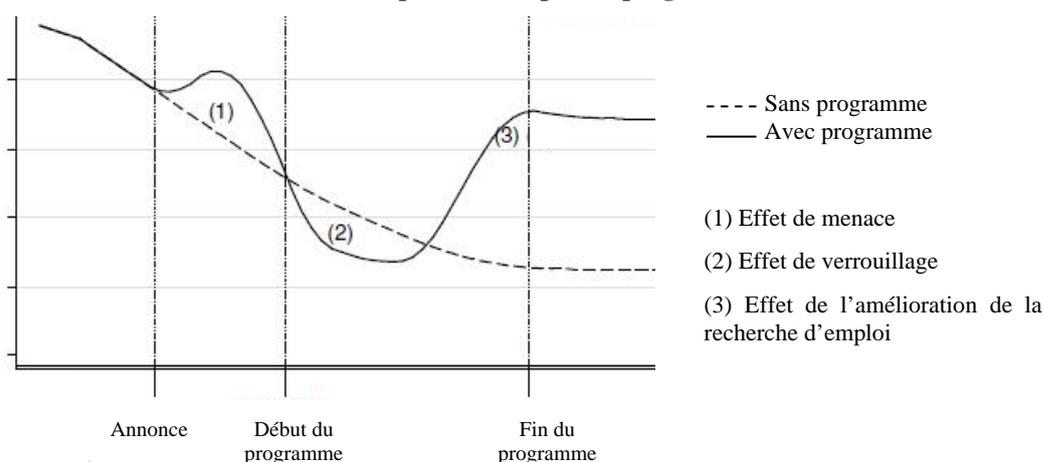
Effets attendus

Les dispositifs d'accompagnement renforcé visent à **réduire les durées de chômage** et **favoriser le retour à l'emploi des chômeurs**. Cet effet de l'accompagnement est attendu pendant et après le passage par ce dispositif (effet (3), figure 1). En outre, par rapport à d'autres mesures actives, ils ont l'intérêt de créer peu de « mauvaises » incitations : ainsi, contrairement aux sanctions, ils n'incitent pas les chômeurs à accepter des emplois qui ne seraient pas adaptés à leur profil par crainte d'être sanctionnés. Ces dispositifs visent au contraire également à **favoriser la stabilité et la qualité des emplois retrouvés** en améliorant l'adéquation entre les chômeurs et les emplois vacants.

Comme les autres programmes actifs du marché du travail, ils peuvent toutefois s'accompagner d'effets avant et pendant le déroulement du programme (figure 1). *Avant sa mise en place*, l'annonce de la participation à un programme d'accompagnement renforcé peut induire un **effet de menace** (effet (1)) : le demandeur d'emploi, s'il est peu enclin à y participer, peut décider d'intensifier ses recherches avant le début du programme ce qui peut conduire à une augmentation de la probabilité d'obtenir des entretiens d'embauche et donc aussi à une augmentation des taux de sortie vers l'emploi. Inversement, l'annonce de la participation au programme peut générer un **effet d'attraction** : le demandeur d'emploi peut volontairement réduire ses démarches de recherche d'emploi dans l'attente du programme dont il espère qu'il lui permettra d'accéder à de meilleures offres d'emploi.

Pendant le programme, un **effet de verrouillage** (effet (2)) peut s'observer conduisant à une diminution du retour à l'emploi des chômeurs. Il peut être dû à l'anticipation par les bénéficiaires d'un effet positif du programme sur le retour à l'emploi durable et sur le niveau de leur salaire. Il peut aussi apparaître lorsque le dispositif mobilise fortement le demandeur d'emploi et ne lui laisse pas assez de temps pour postuler à des offres d'emploi. Cet effet s'observe surtout dans le cas des formations mais peut également se manifester dans le cas de politiques de suivi renforcé.

Figure 1 : Effets attendus d'un programme de suivi renforcé sur la probabilité de retour à l'emploi, avant, pendant et après le programme



II. RESULTATS DES EVALUATIONS EMPIRIQUES

II.1. L'EVALUATION DES EFFETS DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE

Les premiers dispositifs testés avaient le plus souvent un double objectif de renforcement de l'accompagnement et de renforcement du contrôle de la recherche d'emploi des chômeurs. Ils ont été évalués grâce à des expérimentations contrôlées dès les années 1980 aux Etats-Unis et dans les années 1990 en Europe. Des dispositifs plus récents consistent uniquement en des prestations d'accompagnement renforcé. Certains ont donné lieu à des évaluations non expérimentales ; d'autres à des expériences contrôlées.

Les résultats des évaluations de dispositifs renforçant à la fois l'accompagnement et le contrôle des demandeurs d'emploi

Les premières expérimentations contrôlées de dispositifs d'accompagnement renforcé ont démarré aux Etats-Unis dans les années 1980 puis en Europe dans les années 1990. Dans un rapport du Conseil d'analyse économique sur le Plein Emploi en 2000, une synthèse détaillée des expérimentations conduites aux Etats-Unis, au Royaume-Uni et aux Pays-Bas a été réalisée par Fougère (2000). Ces expérimentations visaient également à renforcer le contrôle des chômeurs¹⁸. Les conclusions de ces premières expérimentations peinent donc à isoler l'effet du renforcement du suivi de l'effet du contrôle accru :

- Aux **Etats-Unis**, cinq expérimentations contrôlées ont été conduites dont les résultats ont été synthétisés par Meyer (1995). Elles portent sur les effets d'un accroissement des aides personnalisées à la recherche d'emploi. Elles ont conduit à une diminution de la durée moyenne de la période de chômage indemnisé (de 0,5 à 4 semaines selon les expériences). L'effet le plus élevé sur la durée du chômage est obtenu dans l'expérience du Nevada, qui consiste en une aide particulièrement intense et un suivi des chômeurs réalisé en permanence par les mêmes agents des bureaux de placement. Meyer souligne cependant qu'il n'est pas évident de savoir si les effets proviennent d'un accroissement des aides à la recherche d'emploi ou d'un renforcement du contrôle. En effet, dans toutes les expériences, les conseillers vérifiaient l'activité de recherche d'emploi des chômeurs et leur éligibilité aux indemnités-chômage.
- Au **Royaume-Uni**, une expérience a été conduite en 1989 sur le programme *Restart* mis en œuvre en 1987 qui convoque les chômeurs tous les 6 mois à des entretiens pour les conseiller dans leurs recherches d'emploi et vérifier leur éligibilité aux indemnités-chômage¹⁹. Parmi les personnes éligibles au programme, c'est-à-dire entrant dans leur 6^{ème} mois de chômage, un groupe de contrôle a été constitué par tirage au sort. Pour ces chômeurs, le premier entretien a été décalé de 6 mois, intervenant au 12^{ème} mois de chômage²⁰. Dolton et O'Neill (1996) trouvent que l'entretien se traduit par une baisse significative de la durée moyenne de chômage. Le taux de chômage du groupe traité est plus faible entre le 6^{ème} et le 12^{ème} mois de chômage et jusqu'au 18^{ème} mois de chômage – fin de la période observée dans l'étude – que celui du groupe de contrôle, bien que ce dernier ait pu bénéficier de l'entretien au 12^{ème} mois. Dolton et O'Neill (2002) montrent que le premier entretien au 6^{ème} mois de chômage continue à produire ses effets cinq ans après pour les hommes uniquement (diminution du taux de chômage des hommes de 6 points de pourcentage 5 ans après le bénéfice du premier entretien). Ce résultat indique l'importance de ne pas retarder excessivement la mise en place d'une aide à la recherche d'emploi durant la période de chômage pour éviter un chômage de longue durée stigmatisant et propice au découragement. L'analyse coût-bénéfice réalisée par Dolton et O'Neill (2002) montre que, pour les hommes, sur les cinq années suivant l'expérience, le programme génère davantage de bénéficiaires en termes d'indemnités-chômage relativement à

¹⁸ En accroissant la fréquence des entretiens, l'accompagnement renforcé implique souvent un accroissement des contrôles. Cependant, certains programmes adoptent explicitement un objectif de renforcement du contrôle de la recherche d'emploi, et y consacrent un temps dans les entretiens supplémentaires. Dans d'autres programmes, au contraire, le renforcement de l'accompagnement est uniquement consacré à l'aide à la recherche d'emploi.

¹⁹ Il s'agit d'entretiens obligatoires sous peine de suspensions d'allocations.

²⁰ Cette expérimentation permet ainsi d'évaluer l'effet d'un renforcement de l'accompagnement, même si celui-ci reste, dans ce programme, peu intensif (un entretien tous les six mois) par rapport à ce que l'on observe dans la plupart des autres dispositifs d'accompagnement renforcé.

son coût de mise en œuvre. Par ailleurs, si le programme réduit la durée du chômage et accélère le retour à l'emploi, il n'a pas d'impact sur la durée de l'emploi retrouvé²¹. Enfin, les auteurs suggèrent qu'une part importante de l'impact à court terme pourrait découler de l'effet de menace associé à la vérification renforcée des critères d'éligibilité mentionnée dans l'invitation au programme *Restart*, tandis que l'impact à long terme proviendrait en grande partie de l'aide renforcée et des autres services procurés au cours des entretiens.

- **Aux Pays-Bas**, l'expérience menée en 1998 sur le programme « Counselling & Monitoring » (C&M c'est-à-dire littéralement « Conseil et surveillance ») conduit à des résultats différents des expériences précédentes. Ce programme purement expérimental s'adressait à des demandeurs d'emploi considérés comme ayant suffisamment de compétences (en termes d'expérience professionnelle, de diplôme, etc.) pour avoir une probabilité élevée de retour à l'emploi même en l'absence d'accompagnement²². L'expérimentation a été menée auprès de chômeurs ayant commencé à percevoir des allocations chômage entre août et décembre 1998 dans deux agences locales pour l'emploi situées dans deux des plus grandes villes des Pays-Bas. Elle s'est terminée en février 1999. La moitié des personnes a été affectée aléatoirement au groupe de traitement et l'autre moitié au groupe de contrôle. Les chômeurs du groupe de traitement participaient à des entretiens mensuels pendant 6 mois, tandis que les chômeurs du groupe de contrôle échangeaient uniquement avec les conseillers des agences locales par le biais de formulaires rendant compte de leurs activités de recherche d'emploi. Van den Berg et van der Klaauw (2006) concluent à un impact positif mais non significatif du programme sur le retour à l'emploi²³. Deux raisons sont avancées par les auteurs. En premier lieu, les participants étaient des chômeurs ayant déjà de bonnes chances de trouver un emploi. Or, ces chômeurs pourraient avoir tendance à utiliser davantage les canaux de recherche d'emploi informels, plus efficaces pour eux que les canaux formels. Dans la mesure où le canal formel de recherche d'emploi est le seul à pouvoir être contrôlé, il est possible qu'ils aient remplacé leurs canaux de recherche informels par les canaux formels, ce qui aurait conduit à une perte d'efficacité (cf. chapitre 2). En second lieu, l'aide procurée par les agents du service public de l'emploi était probablement insuffisante, notamment en termes de mises en contacts entre chômeurs et employeurs, et aurait juste permis de contrebalancer les effets négatifs du contrôle pour ces demandeurs d'emploi²⁴.

Les résultats des évaluations de dispositifs renforçant uniquement l'accompagnement

Depuis la synthèse réalisée par Fougère en 2000, de nouvelles expérimentations contrôlées ont eu lieu en France, Suède, Suisse et au Danemark pour évaluer des dispositifs d'accompagnement renforcé. On dispose également d'évaluations conduites à partir de données d'observation non expérimentales pour la France et la Roumanie. Ces différentes études ont permis d'évaluer les effets du renforcement de l'accompagnement *per se* (indépendamment du contrôle²⁵). Elles confirment les résultats des expériences précédentes et apportent un éclairage nouveau notamment sur les facteurs de réussite des dispositifs d'accompagnement.

²¹ Cette absence d'effet pourrait résulter de la part importante de la composante contrôle du programme par rapport à d'autres programmes expérimentés, qui conduirait certains demandeurs d'emploi à accepter des emplois de plus faible qualité.

²² Aux Pays-Bas, les demandeurs d'emploi sont classés en quatre catégories selon leurs chances de retrouver un emploi en fonction de leurs caractéristiques (expérience professionnelle, âge, diplôme, etc.). Les chômeurs de « Type I » à qui s'adressait le programme sont considérés comme ayant suffisamment de compétences pour retrouver un emploi (ils représentent 75 à 80 % des nouveaux demandeurs d'emploi) à la différence des chômeurs des « Types II et III » qui sont dirigés vers des formations ou des cours. Les chômeurs de « Type IV » concernent les individus plus désavantagés, qui ne sont pas prêts à reprendre un emploi et ont besoin d'un accompagnement davantage social permettant de lever ces barrières à l'emploi particulières (analphabétisme, problèmes de dépendance (alcool, drogue...)).

²³ L'analyse coût-bénéfice menée par van den Berg et van der Klaauw (2006) montre, sous de fortes hypothèses, que le programme pourrait toutefois être efficace.

²⁴ En 1990, une expérimentation d'un programme proche avait conduit à des résultats légèrement positifs mais non significatifs sur le taux de sortie du chômage des individus ayant été préalablement employés dans des contrats de durée indéterminée (Gorter et Kalb, 1996). Cependant, le programme s'adressait également aux chômeurs de type II à IV et l'aide fournie aux chômeurs était supérieure à celle dispensée par les agents du service public de l'emploi dans le cadre de l'expérience de 1998.

²⁵ Ou du moins sans que l'accentuation du contrôle soit un objectif explicite de l'intensification de l'accompagnement.

Les résultats des évaluations menées à partir de données non expérimentales

- **Roumanie, 1997 : programme généralisé d'aide renforcée à la recherche d'emploi**

Peu d'évaluations de politiques du marché du travail ont eu lieu dans les pays en transition, et en particulier les pays de l'Europe de l'Est. Rodriguez-Planas et Jacob (2010) analysent l'impact de quatre politiques du marché du travail proposées en Roumanie en 1997. L'une des quatre politiques consiste plus spécifiquement en une aide renforcée à la recherche d'emploi qui offre aux demandeurs d'emploi récemment entrés au chômage une variété de services : conseils, informations sur l'état du marché de l'emploi, aides à la recherche d'emploi, services de placement, aides au déménagement. Cette politique n'a pas vocation à contrôler ou à sanctionner les chômeurs éligibles qui ne respecteraient pas les actions de recherche d'emploi prévues. Les services offerts dans le cadre de cette politique sont limités à 9 mois.

Les données mobilisées par Rodriguez-Planas et Jacob permettent de suivre les chômeurs âgés de 25 à 55 ans inscrits au chômage en 1999 (qu'ils aient ou non participé au programme à cette date) jusqu'en 2002. La période d'observation (1999-2002) correspond à une conjoncture économique très favorable, qui a fait suite à un pic historique de taux de chômage (11,5 % de la population active en 1999), conséquence de plusieurs années de crise (1997-1999). Afin de mesurer l'impact de ce dispositif d'aide renforcée, les auteurs comparent les chômeurs ayant suivi le programme en 1999 à des chômeurs « similaires » n'ayant pas suivi ce programme. Ils utilisent des méthodes d'appariement²⁶ pour réduire les différences de composition entre les deux groupes.

Les auteurs trouvent que le programme spécifique d'aide à la recherche d'emploi conduit à un taux d'emploi plus élevé en 2000, 2001 et 2002. Ainsi, la probabilité d'être en emploi en 2002 est accrue de 8 points de pourcentage. Découlant en partie de ses impacts positifs sur l'emploi, le programme réduit le nombre de mois passés au chômage et de perception d'allocations pendant les années 2000 et 2001. Le programme augmente également la stabilité dans l'emploi retrouvé et notamment les probabilités d'être en emploi durable (c'est-à-dire de plus de 6 mois) en 2000 et 2001. En outre, le programme a des effets positifs sur les revenus observés pendant les 3 ans suivant l'entrée au programme : il accroît les revenus mensuels moyens de 28 % pendant les années 2000 et 2001 et de 22 % en 2002.

- **France, 2001 : le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE)**

Le Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) a été mis en place au 1^{er} juillet 2001 dans un contexte économique favorable, mais qui précédait de peu un retournement conjoncturel. Ce dispositif s'adresse à tous les chômeurs inscrits à l'ANPE (désormais Pôle Emploi), indemnisés ou non. Il combine un système d'allocations chômage plus généreux et un renforcement des mesures d'accompagnement grâce au Projet d'action personnalisé (PAP) (devenu en janvier 2006 le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE))²⁷.

Lors de son inscription, le demandeur d'emploi participe à un entretien obligatoire, qui est ensuite reconduit tous les 6 mois voire plus fréquemment. Durant le premier entretien, conseiller et chômeur concluent un contrat de Projet d'action personnalisé (PAP). Quatre niveaux croissants d'offres de service (OFS) peuvent alors être proposés selon les besoins des chômeurs diagnostiqués lors de l'entretien : « le libre accès » ; « l'appui individualisé » ; « l'accompagnement renforcé » et « l'accompagnement social ». Alors que le libre

²⁶ Pour réduire le biais de sélection présent dans les évaluations non expérimentales, il est nécessaire de contrôler des différences observables entre les bénéficiaires et les non-bénéficiaires. Les estimateurs par appariement (matching) consistent ainsi à appairer chaque personne traitée (i.e. bénéficiaire) avec un « jumeau » non traité (i.e. non bénéficiaire) possédant les mêmes caractéristiques. Ils permettent d'identifier l'impact réel du programme sous l'hypothèse que l'ensemble des caractéristiques observables est suffisamment riche pour que conditionnellement à celles-ci, le fait de choisir de suivre ou non le programme est indépendant des caractéristiques inobservables qui ont un effet sur le résultat (retour à l'emploi...). Rodriguez-Planas et Jacob (2010) utilisent notamment le niveau des revenus antérieurs, des informations sur les périodes de chômage antérieures, qui sont des variables qui peuvent affecter la participation à un programme et le type de programme suivi, et en outre, le taux d'emploi futur. Ils incluent également l'âge, le sexe, la composition familiale, le fait que la personne soit le principal apporteur de ressources dans le ménage ou non, le niveau d'études, son expérience professionnelle antérieure, le fait d'avoir déjà participé à un programme en 1998, et des indicateurs de contexte du marché travail local.

²⁷ Ce type de plans d'action individuels n'est pas une spécificité française mais une tendance générale des pays européens. En France, ces plans ont été plusieurs fois modifiés : remplacement du PAP par le PPAE en 2006 ; modifications à de nombreuses reprises des niveaux d'offre de service délivrés dans ce cadre.

accès s'apparente à du libre service, l'accompagnement renforcé et l'accompagnement social marquent des engagements plus importants en temps et en prestations.

Les études de Fougère, Kamionka et Prieto (2010) et de Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2005) mettent toutes deux en évidence l'efficacité du PARE sur le retour à l'emploi des chômeurs.

Fougère, Kamionka et Prieto (2010) évaluent l'impact des trois premiers niveaux d'offres de service sur le retour à l'emploi à un an des chômeurs indemnisés²⁸. A caractéristiques individuelles contrôlées²⁹, le passage par une OFS augmente le taux de retour à l'emploi, et ce, d'autant plus que le niveau de l'OFS augmente, c'est-à-dire que l'offre d'accompagnement est plus individualisée et intensive.

Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2005) étudient l'impact plus particulier de quatre prestations proposées dans le cadre des OFS de niveaux 2 et 3 (« accompagnement individualisé » et « accompagnement renforcé ») sur l'ensemble des chômeurs, indemnisés ou non (tableau 1)³⁰ :

Tableau 1 : Description des prestations du PARE-PAP évaluées par Crépon, Dejemeppe et Gurgand (2005)

Nom	Durée	Descriptif
Bilan de compétences simple	Une journée	• Evaluation des compétences professionnelles du demandeur d'emploi à partir de tests et de simulations d'environnements de travail
Bilan de compétences approfondi	20h sur 42 jours maximum	• Evaluation des compétences professionnelles pour les chômeurs ayant des difficultés à trouver un emploi correspondant à leurs qualifications
« Objectif emploi »	3 mois maximum	• Aides à la recherche d'emploi pour les chômeurs ayant un projet bien défini mais éprouvant des difficultés dans leur recherche d'emploi. Ils reçoivent l'aide d'un conseiller attiré qui définit avec eux les actions à entreprendre. Ils suivent également des formations (présentation de CV par exemple), recueillent des offres d'emploi, bénéficient de mises en contacts directs par l'agence avec des employeurs, etc.
« Objectif projet »	3 mois	• Aides proposées aux chômeurs qui souhaitent changer de profession et qui permettent de définir un nouveau projet professionnel

Les auteurs s'appuient sur des données administratives qui leur permettent de suivre jour par jour 1/12^{ème} des personnes ayant commencé un épisode de chômage entre juillet 2001 et septembre 2003. La période d'observation s'étend jusqu'à juin 2004³¹ et correspond à un ralentissement de l'activité économique après trois années de croissance plus soutenue (1998-2000).

Selon les auteurs, les quatre prestations étudiées augmentent légèrement le taux de retour à l'emploi, mais surtout réduisent très sensiblement la probabilité d'un nouvel épisode de chômage dans les mois qui suivent le retour à l'emploi et favorisent donc les emplois durables.

Les auteurs trouvent que la prestation « objectif emploi » est la plus efficace des quatre prestations étudiées. Elle est aussi la plus coûteuse. Les bilans de compétences et « objectif projet » ralentissent dans un premier temps la sortie du chômage, puis l'accélèrent au bout de trois mois. Ce résultat peut révéler un « effet de verrouillage » pendant la durée du dispositif lorsque les chômeurs ne sont pas encore disponibles pour chercher un emploi.

²⁸ Deux échantillons sont utilisés par les auteurs : un échantillon de « stock » comprenant des individus au chômage au moment de la mise en place du PARE au 1^{er} juillet 2001 et un échantillon de « flux » comprenant des individus ayant connu un épisode de chômage ayant débuté après sa mise en place. Les chômeurs du « stock » peuvent s'ils le souhaitent signer le PARE et bénéficier des OFS. Chaque chômeur du flux signe le PARE à son inscription au chômage et peut bénéficier des OFS. Dans le fichier de stock, seuls 55 % des chômeurs ont bénéficié au moins d'une offre de service, contre 86 % dans l'échantillon de flux.

²⁹ Les individus qui accèdent le plus aux offres de service sont aussi ceux pour lesquels le taux de retour à l'emploi est *a priori* le plus faible. Ainsi, il est nécessaire d'étudier simultanément la décision de participation à ces offres et le taux de sortie du chômage ou de retour vers l'emploi. Les caractéristiques prises en compte sont le sexe, l'âge, la catégorie socioprofessionnelle, la situation familiale, la nationalité, le département de résidence, la durée passée au chômage, le motif d'entrée au chômage.

³⁰ Sur la période 2001-2004, seuls 17 % des épisodes de chômage ont été concernés par le passage par l'un de ces 4 programmes. Cette faible proportion s'explique en partie par le fait que certains épisodes ont une durée très courte (près de 20 % des épisodes de chômage durent moins d'un mois). Dans la plupart des cas (80 %), un seul des 4 programmes est utilisé, le plus souvent « objectif emploi ».

³¹ Les périodes de chômage sont tronquées arbitrairement à 30 mois car les informations deviennent très pauvres après cette date.

L'efficacité des dispositifs diffère selon les caractéristiques des chômeurs. Selon les auteurs, les quatre prestations sont particulièrement efficaces pour les chômeurs ayant déjà connu un épisode de chômage. Les bilans de compétences apparaissent plus efficaces pour les jeunes. Les deux prestations « objectif emploi » et « objectif projet » sont plus efficaces pour les personnes les plus diplômées. Les effets des prestations sont plus faibles pour les chômeurs entrés à la fin de la période (septembre 2003) que pour ceux entrés au moment de la mise en place réforme (juillet 2001). Plusieurs raisons sont avancées par les auteurs : l'augmentation du nombre de bénéficiaires du PARE entre juillet 2001 et septembre 2003 qui pourrait réduire ses effets positifs si ces derniers résultent d'effets de déplacement (c'est-à-dire si le retour à l'emploi plus fréquent des bénéficiaires se fait au détriment des non-bénéficiaires) ; une implication plus forte des conseillers au moment de la mise en place de la réforme ; une sensibilité des effets des programmes d'accompagnement à l'état du marché du travail³².

Les résultats des évaluations menées à partir de données expérimentales

- **Suède, 2004 : cinq expériences menées dans quatre régions**

En 2004, des expérimentations contrôlées d'aide renforcée à la recherche d'emploi ont été menées dans quatre régions de Suède (Uppsala, Skellefteå, Östergötland et Jämtland) auprès de chômeurs indemnisés ou non (Hägglund, 2006 et 2009). A l'exception de la région de Jämtland, les expériences étaient ciblées sur des publics rencontrant des difficultés spécifiques dans la région (tableau 2). Les services d'aide à la recherche d'emploi expérimentés ne sont pas extrêmement différents des services habituels mais leur mise en œuvre varie légèrement et le suivi des demandeurs d'emploi est plus fréquent. Dans la région de Jämtland, deux expériences sont réalisées : la première renforce à la fois l'aide et le contrôle de la recherche d'emploi tandis que la seconde consiste uniquement en un renforcement du contrôle de cette recherche.

Tableau 2 : Description des expériences aléatoires menées en Suède en 2004

Région	Public cible	Entretiens	Fréquence	Activités	Groupe de contrôle
Uppsala	Hauts diplômés en sciences sociales*	En groupe sans la présence de conseillers	Deux fois par semaine puis une fois par semaine	<ul style="list-style-type: none"> Discussions autour des difficultés rencontrées, relectures mutuelles des CV et entraînement aux entretiens d'embauche 	<ul style="list-style-type: none"> Premier entretien au bout de 4 à 6 mois, puis les suivants tous les 4-6 mois Pour les jeunes : entretiens plus fréquents. Après 100 jours, programme d'activation
Skellefteå	18-24 ans	En groupe en présence de conseillers	Une fois par semaine puis une fois par mois	<ul style="list-style-type: none"> Aide à la recherche d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens plus fréquents que 4 à 6 mois, puis après 100 jours, programme d'activation
Östergötland	18-24 ans, la quasi-totalité au chômage de longue durée	En groupe en présence de conseillers	Une fois par semaine	<ul style="list-style-type: none"> Aide à la recherche d'emploi, notamment : utilisation des outils en libre service à l'agence et activités personnelles à réaliser entre chaque réunion 	<ul style="list-style-type: none"> Premier entretien au bout de 60-90 jours puis après 100 jours, programme d'activation
Jämtland	Tous	En groupe en présence de conseillers	Une fois par mois pendant 3 mois	<ul style="list-style-type: none"> Aide à la recherche d'emploi Contrôle accru de la recherche d'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> Premier entretien au bout de 2 mois, puis les suivants tous les 6 mois Pour les jeunes : entretiens plus fréquents (plan d'action élaboré au bout de 2 semaines, et les suivants tous les 45 jours). Après 100 jours, programme d'activation
	Tous	Individuels	Une fois par mois pendant 3 mois	<ul style="list-style-type: none"> Contrôle accru de la recherche d'emploi 	

* Outre les chômeurs, un petit nombre de personnes en emploi à temps partiel (et titulaires d'un haut diplôme en sciences sociales) étaient également admises.

Note : les informations sur les activités réalisées par les participants et celles sur l'accompagnement du groupe de contrôle sont issues des deux articles de Hägglund (2006 et 2009). Toutefois, l'article de 2006 ne décrit pas l'expérience menée à Skellefteå, et le

³² Les auteurs évoquent un affaiblissement des effets des programmes d'accompagnement pendant une récession. Cependant, la cohorte de septembre 2003 a bénéficié d'une croissance plus forte dans l'année qui a suivi son entrée que la cohorte de juillet 2001. On peut alors supposer que l'affaiblissement de l'effet des prestations du PARE pour la cohorte de septembre 2003 pourrait résulter d'un marché du travail plus dégradé, avec un taux de chômage plus élevé que lors de l'entrée de la cohorte de juillet 2001.

détail donné dans les deux articles concernant le groupe traité et le groupe de contrôle varie selon les régions participant aux expériences.

Les données mobilisées par Hägglund (2009) permettent de suivre les chômeurs depuis l'entrée dans le programme (entre mars et octobre 2004) jusqu'au 31 décembre 2006³³. Cette période correspond à une période de croissance forte faisant suite à trois années de léger ralentissement économique (2001-2003).

L'analyse menée par Hägglund (2009) porte uniquement sur les chômeurs indemnisés. Selon l'auteur, les expériences réalisées dans la région de Uppsala auprès des chômeurs ayant un diplôme élevé en sciences sociales et dans la région de Skellefteå auprès des jeunes chômeurs âgés de 18 à 24 ans réduisent significativement le nombre de semaines passées au chômage durant les trois années suivant l'entrée dans le programme, et accroissent également significativement les chances de retrouver un emploi et les revenus d'activité annuels perçus en cas de reprise d'activité (tableau 3) ; à l'inverse, on n'observe aucun effet statistiquement significatif dans l'expérience réalisée dans la région de Östergötland auprès de jeunes âgés de 18 à 24 ans au chômage de longue durée. Dans la région de Jämtland, seule l'expérience combinant conseil et contrôle permet d'accroître significativement les chances de retour à l'emploi ; on observe également dans cette expérience une hausse des revenus d'activité des bénéficiaires trois ans après l'entrée dans le programme, bien que cet effet ne soit pas statistiquement significatif. Le contrôle seul ne suffit donc pas à produire des effets à long terme : le seul effet observé dans l'expérience consistant à accroître seulement l'intensité du contrôle est une réduction de la durée de l'épisode de chômage en cours.

Les programmes expérimentés réduisent en effet la durée passée au chômage, calculée comme la durée entre le moment de l'inscription et le moment où l'individu sort du chômage pour la première fois, et ce, de façon significative uniquement dans la région de Jämtland (réduction de presque 7 semaines, soit 32 %). Dans le cadre de l'expérience reposant uniquement sur le contrôle, la réduction de la durée passée au chômage avant la première sortie résulte davantage de reprises d'emplois de courte durée, qui expliqueraient également l'absence d'effet sur les revenus et les taux d'emploi dans les années 2005 et 2006, ainsi que l'accroissement du nombre de semaines passées au chômage en 2006 (tableau 3)³⁴.

³³ A Skellefteå, et dans les régions de Uppsala et d'Östergötland, les chômeurs restent dans le programme jusqu'à ce qu'ils sortent du chômage ou jusqu'à la fin du programme en décembre 2004. Dans la région de Jämtland, la durée du programme expérimenté est de 3 mois.

³⁴ En effet, par rapport à l'expérience combinée, les chômeurs participant à l'expérience basée uniquement sur le contrôle qui ont retrouvé rapidement un emploi après l'entrée dans le programme ont une durée d'emploi plus courte. Parmi les individus en emploi au printemps 2005, 68 % des individus participant à l'expérience basée sur le contrôle uniquement avaient repris un emploi temporaire contre seulement 48 % des individus du groupe participant à l'expérience combinée. En outre, par rapport à l'expérience combinée, les chômeurs participant à l'expérience basée uniquement sur le contrôle qui n'ont pas retrouvé d'emploi rapidement ont des chances de retour à l'emploi plus faibles.

Tableau 3 : résultats des expériences aléatoires menées en Suède en 2004

	Uppsala	Skellefteå	Östergötland	Jämtland	
				Conseil et contrôle	Contrôle seul
2004					
Nombre de semaines au chômage	-1,6	-2,2 *	-0,7	-0,6	-1,1
Taux d'emploi	1,25	1,44	1,02	1,34 *	1,21
Revenus d'activité (1)	2	18,4 **	-2,4	1,5	-3,1
2005					
Nombre de semaines au chômage	-2,7 *	-2,8	0,1	-1,7	-2
Taux d'emploi	1,53 **	1,93 **	0,91	1,38 *	1,08
Revenus d'activité (1)	19,2 *	28,7 ***	-1,6	7,2	4,7
2006					
Nombre de semaines au chômage	-2,2 *	-0,5	0,5	-0,9	1,7
Taux d'emploi	1,18	1,64 *	1,11	1,17	0,95
Revenus d'activité (1)	20	23,1 **	4,6	11,9	-0,1
Durée passée au chômage avant une interruption d'un jour	-0,4	-2,2	-1,1	-6,9 ***	-6,8 ***
Durée passée au chômage avant une interruption d'une semaine	-0,7	-2,8	-0,9	-4,2	-4,6

Note : Effet de l'appartenance au groupe traité sur les variables décrites en ligne, en contrôlant des caractéristiques individuelles (âge, sexe, niveau d'études, nationalité, handicap, indicateurs de chômage antérieur, profession recherchée, expérience professionnelle antérieure, niveau d'indemnités, marché du travail local, date de démarrage du programme). Les résultats en gras et signalés d'une étoile sont significatifs au seuil de 10 % (** 5 % et *** 1 %).

(1) Revenus bruts annuels en milliers de SEK (couronne suédoise). 10 SEK ≈ 1 euro.

Source : Hägglund P., 2006, « A description of three randomised experiments in Swedish labour market policy », IFAU Working Paper 4.

L'analyse coût-bénéfice menée par l'auteur révèle que les expériences menées en Uppsala et à Skellefteå, ainsi que celle combinant conseil et contrôle réalisée dans la région de Jämtland, sont celles qui génèrent le plus de bénéfices en termes de réduction d'allocation chômage au regard de leurs coûts de mise en œuvre.

• France, 2007 : l'expérimentation OPP-CVE

Au cours des dernières années, plusieurs dispositifs d'accompagnement renforcé ont été expérimentés en France auprès de catégories spécifiques de demandeurs d'emploi. Deux expériences aléatoires ont notamment été conduites : la première auprès des demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée en 2007, et la seconde auprès de jeunes diplômés en 2007 et 2008 (cf. section suivante)³⁵.

En 2007, l'Unédic et l'ANPE ont expérimenté des prestations d'accompagnement renforcé de demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée³⁶. L'accompagnement renforcé expérimenté par l'Unédic a été réalisé par des opérateurs privés de placement (OPP) dans dix régions tandis que la prestation d'accompagnement renforcé « Cap Vers l'Entreprise » (CVE) a été mise en œuvre par des équipes de l'ANPE dans six régions. Les prestations consistent en un suivi hebdomadaire personnalisé par un conseiller unique, chargé d'accompagner un nombre limité de demandeurs d'emploi. Elles durent six mois (avec des possibilités de prolongation dans certains cas) et visent la reprise d'un emploi stable. L'accompagnement se

³⁵ Une expérimentation non aléatoire a également été menée entre avril 2006 et mars 2009 auprès des salariés licenciés pour motif économique dans sept bassins d'emploi sur des plates-formes spécifiques d'une filière de l'AFPA : un contrat de transition professionnelle (CTP) a été proposé en lieu et place de la convention de reclassement personnalisé (CRP) mise en place par l'ANPE, afin de proposer un accompagnement renforcé et davantage individualisé. En contrôlant de certaines caractéristiques individuelles observables et du taux de chômage local, Bobbio et Gratadour (2009) constatent que les personnes suivies en CTP ont une probabilité d'être en emploi durable 13 à 18 mois après leur inscription à l'ANPE supérieure de 5,3 points à celle des licenciés économiques en parcours « classique », et supérieure également à celles des bénéficiaires de CRP.

³⁶ Le risque de chômage était identifié à l'issue d'une procédure de profilage combinant un calcul de risque statistique par l'Assédic et les observations issues d'un entretien professionnel à l'ANPE.

prolonge par un suivi dans l'emploi. Ces deux prestations visent à accélérer le retour à l'emploi durable des chômeurs de longue durée.

L'accompagnement mis en œuvre par les OPP est proposé uniquement aux demandeurs d'emploi qui ont un droit d'indemnisation ouvert pour au moins 365 jours (désignés ici comme « indemnissables ») et dont la demande d'emploi est récente de moins de 3 mois, tandis que CVE est accessible à tous les demandeurs appartenant au public cible (cf. ci-dessous). Les demandeurs d'emploi potentiellement éligibles ont été ventilés par tirage au sort entre les groupes expérimentaux (« OPP » ou « CVE » selon les publics et les territoires) et le groupe de contrôle (« parcours classique » de l'ANPE). Ainsi, les évaluations ont porté sur quatre ensembles de demandeurs d'emploi non directement comparables entre eux :

- *flux indemnissable OPP* : demandeurs d'emploi indemnissables (pour au moins 365 jours), inscrits depuis moins de trois mois et accompagnés par les opérateurs privés ;
- *flux indemnissable CVE* : demandeurs d'emploi indemnissables (pour au moins 365 jours), inscrits depuis moins de trois mois et accompagnés par les équipes CVE de l'ANPE ;
- *flux non indemnissable CVE* : demandeurs d'emploi non indemnissables (ou dont les droits sont ouverts pour moins de 365 jours), inscrits depuis moins de trois mois et accompagnés par les équipes CVE de l'ANPE ;
- *stock CVE* : demandeurs d'emploi indemnissables ou non, inscrits depuis plus de trois mois et accompagnés par les équipes CVE de l'ANPE.

Par rapport à l'accompagnement classique mis en œuvre par l'ANPE, chaque conseiller suivait un nombre plus restreint de demandeurs d'emploi dans les programmes d'accompagnement renforcé. Les chômeurs étaient en outre pris en charge plus rapidement et suivis plus fréquemment (Gratadour, 2009). Les durées d'entretiens étaient en revanche similaires. Les offres d'emploi proposées aux chômeurs par les équipes CVE étaient plus nombreuses que dans l'accompagnement classique. Les actions d'appuis méthodologiques à la recherche d'emploi (aide au ciblage des entreprises, aide à la préparation aux entretiens d'embauche) étaient quant à elles plus souvent proposées par les équipes OPP que dans le cadre de l'accompagnement classique.

Par comparaison avec l'accompagnement classique, les programmes OPP et CVE accroissent significativement les sorties des listes de l'ANPE vers l'emploi, 6 et 12 mois après l'entrée dans le programme (Behagel, Crépon et Gurgand, 2009). Un an après leur entrée dans l'expérimentation, le taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP s'est accru de +5,6 points en moyenne (tableau 4) : ce programme a permis de faire passer leur taux de sortie de 37 % (taux qu'ils auraient connu s'ils avaient bénéficié d'un accompagnement classique de l'ANPE) à 42,6 %. Le taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi du « flux indemnissable » suivis par les équipes CVE s'est quant à lui accru de +7,3 points : ce programme a permis de faire passer leur taux de sortie de 39 % à 46,3 %. Si le programme CVE a un effet rapide et élevé sur le taux de sortie vers l'emploi pour les demandeurs d'emploi récemment inscrits, l'accompagnement par les OPP a un impact plus tardif et plus modéré (cf. chapitre 4, « L'externalisation de l'accompagnement »). Les effets du programme CVE sur les demandeurs d'emploi du « stock » sont plus modestes 3 mois et 6 mois après l'entrée dans le programme (même s'ils sont proches à 12 mois des effets observés dans les autres catégories), laissant ainsi penser que ce programme est plus efficace s'il intervient rapidement après l'inscription au chômage.

Tableau 4 : Impact des programmes OPP et CVE sur le taux de sortie des listes de l'ANPE vers l'emploi

Horizon (nombre de mois après l'entrée dans le programme)	OPP	CVE		
	flux indemnissable	flux indemnissable	flux non indemnissable	stock
3 mois	1,6 ns	9,0 ***	5,4 ***	2,3 ns
6 mois	4,2 **	9,1 ***	7,6 ***	3,6 *
12 mois	5,6 ***	7,3 **	6,4 ***	6,3 ***

*Ecarts en point de pourcentage entre le taux de sortie vers l'emploi des participants au programme (selon colonne) par rapport à celui qu'ils auraient connu s'ils n'en avaient pas bénéficié et significativité statistique des écarts (***) 1 %, ** 5 %, * 10 %).*

Source : Behagel L., Crépon B., Gurgand M., 2009, « Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise », in L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007, octobre.

Lorsque les reprises d'emploi incluent les activités réduites – emplois occupés en restant inscrits sur les listes de l'ANPE –, l'impact des OPP est plus élevé (+6,9 points à 6 mois) tandis que l'impact de CVE est plus faible (+7,6 points, à 6 mois, pour les demandeurs d'emploi du flux indemnisable). Les demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP ou les équipes CVE se réinscrivent également moins fréquemment sur les listes de l'ANPE au cours des six mois qui suivent leur sortie vers l'emploi, signe que les emplois retrouvés sont généralement durables. Alors que le programme CVE a un effet homogène suivant les différents groupes sociodémographiques de chômeurs, l'accompagnement mis en œuvre par les OPP apparaît surtout efficace pour les jeunes, les diplômés et les femmes.

La réduction du nombre de jours d'inscription sur les listes de l'ANPE induite par les deux programmes, à l'horizon de 12 mois, pour le « flux indemnisable », donne une première indication des économies potentielles sur les dépenses d'assurance chômage³⁷. Cette réduction est de 17 jours en moyenne (15 jours si l'on exclut les jours d'inscription en activité réduite) pour les demandeurs d'emploi accompagnés par les équipes CVE, soit une diminution d'environ 7 %. La réduction du nombre de jours d'inscription au cours des 12 premiers mois des demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP est faible (entre 1 et 4 jours) et non statistiquement significative³⁸.

- **France, 2007-2008 : l'expérimentation auprès des jeunes diplômés**

En 2007 et 2008, dans dix régions, le ministère de l'emploi a confié l'accompagnement de jeunes demandeurs d'emploi diplômés à des opérateurs privés de placement (cf. chapitre 4). Plus précisément, cette prestation s'adressait aux jeunes de moins de 30 ans qui avaient validé un diplôme de niveau Bac+2 ou plus et étaient inscrits sur les listes de l'ANPE depuis 6 mois ou l'avaient été pendant 12 mois au cours des 18 derniers mois. Elle comportait une première phase d'accompagnement renforcé vers l'emploi de six mois maximum, pendant laquelle le conseiller, lors d'un suivi hebdomadaire, devait notamment proposer au jeune bénéficiaire de réaliser un bilan de compétences, établir avec lui des plans d'actions, le préparer aux entretiens de recrutements, etc. Elle comportait ensuite une phase d'accompagnement dans l'emploi de 6 mois au cours de laquelle des contacts réguliers entre le jeune et son conseiller OPP visaient à désamorcer les éventuelles difficultés pouvant survenir entre l'employeur et le jeune afin d'éviter les ruptures. Comme dans le cadre des expériences menées en 2007 par l'Unédic et l'ANPE, les jeunes ont été orientés par tirage aléatoire soit vers un opérateur privé de placement, soit vers l'accompagnement classique mis en œuvre par l'ANPE ou ses co-traitants (notamment l'APEC), ce qui a permis d'isoler l'effet spécifique du programme en comparant la situation des jeunes participant au programme à ceux ayant bénéficié d'un accompagnement classique de l'ANPE.

Les jeunes accompagnés par les opérateurs privés ont eu davantage d'entretiens avec leur conseiller, de bilans de compétence, et de conseils pour établir un CV ou rédiger des lettres de candidature que s'ils avaient bénéficié d'un accompagnement classique de l'ANPE.

A l'horizon de 8 mois, l'accompagnement renforcé n'a pas eu d'impact global sur l'emploi des jeunes, mais il a toutefois permis d'augmenter significativement le taux d'emploi en CDD d'au moins 6 mois de 3 points de pourcentage³⁹ (ce qui a porté le taux de jeunes en CDD d'au moins 6 mois de 17 % à 20 %) (Crépon et al., 2011). Le programme a également permis d'augmenter significativement les taux d'emploi des jeunes qui n'avaient pas d'emploi au moment de leur orientation vers l'OPP – près de la moitié étaient en effet en emploi initialement – de 3,5 points de pourcentage.

L'accompagnement renforcé a eu beaucoup plus d'impact sur les hommes que sur les femmes. Il a également été plus marqué pour les titulaires d'un diplôme de niveau Bac+3 (ou plus) que pour ceux de niveau Bac+2. Un indicateur d'éloignement de l'emploi durable a été construit à partir de différentes caractéristiques des

³⁷ Puisque les demandeurs d'emploi du « flux indemnisable » bénéficient d'au moins une année de droits ouverts, tous les jours de chômage au cours de la première année sont susceptibles d'être indemnisés et toute réduction de ces jours génère des économies d'indemnisation.

³⁸ Malgré un retour à l'emploi accru, ce résultat s'explique notamment par des sorties des listes pour d'autres motifs que l'emploi (radiation notamment) moins nombreuses pour les demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP (Behagel, Crépon et Gurgand, 2009).

³⁹ Le programme a eu un effet négatif mais non significatif sur les taux d'emploi en CDI.

jeunes demandeurs d'emploi, dont leur ancienneté au chômage⁴⁰. Le programme a été globalement plus efficace pour les plus éloignés de l'emploi durable que pour les moins éloignés de l'emploi durable. Cependant, s'agissant des seuls jeunes étant initialement sans emploi au début du programme, celui-ci a été plus efficace pour les jeunes les moins éloignés de l'emploi durable.

- **Danemark, 2008 : l'expérience « Quickly back to work 2 »**

L'expérimentation aléatoire *Quickly Back to Work 2 (QBW2)* a été menée en 2008 dans quatre régions au Danemark⁴¹. Cette expérience testait quatre programmes différents dont deux dispositifs d'accompagnement renforcé. Dans le premier, les prestations étaient dispensées lors d'entretiens individuels avec un conseiller toutes les deux semaines. Dans le second, les prestations étaient dispensées lors d'entretiens en groupe avec un conseiller toutes les semaines. L'objectif était de tester si les entretiens en groupe, grâce notamment aux effets de réseaux, pouvaient conduire aux mêmes résultats que les entretiens individuels pour un coût plus faible. D'une durée de 13 semaines, ces expériences aléatoires concernaient les personnes entrées au chômage entre le 18 février et le 20 juillet 2008. Ces personnes étaient suivies jusqu'en août 2010. Si seulement 3,3 % de la population active étaient au chômage en 2008, la période d'observation 2008-2010 correspond cependant à l'entrée en récession du Danemark. Le groupe de contrôle bénéficiait quant à lui des services habituels de l'agence, consistant notamment en un suivi par un conseiller tous les 3 mois.

Bien que la fréquence des entretiens en groupe soit plus élevée que celle des entretiens individuels, Pedersen, Rosholm et Svarer (2012) constatent que le programme mettant en œuvre des entretiens individuels est plus efficace que celui mettant en œuvre des entretiens en groupe. En effet, au cours des deux années suivant l'entrée dans le programme, les chômeurs du groupe traité ont été 2 semaines de plus en emploi que le groupe de contrôle dans l'expérience en entretiens en groupe (mais avec un écart non significatif). Cet écart est de 5 semaines (et est statistiquement significatif) dans l'expérience consistant en des entretiens individuels, ce qui correspond à une augmentation de 10 % du taux d'emploi à une semaine donnée. Dans ces deux expériences, les effets se matérialisent de manière plus précoce pour les femmes que pour les hommes. Les effets sur l'emploi deux ans après peuvent résulter d'un effet sur le retour à l'emploi et/ou d'un effet sur le maintien en emploi. Les auteurs constatent que les deux programmes accroissent le taux de retour à l'emploi des femmes (de façon significative uniquement dans le cadre de l'expérience en entretiens individuels), tandis qu'ils diminuent significativement la récurrence au chômage des hommes.

L'analyse coût-bénéfice révèle que le coût de la mise en œuvre des entretiens est largement compensé par les bénéfices en termes d'économies d'indemnisation chômage induites par l'accroissement du taux d'emploi. Bien que les coûts des entretiens individuels soient plus élevés que ceux des entretiens en groupe, les bénéfices générés par les premiers sont largement supérieurs à ceux générés par les seconds.

- **Suisse, 2008 : une expérience auprès des demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus**

En 2008, une expérimentation aléatoire a été menée dans deux agences publiques de l'emploi d'un canton en Suisse. Cette expérience a concerné les demandeurs d'emploi âgés de 45 ans et plus entrés au chômage entre décembre 2007 et décembre 2008 et considérés comme ayant peu de chances de retrouver un emploi⁴². Ils sont observés jusqu'en mars 2010. Cette période correspond également à un ralentissement de l'activité en Suisse, qui connaît sa première année de baisse depuis 15 ans en 2009 (-1,9 %). L'échantillon est constitué de 327 chômeurs, dont 60 % ont été affectés aléatoirement au groupe traité et 40 % au groupe de contrôle. Cette expérience est particulièrement novatrice, même si elle porte sur un petit échantillon, dans la mesure où peu d'expériences ont porté spécifiquement sur les chômeurs « âgés ». De plus, le programme intervient rapidement après l'inscription au chômage.

⁴⁰ Un score caractérisant les chances d'occuper un emploi durable (CDI, CDD d'au moins 6 mois, contrat de professionnalisation ou contrat d'apprentissage) à l'horizon de 8 mois a été construit sur le groupe des jeunes non orientés vers les OPP à partir de leurs caractéristiques (ancienneté sur les listes, diplôme, sexe) puis extrapolé à l'ensemble des jeunes. La moitié des jeunes dont le score est le plus faible est considérée comme plus éloignée de l'emploi durable et l'autre moitié comme moins éloignée.

⁴¹ Ce programme fait suite à l'expérimentation aléatoire *Quickly back to work 1 (QBW1)* menée en 2005-2006 dans deux régions du Danemark (cf. chapitre 2).

⁴² A la date d'inscription, les conseillers évaluent les capacités de retour à l'emploi (« employabilité ») des demandeurs d'emploi et les classent en trois catégories : faibles, moyennes, élevées. Seuls les chômeurs des deux premières catégories participent à l'expérience.

Les deux principales mesures consistent en une intensification des conseils délivrés par l'agence publique de l'emploi et un programme de coaching externe intense en petits groupes (figure 2). Pendant les 4 premiers mois, le demandeur d'emploi rencontre un conseiller de l'agence publique de l'emploi toutes les deux semaines. Au bout de 50 jours de chômage, le demandeur d'emploi bénéficie en plus d'un coaching en groupe, réalisé par une entreprise privée, pendant 54 jours à raison de 3 à 4 jours par semaine avec du travail personnel à réaliser entre les jours dédiés. Le coaching a plusieurs objectifs : il doit permettre de faire ressortir les points forts et faibles des chômeurs, d'améliorer leurs techniques de recherche d'emploi, de les amener à être plus réalistes sur leurs critères de recherche (notamment en termes de salaire), de les préparer aux entretiens d'embauche, etc. Les chômeurs du groupe de contrôle suivent quant à eux les procédures normales : ils ont des entretiens avec les conseillers seulement une fois par mois (soit deux fois moins souvent) et l'entrée dans les programmes actifs du marché du travail débute beaucoup plus tard⁴³. La participation au programme expérimenté, comme à tous les autres programmes de politique active du marché du travail en Suisse, est obligatoire sous peine de sanctions.

Arni (2011a) constate que le programme ne raccourcit pas la durée totale passée au chômage des demandeurs d'emploi, un an et demi après leur entrée dans ce programme. En effet, le coaching a un effet d'attraction conduisant les personnes à diminuer leurs efforts de recherche avant l'entrée dans le coaching en anticipant un effet positif de celui-ci (ce qui se traduit par des taux de sortie vers l'emploi plus faibles entre l'inscription au chômage et le début du coaching), ainsi qu'un effet de verrouillage, en mobilisant intensément les personnes qui ont ainsi moins de temps pour répondre à des offres d'emploi (ce qui se traduit par des taux de sortie plus faibles pendant le coaching). Les effets positifs du programme se matérialisent bien après le coaching : un an et demi après l'entrée dans le programme, davantage de chômeurs ont retrouvé un emploi dans le groupe traité par rapport au groupe de contrôle (72 % contre 63 %).

Concernant la qualité de l'emploi, le programme n'a pas d'effet sur le salaire. En revanche, la stabilité dans l'emploi est plus grande pendant les 18 mois suivant la sortie du chômage ; pendant cette période les individus du groupe traité ont moins de risques d'entrer de nouveau au chômage lorsqu'ils ont retrouvé un emploi que ceux du groupe de contrôle. L'auteur trouve que, grâce au programme, les individus du groupe traité passeraient 23 jours de moins au chômage après la sortie du premier épisode de chômage. Les économies générées par cette réduction remboursent largement le coût additionnel du programme (1,7 fois⁴⁴).

Par ailleurs, les individus âgés de 45 à 55 ans semblent davantage réagir au programme que ceux de 55 ans et plus. Pour ces derniers, en effet, l'effet d'attraction est moins fort avant le programme, l'effet de verrouillage est inexistant pendant le programme, et l'effet sur les taux de sortie vers l'emploi est également inexistant après le programme.

En réalité, tous les individus n'ont pas bénéficié du coaching au même moment, ce qui permet d'évaluer l'influence de la date de sa mise en place. Un coaching intervenant un mois plus tôt, en diminuant mécaniquement la période d'anticipation, permet de réduire l'effet d'attraction. Cependant, les individus qui ont bénéficié d'un coaching plus rapidement que les autres ne retrouvent pas un emploi plus rapidement pour autant⁴⁵. Au total, la durée totale passée au chômage n'est donc pas significativement réduite par un démarrage plus précoce du coaching.

Une étude récente permet d'éclairer les mécanismes expliquant l'impact du suivi intensif (Arni, 2011b). Le programme de coaching évalué en Suisse modifie les stratégies de recherche des demandeurs d'emploi et en

⁴³ Ils peuvent être amenés à suivre un programme d'aide à la recherche d'emploi pendant 3 à 7 jours, environ 3 à 4 mois après l'entrée au chômage.

⁴⁴ La moyenne des indemnités journalières est de 189 CHF (francs suisses). Les économies en termes d'indemnités chômage sont donc de 23×189 CHF soit 4387 CHF. Le surplus de coût lié au coaching par rapport à une aide à la recherche d'emploi courte est de 4500 CHF. 53,8 % des chômeurs du groupe traité en ont bénéficié. Le surplus du coût lié au conseil intensifié est de 115 CHF. Le coût additionnel du programme s'élève donc à $4500 \times 53,80\% + 115 = 2535$. Par demandeur d'emploi, le programme permet donc d'économiser $4387 - 2535 = 1852$ CHF (1CHF = 0.766 euro). Les économies générées par le programme remboursent $4387 / 2535 = 1,7$ fois son coût.

⁴⁵ Selon Arni (2011a), les individus ont besoin de temps avant d'appliquer efficacement ce qu'ils ont appris pendant le coaching. Ce temps d'apprentissage semble plus long en cas de démarrage précoce du coaching. Pour l'auteur, les individus dont le coaching démarre rapidement ont aussi moins l'opportunité de bénéficier des conseils intensifiés dispensés par les agents du SPE lors des entretiens bi-mensuels, car ces derniers prennent fin à la fin du coaching. Ainsi, d'autres mesures pourraient être nécessaires afin qu'une sortie plus rapide du coaching se traduise par un retour à l'emploi plus rapide, telles qu'une intensification des conseils et/ou du contrôle vers la fin du coaching.

accroît l'efficacité. Leur salaire de réserve se réduit, également grâce à une meilleure connaissance de la distribution des salaires offerts sur le marché du travail (cf. encadré 1).

ENCADRE 1 : INFLUENCE DU SUIVI INTENSIF SUR LES COMPORTEMENTS DU DEMANDEUR D'EMPLOI

Les travaux menés par Arni (2011b) permettent d'éclairer les mécanismes qui expliquent comment les politiques du marché du travail peuvent avoir des effets sur le taux de retour à l'emploi et la qualité de l'emploi retrouvé. Pour comprendre l'impact du programme combinant conseil et coaching expérimenté en Suisse en 2008 sur les comportements des demandeurs d'emploi de 45 ans et plus, les individus du groupe traité et ceux du groupe de contrôle ainsi que leurs conseillers ont été interrogés à plusieurs reprises.

A partir des réponses aux questionnaires, six indicateurs visant à caractériser la recherche d'emploi sont construits : l'effort de recherche (nombre de candidatures envoyées durant le mois), la variété des canaux de recherche (nombre de canaux utilisés parmi une liste définie) et leur fréquence d'utilisation, les changements de stratégies de recherche (élargissement des critères de recherche d'emploi notamment en termes de secteur, profession, lieu de travail, etc.), le salaire de réserve du demandeur d'emploi ainsi que la confiance qu'il a dans la réussite de sa recherche (à partir de l'écart entre le nombre d'entretiens espérés et le nombre d'entretiens réalisés).

L'auteur constate que le conseil et le coaching influencent les comportements dans le sens souhaité : par rapport aux demandeurs d'emploi du groupe de contrôle, ceux du groupe traité élargissent considérablement et significativement leur spectre de recherche d'emploi pendant le coaching et réalisent davantage de candidatures spontanées par téléphone, particulièrement encouragées par les coachs (tableau 5).

Par ailleurs, des comportements non visés par le conseil et le coaching précisent les effets d'attraction et de verrouillage conduisant à une diminution des taux de sortie vers l'emploi constatés avant et pendant le coaching : pendant ces deux périodes, l'effort de recherche réalisé par les demandeurs d'emploi du groupe traité est moins important que celui réalisé par ceux du groupe de contrôle, et ce, de manière significative pendant le coaching. Le programme réduit également la variété des canaux, bien que cet effet ne soit pas significatif. L'utilisation de canaux de recherche formelle (journaux, internet, recruteurs privés) et le nombre de candidatures spontanées par écrit des demandeurs d'emploi du groupe traité sont moins importants que pour ceux du groupe de contrôle – seule la lecture de journaux avant le coaching étant cependant significativement moins fréquente. A l'inverse, le nombre de candidatures spontanées par téléphone, particulièrement encouragées lors du coaching, est plus élevé au sein du groupe traité, l'effet étant statistiquement significatif pendant le coaching.

Après le coaching, l'effort de recherche est toujours significativement plus faible parmi les individus du groupe traité, tandis que la variété des canaux de recherche et la fréquence d'utilisation des canaux de recherche formelle sont également moins grandes. Puisque l'effet sur les taux d'emploi est positif, l'auteur suggère que, dans le groupe traité, grâce au coaching, les demandeurs d'emploi apprennent progressivement à se concentrer sur les canaux qui fonctionnent pour leur recherche. L'efficacité de leur recherche est accrue, se traduisant ainsi par des taux de sortie vers l'emploi plus fréquents que dans le groupe de contrôle.

Tableau 5 - Effets significatifs du programme expérimenté en Suisse sur le taux de retour à l'emploi et les comportements à différentes dates du traitement

	Période d'anticipation	Pendant le coaching	3 mois après le coaching	Après
Taux de retour à l'emploi (en points de %)	- 5,5	- 3,2	+10,9	+ 6,8
Changement de stratégie	+	+ 42 %	+	+
Effort de recherche (nombre de candidatures)	-	-1.6	-1.9	-
Nombre de canaux de recherche	-	-	-1.2	-
Fréquence d'utilisation des canaux de recherche formelle :				
Journaux	- 0.3	-	-	- 0.4
Internet	-	-	-0.3	-0.4
Recruteurs privés	-	-	-0.5	-
Fréquence d'utilisation des canaux de recherche informelle :				
Réseaux	-	+	-	+
Nombre de candidatures spontanées par téléphone	+	+0.4	+	-
Nombre de candidatures spontanées par écrit	-	-	-0.3	-
Salaire de réserve	+409	-343	-446	-
Confiance dans la recherche	-	-0.2	-0.18	-

Note : chaque variable indiquée en ligne (taux de retour à l'emploi ou comportement de recherche) est expliquée en fonction de l'appartenance au groupe traité, de caractéristiques individuelles (âge, situation maritale, chômage passé, sexe, nationalité, compétences pour acquérir un emploi – « employabilité » – langue parlée, etc.) et d'effets fixes conseillers. Les chiffres reportés dans le tableau correspondent au coefficient estimé associé à l'appartenance au groupe traité. Une case grisée signifie que ce coefficient est non statistiquement significatif au seuil de 5 % (les deux effets négatifs du traitement sur le retour à l'emploi avant le coaching et pendant deviennent significatifs une fois agrégés).

Au fil du temps, les demandeurs d'emploi du groupe traité réduisent leur salaire de réserve, car le coaching les informe sur la distribution des salaires offerts sur le marché du travail. Pendant le coaching et après, celui-ci est inférieur à celui des demandeurs

d'emploi du groupe de contrôle. Cette différence est d'autant plus remarquable que le salaire de réserve du groupe traité était, avant la phase de coaching, significativement supérieur à celui du groupe témoin, signe d'une forte attente relative à la phase de coaching. Le coaching conduit donc à une révision sensible à la baisse du salaire de réserve. Cet apprentissage résulte également en une moindre confiance des bénéficiaires dans leurs chances de succès. Ces deux sentiments de « désillusion » pourraient permettre d'expliquer le taux de sortie vers l'emploi après le coaching plus important des demandeurs d'emploi du groupe traité.

Selon l'auteur, plus de la moitié de l'effet total sur le retour à l'emploi pourrait être expliqué par ces changements de comportements induits par le coaching, en premier lieu par la diminution du salaire de réserve, par la diminution de l'effort de recherche ensuite (suggérant une efficacité accrue de la recherche d'emploi), et enfin, par la diminution des croyances optimistes.

II.2. L'EVALUATION DU ROLE DES CONSEILLERS

Au-delà des programmes, les conseillers peuvent, par leurs pratiques professionnelles ou encore leurs caractéristiques personnelles, influencer les chances de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi.

En Suède, Lagerström (2011) montre que l'efficacité du suivi diffère selon les conseillers rencontrés par les demandeurs d'emploi. Les données mobilisées concernent les demandeurs d'emploi s'inscrivant au chômage en 2002, après exclusion des moins de 26 ans et des plus de 65 ans et des personnes présentant un handicap les éloignant du marché du travail. Entre 2 et 5 % de la variation dans la probabilité d'être en emploi et de la variation dans les revenus un an après l'inscription au chômage provient du conseiller par lequel le chômeur a été suivi. Par exemple, les conseillers qui orientent les chômeurs vers des programmes de formations seraient moins efficaces que ceux qui les aident à rechercher un emploi. Les salaires des emplois retrouvés ne semblent pas liés, en revanche, aux conseillers. Par ailleurs, l'étude ne permet pas d'évaluer un « effet conseiller » à programme équivalent proposé.

Les travaux de Behncke, Frölich et Lechner (2007, 2010a, 2010b) en Suisse apportent également des informations sur l'efficacité des pratiques des conseillers, et montrent par ailleurs comment leurs caractéristiques personnelles peuvent influencer les chances sur le marché du travail des demandeurs qu'ils suivent. Ils s'appuient sur des données combinant des informations administratives sur le profil de demandeurs d'emploi entrés au chômage en 2003 et sur celui de leurs conseillers, ainsi que des informations issues d'un questionnaire rempli par les conseillers. Les demandeurs d'emploi sont suivis jusqu'à fin 2006.

Les conseillers qui entretiennent des relations directes avec des entreprises augmentent les taux d'emploi des demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent de plus de 3 points de pourcentage six mois après leur inscription, cet écart restant ensuite relativement stable (Behncke, Frölich et Lechner, 2007). Cet effet est nettement plus important pour les demandeurs d'emploi les moins qualifiés. Le contact direct avec les entreprises permet aux conseillers d'obtenir en avance certaines offres d'emploi, d'avoir une meilleure connaissance du marché du travail, en particulier des besoins des entreprises, d'acquérir la confiance des employeurs, et ainsi les rend plus légitimes dans le placement de demandeurs d'emploi, y compris les plus éloignés du marché du travail.

Dans la plupart des pays européens, les conseillers de l'agence publique de l'emploi ont un double rôle de conseil et de contrôle des demandeurs d'emploi. D'un côté, les conseillers doivent établir une relation de confiance avec les demandeurs d'emploi pour mieux les connaître et leur donner des conseils qui soient utiles et efficaces. D'un autre côté, les conseillers doivent contrôler les comportements de recherche d'emploi et éventuellement appliquer des sanctions. Dans les faits, les conseillers disposent une marge d'autonomie très importante concernant le poids accordé à ces différents rôles. Dans le questionnaire rempli par les conseillers, une question permet d'appréhender la manière dont ils envisagent la coopération avec les demandeurs d'emploi. Behncke, Frölich et Lechner (2010a) définissent ainsi les conseillers les moins « coopératifs » comme ceux qui ne déclarent pas que la coopération est très importante et que les souhaits des demandeurs d'emploi doivent être satisfaits⁴⁶. Ces conseillers considèrent notamment que le système de contrôle de la recherche d'emploi ou les sanctions sont des instruments très importants. Les auteurs

⁴⁶ Indicateur défini à partir de la question suivante : « Quelle importance accordez-vous à la coopération avec le demandeur d'emploi concernant son placement en emploi et la prescription de programmes actifs du marché du travail ?

1. La coopération est très importante, les souhaits des chômeurs devraient être satisfaits.
2. La coopération est importante, mais le placement sur des emplois et les programmes actifs du marché du travail doivent parfois être prescrits ou refusés malgré les souhaits des personnes au chômage
3. La coopération est moins importante. Je dois pouvoir assigner des placements sur des emplois et prescrire des programmes actifs du marché du travail indépendamment des souhaits des personnes au chômage. »

Les conseillers définis comme étant les moins coopératifs sont ceux ayant répondu les modalités 2 ou 3.

constatent que les demandeurs d'emploi suivis par les conseillers les moins coopératifs ont plus de chances de retrouver un emploi que les autres (deux points de pourcentage supplémentaires).

Behncke, Frölich et Lechner (2010b) montrent que le fait d'avoir un conseiller proche du demandeur d'emploi en termes d'âge, de genre ou de niveau d'éducation augmente les probabilités d'emploi du demandeur d'emploi de 3 points de pourcentage quatre mois après l'inscription au chômage, cet écart restant ensuite relativement stable. Cet effet peut provenir de différents canaux. Le fait de venir d'un même milieu social peut améliorer l'efficacité de la communication et l'échange d'informations. Le demandeur d'emploi peut également se sentir davantage en confiance pour accepter des offres d'emploi et participer à des programmes du marché du travail. Le conseiller peut de son côté mieux saisir les difficultés rencontrées par le chômeur dans sa recherche d'emploi et donc dispenser de meilleurs conseils.

II.3. LES EFFETS D'EQUILIBRE GENERAL

Même si l'expérience aléatoire constitue la méthode la plus rigoureuse pour l'évaluation des politiques publiques, la validité externe des résultats repose sur une hypothèse forte : les comportements des individus qui bénéficient du programme ne doivent pas dépendre des comportements des individus du groupe de contrôle et vice versa. En particulier, les individus du groupe de contrôle ne doivent pas pâtir ou au contraire bénéficier du fait que des individus du groupe traité aient bénéficié d'un suivi renforcé. Des phénomènes d'inversion de file d'attente peuvent se produire, diminuant ainsi le taux de retour à l'emploi des chômeurs du groupe de contrôle, rendant l'efficacité globale nulle (Gautier et al., 2011, Zamora, 2011). Ces phénomènes sont cependant moins susceptibles de se produire dans le cadre de politiques de suivi renforcé parce qu'elles améliorent la qualité de l'appariement entre chômeurs et emplois vacants (Fougère, 2000). A l'inverse, l'accompagnement renforcé pourrait également conduire à une augmentation du nombre de postes vacants grâce à l'accroissement de l'effort de recherche des individus du groupe traité (effets positifs), car les postes vacants étant alors mieux pourvus, les entreprises peuvent être incitées à en proposer d'autres (effets positifs pour le groupe de contrôle) (Gautier et al., 2011). Les conseillers des demandeurs d'emploi du groupe de contrôle pourraient également vouloir s'inspirer des méthodes mises en œuvre par les conseillers des demandeurs d'emploi du groupe traité, ce qui atténuerait l'effet mesuré du traitement (Hägglund, 2009), même si cet effet de mimétisme pourrait accroître l'effet total réel de la mesure d'accompagnement renforcé.

Par ailleurs, le rapport coût-efficacité est difficile à estimer car l'efficacité constatée lorsqu'une partie infime de la population passe par le programme peut être complètement bouleversée si celui-ci est généralisé à l'ensemble de la population éligible (Cahuc et Le Barbanchon, 2010).

Ces effets sont difficilement mesurables par l'évaluation expérimentale. Gautier et al. (2011) montrent que l'expérimentation aléatoire QBW1 menée au Danemark en 2005-2006 pourrait avoir affecté négativement le groupe de contrôle et surestimé l'effet réel. En outre, lorsque la part du groupe traité augmente, le nombre de postes vacants augmente un peu mais le taux d'appariement entre chômeurs et offres d'emploi⁴⁷ pour les individus du groupe traité et ceux du groupe de contrôle diminue. La mise en place du programme à grande échelle pourrait générer des effets plus faibles que ceux initialement estimés.

Dans le cadre de l'expérimentation aléatoire menée en France en 2007-2008 auprès de jeunes diplômés (cf. section II.1), Crépon et al. (2012) constatent un effet positif de l'accompagnement renforcé par les opérateurs privés sur le taux d'emploi 8 mois après l'entrée dans le programme pour les jeunes qui n'étaient pas en emploi au départ. Grâce au design de l'expérimentation qui a consisté à affecter aléatoirement une proportion différente de jeunes participant à l'expérience dans chaque agence, les auteurs s'interrogent sur la présence d'effets de déplacement⁴⁸. Ils constatent que parmi les hommes, les effets du programme ont lieu en partie au

⁴⁷ Ce taux est défini comme étant inversement proportionnel à la durée de chômage.

⁴⁸ Les 235 agences locales de l'emploi impliquées dans le programme ont été réparties en groupes de cinq agences, homogènes en termes de taille et caractéristiques de la population locale. Au sein de chaque quintuplet, l'une d'entre elles a été sélectionnée au hasard pour ne pas mettre en place le programme. Une autre agence a ensuite été sélectionnée où le programme était proposé à 25 % des jeunes éligibles, puis les autres à 50 %, 75 %, ou 100 % des jeunes éligibles. Une fois la proportion déterminée, les jeunes participants à l'expérience ont ensuite été tirés aléatoirement dans chaque agence. Ainsi, les auteurs ont pu, parmi les jeunes qui n'ont pas bénéficié du programme, comparer ceux étant dans un environnement où le programme n'a pas été mis en place à d'autres se trouvant dans un environnement où celui-ci a été développé.

détriment du groupe de contrôle, ce qui atténue l'effet global du traitement. Le principal effet du programme serait d'avoir aidé les individus du groupe traité à trouver un emploi plus rapidement, au détriment des autres qui en trouvent un plus tard.

Références :

Arni P., 2011a, « How to Improve Labor Market Programs for Older Job-Seekers? Evidence from a Social Experiment », mimeo.

Arni P., 2011b, « What's in the Blackbox? A Field Experiment on the Effect of Labor Market Policy on Search Behavior & Beliefs », mimeo.

Behagel L., Crépon B., Gurgand M., 2009, « Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise », in *L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007*, octobre.

Behncke S., Frölich M., Lechner M., 2007, « Public Employment Services and Employers: How Important are Networks with Firms? », *IZA Discussion Paper No. 3005*.

Behncke S., Frölich M., Lechner M., 2010a, « Unemployed and their caseworkers: should they be friends or foes? », *Journal Of The Royal Statistical Society Series A, Royal Statistical Society*, vol. 173(1), pp. 67-92.

Behncke S., Frölich M., Lechner M., 2010b, « A Caseworker Like Me - Does The Similarity Between The Unemployed and Their Caseworkers Increase Job Placements? », *Economic Journal, Royal Economic Society*, vol. 120(549), pp. 1430-1459, December.

Bobbio M., Gratadour C., 2009 « Le reclassement professionnel des salariés licenciés pour motif économique », *Premières Synthèses, Dares*, octobre, n°43.3.

Cahuc P., Le Barbanchon T., 2010, « Labor market policy evaluation in equilibrium: Some lessons of the job search and matching model », *Labour Economics*, 17(1), pp. 196-205.

Crépon B., Dejemeppe M., Gurgand M., 2005 « Counseling the Unemployed: Does It Lower Unemployment Duration and Recurrence? », *IZA Discussion Paper No. 1796*.

Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R., Zamora P., 2011 « L'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : les enseignements d'une évaluation », *Dares Analyses, Dares*, décembre, n°94.

Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R., Zamora P., 2012, « Do Labor Market Policies Have Displacement Effect? Evidence from a Clustered Random Experiment », Preliminary Version, Mars.

Dolton P., O'Neill D., 1996, « Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence The Economic Journal », Vol. 106, No. 435, March, pp. 387-400.

Dolton P., O'Neill D., 2002, « The long-run effects of unemployment monitoring and work-search programs: experimental evidence from the United Kingdom », *Journal of Labor Economics*, 20(2), pp. 381-403.

Fougère D., 2000, « Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi », in *Plein Emploi, Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°30*, La Documentation Française, Paris, pp. 313-340.

Fougère D., Kamionka T., Prieto, 2010, « L'efficacité des mesures d'accompagnement sur le retour à l'emploi », *Revue Economique, Vol 61, n°3*, pp. 599-612.

Gautier P., Muller P., van der Klaauw B., Rosholm M., Svarer M., 2011, « Estimating Equilibrium Effects of Job Search Assistance », Working Paper, 30 november.

Gorter C., Kalb G., 1996, « Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model », *The Journal of Human Resources*, Vol.31, pp.590-610.

- Gratadour C., 2009, « Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unédic et de l'ANPE : contenu des accompagnements et opinion des bénéficiaires », *Premières Synthèses*, Dares, octobre, n° 41.2.
- Hägglund P., 2006, « A description of three randomised experiments in Swedish labour market policy », *IFAU Working Paper* 4.
- Hägglund P., 2009, « Experimental Evidence from Intensified Placement Efforts among Unemployed in Sweden », *IFAU Working Paper* 16.
- Lagerström J., 2011, « How important are caseworkers – and why? New evidence from Swedish employment offices », *IFAU Working Paper* 10.
- Meyer B., 1995, « Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments », *The Journal of Economic Literature*, vol. 33(1), pp. 91-131.
- Pedersen J., Rosholm M., Svarer M., 2012, « Experimental Evidence on the Effects of Early Meetings and Activation », *IZA Discussion Paper* No. 6970.
- Rodriguez-Planas N., Jacob, B. 2010, « Evaluating Active Labor Market Programs in Romania », *Empirical Economics* 38(1), 65-84.
- Van Den Berg G., Van Der Klaauw B., 2006, « Counseling and monitoring of unemployed workers: theory and evidence from a controlled social experiment », *International Economic Review*, 47(3), pp. 895-936.
- Zamora P., 2011, « La méthode d'évaluation aléatoire : apports et limites », *Tracés*, novembre.

CHAPITRE 2 : CONTROLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI ET SANCTIONS

Le contrôle de la recherche d'emploi est un processus visant à vérifier que les demandeurs d'emploi se sont engagés dans des activités de recherche d'emploi suffisantes pour pouvoir continuer à percevoir des allocations chômage. Il permet également de réduire l'effet désincitatif que la perception d'une allocation est susceptible d'avoir sur les efforts de recherche d'un nouvel emploi pour les personnes au chômage.

Une sanction est une réduction voire une suppression de l'indemnisation d'un bénéficiaire d'allocations chômage, suite à la constatation d'une infraction aux exigences formulées par le Service public de l'emploi. D'un point de vue théorique, une sanction, par la réduction instantanée des revenus du bénéficiaire, a pour effet principal attendu de baisser le salaire de réserve du demandeur d'emploi (le salaire à partir duquel les personnes indemnisées acceptent un emploi), le poussant à accepter des emplois dont les salaires sont moins élevés. Une sanction (ou la menace d'une sanction) a également pour effet d'augmenter l'intensité des efforts de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi (section I).

L'obligation pour les chômeurs de rechercher un emploi et le contrôle de l'effectivité de ces recherches d'emploi ont accompagné la création des systèmes d'indemnisation chômage dans la plupart des pays⁴⁹. Plus récemment, la mise en œuvre de stratégies d'activation des demandeurs d'emploi, basées sur le principe d'« obligations mutuelles »⁵⁰ a relancé le débat sur la nécessité de contrôler plus activement les chômeurs et d'appliquer des sanctions lorsque ces obligations ne sont pas respectées. Les contrôles et les sanctions se sont ainsi développés dans les années 1970 aux Etats-Unis, en Europe dans les années 1980 et s'y sont généralisés au début des années 2000. Mais si la mise en œuvre de politiques de contrôles et de sanctions est devenue la norme en Europe, leur évaluation s'est révélée au contraire très inégale selon les pays. Ainsi, aucune évaluation des contrôles ou des sanctions n'a été réalisée en France, quand d'autres pays comme la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse, l'Allemagne ou le Danemark ont mis en place des protocoles d'évaluation expérimentaux permettant une réelle analyse de leur impact ou disposent de données administratives ou d'enquêtes suffisamment riches pour permettre une analyse précise des mécanismes à l'œuvre lors de l'application de contrôles ou de sanctions. Cependant, la fréquence et l'objet des contrôles, comme les conditions d'application des sanctions, sont très différents d'un pays à l'autre, ce qui limite les préconisations et les enseignements qui peuvent en être tirés dans d'autres cadres institutionnels.

Les évaluations empiriques convergent dans leurs principaux résultats. On peut en retenir les conclusions suivantes :

- Les contrôles comme les sanctions ont des effets positifs sur le retour à l'emploi, mais négatifs sur la qualité des emplois retrouvés. Ces mécanismes d'activation inciteraient donc les demandeurs d'emploi à accepter des emplois moins stables et moins bien rémunérés. Ils peuvent également avoir des effets pénalisants sur le parcours professionnel ultérieur des personnes sanctionnées.
- Contrôler l'effort de recherche est plus efficace que de contrôler le refus d'offres d'emploi. Par ailleurs, comme le soulignaient déjà les revues de littérature antérieures (Fougère (2000), Cahuc et Kramarz (2004), Ferracci (2007)), il convient d'associer contrôles/sanctions à une aide efficace à la recherche

⁴⁹ En France, depuis les premières formes d'indemnisation du chômage avec la création des caisses syndicales la fin du XIX^{ème} siècle, puis du Fonds national de chômage en 1914, l'aide publique allouée est toujours étroitement conditionnée à la recherche d'un emploi et à des contrôles autoritaires : la « suspicion à la fraude des chômeurs » a accompagné le débat entre assistance et assurance des chômeurs (Magniadas, 2008). Le décret du 12 mars 1951 sur l'aide aux travailleurs sans emploi prévoit 5 motifs d'exclusion : absence de réponse aux convocations, refus d'un emploi offert par les services de main d'œuvre, refus de fréquenter les cours de formation professionnelle conseillés par les services de main d'œuvre, fraude aux allocations et le fait de se livrer habituellement à la boisson.

⁵⁰ La généralisation des plans d'actions individuels a permis de formaliser précisément et contractualiser ces obligations mutuelles entre le demandeur d'emploi et le service public de l'emploi, et de servir de socle de référence pour les contrôles et sanctions éventuelles ultérieures.

d'emploi car la complémentarité entre ces deux mécanismes d'activation (le « bâton » et la « carotte ») conduit à de meilleurs taux de retour à l'emploi que l'un ou l'autre pris séparément.

- Les contrôles comme les sanctions modifient les comportements de recherche d'emploi, avec notamment une substitution des canaux informels vers les canaux formels, ainsi que le timing de la recherche d'emploi et son intensité.
- Les résultats empiriques divergent quant aux publics pour lesquels les contrôles et les sanctions paraissent les plus efficaces. Par ailleurs, les effets positifs constatés sur les bénéficiaires ne semblent pas être observés au détriment des non-bénéficiaires. En revanche, les contrôles/sanctions conduisent à de forts effets d'éviction du chômage vers l'assurance maladie, la formation et diverses formes d'inactivité.
- Les contrôles comme les sanctions sont assortis d'effets « de menace » importants : ainsi la simple menace de contrôle/sanction modifie les comportements de tous les demandeurs d'emploi (sanctionnés comme non sanctionnés) et l'application réelle d'une sanction n'est pas en elle-même l'élément le plus efficace du système d'activation. Le poids relatif des effets *ex ante* (effet de menace d'une sanction) et des effets *ex post* (effet de l'application effective d'une sanction) sont cependant variables et dépendent de la durée, de l'ampleur et du timing des sanctions. Par ailleurs, l'effet des sanctions perdure au-delà de la période de réduction des allocations.
- L'efficacité des contrôles et des sanctions dépend tant de la demande que de l'offre de travail : en effet le dynamisme du marché du travail local (nombre d'offres d'emploi disponibles sur ce marché) et le niveau structurel du taux de chômage ont un effet déterminant sur l'impact que peuvent avoir sanctions comme contrôles de la recherche d'emploi sur les taux de retour à l'emploi des chômeurs.

I. EFFETS THEORIQUES ATTENDUS DES CONTROLES ET DES SANCTIONS

Parallèlement à la crise économique des années 1970, la raréfaction des offres d'emploi sur le marché du travail, l'augmentation importante des taux de chômage dans l'ensemble des pays européens et l'augmentation concomitante du nombre de bénéficiaires d'allocations chômage, la théorie économique s'est intéressée plus particulièrement à l'analyse des effets de l'indemnisation du chômage. Le système d'allocation chômage permet l'indemnisation des personnes ayant perdu leur emploi, dans l'attente qu'ils en retrouvent un. Ce filet de sécurité, davantage développé dans les pays européens que dans d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2006, 2009, 2012), permet de lisser les revenus des personnes momentanément sans emploi et de limiter les transitions vers la pauvreté lors de ces accidents de parcours professionnel.

Friedman (1962) comme les économistes ayant développé différents modèles de prospection d'emploi (« job search », Stigler 1962), met en exergue certains effets désincitatifs du système d'allocation chômage qui découragerait le retour à l'emploi des chômeurs en diminuant les gains à la reprise d'activité. Sur le plan théorique, l'indemnisation financière des demandeurs d'emploi engendre en effet d'importants problèmes d'aléa moral : les allocations chômage augmentent le salaire à partir duquel les personnes indemnisées acceptent un emploi (salaire de réserve ou de réservation) et peuvent également les inciter à réduire leurs efforts de recherche d'emploi. Les allocations chômage peuvent ainsi avoir un impact théorique négatif sur le retour à l'emploi⁵¹. Ces effets désincitatifs peuvent cependant être contrés par une stratégie d'activation des demandeurs d'emploi consistant à contrôler l'effectivité de leurs recherches d'emploi, à imposer des sanctions (réduction ou suspension des allocations chômage) en cas d'efforts insuffisants, ou encore à offrir des bonus en cas de reprise d'emploi. Les mécanismes théoriques présentés par la suite s'inscrivent dans ce cadre conceptuel.

⁵¹ A l'inverse, les allocations chômage peuvent améliorer la recherche d'emploi en finançant des actes de recherches coûteux, et surtout peuvent améliorer la qualité des appariements en permettant aux chômeurs d'attendre des offres de meilleure qualité (cf. Acemoglu, 2001).

1.1. LES EFFETS THEORIQUES DU CONTROLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI

Le contrôle de la recherche d'emploi est un processus visant à vérifier que les demandeurs d'emploi se sont effectivement engagés dans des activités de recherche d'emploi suffisantes pour pouvoir rester bénéficiaires de l'assurance chômage. Les contrôles peuvent également porter sur la vérification de la disponibilité du demandeur d'emploi ou sur les éventuels refus d'offres « raisonnables » d'emploi (ORE). Les critères d'acceptabilité d'une offre d'emploi varient d'un pays à l'autre, tant en termes de mobilité géographique considérée comme acceptable, que de salaire ou de qualification acceptables⁵² (cf. encadré 2).

Les modèles théoriques de prospection d'emploi (parmi lesquels Mortensen, 1986 ; van den Berg, 1990) prédisent que les bénéficiaires d'allocations chômage modifient l'intensité de leurs recherches d'emploi et leur comportement d'acceptation des offres lorsqu'un évènement affecte leur niveau d'indemnisation (contrôle des recherches d'emploi effectuées par exemple, ou fin de droits à l'indemnisation chômage). Le contrôle de la recherche d'emploi peut ainsi avoir des effets sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi avant que le contrôle n'intervienne réellement : on parle alors d'*effet de menace du contrôle*. La plupart des articles théoriques présentent des modèles dans lesquels l'effort de recherche d'emploi augmente avec les exigences de recherche d'emploi pour être éligible à l'assurance chômage, ainsi qu'avec la probabilité d'être contrôlé prochainement. L'effet théorique de l'augmentation des efforts de recherche est d'augmenter le nombre de contacts avec les employeurs, et donc la probabilité de retrouver un emploi. Les contrôles augmentent donc théoriquement les taux de reprise d'emploi et réduisent la durée des épisodes de chômage. Cependant, un second effet théorique des contrôles est identifié par Van den Berg et van der Klaauw (2006) : les contrôles peuvent également modifier les canaux de recherche d'emploi, les chômeurs se concentrant sur les formes de recherche d'emploi observables par les conseillers et donc contrôlables. Ces canaux observables n'étant pas forcément les plus efficaces, le contrôle peut également réduire l'efficacité des recherches d'emploi (cf. section II.3).

1.2. LES EFFETS THEORIQUES DES SANCTIONS

Une sanction est une réduction voire une suppression des allocations chômage, suite à la constatation d'une infraction aux exigences formulées par le Service public de l'emploi (formalisées dans de nombreux pays européens dans un plan d'action personnalisé signé conjointement par le demandeur d'emploi et son conseiller au début de l'épisode de chômage, et qui contractualise leurs engagements réciproques). Les sanctions peuvent être courtes (2 à 3 jours), longues (plusieurs semaines à plusieurs mois) voire dans certains pays conduire à la radiation définitive du demandeur d'emploi de l'agence pour l'emploi et du système d'indemnisation (encadré 2). Les infractions constatées et sanctionnées peuvent également être de plusieurs ordres : défaut d'actualisation de la situation administrative du demandeur d'emploi ou de son CV, conduisant souvent à une sanction courte ; refus de participer à un programme actif du marché du travail (y compris non présentation à une convocation à un entretien avec un conseiller) ou refus d'une offre raisonnable d'emploi, conduisant plutôt à une sanction longue⁵³. Théoriquement, une sanction, par la réduction instantanée des revenus du bénéficiaire, a pour effet principal attendu de baisser le salaire de réserve du demandeur d'emploi, le poussant à accepter des emplois dont les salaires sont moins élevés pour compenser cette perte de revenus. Une sanction a également pour effet d'augmenter l'intensité des efforts de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi.

Plus précisément, Boone et van Ours (2006) montrent que les sanctions peuvent avoir deux types d'effets :

- Avant même que le manquement aux obligations de recherche ne soit observé ou notifié -et donc avant qu'une sanction ne soit réellement appliquée-, on peut observer une augmentation de l'effort de recherche et une réduction du salaire de réserve, induisant ainsi une hausse des taux de reprise

⁵² Pour plus de détails sur les critères d'éligibilité à l'assurance chômage, les critères requis pour qu'une offre soit considérée comme acceptable, sur la fréquence des contrôles de recherche d'emploi et les modalités de sanctions, Venn (2012) présente un tour d'horizon détaillé dans 36 pays de l'OCDE (dont la France) des règles nationales de mise en œuvre des contrôles et des sanctions.

⁵³ Toutes les infractions ne sont pas automatiquement sanctionnées. Si les raisons de non-conformité aux exigences du SPE sont recevables et bien documentées, dans la plupart des pays, les sanctions sont loin d'être systématiquement appliquées. Les raisons acceptables de refus d'une offre d'emploi diffèrent également d'un pays à l'autre, cf. Venn (2012) et encadré 2.

d'emploi. Cet effet, appelé *effet ex ante* ou *effet de menace*, est ainsi l'effet de vivre dans un système où l'on peut être sanctionné. L'effet de menace des sanctions est évidemment grandement lié aux contrôles, il est ainsi très difficile de dissocier ces 2 types d'effets (effets *ex ante* et *ex post* des contrôles d'une part et effet *ex ante* des sanctions d'autre part). Notons cependant que l'effet de menace des sanctions est indépendant du fait d'être contrôlé ou non et s'applique à l'ensemble des chômeurs indépendamment du fait qu'ils soient contrôlés ou sanctionnés. Contrairement aux effets *ex post*, l'effet *ex ante* s'applique à tous les demandeurs d'emploi et pas seulement à ceux qui subissent une sanction. De nombreux auteurs montrent que la simple menace de sanctions peut fortement modifier le comportement de recherche d'emploi même si la sanction en elle-même est modeste, que ces effets de menace sont d'ampleur importante, et que l'imposition réelle d'une sanction n'est souvent pas nécessaire (ou n'est pas l'élément le plus efficace d'un système de sanctions).

- Il existe également des *effets ex post* pouvant prendre plusieurs formes : le premier effet intervient dès que le demandeur d'emploi est informé que le Service Public de l'Emploi (ou le conseiller) a émis un avertissement pour manquement à ses obligations de recherche d'emploi et qu'il est donc susceptible de recevoir prochainement une sanction si ses efforts de recherche sont confirmés comme étant insuffisants. Le demandeur d'emploi peut être amené à modifier son comportement entre le moment où il est averti de sa surveillance accrue en vue d'une sanction et l'application effective de cette sanction. C'est ce que l'on appelle l'*effet d'avertissement*, qui selon Lalive, van Ours et Zweimüller (2005) joue un rôle particulièrement important. Un autre effet apparaît lorsque la sanction est réellement mise en œuvre. Il s'agit de l'*effet direct* de la sanction, qui conduit à une baisse instantanée du salaire de réserve, due à la baisse voire la suppression (temporaire ou définitive) de l'allocation chômage. Enfin, les personnes sanctionnées sont généralement étroitement surveillées après l'application d'une sanction. Elles ont ainsi une incitation à se conformer aux exigences de recherche d'emploi pour prévenir de possibles sanctions additionnelles et augmentent l'intensité de leur effort de recherche d'emploi. Il s'agit d'un *effet post-sanction*⁵⁴, souvent renforcé par le caractère graduel des sanctions : ces dernières sont en effet dans la plupart des pays plus sévères en cas de récidive.

D'autres effets théoriques, principalement sur le type d'emploi accepté, sont également attendus : d'un côté, en réduisant la durée des épisodes de chômage, une sanction peut éviter une baisse de capital humain, due à une trop longue période de chômage, et avoir ainsi un effet positif de long terme. D'un autre côté, les sanctions peuvent avoir un effet négatif de long terme en poussant les individus sanctionnés ou risquant de l'être vers des emplois de moins bonne qualité (pour éviter d'être sanctionné) que ceux sur lesquels ils auraient été recrutés en l'absence de sanction.

Certaines études apportent un éclairage intéressant sur les raisons pouvant expliquer la taille relative des effets *ex ante* et *ex post*. Boone et van Ours (2006) estiment pour les Pays-Bas, au début des années 1990, un modèle théorique dans lequel les chômeurs ne peuvent influencer sur la probabilité d'être sanctionnés qu'en acceptant l'offre d'emploi qui leur est proposée. Ils montrent ainsi que la taille respective des effets *ex ante* et *ex post* des sanctions dépend de l'intensité des contrôles de la recherche d'emploi. En effet, si les contrôles sont peu fréquents, l'effet *ex post* des sanctions est alors plus important que l'effet *ex ante*. Mais si l'intensité des contrôles est forte, les effets *ex ante* des sanctions deviennent alors plus forts. Ces résultats diffèrent de Boone, Sadrieh et van Ours (2009) qui mettent en œuvre une expérience de laboratoire sur des individus volontaires, pour lesquels ils simulent des propositions d'offre d'emploi, en présence d'indemnités chômage, de contrôles et de sanctions sur les indemnités. Cette méthode d'économie expérimentale permet d'observer les comportements de recherche d'emploi et d'acceptation des offres en faisant varier plusieurs paramètres. Cette expérience met en évidence l'existence des deux effets des sanctions : *ex ante* et *ex post*. La taille de ces deux effets dépend de la nature des sanctions (légères ou sévères, fréquentes ou non...) et de l'offre de travail type. Dans la plupart des cas, l'effet de la possibilité d'être sanctionné (effet *ex ante*) est plus important que l'application effective de la sanction (effet *ex post*). Les sanctions stimulent donc les sorties du chômage, surtout au travers de l'effet de menace, comme le montrent la majorité des études sur données empiriques (cf. section III.1).

⁵⁴ cf. Van der Berg, van der Klauw et van Ours (2004) ou Lalive, van Ours et Zweimüller (2005) pour une présentation plus détaillée des effets théoriques des sanctions sur la recherche d'emploi.

ENCADRE 2 : SEVERITE DES SYSTEMES DE CONTROLES ET DE SANCTIONS

L'article de Venn (2012) permet de mesurer le caractère plus ou moins sévère des différents systèmes de contrôles et de sanctions. L'auteur construit un indicateur de rigueur des conditions d'éligibilité pour les allocations chômage dans 36 pays de l'OCDE et/ou membres de l'Union Européenne. L'article décrit les conditions d'accès à l'indemnisation chômage (période d'emploi et/ou de contribution requise et sanctions en cas de chômage volontaire), les obligations de recherche d'emploi (disponibilité pour les participants aux PAMT et critères définissant un emploi convenable), le contrôle des efforts de recherche d'emploi et les sanctions qui sont appliquées en cas de refus d'une offre d'emploi ou d'une proposition de participation à un programme actif du marché du travail (PAMT). Un indicateur composite est construit à partir de ces 4 dimensions. Les conditions d'éligibilité à l'assurance chômage et les exigences de recherche d'emploi françaises se situent globalement un peu en dessous de la moyenne, puisque la France se place en 17^{ème} position sur les 36 pays de l'OCDE étudiés, à égalité avec 8 autres pays pour le premier indicateur et 25^{ème} sur 36 pour le second. En revanche, elle est plutôt considérée comme sévère au regard des contrôles effectués sur la recherche d'emploi (5^{ème} sur 36 à égalité avec 12 autres pays) – jusque 2013, les demandeurs d'emploi devaient prouver leurs recherches d'emploi tous les mois à partir du 4^{ème} mois de chômage (Suivi Mensuel Personnalisé)-, et plutôt souple concernant la sévérité des sanctions (34^{ème}) principalement car le premier refus d'une offre raisonnable d'emploi n'est pas sanctionné, contrairement à nombre d'autres pays étudiés.

Néanmoins, il convient d'être prudent d'une part quant à l'interprétation des résultats obtenus sur l'effet des sanctions dans d'autres pays européens et d'autre part quant à leur éventuelle transposition dans le cas français, car la notion de sanction dans le reste de l'Europe et en France ne recoupe pas la même réalité. En effet, le rapport du Sénat sur Pôle emploi (2011) illustre une spécificité française : « les manquements qu'on serait spontanément tenté de considérer comme les plus graves aux devoirs des demandeurs d'emploi (insuffisance des actes de recherche d'emploi, refus d'une proposition concrète d'emploi ou de formation présentée par le service public de l'emploi) débouchent, le plus souvent, sur la sanction la plus douce dans l'échelle des peines : dans 90 % des cas, ils se traduisent par une radiation de quinze jours. A l'inverse, la non-réponse à une convocation, qui justifie plus de 90 % des radiations, aboutit à une radiation de deux mois »⁵⁵. La mission d'information du Sénat recommandait ainsi de modifier l'échelle des sanctions en France. Si l'adéquation entre motifs et gravité des sanctions est questionnée en France, c'est également le référentiel des durées de sanctions qui peut différer de certains autres pays européens : les sanctions considérées comme légères dans certains pays sont de l'ordre de 2 à 3 jours, contre une quinzaine en France, tandis que les sanctions sévères peuvent consister en 2 ou 3 semaines de suppression d'allocation dans d'autres pays européens quand elles atteignent 2 mois en France.

Enfin, la probabilité d'être sanctionné dépend des caractéristiques personnelles des chômeurs, mais également de la politique locale ou régionale d'application des sanctions. Dans son analyse des déterminants de la probabilité de sanction individuelle en l'Allemagne en 2001-2002, Müller (2007) montre que les jeunes sont davantage sanctionnés que les plus âgés, et les personnes faiblement qualifiées davantage que celles plus qualifiées. Les personnes handicapées sont en revanche relativement protégées des sanctions. Müller et Steiner (2008) montrent que les variations inter-régionales sont très importantes, ce qui indique que la politique locale d'application des sanctions affecte également le risque de sanction individuelle. L'application des sanctions est un processus qui peut être également très hétérogène d'une agence de placement à une autre au sein de la même région. Cet élément est confirmé par Boockmann, Thomsen et Walter (2009) qui montrent que les sanctions ne sont pas appliquées uniformément dans les différentes agences de l'emploi allemandes (agences souples vs. agences strictes). Il existe des marges d'appréciation au niveau des agences, mais également des conseillers (cf. le rôle des conseillers, chapitre 1 section II.2) pour déterminer si une sanction doit être appliquée ou non suite à une faute constatée.

II. RESULTATS DES EVALUATIONS EMPIRIQUES DU CONTROLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI

Les Etats-Unis ont été précurseurs dans l'évaluation du contrôle de la recherche d'emploi. En effet, depuis sa mise en place en 1930, le système d'indemnisation chômage américain a suscité de nombreuses controverses en raison de ses effets désincitatifs supposés. Le Département du Travail américain a ainsi financé une série de projets de recherche, expérimentaux et non expérimentaux, durant les années 1980 pour évaluer l'efficacité supposée des contrôles à réduire ces désincitations. Exploitant les différences de politiques mises en œuvre dans les différents Etats américains en matière de contrôle de la recherche d'emploi, les résultats de ces premières études vont dans le sens d'un effet positif d'exigences plus sévères de recherche d'emploi sur le retour à l'emploi des chômeurs, comme des contrôles de cette recherche d'emploi (Ashenfelter, Ashmore

⁵⁵ Fontaine et Le Barbanchon (2012) analysent l'impact du renforcement de l'accompagnement des chômeurs (Suivi Mensuel Personnalisé) mis en place en 2006 en France, sur les sorties de listes de demandeurs d'emploi (indemnisés ou non). Ils montrent que les chômeurs éligibles au SMP sont restés moins longtemps inscrits à l'ANPE, sous le double effet de reprises d'emploi et de radiations administratives qui interviennent plus rapidement après l'inscription. L'accélération des sorties pour reprise d'emploi ou des radiations administratives est concentrée sur la première année d'inscription et débute avant même le 4^e mois, date théorique du premier entretien SMP. Le renforcement de l'accompagnement a donc un impact en France sur les sanctions pour motif administratif et sur le taux de retour à l'emploi mais l'article ne renseigne pas sur l'impact spécifique des contrôles et des sanctions sur les taux de reprises d'emploi.

et Deschênes, 2005). Néanmoins ces premières études souffrent de sérieux problèmes méthodologiques (Meyer 1995).

A partir du début des années 1990, le recours au contrôle de la recherche d'emploi s'est intensifié au sein des pays de l'OCDE (OCDE, 2001). Les Etats-Unis et certains pays d'Europe du Nord ont parallèlement mis en place des expériences aléatoires permettant d'évaluer plus finement son efficacité. Nous présentons ici certains résultats de ces programmes précurseurs au niveau européen : « Jobseeker's allowance » mis en place au Royaume-Uni en 1996, « Counseling & monitoring » mis en place aux Pays-Bas en 1998.

Les contrôles de la recherche d'emploi se sont ensuite généralisés en Europe au début des années 2000, mais l'évaluation est restée très inégale. Ainsi, aucune évaluation spécifique des contrôles n'a été réalisée en France, quand d'autres pays comme la Belgique (programme ACR « *Activation du Comportement de Recherche* » mis en place en 2004) ou le Danemark (expérimentation sociale menée en 2005-2006) ont mis en place des protocoles d'évaluation expérimentaux permettant une réelle analyse d'impact. Ces études plus récentes isolent davantage que les précédentes l'effet pur des contrôles de la recherche des autres aspects des programmes actifs du marché du travail.

Cependant, peu d'articles empiriques traitent exclusivement de l'évaluation des contrôles de la recherche d'emploi. La plupart des programmes mis en œuvre combinent en effet des services complémentaires d'aide à la recherche d'emploi et une meilleure application des contrôles (cf chapitre 1). Il est ainsi difficile d'identifier de façon précise laquelle de ces composantes –contrôle ou aide à la recherche d'emploi- est à l'origine des bons résultats observés sur le retour à l'emploi. Une seconde série de travaux évalue des programmes combinant contrôles de la recherche d'emploi et sanctions en cas de non-conformité des efforts fournis aux niveaux attendus. A nouveau, l'effet pur des contrôles de la recherche d'emploi est difficile à dissocier de celui des sanctions.

II.1. LES EFFETS EMPIRIQUES DES CONTROLES SUR LE RETOUR A L'EMPLOI

De nombreuses études menées sur l'efficacité des contrôles concluent à des résultats positifs sur le retour à l'emploi des programmes de surveillance accrue de la recherche d'emploi. Ainsi Rosholm, Svarer et Vikstrom (2011) dans leur évaluation de l'expérimentation sociale menée en 2005-2006 au Danemark concluent que les entretiens fréquents associés à des contrôles intensifs de la recherche d'emploi par un conseiller (qui ont lieu entre les semaines 10 et 15 du parcours) ont un effet significativement positif sur la probabilité de transition vers l'emploi. Ces auteurs concluent également que l'ensemble des politiques actives du marché du travail (dont les contrôles font partie) sont un élément clé du modèle de flexisécurité qui a permis de réduire sensiblement les durées des épisodes de chômage et le taux de chômage au Danemark depuis les années 1980. Mais les programmes évalués combinant souvent contrôles et conseils à la recherche d'emploi accrus ainsi que d'autres programmes d'activation, il n'est pas toujours possible d'isoler l'effet propre du contrôle. D'autres études mettent en avant des résultats mitigés voire plutôt négatifs : les travaux réalisés par Ashenfelter, Ashmore et Deschênes (2005) sur la base d'expérimentations réalisées entre 1984 et 1985 dans quatre Etats américains soulignent que la procédure consistant à vérifier les démarches que les demandeurs d'emploi déclarent avoir faites avant de commencer à leur verser des prestations a permis de réduire de 8% le taux d'ouverture des droits (« *Qualification Rate* ») dans un Etat (Connecticut), mais qu'elle n'a eu aucun effet dans les trois autres Etats (Massachusetts, Tennessee, Virginie)⁵⁶. De tels résultats conduisent les auteurs à porter un jugement très nuancé sur l'efficacité d'un contrôle accru de la recherche d'emploi, dispositif qui engendre des résultats limités comparé au coût important engendré.

D'autres études isolent davantage l'effet pur des contrôles de la recherche d'emploi : les effets identifiés sont globalement positifs sur les taux d'emploi.

Mc Vicar (2008) analyse l'impact des contrôles de la recherche d'emploi en utilisant des périodes exogènes⁵⁷ de rénovation de certaines agences pour l'emploi au moment de la mise en place de guichets uniques (regroupant les fonctions d'indemnisation et d'accompagnement) en Irlande du Nord entre 1999 et 2005.

⁵⁶ Les situations au regard de l'emploi sont observées un mois après la fin de l'expérimentation dans chacun des 4 États.

⁵⁷ Au sens où elles ne sont pas liées aux politiques de contrôle des demandeurs d'emploi ni à leur timing.

Pendant ces périodes de rénovation des locaux, les contrôles de la recherche d'emploi des bénéficiaires d'allocation chômage (qui étaient au préalable réalisés lors d'entretiens spécifiques par des conseillers différents de ceux en charge de l'aide à la recherche d'emploi) sont suspendus, mais pas les exigences de recherche, ni les aides à la recherche d'emploi. Le contrôle seul étant suspendu (pendant 8 mois en moyenne dans chaque agence), l'auteur peut considérer cette mise en place des guichets uniques comme une expérience naturelle et recourir à des méthodes quasi expérimentales pour identifier l'effet pur des contrôles. Il montre alors que la suspension du contrôle augmente la durée moyenne des épisodes de chômage de 16 % et réduit la probabilité de transition vers l'emploi de 26 %⁵⁸.

Cockx, Dejemepe et leurs co-auteurs exploitent la mise en place en Belgique à partir de 2004 du dispositif ACR « *Activation du Comportement de Recherche* » (Cockx et Dejemepe, 2007, 2010, Cockx, Dejemepe et van der Linden, 2011a, 2011b, Cockx, Dejemepe, Launov et van der Linden, 2011). Ce dispositif met en place des entretiens individuels périodiques avec un conseiller qui évalue les activités de recherche d'emploi du demandeur d'emploi. En cas de non-respect des exigences de recherche d'emploi, des sanctions sont appliquées (réduction ou suspension, temporaire ou définitive, de l'allocation). Les auteurs voient l'ACR et le contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi comme des contreparties nécessaires de la spécificité belge d'indemnisation des chômeurs pour une durée illimitée dans le cadre de l'assurance chômage. Les personnes en recherche d'emploi depuis plus de 13 mois⁵⁹ sont informées que leurs recherches d'emploi seront contrôlées 8 mois plus tard. Les auteurs exploitent la discontinuité du traitement autour de l'âge de 30 ans, seules les personnes de 25 à 29 ans faisant partie du programme dans un premier temps, la généralisation aux 30-34 ans n'intervenant que dans un second temps. Selon les auteurs, l'ACR augmente sensiblement les taux de reprise d'emploi des chômeurs et ceci même avant les entretiens individuels avec les conseillers et l'imposition éventuelle d'une sanction. Ils trouvent que le pur effet de menace de contrôle augmente les transitions vers l'emploi : en Flandre (et en Wallonie), huit mois après la réception de la lettre d'avertissement et avant la vérification effective des efforts de recherche, le taux de transition vers l'emploi est de l'ordre de 10 points de pourcentage (resp. 6 points) plus élevé qu'en l'absence de l'ACR, correspondant à une augmentation 28 % (resp. 22%) du taux de transition vers l'emploi (Cockx, Dejemepe et Van der Linden, 2011). L'impact plus important en Flandre est probablement lié selon les auteurs aux conditions économiques plus favorables qu'en Wallonie. De plus, si la Wallonie a mis en place parallèlement une aide importante à la recherche d'emploi, l'effet trouvé dans le cas de la Flandre est en revanche considéré comme un effet pur du contrôle car aucune aide supplémentaire n'était apportée aux demandeurs d'emploi.

Cockx, Dejemepe, Launov et van der Linden (2011) approfondissent l'étude du dispositif belge « ACR » en évaluant toutes les étapes du dispositif et non seulement l'effet de menace. Ils notent que cette réforme du contrôle de la recherche d'emploi incite les demandeurs d'emploi à concentrer leurs recherches d'emploi juste avant le moment du contrôle, avec pour conséquence d'augmenter le taux de retour et de l'amener à un niveau même supérieur à celui qu'il atteint après l'application d'une sanction. Le contrôle de la recherche d'emploi renforce l'effort de recherche *ex ante*, mais le réduit *ex post*⁶⁰. Cette anticipation des recherches d'emploi par les demandeurs d'emploi réduit la durée des épisodes de chômage. Afin de réduire l'aléa moral créé par la durée illimitée de l'indemnisation du chômage, le renforcement des contrôles de la recherche d'emploi peut ainsi constituer une alternative crédible et efficace à la limitation de la durée de l'indemnisation, proposition qui est au cœur du débat public en Belgique depuis plusieurs années.

⁵⁸ Les auteurs disposent de données administratives allant de 1997 à 2006, et les durées des épisodes de chômage sont censurées à 30 mois.

⁵⁹ L'échantillon comprend les personnes atteignant leur 13^{ème} mois de chômage (et donc recevant leur lettre de notification) entre juillet et octobre 2004. La période d'observation s'étend ensuite de juillet 2004 à décembre 2006. Compte tenu de la durée prévue entre les différentes étapes de l'ACR (au moins 8 mois entre la lettre et le premier entretien, et 4 mois entre les entretiens ultérieurs), beaucoup de chômeurs ont déjà quitté le chômage indemnisé avant de participer aux entretiens. Aussi, un peu plus de la moitié des chômeurs qui ont été avertis au cours d'une période particulière participent effectivement à un premier entretien d'évaluation.

⁶⁰ Les auteurs n'expliquent pas cette réduction de l'effort de recherche *ex post*, qu'ils voient comme un sujet de recherches futures.

II.2. LES EFFETS EMPIRIQUES DES CONTROLES SUR LA QUALITE DES EMPLOIS RETROUVES

Les études empiriques s'accordent sur l'existence d'effets négatifs des contrôles de la recherche d'emploi sur la stabilité des emplois retrouvés, qui peuvent néanmoins être contrés par des aides à la recherche d'emploi. L'effet sur les salaires associés est plus ambigu.

Cockx et Dejemeppe (2007), dans leur analyse du dispositif ACR « *Activation du Comportement de Recherche* » mis en place en Belgique en 2004 (section II.1), évaluent également l'impact de la réforme sur la qualité des emplois retrouvés. En Flandre, les personnes en emploi du groupe de traitement sont dans des emplois moins stables (proportion plus faible de personnes toujours en emploi 3 ou 6 mois plus tard) et plus souvent à temps partiel que les personnes en emploi du groupe de contrôle. Les auteurs mettent ainsi en garde contre le risque d'acceptation d'emplois de moins bonne qualité. Cependant, le dispositif dans la région Flandre n'était pas accompagné d'aide particulière à la recherche d'emploi, contrairement aux régions de Wallonie et Bruxelles. Dans ces deux dernières, aucun effet négatif sur la qualité des emplois n'est retrouvé, ce qui permet aux auteurs de suggérer que le risque de dégradation de la qualité des emplois retrouvés peut être contré par un timing approprié pour le conseil à la recherche d'emploi.

Cockx, Dejemeppe, Launov et van der Linden (2011) montrent par ailleurs que les salaires des emplois retrouvés ne sont affectés que marginalement par la mise en place du dispositif ACR (moins de 2% de baisse par rapport au groupe de contrôle non soumis aux contrôles de la recherche d'emploi)⁶¹.

Van der Berg et van der Klaauw (2009) analysent le programme « *Counseling and Monitoring* » mis en place aux Pays-Bas en 1998 pour des bénéficiaires ayant de relativement bonnes chances de retour à l'emploi (cf. chapitre 1, section II.1). Dans le cadre de ce programme, des conseils en matière de recherche d'emploi et une surveillance accrue de la recherche d'emploi sont prodigués aux demandeurs d'emploi les plus employables pendant six mois avec un rendez-vous en agence toutes les quatre semaines. Ce programme est mis en place et évalué dans le cadre d'une expérimentation contrôlée de taille modeste avec orientation aléatoire vers le programme (l'échantillon est composé de 393 chômeurs indemnisés commençant à percevoir une allocation chômage entre août et décembre 1998). Les auteurs évaluent que le programme C&M a légèrement réduit la durée des épisodes de chômage, mais en incitant les demandeurs d'emploi à accepter des emplois de moins bonne qualité. Les personnes exposées à un contrôle accru de leurs recherches d'emploi ont en moyenne, à l'issue de leur période de chômage, des emplois de plus courte durée et des salaires inférieurs. Enfin, Petrongolo (2009) confirme ces résultats, démontrant que dans le cadre de la mise en place de la « *Jobseeker's Allowance* » (JSA) au Royaume-Uni en 1996, le renforcement des exigences attendues de recherches d'emploi et un contrôle accru de ces recherches ont substantiellement réduit la stabilité dans l'emploi retrouvé ainsi que les revenus futurs annuels, et ce sur le long terme (les écarts de salaire sont significatifs même plusieurs années après la mise en place de la *Jobseeker's Allowance*).

II.3. LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE CONTROLE DE LA RECHERCHE D'EMPLOI

Les canaux de recherche d'emploi (formel/informel) sont modifiés par les contrôles

Van den Berg et van der Klaauw (2006) aboutissent à des conclusions nuancées sur l'efficacité du programme C&M « *Counseling and Monitoring* » mis en place aux Pays-Bas (cf. section II.2, et chapitre 1). Un des objectifs de cette évaluation était de comparer *in fine* l'efficacité en termes de retour à l'emploi de différents canaux de recherche d'emploi : les canaux formels de recherche d'emploi qui peuvent être contrôlés (visites à l'agence, nombre de candidatures envoyées en réponse à des offres formalisées...) et les canaux informels (comme la sollicitation de réseaux personnels, ou de réseaux sociaux) qui par nature ne sont pas observables et ne peuvent donc pas être contrôlés par les conseillers. Le conseil offert dans le cadre des programmes actifs du marché du travail vise justement à intensifier le premier mode formel de recherche d'emploi. Les auteurs montrent que l'introduction d'un système de contrôle des recherches d'emploi peut

⁶¹ Sur données américaines simulées à partir d'un modèle structurel de recherche d'emploi, Paserman (2008) aboutit à une conclusion également positive concernant le taux de retour à l'emploi. Son modèle conclut que ce dernier augmente, non pas tant en raison d'une diminution du salaire de réserve mais plutôt grâce à l'intensification de la recherche d'emploi. Les salaires associés aux emplois retrouvés sont par conséquent peu affectés.

théoriquement conduire à une substitution des canaux de recherche, de l'informel vers le formel, puisque les efforts de recherche via des canaux informels ne peuvent être vérifiés par le conseiller, et peuvent donc conduire ce dernier à une évaluation négative des efforts réalisés. Leur analyse empirique sur les mêmes données que leur article de 2009 (cf. ci-dessus) suggère que les demandeurs d'emploi ont effectivement modifié leur effort de recherche d'emploi et se sont tournés vers des modes formels de recherche d'emploi au détriment de modes plus informels. Pour les populations pour lesquelles le canal informel s'avère plus efficace pour le retour à l'emploi (les personnes les plus qualifiées), les auteurs montrent que l'introduction d'un système de contrôle peut ainsi se révéler inefficace voire contre-productif (cf. II.4).

Les résultats de Mc Vicar (2008), qui exploite les périodes de rénovation des agences en Irlande (le contrôle des recherches d'emploi étant suspendu pendant ces rénovations d'agences, section II.1), suggèrent néanmoins que l'effet positif du contrôle de la recherche via des canaux formels domine l'effet négatif de substitution de la recherche informelle, contrairement à ce qui est avancé par van den Berg et van der Klaauw (2006). Les différences de résultats entre ces deux études peuvent s'expliquer par les profils différents des bénéficiaires étudiés⁶² : l'analyse empirique de van den Berg et van der Klaauw (2006) porte en effet sur les chômeurs de type I aux Pays-bas⁶³, proches du marché du travail et ayant les compétences suffisantes pour rechercher un emploi tandis que l'étude de Mc Vicar (2008) concerne l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits et indemnisés. Le mécanisme de substitution des canaux de recherche d'emploi qui réduit l'effet des contrôles semble donc concerner surtout les chômeurs les plus proches du marché du travail.

Contrôle de l'effort de recherche et contrôle du refus d'offres d'emploi sont complémentaires

L'une des questions essentielles qui se posent aux services publics de l'emploi dans la mise en œuvre d'une politique de contrôle est de savoir ce sur quoi doivent porter ces contrôles. Il est en effet possible de contrôler l'intensité des recherches d'emploi, la disponibilité du demandeur d'emploi pour un emploi ou pour tout autre programme actif du marché du travail qui lui est proposé ou bien encore les refus des offres « raisonnables » d'emploi (ORE).

Van der Berg et Vikström (2009) développent une modélisation théorique de prospection d'emploi (modèle de « *Job Search* ») dans laquelle ils distinguent deux types de contrôles : le contrôle de l'intensité de recherche d'emploi et le contrôle des refus d'offres d'emploi. Ils montrent que contrôler les refus d'offres d'emploi est moins efficace que de contrôler l'effort de recherche d'emploi. Ménard (2004) dans une démarche similaire indiquait déjà que l'effet théorique du contrôle des efforts de recherche est positif, alors que celui du contrôle des refus d'offres d'emploi est ambigu car il diminue à la fois le salaire de réserve et l'intensité de la recherche.

Cockx, Dejemepe et van der Linden (2011a) concluent leur évaluation de l'ACR en Belgique par le fait que le contrôle des refus d'offres d'emploi et le contrôle des efforts de recherche sont complémentaires car les objets de ces deux types de contrôles (respectivement le caractère « convenable » d'une offre d'emploi pour le contrôle des refus d'offres d'emploi et l'intensité des recherches d'emploi pour le contrôle de l'effort de recherche) sont tous deux imparfaitement observés.

Contrôles et aide efficace à la recherche d'emploi sont complémentaires

Il est difficile d'isoler l'effet pur de mécanismes d'activation comme les contrôles ou les sanctions des effets de l'aide à la recherche d'emploi. En effet, contrôles et aide à la recherche d'emploi sont souvent combinés au cours d'un même entretien avec un conseiller du SPE.

⁶² Une autre explication est avancée dans le cas du programme C&M aux Pays-Bas : la faible intensité de l'aide à la recherche d'emploi fournie aux demandeurs d'emploi (cf. chapitre 1).

⁶³ Aux Pays-Bas, entre 75 et 80% du flux de nouveaux bénéficiaires de l'indemnisation chômage sont classés en type I (chômeurs ayant la capacité de retrouver un emploi sans assistance particulière). Les chômeurs de types II et III ne disposent pas des compétences requises pour trouver un emploi sans assistance (comme par exemple des formations). Enfin les chômeurs de type IV sont les plus désavantagés et nécessitent davantage d'aide et d'accompagnement pour retrouver un emploi. Le mécanisme de profilage permettant de classer les chômeurs entre ces 4 types repose sur une mesure de leur distance au marché du travail (probabilité estimée de reprise d'emploi) censée donner une indication sur la durée probable de la période de chômage (cf. chapitre 3).

Néanmoins, une autre étude sur l'Irlande nous apprend qu'une aide à la recherche d'emploi associée à une information des chômeurs sur le fait qu'ils ne seront pas contrôlés peut se révéler moins efficace que l'absence d'aide dans une situation où les chômeurs n'ont pas d'information sur la fréquence des contrôles. Kelly, McGuinness & O'Connell (2011) évaluent la mise en place du programme « *National Employment Action Plan* » à partir de 1998 dans un contexte où contrôles comme sanctions étaient quasi-inexistants. L'évaluation de ce programme se place dans un cadre expérimental avec orientation aléatoire vers un groupe de bénéficiaires et un groupe de contrôle, et repose sur des données longitudinales de grande qualité⁶⁴. Le groupe de traitement bénéficiait d'une aide à la recherche d'emploi de la part de conseillers et était également informé de l'absence de contrôle et de sanction (lors du premier entretien), contrairement au groupe de contrôle qui ne bénéficiait pas d'aide à la recherche d'emploi et qui ne disposait pas d'informations sur la fréquence des contrôles et des sanctions. Les résultats montrent que comparativement au groupe de contrôle sans intervention spécifique, les personnes ayant participé au programme d'aide à la recherche d'emploi tout en sachant qu'ils ne seraient pas contrôlés avaient 16% de chances en moins d'être sorties vers l'emploi 12 mois après leur entrée dans le programme. Ce résultat négatif du traitement est attribué à une diminution de l'effort de recherche d'emploi due au fait que les demandeurs d'emploi avaient connaissance de la faiblesse du système de contrôles et savaient donc qu'ils ne risquaient pas d'être sanctionnés. Ce résultat montre que l'effet négatif d'une absence de contrôle (annoncée aux chômeurs) peut contrebalancer l'effet positif de l'accompagnement tel qu'il a été observé dans plusieurs autres expérimentations, même en l'absence de renforcement des contrôles (cf chapitre 1). Les auteurs concluent que ces deux éléments (contrôles/sanctions d'une part et aide à la recherche d'emploi d'autre part) sont parties intégrantes de l'efficacité des programmes actifs du marché du travail.

Le timing des aides et des contrôles est important

Lorsque l'on tient compte du coût des contrôles, qui peut être potentiellement élevé si ceux-ci sont appliqués dès le début de l'épisode de chômage (et concernent donc un nombre important de chômeurs), il semble que contrôler trop précocement ne soit pas efficace. Dans un article théorique calibré sur des données d'Allemagne de l'Ouest et intégrant un coût du contrôle, Wunsch (2010) aboutit à la conclusion que l'intensité du contrôle doit être relativement faible au début de l'épisode de chômage et s'intensifier au fur et à mesure que la durée de chômage s'allonge. L'intensité optimale du contrôle de la recherche d'emploi augmente au fur et à mesure que diminuent les rendements de la recherche d'emploi (nombre d'entretiens d'embauche obtenus par candidature), entraînant une diminution des salaires à l'embauche et des taux de reprise d'emploi, afin de réinstaurer une incitation à la recherche.

Empiriquement, Cockx et Dejemppe (2007, 2010) estiment que la notification d'un prochain contrôle (dans le cadre de l'ACR) augmente la probabilité d'emploi d'environ 10 points de pourcentage en Flandre et 6 en Wallonie, tandis qu'il diminue la probabilité d'emploi d'environ 5 points de pourcentage à Bruxelles. En Wallonie, l'effet de menace de la notification est aussi important qu'en Flandre alors même que le taux de chômage wallon était deux fois plus élevé qu'en Flandre à l'époque. D'après les auteurs, ces différences entre régions reflèteraient en fait les différentes manières dont les Services Publics de l'Emploi régionaux ont adapté la réforme de l'ACR : contrairement à la Flandre, la Wallonie a mis en place une assistance spécifique supplémentaire d'aide à la recherche d'emploi à destination de publics cibles pour les accompagner dans leurs recherches d'emploi. Cette aide à la recherche d'emploi a, d'une certaine manière, compensé les conditions macroéconomiques plus difficiles existantes en Wallonie. L'effet négatif observé à Bruxelles est cohérent avec le timing inapproprié de l'aide à la recherche d'emploi mise en place dans cette région : celle-ci, postérieure au contrôle, a pu inverser l'effet de menace des contrôles car les demandeurs d'emploi préféraient attendre jusqu'au moment du contrôle pour être conseillés dans leurs démarches de recherche d'emploi. Ils concluent ainsi que le timing de l'aide à la recherche d'emploi fournie aux demandeurs d'emploi est capital et comporte également des effets incitatifs importants. Le conseil précoce augmente la reprise d'emploi pour une part plus large des demandeurs d'emploi, en particulier pour les personnes ayant un récent épisode d'emploi et pour les femmes.

⁶⁴ Cette étude porte sur des chômeurs atteignant leur 13^{ème} semaine d'indemnisation chômage entre septembre et décembre 2006 et qui ont été orientés vers un programme d'activation à partir de cette date.

II.4. L'HETEROGENEITE DE L'EFFET DES CONTROLES SELON LES PUBLICS BENEFICIAIRES ET LES EFFETS D'EQUILIBRE GENERAL

Les résultats empiriques divergent quant aux publics pour lesquels les contrôles et les sanctions paraissent les plus efficaces

Les premières études réalisées ont montré que lorsque le contrôle est ciblé sur des individus dont les perspectives d'emploi sont mauvaises, le contrôle peut être efficace⁶⁵. Van der Berg et van der Klaauw (2006) suggèrent d'après leur modèle théorique que la substitution des canaux de recherche d'emploi (formel/informel, cf. section II.3) est plus forte pour les personnes ayant de bonnes perspectives sur le marché du travail. Les personnes ayant de moins bonnes perspectives sur le marché du travail ayant selon eux moins de possibilités de substitution de leurs canaux de recherche, le contrôle de leur recherche d'emploi peut conduire à une augmentation de leur taux de sortie vers l'emploi. En revanche, pour les personnes les plus qualifiées et employables (chômeurs de courte durée avec de bonnes perspectives d'embauche), le contrôle de la recherche d'emploi (qui incite à privilégier des modes formels de recherche d'emploi, potentiellement moins efficaces que les modes informels) peut s'avérer contreproductif. Les auteurs recommandent donc d'après leur évaluation empirique du programme « *Counseling and Monitoring* » (C&M) de cibler les contrôles sur les individus ayant de plus faibles opportunités de sortie du chômage. Cependant, cette évaluation porte sur de petits échantillons et les effets ne sont pas significatifs.

Cockx et Dejemeppe (2007, 2010) trouvent un effet hétérogène du dispositif « *Activation du Comportement de Recherche* » (ACR) en Belgique, mais différent de celui de van der Berg et van der Klaauw : la menace de contrôle a un effet important, surtout pour les travailleurs les plus employables et l'augmentation de la probabilité d'emploi de ces publics qualifiés est d'autant plus forte que l'on se rapproche de la date prévue du contrôle. La menace d'un contrôle augmente la probabilité d'emploi des travailleurs les plus employables de 27,5% à 39%. Ils ne trouvent pas d'impact en revanche pour les personnes faiblement employables. Dans la continuité de cette étude, Cockx, Dejemeppe et van der Linden (2011b) trouvent qu'un système de contrôle de la recherche d'emploi est plus efficace dans un marché où les offres d'emploi sont abondantes. Ainsi, si des offres d'emploi appropriées sont disponibles en suffisance, la perspective d'un contrôle de la recherche peut également avoir un impact sur le taux d'embauche des non-qualifiés.

Rosholm, Svarer et Vikström (2011) identifient également des effets hétérogènes selon le genre et l'âge des bénéficiaires : l'effet des entretiens de contrôle avec un conseiller est supérieur pour les femmes, tandis que des politiques mixtes (aide à la recherche d'emploi, contrôle et programme actif du marché du travail) sont davantage susceptibles d'avoir un impact sur les hommes, ces différences de genre étant néanmoins plus ou moins marquées selon les régions. Les effets de tous ces programmes sont également légèrement plus importants pour les jeunes (moins de 40 ans) que pour les demandeurs d'emploi plus âgés (40 ans et plus). Ceci est cohérent avec les résultats de Rosholm, Svarer et Staghoj (2010), qui trouvent que les femmes réagissent davantage aux contrôles tandis que les hommes répondent davantage aux effets de menace de l'obligation de participer à des programmes actifs du marché du travail.

Les effets de substitution semblent négligeables, en revanche les contrôles conduisent à de forts effets d'éviction vers l'assurance maladie, la formation et diverses formes d'inactivité

Cockx et Dejemeppe (2007, 2010) tentent d'identifier d'éventuels effets de substitution dus au programme ACR en Belgique. En effet, les effets positifs constatés de la politique de contrôle de la recherche d'emploi sur la population bénéficiaire peuvent entraîner des effets négatifs sur le groupe de contrôle voire sur les autres demandeurs d'emploi présents sur le marché du travail, en réduisant la quantité d'offres d'emploi disponibles pour ces autres populations. En posant un certain nombre d'hypothèses, ils évaluent par différence de différence l'effet du dispositif ACR sur une population non traitée plus âgée que les groupes de traitement et de contrôle, et ne trouvent pas d'effet de la réforme sur cette population « externe ». Ils concluent avec prudence que les effets de substitution semblent globalement négligeables dans le cadre du dispositif ACR en Belgique. Les auteurs analysent également les éventuels effets d'éviction consécutifs à ce programme, consistant en une sortie de l'assurance chômage non pas vers l'emploi mais vers d'autres états

⁶⁵ Johnson et Klepinger, 1994, Dolton et O'Neill, 1996, Gorter et Kalb, 1996, Blundell et al., 2004, Eberts, O'Leary et Wandner, 2002.

(formation, maladie...). Un effet d'éviction vers l'assurance maladie est mis en évidence pour les femmes en Wallonie. Cockx, Dejemeppe et van der Linden (2011a) montrent également que l'ACR a stimulé la participation aux formations (+4pp en Flandres, +8pp en Wallonie et +11pp à Bruxelles). Manning (2009) dans son étude de la réforme de la « *Jobseeker's Allowance* » menée au Royaume-Uni en 1996, conclut quant à lui que des exigences trop strictes de recherche d'emploi peuvent également conduire les demandeurs d'emploi indemnisés à suspendre leur demande d'allocation et à se retirer du marché du travail. L'auteur montre que la réforme a diminué le nombre de demandeurs d'emploi de 8%, mais que les sorties observées du chômage ne se sont pas faites principalement vers l'emploi. Il note par ailleurs que les demandeurs d'emploi qui avaient les plus faibles niveaux de recherche d'emploi⁶⁶ ont été davantage concernés par ces effets d'éviction.

L'analyse des désincitations financières à la recherche effective d'un emploi ne peut se limiter au seul champ des allocations chômage. En effet, pour avoir une vision plus complète des effets d'éviction, les auteurs soulignent parfois la nécessité de tenir compte de la fiscalité et des prestations et aides sociales diverses. Dans certains pays, les pensions d'invalidité ont ainsi joué en pratique le rôle d'allocation chômage et l'on a observé des effets d'éviction importants du chômage vers l'invalidité. Ceci est le cas pour les Pays-Bas, qui comptent le plus grand nombre d'invalides (relativement à la population active), l'Italie et le Royaume-Uni. Ces allocations présentent l'avantage de ne pas être soumises à des conditions de recherche active d'emploi, sont de montant plus élevé que les indemnités chômage et, surtout, peuvent être perçues durant des périodes plus longues.

III. RESULTATS DES EVALUATIONS EMPIRIQUES DES SANCTIONS

Les études menées sur l'effet des sanctions dans les pays développés sont nombreuses (Etats-Unis par exemple), en revanche dans le cas européen, on dispose d'évaluations dans quelques pays seulement (Pays-Bas, Suisse, Danemark et Allemagne), qui ont adopté ce type de dispositifs depuis une vingtaine d'années. Plus récemment, on observe une forte convergence des pratiques au niveau européen, puisque de nombreux autres pays ont également mis en œuvre des politiques de sanctions. Les analyses de ces dispositifs plus récents restent néanmoins plus rares voire inexistantes comme dans le cas français.

Les analyses réalisées dans ces pays précurseurs illustrent les difficultés multiples qui émergent lors de l'évaluation de l'impact des sanctions. D'une part, il est nécessaire de distinguer l'effet de la mise en œuvre d'une sanction de l'effet de « vivre dans un système avec sanction » (effet de la menace d'une sanction). D'autre part, l'application des sanctions est un processus endogène car la sanction répond à un certain comportement du chômeur. Ainsi, les demandeurs d'emploi sanctionnés diffèrent des autres demandeurs d'emploi. Méthodologiquement, il n'est donc pas possible de comparer simplement les taux d'emploi des personnes sanctionnées et des personnes non sanctionnées.

En outre, les expériences aléatoires ne sont pas envisageables ici puisqu'il serait éthiquement impossible de sélectionner aléatoirement les personnes sanctionnées et celles qui ne le seraient pas. Les évaluateurs ne peuvent donc s'appuyer sur des données expérimentales. Le caractère endogène de l'application des sanctions nécessite ainsi de modéliser simultanément le processus d'application d'une sanction et le processus de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, les différentes études présentées évaluent des dispositifs de sanctions très hétérogènes, dont l'intensité varie fortement (de quelques jours à plusieurs semaines voire plusieurs mois de réduction voire de suppression de l'allocation chômage). En raison de ces forts écarts tant institutionnels que d'intensité des politiques nationales de sanction, les résultats sont difficilement comparables entre pays.

Au-delà de l'impact en termes de taux d'emploi (section III.1), différentes études analysent l'effet des sanctions sur la qualité des emplois retrouvés (durée, salaire, section III.2), et les modifications de comportements des demandeurs d'emploi induites par les sanctions tant en termes de recherche d'emploi que de détermination du salaire de réserve (section III.3).

⁶⁶ 4 niveaux de recherche d'emploi sont identifiés à partir des données d'enquête : 1 « ne veut pas travailler », 2 « veut travailler mais ne recherche pas d'emploi », 3 « a recherché un emploi durant les 4 dernières semaines », 4 « a recherché un emploi la semaine précédente ».

III.1. LES EFFETS EMPIRIQUES DES SANCTIONS SUR LE RETOUR A L'EMPLOI ET LE TIMING DE LA REPRISE D'EMPLOI

Les premières études font état d'effets positifs importants des sanctions sur le retour à l'emploi, mais ne distinguent pas l'effet de menace de l'effet de l'application réelle d'une sanction

L'étude réalisée par van der Berg, van der Klaauw et van Ours (2004) vise à mesurer l'effet des sanctions sur le taux de retour à l'emploi de bénéficiaires de minima sociaux entre 1994 et 1996 à Rotterdam. Les auteurs notent que la sanction financière qui est appliquée à ces populations est plus faible que celle concernant les bénéficiaires d'allocation chômage car l'Etat garantit un revenu minimum à tous les citoyens se trouvant dans une situation d'urgence financière : les sanctions durent entre 1 et 2 mois et la réduction effective de l'allocation est au maximum de 20%. Les raisons justifiant l'application d'une sanction peuvent être l'insuffisance des activités de recherche d'emploi, une fraude, une démission de son emploi précédent, un refus de participation à des programmes de formation. Les auteurs mettent en évidence que les sanctions intervenues dans les 6 premiers mois de l'épisode de chômage augmentent substantiellement les transitions individuelles du système d'assistance sociale vers l'emploi au cours des 2 années qui suivent (augmentation de 140%). Les taux de transition vers l'emploi pour les personnes sanctionnées sont ainsi plus de deux fois supérieurs après mise en œuvre des sanctions que ce qu'ils étaient juste avant. Les auteurs notent que l'utilité marginale des bénéficiaires d'allocations sociales est si haute, ou que le lissage de la consommation est si difficile pour ces populations en difficulté, qu'une faible sanction (et la menace d'une punition plus sévère en cas de récidive) peut avoir un large effet sur les comportements de recherche d'emploi. Ils concluent qu'un contrôle plus strict et des conseils de la part des agences sociales accompagnant la mise en œuvre de sanctions pourraient avoir un effet positif sur le comportement de recherche d'emploi de ces bénéficiaires de minima sociaux.

Une autre étude menée par Abbring, van den Berg et van Ours (2005) estime cette fois l'effet des sanctions aux Pays-Bas sur le taux de retour à l'emploi d'une autre catégorie de bénéficiaires : les chômeurs bénéficiaires de l'assurance chômage (« Unemployment Insurance », UI) ayant débuté une période de chômage en 1992⁶⁷ et issus de deux secteurs d'activité (industries métallurgiques et électroniques ; banque et assurance). Les sanctions vont d'une baisse de 5% de l'indemnité chômage sur 4 semaines à 30% de réduction sur 13 semaines. Les auteurs concluent que suite à l'application d'une sanction, les taux d'emploi augmentent d'entre 35 et 100% selon les secteurs et le genre. La taille de ces effets est donc loin d'être négligeable. Cependant, les auteurs reconnaissent que le taux d'emploi des personnes sanctionnées est plutôt faible, et donc que les sanctions conduisent simplement à des taux d'emploi de taille modérée, sans en préciser l'ampleur. Ils confirment que les effets passent par deux canaux : la baisse des allocations chômage perçues et l'augmentation de l'intensité de l'effort de recherche.

Ahmad et Svarer (2009) analysent simultanément les effets des sanctions et de plusieurs programmes actifs du marché du travail sur le taux de sortie du chômage des personnes débutant une période de chômage indemnisé (bénéficiaires de l'allocation chômage) entre janvier 2003 et novembre 2005 aux Pays-Bas. Ils montrent que le fait de ne pas prendre en compte la sélectivité des sanctions dans les évaluations d'impact des programmes actifs du marché du travail conduit non seulement à sous-estimer l'effet des sanctions mais également l'effet de ces autres programmes. Selon ces auteurs, le taux de sortie du chômage des bénéficiaires de l'allocation chômage a augmenté de 71% après l'application d'une sanction, en tenant compte de la sélectivité des sanctions. Cependant, l'indicateur observé de taux de sortie du chômage ne permet pas d'évaluer l'effet réel des sanctions sur le retour à l'emploi, puisque des effets d'éviction vers diverses formes d'inactivité sont possibles.

Au-delà de ces effets globaux sur le retour à l'emploi, les articles plus récents tentent d'entrer dans la « boîte noire » des sanctions pour analyser dans le détail la temporalité des mécanismes à l'œuvre lors de leur application (ils tentent ainsi de distinguer entre effets de menace et effets de l'application effective d'une sanction⁶⁸) et identifier à quel moment il convient de sanctionner les individus.

⁶⁷ La fenêtre d'observation des individus s'étend jusqu'à septembre 1993.

⁶⁸ Les contrôles et sanctions étant extrêmement liés, il est souvent difficile de bien distinguer entre les deux. Ainsi, l'effet de menace d'une sanction pourrait être considéré comme l'effet du contrôle qui la précède.

Les poids relatifs des effets ex ante (effet de menace de sanction) et des effets ex post (effet de l'application effective d'une sanction) sont variables, et dépendent de la structure du système de sanction comme de la vitalité du marché du travail local

La nouveauté des articles de Lalive, van Ours et Zweimüller (2005) et Arni, Lalive et van Ours (2009) vient du fait que les auteurs disposent de données suisses contenant, outre la date d'application d'une sanction, des informations précises sur la date de notification au demandeur d'emploi de la possibilité qu'il soit sanctionné prochainement : le demandeur d'emploi est en effet informé au préalable qu'il est suspecté de violation des critères de recherche et qu'une sanction pourra être appliquée si un effort de recherche insuffisant est constaté par son conseiller. Ces données riches dans le cas suisse permettent aux auteurs d'identifier, sur la période 1997-1999, des effets positifs à la fois de la menace de sanction (*ex ante*) et de l'application effective d'une sanction (*ex post*) sur les taux de sortie du chômage. L'effet d'avertissement (menace) augmente le taux de retour à l'emploi de 25%, l'application effective de 20% supplémentaires. La mise en œuvre de sanctions diminue ainsi la durée moyenne de chômage d'environ 3 semaines (Lalive, van Ours et Zweimüller, 2005). Les résultats de Arni, Lalive et van Ours (2009) qui utilisent une méthode légèrement différente sont du même ordre de grandeur, puisque l'effet de menace augmente de 17% les sorties vers l'emploi tandis que l'application effective de la sanction augmente les sorties vers l'emploi de 16% supplémentaires. Les auteurs indiquent que leurs résultats diffèrent des premières études d'Abbring et al. (2005) et van der Berg et al. (2004, section III.1) car ces auteurs ne disposaient pas de l'information sur l'avertissement de la sanction et ne pouvaient donc distinguer effet de menace et effet de la sanction.

Cockx, Dejemeppe et van der Linden (2011a) montrent que les sanctions dans le cadre du dispositif belge ACR augmentent sensiblement les taux de reprise d'emploi des demandeurs d'emploi (+16 points de pourcentage en Flandres) et ceci avant même les entretiens individuels avec les conseillers et l'application éventuelle d'une sanction. L'effet de menace représenterait ainsi selon eux 92% de l'effet total des sanctions. La simple lettre d'avertissement conduit à une intensification des efforts de recherche d'emploi et des transitions vers l'emploi.

Hofmann (2010) exploite une modification de politique publique en Allemagne en 2003, ayant conduit à renforcer les sanctions appliquées. L'application très inégale de ce changement de politique dans les 180 districts (certains ayant augmenté très significativement la fréquence des sanctions et d'autres non) lui permet de mettre en place une stratégie d'évaluation d'impact basée sur cette expérience naturelle et mettant en œuvre des modèles de durée pour estimer l'effet *ex ante* des sanctions. Cette étude conclut à l'existence d'un fort effet de la menace d'une sanction, compris entre 6 et 12% d'augmentation du taux de transition vers l'emploi 12 mois après l'entrée au chômage. Dans un article plus récent, l'auteur analyse les effets *ex post* de l'application de sanctions fortes en Allemagne entre 2000 et 2001 (suppression totale de l'allocation chômage pendant 12 semaines en cas de refus d'une formation ou d'une politique active du marché du travail). Le groupe de traitement (qui a subi une sanction) a des taux d'emploi non subventionné supérieurs de 5 à 10 points de pourcentage (12 mois après la sanction) par rapport au groupe de contrôle qui n'a pas subi de sanction (construit par des méthodes d'appariement⁶⁹ en l'absence de cadre expérimental) (Hofmann, 2012).

III.2. LES EFFETS EMPIRIQUES DES SANCTIONS SUR LA QUALITE DES EMPLOIS RETROUVES

Il existe relativement peu d'études sur les effets des sanctions sur la qualité des emplois retrouvés. Cependant, les études existantes s'accordent sur l'impact négatif des sanctions sur le parcours professionnel futur des demandeurs d'emploi sanctionnés, le salaire et le volume horaire des emplois retrouvés. Les emplois occupés par les personnes sanctionnées sont ainsi plus précaires et moins stables que pour les personnes non sanctionnées.

Van den Berg et Vikström (2009) mobilisent des données suédoises d'une grande richesse, contenant tant des informations sur les épisodes de chômage et les sanctions, que sur les salaires horaires, le nombre d'heures travaillées, la qualification de l'emploi retrouvé, ainsi que des caractéristiques de l'emploi occupé

⁶⁹ Méthode par appariement qui associe à des personnes sanctionnées dans les zones ayant appliqué strictement le renforcement des sanctions, des personnes non sanctionnées dans les zones n'ayant pas ou peu intensifié les sanctions, mais qui l'auraient été si elles avaient résidé dans une zone stricte. L'effet de menace d'une sanction est observé durant les 12 mois suivant l'entrée au chômage.

plusieurs années après l'épisode de chômage. Portant sur la Suède entre 1999 et 2004, leur article considère des sanctions de nature variée, qui portent sur toutes les formes de non respect des obligations des demandeurs d'emploi (recherche d'emploi, participation à des formations ou à des programmes actifs du marché du travail, acceptation d'offre raisonnable d'emploi). Ils mettent en évidence un impact moyen des sanctions négatif sur la qualité des emplois retrouvés, mesurée par le salaire horaire un an après la sortie du chômage (baisse de 3,8% des salaires) et le temps de travail (augmentation de la probabilité d'accepter un emploi à temps partiel de 10 points de pourcentage, soit une augmentation de 15%). Les auteurs identifient également un impact des sanctions sur la probabilité d'accepter un emploi d'une catégorie professionnelle plus basse que celle de l'emploi précédent, conduisant à une perte permanente de capital humain équivalente à quelques semaines d'éducation formelle en moyenne.

Arni, Lalive et van Ours (2009) identifient sur données suisses un effet également négatif des sanctions sur la stabilité et les revenus dans l'emploi retrouvé (sanctions pour non respect des conditions d'éligibilité à l'assurance chômage). En effet, les individus sanctionnés subissent une perte nette de revenus équivalente à 30 jours sur les 2 années suivant le retour à l'emploi (effet *ex post*). Ils notent par ailleurs que le contrôle plus strict des recherches d'emploi induit une perte supplémentaire de 4 jours de revenus (effet *ex ante* des sanctions).

La possibilité de se déclarer malade crée un aléa moral supplémentaire. Les effets d'éviction de l'assurance chômage vers l'assurance maladie ou les systèmes d'invalidité sont importants dans certains pays européens (Europe du Nord principalement), d'où l'importance de tenir compte de cette possibilité d'éviction dans les analyses sur l'effet des sanctions. Van den Berg, Hofmann et Uhendor (2011) évaluent l'effet des sanctions en Allemagne pendant la période 1999-2003, en tenant compte de la probabilité que les chômeurs se déclarent malades. Les personnes sanctionnées ont une probabilité plus forte d'entrer de nouveau au chômage, c'est-à-dire que leur épisode d'emploi est moins stable que les personnes qui n'ont pas subi de sanction. L'effet des sanctions est important et significatif, et implique en moyenne une baisse de salaire de 11% pour les individus sanctionnés. Cela suggère que les personnes baissent leur salaire de réserve une fois qu'elles ont subi une perte d'allocation chômage due à une sanction.

III.3. LA MISE EN ŒUVRE DES POLITIQUES DE SANCTIONS

Pour les demandeurs d'emploi ayant de faibles revenus antérieurs, les sanctions ne diminueraient pas le salaire de réserve et l'impact des sanctions passerait donc plutôt par l'intensification des efforts de recherche d'emploi

Avec l'établissement en 2005 du nouveau Code Social II, le gouvernement allemand a facilité et intensifié l'utilisation des sanctions dans le système d'assurance chômage outre-Rhin. Schneider (2008) étudie l'effet des sanctions sur le salaire de réserve des demandeurs d'emploi (bénéficiaires de UBII -unemployment benefit II) dans le cadre de cette réforme⁷⁰. Schneider ne trouve pas d'effet significatif des sanctions sur le salaire de réserve des bénéficiaires sanctionnés. Elle en déduit que si les sanctions augmentent les taux de sortie du chômage, c'est principalement parce qu'elles stimulent les efforts de recherche d'emploi, mais pas du fait d'une révision à la baisse des salaires de réserve ni d'une acceptation d'emplois moins bien rémunérés. Cependant, l'échantillon des personnes sanctionnées avait un salaire de réserve qui se situait dans la frange très basse des revenus allemands, rendant ainsi plus difficile une éventuelle baisse du salaire de réserve. Le fait que ces personnes restent au chômage ne viendrait donc pas, selon l'auteur, du niveau du salaire de réserve mais plutôt d'une pénurie d'offres d'emploi en direction de ces personnes. Elle préconise ainsi d'associer sanctions et conseils dans la recherche d'emploi, et de tenir compte du nombre d'offres disponibles sur le marché du travail local pour ces personnes.

⁷⁰ Cette étude est basée sur des données d'enquête : les personnes sélectionnées (sanctionnées comme non sanctionnées) sont interrogées sur l'intégralité de leur parcours professionnel depuis leur sortie du système scolaire (profession, salaire et volume horaire des différents emplois précédents), ainsi que sur le salaire qu'elles souhaiteraient au minimum pour reprendre un emploi. Ce salaire de réserve auto-déclaré est dans un second temps ajusté pour tenir compte des éventuels biais de déclaration et parce que le salaire de réserve est un concept difficile à appréhender et à évaluer par les personnes elles-mêmes.

Des sanctions plus sévères ou appliquées plus systématiquement ont un impact accru sur le retour à l'emploi

Il ressort des études analysant l'impact hétérogène de sanctions d'intensité différente que les sanctions fortes ou appliquées avec davantage de rigueur ont un impact accru sur le retour à l'emploi.

Comme le soulignent Rosholm, Svarer et Vikström (2011), le renforcement des critères d'éligibilité à l'assurance chômage combiné à un recours plus fréquent aux sanctions et aux politiques actives du marché du travail ont contribué à la réduction ces dernières années du nombre de demandeurs d'emploi au Danemark et, de fait, au succès du modèle consacré de « flexisécurité » danois entre le milieu des années 1990 et la crise de 2008. Svarer (2011) mobilise une base administrative très riche couvrant la période de janvier 2003 à novembre 2005 au Danemark. Il estime simultanément le processus de sortie du chômage et le processus de sanction, autorisant les deux à être interdépendants. Il montre que les sanctions augmentent la probabilité de retrouver un emploi de plus de 80% dans le mois suivant lorsque l'on tient compte de l'endogénéité des sanctions (30% seulement dans le cas de l'estimation naïve) et que cet effet direct augmente avec la sévérité de la sanction : en effet, les sanctions longues sont plus efficaces que les sanctions courtes, pour les hommes comme pour les femmes. Les sanctions courtes considérées ici sont des sanctions de 2 à 3 jours uniquement (sanctionnant de petites infractions aux exigences du service public de l'emploi comme la non-actualisation de sa situation administrative ou de son CV par exemple) par opposition à des sanctions longues de trois semaines (en cas de refus d'une offre raisonnable d'emploi ou de refus de participation à un programme actif du marché du travail). Il ne s'agit donc pas de différence de sévérité d'une sanction prononcée pour un même manquement⁷¹.

Boockmann, Thomsen et Walter (2009) utilisent quant à eux la variation d'intensité d'application des sanctions entre les 439 agences de l'emploi allemandes⁷² (entre 2006 et 2007) pour estimer l'effet d'une utilisation intensifiée des sanctions. Ils estiment ainsi l'effet qu'aurait une sanction sur des personnes qui n'ont pas été sanctionnées dans les agences les moins sévères malgré un manquement à leurs obligations, mais qui auraient été sanctionnées dans des agences plus strictes. Ici, l'effet moyen sur l'ensemble de la population peut être interprété comme l'effet qu'aurait une généralisation de l'utilisation des sanctions (si les agences « laxistes » se comportaient de la même manière que les agences plus sévères). Les auteurs montrent que la généralisation des sanctions réduirait le recours au système d'assurance sociale et augmenterait les sorties vers l'emploi. Les effets qu'ils estiment sont d'une ampleur bien plus importante que les autres études présentées dans cette revue. Pour les personnes sanctionnées dans les agences strictes et non sanctionnées dans les agences souples, l'application d'une sanction augmenterait leur probabilité de quitter le système d'assurance chômage dans les cinq mois suivant la perte d'allocation de 56 points de pourcentage (passant ainsi pour la population de référence de 20% à 76%) et augmenterait la probabilité d'accepter un emploi dans les cinq mois de 50 points de pourcentage (passant ainsi de 20% à 70%). Les auteurs concluent qu'une utilisation plus intensive des sanctions par les agences pour l'emploi contribuerait à rendre l'activation du marché du travail et des bénéficiaires plus efficace en Allemagne et augmenterait substantiellement les transitions vers l'emploi.

Une sanction appliquée tôt dans l'épisode de chômage est plus efficace

Müller (2007) constate, sur des données allemandes du début des années 2000, que les sanctions surviennent davantage dans les 6 premiers mois de l'épisode de chômage. Cette temporalité est-elle la plus efficace ? Müller et Steiner (2008) approfondissent cette analyse sur les mêmes données contenant des informations précises sur le timing et les durées à la fois des épisodes de chômage et des sanctions. Ils se concentrent sur les sanctions pour refus d'offre raisonnable d'emploi ou refus de participer à une politique active du marché du travail. Ils trouvent que ces sanctions ont un fort effet positif à court terme sur la probabilité de retour à

⁷¹ A noter que les sanctions sévères dont il est question dans cette étude restent très inférieures aux sanctions classiques prévues dans le cas français en cas d'absence à une convocation ou à un rendez-vous médical, ou en cas de refus de deux offres raisonnables d'emploi ou de refus d'élaboration ou d'actualisation du PPAE (qui prévoit la suppression de l'allocation pour 2 mois), et sont au contraire plus proches des sanctions considérées comme légères en France (15 jours en cas d'insuffisance de recherche d'emploi, de refus d'une action de formation, d'un contrat d'apprentissage ou de professionnalisation, d'une action de réinsertion ou d'un contrat aidé).

⁷² Les auteurs testent l'hypothèse d'exogénéité de ces différences d'intensité dans l'application des sanctions entre agences. La validité de l'instrument semble vérifiée, en effet, les agences du groupe de traitement et de contrôle se situent dans les mêmes bassins locaux.

l'emploi, immédiatement ou peu de temps après l'imposition d'une sanction. L'effet d'une sanction est plus élevé lorsqu'elle est imposée tôt dans l'épisode de chômage : par exemple pour les hommes en Allemagne de l'Ouest, la différence de probabilité de sortie du chômage entre le groupe de traitement et le groupe de contrôle est de 8 points de pourcentage si la sanction est imposée dans les 3 premiers mois. Une sanction imposée 15 mois après le début de l'épisode de chômage ne réduit en revanche pas la durée de celui-ci. Ainsi plus une sanction est imposée tard dans l'épisode de chômage, moins elle est efficace⁷³.

L'efficacité des sanctions est renforcée par des effets d'hystérèse (persistance de l'effet des sanctions après la fin de la période de sanction)

Svarer (2011), dans son étude sur le Danemark sur la période 2003-2005, analyse également l'existence d'éventuels effets persistants des sanctions au-delà de la période de baisse ou suppression des allocations. Lorsque cette période est terminée et que les allocations chômage retrouvent leur niveau d'avant sanction, on peut s'attendre à ce que le demandeur d'emploi maintienne un haut niveau de recherche d'emploi, réalisant qu'il est désormais sous surveillance accrue de la part de son conseiller, et donc que les effets des sanctions perdurent après la fin de la période où l'individu a été sanctionné. L'effet observé par Svarer est important juste après l'application de la sanction (1 mois après), puis décroît. L'auteur souligne néanmoins que les effets des sanctions persistent pendant trois mois avant de disparaître et que les hommes réagissent en amont au risque d'être sanctionnés, dans le sens où ceux qui courent le risque le plus fort d'être sanctionnés quittent le chômage plus rapidement.

Certains auteurs soulignent que même des sanctions réduites peuvent avoir un effet important sur les comportements des agents, car les effets perdurent dans le temps. Par exemple, les résultats négatifs observés par van der Berg et Vikström (2009) sur les salaires (-3.8%, cf. section III.2) et sur la probabilité d'accepter un emploi à temps partiel (+10.3%) un an après l'application des sanctions sont retrouvés lorsque les auteurs réitèrent leur analyse à horizon plus lointain : deux et trois ans après la sanction, les effets négatifs sur les salaires retrouvés persistent et augmentent même légèrement (-4.7 % d'écart de salaire observé 3 ans après la sanction). L'effet des sanctions persiste donc au-delà de la période de sanction elle-même et peut conduire à des trajectoires professionnelles plus erratiques et des emplois moins bien rémunérés à long terme.

III.4. L'HETEROGENEITE DE L'EFFET DES SANCTIONS ET LES EFFETS D'EQUILIBRE GENERAL

Les sanctions ont des effets différenciés selon les populations, mais les résultats divergent quant à la population la plus sensible aux sanctions

La plupart des études présentées en section III.1 analysent également si les effets des sanctions sont identiques pour les hommes et pour les femmes. Leurs conclusions ne convergent pas sur ce point.

Si Lalive, van Ours et Zweimüller (2005) ne trouvent pas d'effets hétérogènes des sanctions selon le genre ou l'âge des populations dans le cas suisse, Abbring, van der Berg et van Ours (2005) mettent en évidence des effets des sanctions plus forts pour les femmes aux Pays-Bas (+85 à +98% selon les secteurs, contre 36 à 61% pour les hommes). Van der Klaauw et van Ours (2011) analysent simultanément l'effet d'incitations positives et négatives au retour à l'emploi sur le même groupe de demandeurs d'emploi à Rotterdam entre 2000 et 2003. L'effet des sanctions est deux fois plus fort pour les femmes (augmentation du taux de sortie du chômage de 47%) que pour les hommes (augmentation de 21%). Pour les hommes, l'effet des sanctions dépend de leur situation matrimoniale : les sanctions sont plus efficaces sur les hommes mariés, et moins efficaces sur les hommes sans enfant. Pour les femmes, l'effet des sanctions augmente avec l'âge. Müller et Steiner (2008) font aussi état de sanctions plus efficaces pour les femmes que pour les hommes en Allemagne. D'autres études identifient en revanche des effets plus élevés pour les hommes que pour les femmes : Ahmad et Svarer (2009) trouvent que le taux de sortie du chômage aux Pays-Bas augmente de 72% pour les hommes après l'application d'une sanction, et de 64% pour les femmes. Svarer (2011) souligne que

⁷³ Il ne s'agit pas d'une expérience naturelle ni aléatoire, la temporalité d'application de la sanction n'est donc pas un choc exogène. Les auteurs testent diverses spécifications et modèles afin de vérifier la validité de leur estimation.

l'effet direct des sanctions au Danemark diffère selon la population ciblée, les immigrants de sexe masculin ou encore les individus recevant l'assistance sociale étant plus sensibles à l'imposition de sanctions.

Ces résultats contradictoires d'une étude à l'autre sont surtout le signe que l'effet des sanctions dépend fortement de la nature des sanctions évaluées, du contexte institutionnel, des possibilités d'éviction d'une sanction (différentes d'un pays à l'autre) par l'entrée en formation, en assurance-maladie, ou par les sorties du marché du travail.

La prise en compte d'aspects plus qualitatifs et psychologiques nuance le consensus global en faveur des sanctions

Les résultats d'une enquête qualitative au Royaume-Uni sur l'impact de sanctions très lourdes (suspension d'allocation pour 26 semaines) sur les personnes sanctionnées pour refus de participation à un programme actif du marché du travail apportent des éclairages intéressants. Ainsi, certains conseillers du service public de l'emploi pensent qu'il serait utile d'étendre la période « gateway » (période d'aide à la recherche d'emploi avant l'obligation de participer à un programme actif du marché du travail) pour certains demandeurs d'emploi qui ont besoin de plus de temps pour retrouver un emploi. La réponse à une sanction a effectivement été l'intensification des efforts de recherche d'emploi et la reprise rapide d'un travail de courte durée ou à temps partiel pour un certain nombre de demandeurs d'emploi, mais pour ceux qui ont de véritables barrières à l'emploi, la sanction n'a pas eu d'impact sur l'intensité de leurs recherches. Les conseillers expriment leurs craintes pour cette population, plus vulnérable. Beaucoup des demandeurs d'emploi sanctionnés ont en effet des problèmes personnels sérieux qui les empêchent de se réinsérer sur le marché du travail (difficultés d'apprentissage, illettrisme, casier judiciaire, problème de drogue ou d'alcool). L'obligation de participer à un programme actif et la sanction en cas de refus ne sont alors sans doute pas des réponses adaptées, et les coûts d'une sanction (baisse du revenu, moindre assurance...) peuvent avoir des effets néfastes à long terme.

De leur côté, certains demandeurs d'emploi considèrent que les conseillers n'ont pas compris leurs problématiques ou n'y ont pas apporté de réponse adaptée (transport, garde d'enfant, aptitude à décrocher un emploi). Ils soulignent également le manque de choix qui leur est laissé entre une sanction financière et l'obligation de participer à un programme non adapté à leurs problématiques, ou éloigné du domicile en raison du faible nombre de programmes disponibles dans leur zone géographique. Les sanctions sont ressenties comme stressantes et déprimantes, liées à un sentiment de honte, conduisant à une perte de confiance en soi dommageable pour de futures recherches sur le marché du travail.

Les effets d'éviction d'un système de sanction sont importants

Lalive, van Ours et Zweimüller (2005) constatent (sans le démontrer de manière causale) que plus la sanction est stricte, plus la durée des épisodes de chômage des personnes non-sanctionnées est courte, laissant à penser que les effets de menace sont particulièrement importants sur les personnes non sanctionnées en Suisse. Arni, Lalive et van Ours (2009) montrent également dans le cas suisse, que les sanctions (et l'avertissement d'une sanction) n'accélèrent pas seulement les transitions vers l'emploi mais augmentent également les sorties du marché du travail : l'effet d'avertissement d'une sanction future conduit à une augmentation du taux de sortie du marché du travail de 89%, et l'application effective d'une sanction augmente les sorties du chômage autres que vers l'emploi de 67%, suggérant ainsi des effets d'éviction importants.

Références :

- Abbring, J., G. van den Berg et J. van Ours (2005), "The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment", *Economic Journal*, 115(505), pp. 602-630.
- Acemoglu, D. (2001), "Good Jobs versus Bad Jobs", *Journal of Labor Economics*, 2001, vol. 19, no. 1
- Ahmad, N. et M. Svarer (2009), "The Effect of Sanctions and Active Labour Market Programmes on the Exit Rate From Unemployment", *Economics Working Papers 2009-14*, School of Economics and Management, University of Aarhus.
- Ashenfelter, O., D. Ashmore et O. Deschênes (2005), "Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work? Evidence from Randomized Trials in Four U.S. States", *Journal of Econometrics* 125(1-2), 53-75.
- Arni, P., R. Lalive et J. van Ours (2009) "How effective are unemployment benefit sanctions? Looking beyond unemployment exit", Working Paper Series 2009:22, IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Boockmann, B., S. Thomsen et T. Walter (2009), "Intensifying the Use of Benefit Sanctions: An Effective Tool to Shorten Welfare Receipt and Speed Up Transitions to Employment?", IZA DP No. 4580.
- Boone, J., A. Sadrieh et J. van Ours (2009), "Experiments on Unemployment Benefit Sanctions and Job Search Behavior", *European Economic Review* 53, 937-951
- Boone, J. et J. van Ours (2006), "Modelling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 162(2), pp. 227-252.
- Cahuc, P. et F. Kramarz (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et au ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale, La documentation française, Paris.
- Cockx, B. et M. Dejemeppe (2007), "Is the Notification of Monitoring a Threat to the Unemployed? A Regression Discontinuity Approach", IZA DP No. 2854.
- Cockx, B. et M. Dejemeppe (2010), "The Threat of Monitoring Job Search. A Discontinuity Design", IZA discussion paper 5337.
- Cockx, B., M. Dejemeppe, A. Launov et B. Van der Linden (2011), "Monitoring, Sanctions and Front-Loading of Job Search in a Non-Stationary Model", Discussion Paper 2011-42, IRES, Université catholique de Louvain.
- Cockx, B., M. Dejemeppe et B. Van der Linden (2011a), « Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi », Gent : Academia Press, 2011.
- Cockx, B., M. Dejemeppe et B. Van der Linden (2011b), « L'activation du comportement de recherche d'emploi favorise-t-elle un retour plus rapide à l'emploi ? », regards Economiques, février 2011, N°85.
- Ferracci, M. (2007), « Améliorer le service public de l'emploi : ce que disent les faits », *Revue française d'économie*, n°3, pp. 75-135.
- Fougère, D. (2000), «Accompagnement des chômeurs et sanctions: leurs effets sur le retour à l'emploi», in *Plein emploi, Rapport du Conseil d'Analyse Economique*, pages 313-340.
- Friedman, M. (1962), *Capitalism and Freedom*, Chicago: University of Chicago Press.
- Hofmann, B. (2010), "Tightening the use of unemployment benefit sanctions - does it speed up the exit to work? Evidence from a policy change" mimeo IAB.
- Hofmann, B. (2012), "Short- and Long-term Ex-Post Effects of Unemployment Insurance Sanctions," *Journal of Economics and Statistics (Jahrbuecher fuer Nationaloekonomie und Statistik)*, Justus-Liebig University Giessen, Department of Statistics and Economics, vol. 232(1), pages 31-60, January.
- Kelly, E., S. McGuinness et P. O'Connell (2011), "Carrots without Sticks: The Impacts of Job Search Assistance in a Regime with Minimal Monitoring and Sanctions", ESRI Working Paper No. 409.
- Lalive, R., J. van Ours et J. Zweimüller (2005), "The Effect of Benefit Sanction on the Duration of Unemployment", *Journal of the European Economic Association*, 3(6), pp. 1386-1417.

- Magniadas, J. (2008), "Le long chemin vers la reconnaissance des chômeurs", Les Cahiers de l'Institut CGT d'Histoire Sociale N°105.
- Manning, A. (2009), "You Can't Always Get What You Want: The Impact of the UK jobseeker's Allowance", *Labour Economics* 16(3), 239-250
- Ménard, S. (2004), "Unemployment insurance, punitive sanctions and monitoring", mimeo GAINS, Université du Maine.
- McVicar, D. (2008), "Job Search Monitoring Intensity, Unemployment Exit and Job Entry: Quasiexperimental Evidence from the UK", *Labour Economics* 15, 1451-146
- Meyer, B. (1995), "Lessons from the US unemployment insurance experiments", *Journal of Economic Literature*, 33, pp. 91-131.
- Mortensen, D. (1986), "Job search and labor market analysis" Ch. 15 of *Handbook of Labor Economics*, vol. 2, O. Ashenfelter and R. Layard, eds., North-Holland.
- Müller, K. (2007), "Observed and unobserved determinants of unemployment insurance benefit sanctions in Germany - Evidence from matched individual and regional administrative data", WZB discussion paper - SP I 2007-107.
- Müller, K. et V. Steiner (2008), "Imposed Benefit Sanctions and the Unemployment-to-Employment Transition -The German Experience", DIW Discussion Paper No. 792.
- OCDE (2001), *Politiques actives du marché du travail et Services Publics de l'Emploi*, Actes de la Conférence de Prague, juillet 2000.
- Paserman, D. (2008), "Job Search and Hyperbolic Discounting: Structural Estimation and Policy Evaluation" *The Economic Journal* 118, 1418-1452
- Petrongolo, B. (2009), "The long-term effects of job search requirements: Evidence from the UK JSA reform", *Journal of Public Economics* 93, pp. 1234-1253.
- Rapport du Sénat (2011), "Rapport d'information fait que nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi", n°713, par M. J.P. Alduy.
- Rosholm, J., M. Svarer et M. Staghøj (2010), "Four social experiments on intensive active labour market policies", draft.
- Rosholm, J., M. Svarer et M. Vikström (2011), "The relative efficiency of active labor market policies: evidence from a social experiment and non-parametric methods", Working Paper Series 2011:7, IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation.
- Schneider, J. (2008), "The Effect of Unemployment Benefit II Sanctions on Reservation Wages", IAB Discussion Paper 19/2008.
- Stigler, G. (1962), "The Intellectual and the Marketplace", Selected Papers, no. 3. Chicago: University of Chicago Graduate School of Business.
- Svarer, M. (2011), "The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark", *Economica* n°78, 751-778.
- van den Berg, G. (1990), "Search behaviour, transitions to nonparticipation and the duration of unemployment", *Economic Journal* 100, 842-865.
- van den Berg, G., B. Hofmann et A. Uhlendor (2011), "The Role of Sickness in the Evaluation of Job Search Assistance and Sanctions on Unemployment and the Subsequent JobQuality", mimeo
- van den Berg, G. et B. van der Klaauw (2006), "Counselling and Monitoring of Unemployed Workers, Theory and Evidence from a Controlled Social Experiment", *International Economic Review*, 47(3), pp. 895-936.
- van den Berg, G. et B. van der Klaauw (2009), "Structural Empirical Evaluation of Job Search Monitoring", Working Paper, Free University of Amsterdam.
- van den Berg, G., B. van der Klaauw et J. van Ours (2004), "Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work", *Journal of Labor Economics*, 22(1), pp. 211-241.

- van den Berg, G. et J. Vikström (2009), “Monitoring Job Offer Decisions, Punishments, Exit to Work, and Job Quality”, IZA DP No. 4325.
- van der Klaauw, B. et J. van Ours (2011), “Carrot and Stick: How Reemployment Bonuses and Benefit Sanctions Affect Exit Rates from Welfare”, *Journal of Applied Econometrics*, forthcoming.
- Venn, D. (2012), “Eligibility Criteria for Unemployment Benefits, Quantitative Indicators for OECD and EU Countries”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 131, OECD Publishing.
- Wunsch, C. (2010), “Optimal Monitoring and Sanctioning Systems”, mimeo Swiss Institute for Empirical Economic Research, University of St. Gallen.

CHAPITRE 3 : LES MODELES STATISTIQUES DE PROFILAGE ET DE CIBLAGE

Le profilage (« profiling ») est une méthode permettant aux conseillers du service public de l'emploi (SPE) de classer les demandeurs d'emploi en fonction de leur éloignement du marché du travail, apprécié généralement par leur risque de chômage de longue durée : les demandeurs d'emploi identifiés comme étant les plus vulnérables sur le marché du travail, *i.e.* présentant les plus forts risques de chômage de longue durée, seront alors orientés vers les aides les plus intensives.

Le ciblage (« targeting ») va au-delà du profilage en cherchant à orienter les demandeurs d'emploi vers les services d'aide au retour à l'emploi les plus profitables pour eux, c'est-à-dire dont ils pourront tirer le plus grand bénéfice. Ainsi, avec le ciblage, ce ne seront pas nécessairement les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi qui bénéficieront de l'accompagnement le plus intensif. De plus, au-delà de l'intensité des aides, les différents demandeurs d'emploi seront orientés vers des dispositifs de nature différente selon leurs caractéristiques et le bénéfice particulier attendu de ces dispositifs pour eux.

Le profilage et le ciblage peuvent répondre à une logique d'équité, en garantissant un accès aux prestations les plus intensives aux demandeurs d'emploi les moins employables, ou à une logique d'efficacité, en aidant davantage ceux qui tireront un plus grand bénéfice de l'aide. Ces deux logiques, équité et efficacité, peuvent être contradictoires si la participation à des mesures d'aide au retour à l'emploi procure un avantage supérieur aux chômeurs ayant une forte employabilité sur le marché du travail.

Le profilage et le ciblage peuvent englober des pratiques très diverses selon les pays. Plus précisément, on peut distinguer trois types de modèles : le premier type repose sur le seul jugement/diagnostic d'un conseiller ; le second type s'appuie quant à lui uniquement sur des critères particuliers, comme le sexe, l'âge, la qualification ; enfin, le troisième type recourt à des techniques statistiques mobilisant des données individuelles plus détaillées concernant les caractéristiques du chômeur et celles du marché du travail. Ce chapitre s'intéresse à cette dernière catégorie, c'est-à-dire aux outils statistiques de profilage et de ciblage.

Plusieurs pays ont mis en place ou expérimenté des outils statistiques de profilage ou de ciblage. Introduit en 1994 aux Etats-Unis et dans une majorité de pays anglo-saxons (Australie, Royaume-Uni, Canada), le profilage est apparu en Europe continentale au tournant des années 2000 (Pays-Bas 1999, Danemark 2004, Allemagne 2005, France 2006, etc.). Le ciblage, qui est un outil plus perfectionné et plus difficile à construire techniquement, est moins répandu que le profilage. Des tentatives ont eu lieu au Canada dans la seconde moitié des années 1990 et aux Etats-Unis dans l'Etat de Géorgie en 2000. Il est également à l'étude dans plusieurs pays, dont l'Allemagne et la Suisse.

Les évaluations de l'efficacité des modèles statistiques de profilage et de ciblage sur l'orientation des demandeurs d'emploi vers les différentes mesures et sur leur retour à l'emploi sont peu nombreuses. Leurs principaux résultats sont les suivants :

- Concernant le profilage statistique, la plupart des évaluations disponibles analysent la qualité de la prédiction du risque de chômage de longue durée permise par les modèles. Elles montrent que les modèles de profilage statistique ne permettent pas toujours de prédire correctement le risque de chômage de longue durée. Toutefois, dans le cadre d'une comparaison de plusieurs modèles de profilage existant dans différents Etats américains, une étude montre qu'il est possible d'améliorer sensiblement la qualité de la prédiction dès lors que l'on dispose d'informations suffisamment riches pour chaque demandeur d'emploi. A notre connaissance, seule une étude relative au programme américain « Worker Profiling and Reemployment Services » (WPRS), combinant profilage statistique et mesures d'aide au retour à l'emploi, s'intéresse à ses effets sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Si elle ne permet pas d'évaluer les effets propres du profilage, elle montre que le risque de chômage de longue durée ne serait

pas corrélé avec l'effet des mesures d'aide au retour à l'emploi c'est-à-dire que les chômeurs présentant le risque de chômage de longue durée le plus élevé ne retireraient pas un plus grand bénéfice de leur participation aux dispositifs que les autres chômeurs. Ce résultat remettrait en cause la pertinence de ces modèles comme outil d'orientation des demandeurs d'emploi si l'objectif recherché par le service public de l'emploi américain était un objectif d'efficacité.

- S'agissant du ciblage statistique, la plupart des évaluations disponibles sont réalisées *ex ante* c'est-à-dire avant la mise en œuvre sur le terrain de ces outils. Elles montrent que le ciblage statistique serait plus efficace que le ciblage opéré par les conseillers du service public de l'emploi. A notre connaissance, seule une évaluation réalisée *ex post* est disponible. Elle porte sur le modèle de ciblage statistique, « Statistically Assisted Programme Selection » (SAPS) expérimenté en Suisse en 2005. Elle ne permet cependant pas de conclure si le recours à ce modèle a permis d'améliorer le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi dans la mesure où les conseillers ont très peu consulté ses résultats et lorsqu'ils l'ont fait, ils les ont ignorés.

I. LOGIQUES ECONOMIQUES DES MODELES STATISTIQUES DE PROFILAGE ET DE CIBLAGE

On distingue deux types de modèles statistiques permettant aux conseillers du SPE d'orienter les demandeurs d'emploi vers des mesures d'aide au retour à l'emploi : les modèles statistiques de profilage et les modèles statistiques de ciblage.

Les modèles statistiques de profilage (« *profiling systems* ») évaluent, pour chaque demandeur d'emploi, un score qui mesure son éloignement du marché du travail et qui est égal généralement au risque qu'il devienne chômeur de longue durée s'il ne participe à aucune mesure. Les chômeurs dont les scores sont les plus élevés sont ensuite orientés par les conseillers du SPE vers les mesures d'aide au retour à l'emploi les plus intensives.

Les modèles statistiques de ciblage (« *targeting systems* ») déterminent directement la mesure d'emploi vers laquelle il est préférable d'orienter le demandeur d'emploi. Plus précisément, ils évaluent, pour chaque chômeur, plusieurs scores qui mesurent leurs chances de retrouver un emploi en cas de participation aux différentes mesures d'aide et en cas de non-participation. Le programme retenu est celui qui garantit au chômeur, s'il y participe, les meilleures chances de retour à l'emploi. Il est également possible qu'aucune mesure spécifique ne soit indiquée dans le cas où les chances de succès d'un chômeur sont plus élevées en cas de non-participation. Les modèles statistiques de ciblage sont plus complexes techniquement à élaborer que les modèles statistiques de profilage puisqu'ils nécessitent d'estimer plusieurs scores pour chaque personne. Ils reposent également sur davantage d'hypothèses que les modèles statistiques de profilage⁷⁴.

Ces modèles peuvent viser un *objectif d'équité* en allouant davantage de moyens aux chômeurs qui en ont le plus besoin *i.e.* les plus éloignés du marché du travail ou un *objectif d'efficacité* en aidant davantage ceux qui tireront un plus grand bénéfice de l'aide. Ces deux objectifs peuvent être contradictoires si les demandeurs d'emploi qui tirent le plus grand bénéfice de l'aide sont les moins éloignés du marché du travail. D'après Staghoj, Svarer et Rosholm (2010), le profilage répond d'abord à une logique d'équité puisqu'il garantit une aide plus intensive aux demandeurs d'emploi les plus vulnérables sur le marché du travail, tandis que le ciblage poursuit d'abord un objectif d'efficacité puisqu'il oriente les demandeurs d'emploi vers les mesures leur procurant le gain le plus important.

Les modèles statistiques de profilage et de ciblage reposent sur des méthodes statistiques variées et plus ou moins sophistiquées. Ils mobilisent des bases de données très larges (généralement administratives) qui permettent de suivre dans le temps le parcours professionnel de dizaines de milliers d'individus (Delautre et

⁷⁴ Ces hypothèses, nécessaires pour identifier correctement les scores, supposent que conditionnellement à un ensemble de caractéristiques, le processus d'orientation vers une mesure est aléatoire c'est-à-dire qu'il est indépendant des variables de résultat associées aux différentes mesures (hypothèse d'indépendance conditionnelle à des caractéristiques observables). Ces hypothèses nécessitent la prise en compte d'un nombre important de variables de conditionnement et donc la disponibilité de données particulièrement riches.

Georges, 2007 ; Georges, 2007). Le recours à ces modèles soulève toutefois de nombreuses questions, à la fois techniques et de mise en œuvre (Debauche et George, 2007). Les choix techniques portent notamment sur le champ retenu pour la modélisation (qui profiler ou cibler ?), la variable d'intérêt pertinente, les variables explicatives, les méthodes statistiques. Les choix d'utilisation peuvent concerner quant à eux la temporalité de l'outil (à quel moment faut-il le mettre en œuvre ? dès l'inscription au chômage ? après une période de recherche autonome ?), son caractère itératif (faut-il actualiser les résultats à mesure que la durée de chômage s'allonge et si oui, à quelle fréquence ?), son caractère obligatoire ou facultatif (l'outil vient-il seulement en appui de la décision d'orientation du conseiller ? ou l'outil détermine-t-il entièrement cette orientation ?). Sur ce dernier point, l'option qui consiste à faire reposer le choix d'orientation exclusivement sur le résultat du modèle statistique et qui ne laisse donc pas de place au jugement du conseiller, offre certains avantages : par exemple, elle permet de réduire la diversité des pratiques d'orientation vers les mesures d'aide au retour à l'emploi entre différentes agences de l'emploi et entre les conseillers⁷⁵, garantissant ainsi l'égalité de traitement pour des chômeurs présentant des caractéristiques similaires. De plus, certaines études semblent montrer une supériorité des modèles statistiques de profilage ou ciblage sur les prévisions des conseillers⁷⁶. Mais faire reposer le choix d'orientation sur le seul modèle statistique peut aussi diminuer la satisfaction au travail et la motivation des conseillers qui peuvent avoir l'impression d'être subordonnés à des ordinateurs. L'autre option, qui considère ces outils comme une aide à la décision du conseiller (qui est alors libre de les utiliser ou non et d'en suivre ou pas les résultats), permet, outre les effets positifs sur la motivation, de tenir compte dans la décision d'orientation d'informations supplémentaires portant sur les chômeurs qui ne sont pas toujours disponibles dans les données (comme la motivation, la personnalité, etc.) mais qui peuvent influencer sensiblement les résultats⁷⁷.

II. LES EVALUATIONS EMPIRIQUES

II.1. LES MODELES STATISTIQUES DE PROFILAGE

Les modèles statistiques de profilage ont été mis en œuvre dans plusieurs pays. Ils ont d'abord été introduits en 1994 aux Etats-Unis avec les « Worker Profiling and Reemployment Services » (WPRS), ainsi que dans une majorité de pays anglo-saxons (Australie⁷⁸, Royaume-Uni et Canada) avant d'être adoptés dans plusieurs autres pays européens au tournant des années 2000. Les Pays-Bas sont parmi les premiers pays en Europe à avoir développé un modèle statistique de profilage avec la mise en place du « Kansmeter »⁷⁹ (littéralement « mesureur de chance ») en 1999. Ils ont ensuite fait leur apparition au Danemark avec « le Job Barometer » en 2004, en Allemagne en 2005, en France en 2006 puis dans d'autres pays européens où ils ont été récemment expérimentés (comme en Suède ou en Irlande) (Debauche et Georges, 2007 ; Delautre et Georges, 2007 ; Georges, 2007 ; Konle-Seidl, 2011).

Dans les modèles européens, le profilage statistique est conçu comme un outil d'aide à la décision d'orientation du conseiller, à la différence du modèle américain où le profilage statistique est le principal déterminant de la décision d'orientation. Toutefois, en Europe, la mise en œuvre de ces outils s'est parfois heurtée à l'hostilité des conseillers du SPE ce qui a suscité dans quelques cas une remise en question de

⁷⁵ Par exemple, certains conseillers peuvent privilégier le retour rapide à l'emploi des chômeurs, tandis que d'autres peuvent privilégier la qualité de l'emploi retrouvé.

⁷⁶ Dans son livre de référence, Meehl (1954) étudie si les « prédictions cliniques » basées sur les impressions subjectives de professionnels sont plus exactes que des prédictions statistiques obtenues en appliquant une formule précise. Il en conclut que les règles statistiques sont plus fiables que des jugements « cliniques » intuitifs à cause de l'existence des biais de décision. Sur la question de l'accompagnement des chômeurs, Lechner et Smith (2007) montrent que l'allocation des demandeurs d'emploi par les conseillers dans des programmes d'aide de retour à l'emploi est tout aussi efficace qu'une allocation aléatoire (dans leur étude, le succès de l'allocation est mesuré en termes du taux d'emploi un an après le début du programme).

⁷⁷ Par exemple, pour certains chômeurs ayant des difficultés importantes au-delà de l'emploi comme des difficultés d'ordre personnel ou social qui ne s'observent pas dans les données (comme l'alcoolisme), les modèles statistiques risquent de ne pas conduire à des résultats pertinents.

⁷⁸ Il s'agit d'un système de profilage en deux étapes instauré en 1994 : le « Job Seeker Screening Instrument » - JSI et le « Client Classification Level » - CCL. Il a été remplacé en 1998 par le « Job Seeker Classification Instrument » (JSCI).

⁷⁹ Le « Kansmeter » permettait de classer les chômeurs en quatre catégories, du niveau 1 pour les chômeurs les plus employables au niveau 4 pour les plus éloignés de l'emploi. En 2006, il a été abandonné au profit d'un système plus simple, « l'AB Routing » qui segmente les chômeurs en deux groupes : les chômeurs disponibles pour l'emploi et ceux rencontrant des difficultés spécifiques d'ordre personnel ou social devant être résolues en amont de la recherche d'emploi. Actuellement, un nouveau modèle de profilage est en cours de développement (baptisé ANKER).

l'utilité de ces outils (comme au Danemark où les conseillers ont très peu utilisé le Job Barometer) (Delautre et Georges, 2007).

Les évaluations des modèles statistiques de profilage sont peu nombreuses. La plupart des évaluations disponibles concernent la qualité de la prédiction du risque de chômage de longue durée permise par les modèles. Une seule évaluation porte sur les effets de ces modèles statistiques sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Elle concerne les programmes WPRS aux Etats-Unis.

II.1.1. L'évaluation du profilage à l'aune de la qualité de la prédiction du risque de chômage de longue durée

Les modèles statistiques de profilage doivent être fiables pour prédire le risque de chômage de longue durée afin de pouvoir orienter les demandeurs d'emploi vers des aides et accompagnements adaptés à leur situation réelle. Dans le cas contraire, c'est-à-dire si le risque d'erreur d'orientation est élevé, certains chômeurs risquent de bénéficier de mesures intensives dont ils n'ont pas besoin tandis que d'autres risquent d'en être privés alors qu'ils en auraient besoin et donc de voir leurs chances de retour à l'emploi diminuer.

Les résultats sur la capacité prédictive des modèles montrent qu'ils ne parviennent pas toujours à évaluer de manière précise le risque de chômage de longue durée des demandeurs d'emploi. Par exemple, le Royaume-Uni n'a pas été en mesure de développer un modèle possédant une bonne capacité prédictive (Delautre et Georges, 2007)⁸⁰. Aux Etats-Unis, Berger, Black et Smith (2000) trouvent cependant qu'il est possible de prédire de manière précise le risque de chômage de longue durée à l'aide des modèles statistiques de profilage lorsqu'ils utilisent un grand nombre d'informations individuelles pour chaque personne. Plus précisément, Berger *et al.* analysent les propriétés des modèles de profilage statistique utilisés dans trois Etats américains : l'Etat du Kentucky, l'Etat de Pennsylvanie et l'Etat de Washington. Introduits en 1994 aux Etats-Unis, les programmes WPRS (« Worker Profiling and Reemployment Services ») permettent d'identifier parmi les chômeurs indemnisés ceux qui sont susceptibles de rester au chômage jusqu'au terme de la période de droits à indemnisation (c'est-à-dire 26 semaines) (c'est la composante « Profiling » du programme WPRS). Les chômeurs identifiés sont alors tenus de participer à des programmes d'accompagnement et de formation proposés par les conseillers sous peine de perdre le bénéfice de leur indemnisation chômage (c'est la composante « Reemployment Services » du programme). Chaque Etat a développé son propre modèle de profilage^{81,82}.

Le modèle de profilage statistique du Kentucky est considéré comme étant l'un des plus sophistiqués. Il prédit pour chaque chômeur la part des droits à indemnisation qu'il risque de consommer dans les 26 semaines maximales que dure son indemnisation. Berger *et al.* (2000) montrent que le modèle de profilage de l'Etat du Kentucky obtient une meilleure prédiction de la propension des chômeurs à consommer leurs droits à l'assurance chômage que les modèles des Etats de Pennsylvanie et de Washington⁸³. Sur la base de leur échantillon, ils trouvent en effet que 78,3% des chômeurs ayant les taux de consommation prédits les plus élevés ont consommé intégralement leurs droits à l'assurance chômage, alors que c'est le cas de seulement 53,5% des chômeurs ayant les taux de consommation prédits les plus faibles⁸⁴. Enfin, les auteurs

⁸⁰ Les évaluations conduites sur l'Early Identification Pilot Projet, outil testé dès 1994 au Royaume-Uni, ont montré que non seulement les erreurs de prédiction étaient trop importantes mais également qu'il n'était pas possible de les corriger de manière satisfaisante (pour plus de détails, voir Delautre et Georges, 2007).

⁸¹ Si le recours à des méthodes statistiques n'est pas obligatoire aux Etats-Unis pour réaliser le profilage des demandeurs d'emploi, la plupart des Etats ont recouru à ce type de méthodes. Les modèles de profilage statistique diffèrent cependant grandement entre les Etats. Ils peuvent différer notamment sur la forme de la variable dépendante (continue ou discrète), sur le choix et le nombre de variables explicatives introduites dans le modèle, sur la méthode d'estimation mise en œuvre, etc.

⁸² En raison des lois américaines, les informations relatives au sexe, à l'âge, à l'appartenance à un groupe ethnique ou le fait d'être vétérans ne doivent pas être utilisées dans la modélisation.

⁸³ Les modèles en vigueur dans les Etats de Pennsylvanie et de Washington prédisent la probabilité d'épuiser les droits à l'assurance chômage. Les estimations du modèle et les prédictions sont faites à partir de l'intégralité de l'échantillon de chômeurs. Dans le quartile supérieur de la distribution des probabilités prédites (*i.e.* les 25% de chômeurs ayant les probabilités les plus élevées), 38,2% des chômeurs ont consommé l'intégralité de leurs droits dans l'Etat de Pennsylvanie contre 25,7% dans les trois premiers quartiles (les 75% de chômeurs restants). Ces chiffres sont respectivement de 35,3% et 24,6% dans l'Etat de Washington. Par ailleurs, les écarts entre les deux groupes sont plus faibles pour ces deux modèles (12,5 points pour le modèle de Pennsylvanie et 10,7 points pour celui de Washington) que pour le modèle du Kentucky (24,8 points).

⁸⁴ Pour cela, le modèle de profilage du Kentucky est estimé sur 90% de leur échantillon de chômeurs tandis que les prédictions sont faites sur les 10% restants. Deux groupes de chômeurs sont constitués en fonction des valeurs prédites du taux de consommation : les chômeurs dont la valeur prédite du taux de consommation est supérieure au 6^{ème} décile de la distribution et ceux dont la valeur

montrent que les meilleures performances du modèle du Kentucky sont liées à la richesse des informations introduites dans le modèle pour prédire la variable dépendante⁸⁵. Alors que le modèle en vigueur dans l'Etat du Kentucky utilise 140 variables explicatives, le modèle pour l'Etat de Washington en contient 36 et celui pour l'Etat de Pennsylvanie seulement 8. Ainsi, selon les auteurs, il est possible de prédire correctement la probabilité pour un chômeur de rester durablement au chômage, dès lors que l'on dispose de données individuelles suffisamment riches.

II.1.2. L'évaluation du profilage à l'aune de la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail

Black, Smith, Berger et Noel (2003) examinent les effets du programme WPRS en vigueur dans l'Etat du Kentucky sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi.

Introduit en octobre 1994, le modèle de profilage du Kentucky a été développé par le Center for Business and Economic Research (CBER) de l'université du Kentucky à Lexington. Ce modèle utilise des informations sur les caractéristiques individuelles des chômeurs ainsi que sur les conditions économiques locales (voir Berger *et al.*, 1997 pour plus de détails sur le modèle). Le CBER restitue à l'administration, le Department of Employment Services de l'Etat du Kentucky (DES), un score individuel allant de 1 à 20 : les chômeurs susceptibles de consommer entre 95 et 100 % de leurs droits à indemnisation chômage ont un score de 20, ceux susceptibles de consommer entre 90 et 95 % de leurs droits ont un score de 19, etc.

Le programme WPRS, combinant profilage des demandeurs d'emploi et mesures d'aide au retour à l'emploi, commence dès la demande d'ouverture de droits à indemnisation. Les chômeurs doivent remplir un formulaire d'admission qui contient des informations sur leurs caractéristiques individuelles et sur les emplois qu'ils ont occupés auparavant. Le DES transmet ensuite ces informations au CBER qui lui restitue en retour les scores attribués aux chômeurs et la liste de ceux qui sont choisis pour participer à un programme d'activation. Des contraintes budgétaires imposant un rationnement des places dans les programmes, les chômeurs choisis prioritairement sont ceux qui ont les scores les plus élevés (par ordre décroissant du score). Le « score pivot » est celui pour lequel la contrainte de capacité est atteinte. Dans ce groupe, les places sont alors attribuées à l'aide d'une procédure aléatoire (tirage au sort)⁸⁶.

Les chômeurs ainsi sélectionnés reçoivent une lettre leur notifiant leur participation au programme. Dans les 10 jours suivant cette notification, les chômeurs sont convoqués à l'agence locale. Sur la base de leurs réponses à un questionnaire, l'agence locale pour l'emploi les oriente vers des mesures adaptées parmi lesquelles des aides personnalisées à la recherche d'emploi, des conseils et informations sur les emplois, des ateliers de recherche d'emploi ou des programmes de formation. Dans la majorité des cas, il s'agit de programmes peu coûteux et peu intensifs⁸⁷.

L'étude de Black *et al.* évalue le programme WPRS sur la période entre octobre 1994 et juin 1996, période durant laquelle la croissance économique est comprise aux Etats-Unis entre 2,5 et 4 %. Leur méthode consiste à utiliser les groupes pivots pour lesquels l'affectation à un programme actif était aléatoire pour disposer d'un groupe de traitement et d'un groupe de contrôle⁸⁸. Ces groupes sont constitués à partir des observations disponibles dans 28 agences locales chaque semaine sur la période d'observation. Au total, elle a permis d'affecter 1 236 chômeurs au groupe de traitement et 745 au groupe de contrôle⁸⁹.

prédite du taux de consommation est inférieure au 6^{ème} décile de la distribution. Le taux de consommation des droits à indemnisation est ensuite calculé dans chacun des deux groupes.

⁸⁵ Les auteurs montrent que la meilleure capacité prédictive du modèle en vigueur dans l'Etat du Kentucky ne provient pas de la forme de la variable dépendante ou de la méthode d'estimation utilisée. En effet, en utilisant différentes variables dépendantes (continue : le taux de consommation des droits à l'assurance chômage ou discrète : la probabilité d'épuiser les droits à l'assurance chômage) et différentes techniques d'estimation mais en recourant au même ensemble de variables explicatives, ils obtiennent des résultats similaires sur la capacité prédictive du modèle.

⁸⁶ Par exemple, s'il y a 10 chômeurs ayant un score de 16 (score-pivot) dans une agence locale une semaine donnée mais qu'il ne reste que 7 places, 7 chômeurs sont alors affectés aléatoirement dans le groupe de traitement et 3 chômeurs dans le groupe de contrôle.

⁸⁷ Seuls 14% des chômeurs tenus de participer à un programme ont bénéficié de programmes relativement coûteux et intensifs.

⁸⁸ Cette procédure diffère du cadre expérimental habituel dans lequel tous les candidats potentiels aux programmes sont concernés par le tirage au sort.

⁸⁹ Les scores mesurés dans cet échantillon varient de 6 à 19 selon les agences locales de l'emploi et les semaines considérées. L'essentiel de la variabilité dans les scores pivots de l'échantillon provient de la variation entre les agences locales de l'emploi.

L'évaluation réalisée par Black *et al.* permet d'évaluer les effets des mesures d'aide au retour à l'emploi (localement pour les individus des « groupes pivot » dans les différentes agences) mais ne permet pas d'évaluer l'effet propre du profilage dans la mesure où tous les demandeurs d'emploi indemnisés ont tous été initialement profilés par le modèle statistique. Pour estimer quel aurait été le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi en l'absence de l'outil statistique de profilage, il aurait fallu pouvoir comparer les résultats obtenus avec la même gamme de services d'aide au retour à l'emploi selon que le choix des bénéficiaires résulte du profilage statistique ou de la seule décision des conseillers (comme c'était le cas avant 1994).

Trois grands résultats sont mis en évidence par les auteurs, dont le dernier est particulièrement intéressant car relatif à la pertinence des outils de profilage comme moyen d'orientation des chômeurs. Tout d'abord, les auteurs montrent que le programme de mesures d'aide au retour à l'emploi conduirait à un retour à l'emploi plus rapide. En effet, selon les auteurs, il aurait permis de réduire de 2,2 semaines la durée moyenne d'indemnisation des demandeurs d'emploi des « groupes pivot », de diminuer de 143 dollars les indemnités chômage moyennes versées, et d'accroître de plus de 1000 dollars les salaires moyens dans l'année suivant l'entrée au programme. Ces résultats rejoignent ceux de Dickinson, Decker, Kreutzer, Heinberg et Nicholson (2002) qui ont évalué le modèle WPRS dans trois Etats, ceux de Delaware, du Kentucky et du New Jersey. Dans le Kentucky, ils trouvent en effet que le programme aurait diminué de 0,72 semaine la durée d'indemnisation et de 96 dollars les indemnités chômage versées mais n'aurait pas eu d'effet sur les salaires. Plus récemment, les résultats de Black, Smith, Berger et Noel (2003) ont été corroborés par Black, Galdo et Smith (2007).

Ensuite, les auteurs trouvent que les résultats se manifesteraient très rapidement. Ainsi, les salaires perçus par les chômeurs du groupe de traitement apparaissent significativement supérieurs à ceux des chômeurs du groupe de contrôle aux premier et deuxième trimestres suivant l'inscription au chômage⁹⁰. Au-delà du deuxième trimestre, il n'y a plus de différence significative dans les salaires perçus. Ce résultat suggère que les gains salariaux associés au programme WPRS proviennent essentiellement de sorties plus rapides du chômage pour les chômeurs du groupe de traitement (et non de salaires plus élevés pour ceux qui retrouvent un emploi). En outre, le programme WPRS aurait eu un « effet menace » (cf. chapitre 1, « Les programmes d'accompagnement renforcé », partie I) : les taux de sortie du chômage des chômeurs du groupe de traitement sont sensiblement supérieurs à ceux du groupe de contrôle dès la deuxième semaine d'inscription au chômage, c'est-à-dire après la réception de la lettre de notification de la décision de participation au programme WPRS et avant le démarrage des mesures actives d'emploi et de formation proposées par les conseillers⁹¹.

Les résultats précédents montrent que les programmes ont bien permis d'améliorer la situation de ceux qui en ont bénéficié, du fait du profilage. Si le profilage parvient effectivement à désigner les demandeurs d'emploi que l'on souhaite aider en priorité (par exemple les personnes ayant un risque élevé de chômage de longue durée), il est donc efficace, associé à des mesures d'accompagnement elles-mêmes efficaces. Cependant, les auteurs montrent qu'il n'y aurait aucune relation systématique entre l'impact estimé du programme et la valeur du score individuel (c'est-à-dire la probabilité estimée de chômage durable)⁹². Dit autrement, les chômeurs ayant les scores les plus élevés ne tireraient pas davantage bénéfice du programme que les autres. Ainsi, l'utilisation de ce score estimé comme outil d'orientation vers les dispositifs d'aide au retour à l'emploi serait peu performante si l'objectif du SPE américain était un objectif d'efficacité visant à allouer les prestations aux chômeurs qui en retireraient le plus grand bénéfice ou à minimiser les dépenses d'indemnisation (qui est celui que l'on attribue aux programmes WPRS). Les modèles de ciblage seraient alors plus adaptés pour atteindre cet objectif.

⁹⁰ Les chômeurs du groupe de traitement gagnent en moyenne 525 dollars de plus que les chômeurs du groupe de contrôle au premier trimestre et 344 dollars de plus au deuxième trimestre. Ainsi, plus de la moitié du gain salarial (qui est de 1000 dollars) est obtenue dès le premier trimestre suivant l'inscription au chômage.

⁹¹ D'après l'examen des taux de hasard de sortie du chômage, qui mesurent les probabilités instantanées de quitter le chômage, environ 13 % des chômeurs du groupe de traitement sortent du chômage la deuxième semaine suivant l'inscription au chômage contre 4 % des chômeurs du groupe de contrôle. Au-delà de la deuxième semaine, les taux de sortie du chômage des chômeurs du groupe de traitement sont toujours supérieurs à ceux du groupe de contrôle, mais les écarts sont de moindre ampleur et ne sont pas toujours significatifs.

⁹² On rappelle ici que du fait des contraintes de capacité dans les programmes, il existe une forte hétérogénéité dans les scores pivots retenus dans l'analyse : ils varient de 6 à 19 selon les agences locales et les semaines considérées.

II.2. LES MODELES STATISTIQUES DE CIBLAGE

A la différence des outils de profilage statistique, les outils de ciblage statistique sont peu répandus. Ils sont en effet techniquement beaucoup plus difficiles à construire que les outils de profilage (cf. partie 1). Plusieurs pays ont élaboré des systèmes de ciblage : le Canada (avec le « Service and Outcome Measurement System », SOMS), la Suisse (avec le « Statistically Assisted Programme Selection », SAPS), l'Allemagne (avec le « Treatment effect and Prediction », TrEffer) et quelques Etats des Etats-Unis tels que la Géorgie ou le Kansas (avec le « Frontline Decision Support System », FDSS) (Konle-Seidl, 2011).

Les évaluations des modèles statistiques de ciblage sont peu nombreuses. Elles cherchent à déterminer si l'orientation des demandeurs d'emploi vers les mesures d'aide au retour à l'emploi opérée par des méthodes statistiques de ciblage est plus efficace en termes de retour à l'emploi que l'orientation réalisée par les agents du SPE. La plupart des évaluations disponibles sont réalisées *ex ante* c'est-à-dire avant la mise en œuvre sur le terrain de ces outils. Les évaluations *ex post* (c'est-à-dire après la mise en œuvre des outils) sont plus rares encore que les évaluations *ex ante*. A notre connaissance, une seule évaluation a été réalisée *ex post*⁹³. Elle concerne le modèle de ciblage statistique SAPS expérimenté en Suisse en 2005.

II.2.1. Les évaluations *ex ante* des modèles de ciblage

Les évaluations *ex ante* sont peu nombreuses. Elles comparent l'efficacité de différents modes d'orientation en se fondant sur les résultats prédits par un modèle statistique qui estime, pour chaque demandeur d'emploi, les taux de retour à l'emploi ou les durées de chômage associés à chacune des mesures (outre l'absence de mesure, qui constitue également une alternative). Elles comparent en particulier trois modes d'orientation : l'orientation aléatoire ; l'orientation fondée sur des règles statistiques consistant à orienter chaque demandeur d'emploi vers la mesure d'aide pour laquelle l'effet attendu sur le retour à l'emploi est le plus grand (ciblage statistique) ; l'orientation réalisée par les conseillers du SPE. Ces études permettent d'estimer l'ampleur du gain à attendre du ciblage⁹⁴. Par exemple, à partir d'une base de données portant sur 1998-1999 en Suisse (période de croissance économique moyenne), Frölich, Lechner et Steiger (2003) trouvent que le ciblage statistique permettrait d'augmenter le taux d'emploi des chômeurs de 8 points de pourcentage un an après le début du programme par rapport au ciblage opéré par les conseillers ou à une orientation aléatoire (57,7 % pour l'orientation réalisée par le ciblage statistique contre 49,8 % pour l'orientation réalisée par les conseillers et 49,5 % pour l'orientation aléatoire). Par ailleurs, les auteurs montrent que cette amélioration du taux d'emploi des demandeurs d'emploi ne se ferait pas au détriment de la qualité de l'emploi retrouvé puisque le ciblage statistique serait sans effet sur les salaires pour les chômeurs ayant retrouvé un emploi⁹⁵. Dans le cas du Danemark, Staghøj, Svarer et Rosholm (2010), à partir d'une base de données couvrant la période 1998-2003 (période de croissance économique moyenne entre 1998-2000, suivie d'un fort ralentissement de l'activité entre 2001 et 2003), trouvent que le recours à un modèle de ciblage statistique se traduirait par une réduction significative de la durée moyenne de chômage.

⁹³ Le modèle SOMS au Canada n'a jamais été mis en place pour deux raisons principales. La première raison tenait à l'hostilité des conseillers qui percevaient cet outil comme une menace pour leur propre emploi. Les craintes des conseillers furent attisées par une restructuration organisationnelle au sein du Ministère de l'emploi qui conduisit à des réductions importantes dans le nombre de conseillers. La seconde raison était liée à la sécurité des données (le modèle nécessitait la construction d'une base de données individuelle très riche issue du rapprochement de différentes bases de données administratives) (voir Colpitts, 2002 pour plus de détails).

Le modèle FDSS aux Etats-Unis a été expérimenté dans deux agences locales de l'emploi dans l'Etat de Géorgie mais abandonné peu après son expérimentation sans qu'il ait été évalué. Les raisons semblent être notamment liées au fait que l'introduction du modèle FDSS a coïncidé avec une forte augmentation du chômage (le taux de chômage est passé de 4 à 6% entre 2000 et 2003, source FMI) et un changement d'environnement informatique ralentissant le travail des conseillers.

S'agissant du modèle allemand TrEffer, il a été testé dans divers centres pour l'emploi. Il est utilisé par les conseillers comme outil optionnel pour identifier les mesures qui fonctionnent le mieux. A notre connaissance, il n'existe pas d'évaluation de ce dispositif (Konle-Seidl, 2011).

⁹⁴ Dans les évaluations *ex ante*, le ciblage statistique donne par construction l'allocation la plus efficace.

⁹⁵ Ces résultats sont conformes à ceux de Lechner et Smith (2007) qui ont été les premiers à les mettre en évidence pour la Suisse.

II.2.2. Ex post, l'évaluation du modèle statistique de ciblage SAPS expérimenté en Suisse

Motivé par les résultats des études précédentes, le modèle de ciblage baptisé SAPS a été développé en Suisse. Il repose sur l'exploitation de données historiques détaillées sur l'emploi des chômeurs au cours des dix dernières années et comprend également des appréciations de l'employabilité des chômeurs faites par les conseillers (cf. Frölich, 2006 pour une description du modèle)⁹⁶.

Le modèle SAPS prédit le nombre de mois en emploi stable (c'est-à-dire de plus de trois mois) dans les douze mois suivants le démarrage du programme. Les dispositifs sont rassemblés en six à huit catégories, selon les régions. Lorsqu'un conseiller rencontre un chômeur, le modèle SAPS lui fournit pour ce chômeur les estimations des résultats potentiels associés aux différents types de programmes du marché du travail. Il lui donne également une information compréhensible sur la précision statistique des estimations en classant les dispositifs en trois groupes : les programmes les plus performants du point de vue de leurs résultats espérés pour la personne sur le marché du travail, les programmes intermédiaires et les programmes les moins bons. Le premier groupe rassemble les dispositifs qui ne sont pas significativement différents du meilleur programme. Le nombre de dispositifs dans ce groupe varie d'un chômeur à l'autre en fonction de ses caractéristiques. Quand il y en a plusieurs, il est recommandé aux conseillers de choisir de préférence le dispositif conduisant à l'impact le plus élevé. L'information leur est accessible grâce à une application Internet et leur est restituée sous la forme indiquée dans le tableau 1 : les meilleurs programmes sont indiqués en gras et sont soulignés, les programmes intermédiaires sont indiqués en gras et les autres programmes ne sont ni en gras ni soulignés. Pour le chômeur considéré dans le tableau 1, le modèle SAPS indique deux possibilités meilleures que les autres : l'absence de programme ou une formation en informatique.

Tableau 1 : Exemple de prédictions issues de SAPS

	Nombre de mois en emploi stable dans les 12 mois suivants si le chômeur démarre de suite un programme
<u>Pas de programme</u>	<u>6,7</u>
Recherche d'emploi et coaching	2,7
Formations en langues	4,1
<u>Formations en informatique</u>	<u>6,1</u>
Autres formations	5,7
Contrats aidés	3,0

Le modèle SAPS a été testé par affectation aléatoire dans plusieurs agences publiques de l'emploi dans cinq régions⁹⁷ sur la période allant de mai/juin à décembre 2005 (la Suisse connaît en 2004 et 2005 une reprise de son activité économique après une récession en 2001-2003 ayant entraîné un doublement du taux de chômage entre 2001 et 2004). Dans chaque agence, la moitié des conseillers a été affectée aléatoirement au groupe de traitement qui pouvait avoir accès aux informations de SAPS, tandis que l'autre moitié a servi de groupe de contrôle et n'avait pas accès à ces informations. Au total, 142 conseillers ont fait partie du groupe de traitement et 132 conseillers du groupe de contrôle.

Dans l'expérimentation conduite, les conseillers du groupe de traitement étaient libres de consulter à tout moment les résultats de SAPS mais n'étaient pas contraints de les appliquer. Ce sont eux qui décidaient *in fine* de la participation des chômeurs à un dispositif d'activation et le cas échéant du choix du dispositif.

Les résultats de l'expérimentation contrôlée sont mis en évidence par Behncke, Frölich et Lechner (2009). Tout d'abord, ces derniers examinent si les choix d'orientation des demandeurs d'emploi vers les mesures

⁹⁶ Le modèle est estimé à l'aide de méthodes de matching dont le principe est de comparer le retour à l'emploi des chômeurs bénéficiaires du dispositif et de non bénéficiaires présentant des caractéristiques proches avant le démarrage du dispositif. Il repose ainsi sur l'hypothèse d'indépendance conditionnelle, qui semble raisonnable compte tenu de la richesse de la base de données utilisée.

⁹⁷ Les cinq régions sont les suivantes : Bâle, Berne, Saint-Gall, Zurich et Genève.

d'aide au retour à l'emploi diffèrent entre les groupes de traitement et de contrôle. L'hypothèse sous-jacente est que les conseillers du groupe de traitement devraient suivre (au moins partiellement) les résultats prédits par SAPS, ce qui devrait conduire à des différences d'orientation des demandeurs d'emploi entre les deux groupes de conseillers. Pour cela, ils calculent un taux de concordance entre le choix fait par le conseiller et le(s) résultat(s) issu(s) de SAPS pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Ce taux est calculé à la fois pour le groupe de traitement et pour le groupe de contrôle. Le taux de concordance obtenu pour le groupe de contrôle permet de refléter la situation en l'absence de SAPS. Plusieurs définitions sont retenues pour mesurer cet indicateur : quelles qu'elles soient, le taux de concordance est identique dans les deux groupes, les mesures coïncident pour 12 % des chômeurs seulement dans les deux groupes avec une définition stricte et pour 29 % avec une définition large^{98,99}. L'introduction de SAPS n'aurait donc pas modifié les choix opérés par les conseillers.

Ainsi, comme les auteurs l'indiquent, les conseillers du groupe de traitement, bien qu'ayant accès aux résultats de SAPS, n'ont pas forcément recouru à SAPS pour l'orientation des chômeurs qu'ils suivaient. Cela pourrait expliquer l'absence de différence entre les deux groupes. En effet, 15 % des conseillers du groupe de traitement (21 sur 142) n'ont jamais consulté les résultats de SAPS. Pour les 85 % restants, la consultation des résultats n'a pas été systématique pour l'ensemble des chômeurs de leur portefeuille. Au total, les résultats de SAPS n'ont jamais été examinés pour 63 % des chômeurs du groupe de traitement. Les auteurs examinent donc ensuite si les choix d'orientation diffèrent parmi les conseillers du groupe de traitement entre ceux qui ont consulté les résultats de SAPS et ceux qui ne les ont pas consultés. En tenant compte des problèmes d'endogénéité du recours à SAPS (la décision de consultation relevant du choix du conseiller), les auteurs trouvent que la consultation de SAPS n'aurait aucun impact significatif sur les choix opérés par les conseillers.

Ces résultats montrent donc que les conseillers du SPE ont largement ignoré l'outil : celui-ci n'a pas été consulté par les conseillers pour près des deux tiers des demandeurs d'emploi et lorsqu'il l'a été, les conseillers n'en ont pas suivi les résultats. L'introduction de l'outil n'aurait donc eu aucun impact sur les décisions d'orientation des conseillers. L'expérimentation menée en Suisse ne permet donc pas de révéler si le ciblage statistique améliore les performances sur le marché du travail des demandeurs d'emploi. Pour que cela soit possible, il faudrait, selon les auteurs, que les expérimentations futures prévoient des mécanismes d'incitation garantissant que les conseillers suivent les résultats délivrés par le modèle de ciblage statistique.

⁹⁸ Il y a concordance lorsque le choix opéré par le conseiller coïncide avec le programme ayant l'impact le plus important dans le groupe des meilleurs programmes (définition stricte) ou avec l'un des programmes de ce dernier groupe (définition large). Ces deux indicateurs sont mesurés à court terme *i.e.* dans les 90 jours suivant le début de l'expérimentation. Le choix opéré par le conseiller est défini comme le premier programme vers lequel il oriente le demandeur d'emploi dans cet intervalle de temps.

⁹⁹ D'autres indicateurs sont également calculés pour tenir compte du fait que la mise en œuvre des résultats de SAPS peut prendre du temps (au-delà des 90 jours) et également du fait que les conseillers peuvent suivre les recommandations de SAPS mais à partir du deuxième programme seulement. Ces indicateurs conduisent aux mêmes conclusions.

Références :

- Behncke, S., Frölich, M. et Lechner, M., 2009, "Targeting Labour Market Programmes – Results from a Randomized Experiment", *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol. 145, n°3, pp. 221-268.
- Berger, M., Black, D., Chandra, A. et Allen, S., 1997, "Kentucky's Statistical Model of Worker Profiling for Unemployment Insurance", *Kentucky Journal of Economics and Business*, vol. 16, pp. 1-18.
- Berger, M., Black, D. et Smith, J., 2000, "Evaluating Profiling as a Means of Allocating Government Services," in M. Lechner et F. Pfeiffer (eds.), *Econometric evaluation of labour market policies*, Heidelberg: Physica-Verlag, pp. 59-84.
- Black, D., Smith, J., Berger M. et Noel B., 2003, "Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from Random Assignment in the UI System", *American Economic Review*, vol. 93, no. 4, pp. 1313-1327.
- Black D., Galdo J. et Smith J., 2007, "Evaluating the Worker Profiling and Reemployment Services System Using a Regression Discontinuity Approach", *American Economic review*, Vol. 97, No. 2, pp. 104-107.
- Colpitts, T., 2002, "Targeting Reemployment Services in Canada: The Service and Outcome Measurement System (SOMS) Experience" in R.W. Eberts, C.J. O'Leary et A. Wandner (eds.), *Targeting Employment Services*, Kalamazoo, Michigan: W.E. Upjohn Institute for Employment Research.
- Debauche, E. et N. Georges, 2007, "Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ?", *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, n° 91, août.
- Delautre, G. et N. Georges, 2007, "De l'utilité d'un outil de profilage des demandeurs d'emploi : comparaison de trois expériences européennes", *Observatoire de l'ANPE*, n° 10, février.
- Dickinson K., Decker P., Kreutzer S., Heinberg J. et Nicholson W., 2002, "Evaluation of WPRS Systems", in *Targeting Employment Services*, Eberts R., O'Leary C., Wandner S., eds. Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute, pp. 61-90.
- Georges N., 2007, "Le profilage des demandeurs d'emploi : modèle américain versus modèle néerlandais", *Travail et Emploi*, n° 112, octobre-décembre.
- Frölich M., 2006, "Statistical Treatment Choice: An Application to Active Labour Market Programmes", *IZA DP*, n° 2187.
- Frölich, M., Lechner, M. et Steiger, H., 2003, "Statistically assisted programme selection –International experiences and potential benefits for Switzerland", *Swiss Journal of Economics and Statistics*, vol. 139, n°3, pp. 311-331.
- Konle-Seidl, R., 2011, "Utilisation du profilage pour l'affectation des ressources, la planification des actions et la concordance (systèmes de profilage pour une insertion efficace dans le marché du travail) », Document de discussion de la Commission européenne, 24 avril 2011.
- Lechner M. et Smith J., 2007, "What is the value added by caseworkers?", *Labour Economics*, vol. 14, pp. 135– 151.
- Meehl, P., 1954, "Clinical Versus Statistical Prediction: A Theoretical Analysis And A Review Of The Evidence", University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Staghoj J., Svarer M. et M. Rosholm, 2010, "Choosing the best training programme: is there a case for statistical treatment rules? ", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, vol. 72, n°2.

CHAPITRE 4 : EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Depuis la fin des années 1990, les différents Services Publics de l'Emploi (SPE) européens confient de plus en plus fréquemment à des opérateurs externes l'accompagnement de demandeurs d'emploi. Le développement de la sous-traitance de l'activité d'accompagnement des chômeurs vise à répondre à divers objectifs : mettre en concurrence le service public de l'emploi, diversifier l'offre de service aux demandeurs d'emploi, faire face à la montée du chômage de masse par une externalisation de capacité. Les modèles d'externalisation de l'accompagnement varient selon les pays et sont en constante évolution. La tendance est néanmoins à la simplification du schéma de sous-traitance, à la réduction du nombre de partenaires auquel les SPE ont recours et à un découpage plus fin des contrats selon les types de publics pour adapter les mécanismes d'incitations et la rémunération des organismes privés à des profils plus homogènes et ayant des problématiques de retour à l'emploi proches.

Dans son acception la plus large, la notion d'externalisation « désigne le fait pour une entité de se procurer des services opérationnels à l'extérieur au lieu de les assurer par ses propres moyens » et rend compte d'une diversité de pratiques (rapport Balmary, 2004) : si l'externalisation a d'abord concerné des prestations ponctuelles d'accompagnement, par exemple des bilans de compétence, la tendance est à la sous-traitance de parcours entiers d'accompagnement, souvent à destination de publics ayant des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Ces parcours d'accompagnement (souvent renforcé) sont alors construits comme de véritables « trajectoires vers l'emploi » comme aux Pays-Bas et sont intégralement confiés à des organismes externes. Les principaux risques identifiés du recours aux opérateurs privés pour l'accompagnement des chômeurs sont le risque d'écrémage (sélection des bénéficiaires à l'entrée du dispositif par l'opérateur privé) et le risque de parking (concentration des efforts des prestataires privés sur les bénéficiaires les plus employables au détriment des autres).

Les évaluations empiriques du recours aux opérateurs externes pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi sont relativement nombreuses et se sont développées dans plusieurs pays européens, dont la France. Ces évaluations, comme les divers rapports français parus en 2011¹⁰⁰ sur l'externalisation des prestations d'accompagnement et des services pour l'emploi, montrent la grande diversité des pratiques de sous-traitance entre pays et leur évolution au fil du temps. Les objectifs visés, la nature des accompagnements sous-traités, les procédures de contractualisation avec les opérateurs privés et les modalités d'orientation vers les sous-traitants diffèrent fortement selon les pays. Les évaluations aboutissent donc à des conclusions contrastées, qui peuvent dépendre d'une multitude de facteurs :

- Les études qui identifient un groupe de contrôle crédible (population similaire, et nature identique de l'accompagnement) semblent converger sur le fait que le recours aux opérateurs privés est souvent moins efficace pour le retour à l'emploi que le recours à l'opérateur public pour le même type d'accompagnement. Ainsi en France, les différentes évaluations (des marchés de 2007-2009 comme de 2009-2011) trouvent que le service public assure un meilleur retour à l'emploi des demandeurs d'emploi que les opérateurs privés, bien que l'accompagnement soit plus intensif lorsqu'il est réalisé par les opérateurs privés¹⁰¹. De même en Suède, si les expérimentations aléatoires évaluées aboutissent à des

¹⁰⁰ Rapport de l'IGF, rapport de l'Assemblée Nationale; rapport du Sénat sur Pôle emploi; rapport du CESE; rapport du Centre d'analyse stratégique sur Pôle emploi.

¹⁰¹ En France, l'accompagnement des chômeurs prévu dans le cadre des dispositifs mis en œuvre par les opérateurs privés et par le service public de l'emploi est théoriquement d'intensité comparable, mais les organismes privés respectent strictement leur cahier des charges et réalisent donc *in fine* plus fréquemment des entretiens individuels comme collectifs avec les chômeurs, qui bénéficient également plus souvent d'ateliers et de prestations d'accompagnement. L'étude de 2007-2009 procède par affectation aléatoire des publics entre opérateur privé et public, et dispose ainsi de populations similaires, tandis que l'étude de 2009-2011 n'a pas bénéficié d'une telle affectation aléatoire et met en lumière quelques différences significatives dans les caractéristiques des populations suivies par les opérateurs privés en comparaison de celles suivies par l'organisme public.

conclusions contrastées, l'accompagnement public se révèle néanmoins plus efficace que l'accompagnement par des organismes privés pour reclasser la majeure partie des demandeurs d'emploi.

- Au Royaume-Uni, les études sur les *employment zones* mettent en évidence un effet globalement positif du recours aux opérateurs privés sur le retour à l'emploi des bénéficiaires. Mais, les *employment zones* sont des zones géographiques particulières et les dispositifs publics auxquels ces zones sont comparées sont des accompagnements d'intensité plus faible.
- La motivation du bénéficiaire et la liberté de choix qui lui est laissée dans le choix du dispositif suivi, voire de l'organisme qui l'accompagne, peut également jouer un rôle important dans la réussite ou non d'une externalisation d'accompagnement. Ainsi en Allemagne, le dispositif des « bons de placement » (dans lequel les bénéficiaires ont le choix d'y participer ou non et peuvent sélectionner leur prestataire) a un impact positif sur le retour à l'emploi, tandis que le dispositif de délégation de placement à un organisme tiers (obligatoire pour le bénéficiaire) a un impact négatif sur la reprise d'emploi.
- Les rares analyses coûts-bénéfices ou chiffrages financiers se révèlent en faveur de l'accompagnement par le service public de l'emploi : les ressources affectées aux opérateurs privés paraissent offrir un moins bon rendement que celles affectées aux services publics pour l'emploi (*employment zones* au Royaume-Uni, recours aux opérateurs privés en 2007-2008 par rapport au dispositif Cap vers l'entreprise en France).
- Les évaluations montrent aussi que les opérateurs privés réagissent fortement aux incitations. Il est donc nécessaire de construire des contrats pour lesquels les modalités de paiement sont les plus en rapport avec les objectifs visés. Cela peut conduire à faire évoluer les incitations financières pour inciter davantage les opérateurs privés à remplir une mission de service public pour l'emploi, qui vise à favoriser le retour à l'emploi de tous les chômeurs et de ceux les plus éloignés du marché du travail en priorité. Aux Pays-Bas, les évaluations se concentrent sur la nature des contrats passés avec les opérateurs privés. Elles montrent que les contrats de type « no cure, no pay » (« pas de résultat, pas de rémunération ») comportent des risques d'écrémage¹⁰² et de parking¹⁰³, mais qu'ils peuvent conduire à des résultats positifs sur le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail. Les différents rapports insistent par ailleurs sur le fait que les acheteurs de ces services (souvent le SPE, mais pas exclusivement) doivent fréquemment revoir les termes contractuels du recours aux sous-traitants et de leur sélection par appels d'offre pour adapter au mieux l'offre de service aux publics sous-traités et aux difficultés opérationnelles.

Les principaux éléments de ce chapitre s'appuient sur deux revues de littérature récentes sur le sujet : pour la Commission Européenne, Finn (2011) analyse les études de cas sur le Royaume Uni, les Pays-Bas, l'Allemagne et la Suède, tandis que le rapport de l'Inspection Générale des Finances (2011) met en perspective les résultats des études sur la France, le Royaume-Uni et l'Allemagne. La thèse de doctorat de Gratadour (2009a) a permis également de contextualiser les différentes pratiques de recours aux opérateurs externes en Europe. Ce chapitre se concentre sur les pratiques d'externalisation de parcours d'accompagnement dédiés à des publics larges de chômeurs et ne traite pas de ceux qui concernent des publics spécifiques, comme les bénéficiaires de minima sociaux ou les personnes handicapées, pour lesquels des modalités particulières d'accompagnement vers l'emploi peuvent être nécessaires. Les principaux programmes présentés concernent les chômeurs de longue durée, les jeunes et les publics éloignés du marché du travail. La plupart concernent les demandeurs d'emploi indemnisés, l'externalisation étant alors le fait de l'institution en charge de l'assurance chômage. Ce chapitre traite relativement peu des différentes formes de contrat entre le SPE et les prestataires privés, particulièrement bien explicitées dans l'article de Finn (2011).

¹⁰² Egalement appelé opportunisme *ex-ante* : les opérateurs externes peuvent décider de ne motiver (et donc ne sélectionner) que les chômeurs les plus employables et donc les plus facilement réintégrables sur le marché du travail (sélection à l'entrée dans le dispositif).

¹⁰³ Egalement appelé opportunisme *ex-post* : une fois que les demandeurs d'emploi sont entrés dans un programme d'accompagnement sous-traité, les opérateurs externes peuvent, délibérément ou inconsciemment, concentrer leurs efforts sur les chômeurs qu'ils pensent pouvoir placer plus facilement, au détriment des autres.

I. CONTEXTE DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES ET LOGIQUES D'EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Dans les années 1980, les services publics de l'emploi (SPE) étaient en monopole. Les opérateurs externes occupent actuellement une place croissante dans le paysage institutionnel. Des différences persistent cependant entre pays concernant les objectifs du recours à des opérateurs externes, les missions qui leur sont confiées et la nature des relations entretenues entre opérateurs public et privés.

En matière de recours à des opérateurs externes pour accompagner et placer les demandeurs d'emploi, l'Australie reste la référence : « Dès le début des années 1990, le gouvernement australien sous-traitait l'accompagnement de certains chômeurs à des opérateurs locaux, qui étaient financés en fonction des taux de placement obtenus (Grubb, 2006). En 1997, les principaux programmes de formation et d'emplois subventionnés destinés aux chômeurs ont été supprimés. Un appel d'offres unique pour des prestations d'accompagnement des chômeurs à partir de mai 1998 est alors lancé. En Australie, cette mise en concurrence d'opérateurs publics et privés pour réaliser l'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est accompagnée de réformes en profondeur de l'organisation du SPE. Notamment, a été créé un guichet unique qui accueille les demandeurs d'emploi, détermine leur profil et les oriente vers des opérateurs privés à but lucratif, à but non lucratif (associations), ou vers l'opérateur public devenu un concurrent des autres prestataires » (Gratadour et Mansuy (2006)). Ces réformes australiennes ont inspiré l'évolution européenne des services de l'emploi depuis la fin des années 1990.

« Struyven, en 2004, a isolé **trois configurations** de pays en fonction de la répartition des fonctions de Service Public de l'Emploi (information et orientation / intermédiation et accompagnement vers l'emploi / indemnisation) entre opérateurs publics et externes :

- la première, illustrée par les *Employment Zones* au Royaume-Uni, se caractérise par le fait que, sur des zones délimitées géographiquement, les fonctions d'information et d'orientation (inscription du demandeur d'emploi, rédaction d'un plan d'action personnalisé et orientation vers un dispositif d'accompagnement adapté), les fonctions d'intermédiation et d'accompagnement vers l'emploi et enfin la fonction d'indemnisation sont mises en œuvre entièrement par des opérateurs privés de placement (Finn, 2005, Gratadour, 2005). En effet, un budget est accordé au prestataire afin de verser l'indemnisation au demandeur d'emploi et l'accompagner. Il s'agit d'une prise en charge complètement privée des fonctions de service public mais sur des zones géographiques délimitées ;
- l'organisation du *Job Network* en Australie dans le cadre du premier appel d'offres était caractéristique de la deuxième configuration dans laquelle les fonctions d'information/orientation et d'intermédiation/accompagnement vers l'emploi étaient soumises à la concurrence entre différents opérateurs, mais la fonction d'indemnisation restait du ressort de l'opérateur public (Considine, 2005) ;
- la situation des Pays-Bas est caractéristique de la troisième situation, dans laquelle la fonction d'intermédiation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi est soumise à un appel d'offre tandis que les fonctions d'information et d'orientation d'une part et d'indemnisation d'autre part restent du ressort de l'opérateur public. La situation du Royaume-Uni en dehors des *Employment Zones* relève aussi de ce schéma, même si l'externalisation y est plus limitée qu'aux Pays-Bas ou en Australie (Struyven, Steurs, 2004). » Gratadour (2009a)

Le recours à des opérateurs privés de placement répond donc à des objectifs différents selon les pays mais dans tous les cas l'externalisation de services pour l'emploi a impliqué des réformes institutionnelles profondes où la question de la ligne de partage entre les domaines public et privé est particulièrement importante. Actuellement, deux configurations existent, la deuxième des trois précitées ayant disparu. La troisième configuration identifiée par Struyven (2004), où l'accompagnement des demandeurs d'emploi est soumis à concurrence, le recueil des offres d'emploi et l'indemnisation restant dans le giron public, domine aujourd'hui la pratique de nombreux pays en matière de sous-traitance de missions de Service Public de l'Emploi à des opérateurs externes.

Les modalités de la sous-traitance varient également d'un pays à l'autre, le recours à des opérateurs externes obéissant à deux logiques particulières (Balmory, 2004 ; CAS, 2011) :

- une **logique d'externalisation de « capacité »** : le service public de l'emploi peut ne pas avoir les moyens humains d'assurer certaines actions d'accompagnement et les confie alors à des opérateurs externes. Le Conseil d'analyse stratégique précise que « de façon conjoncturelle, [la sous-traitance de capacité] est particulièrement utile en période de ralentissement économique pour faire face à l'augmentation subite du nombre de bénéficiaires. De façon structurelle, le maintien d'un "socle minimum" de sous-traitance permet d'assurer le développement d'un marché de l'accompagnement et, ainsi, de disposer des acteurs et des compétences nécessaires en cas de recours accru à l'occasion d'un retournement conjoncturel. » CAS (2011)
- une **logique d'externalisation de « spécialité »** : le service public de l'emploi peut décider d'externaliser une action, auparavant réalisée en interne, dans la mesure où il considère être moins bien placé que d'autres acteurs pour assurer sa réussite. « Seules certaines catégories de demandeurs d'emploi sont alors orientées vers ces opérateurs, dont la spécialisation doit permettre une meilleure qualité et efficacité de l'accompagnement. La sous-traitance de spécialité peut, elle, être sollicitée de façon structurelle et systématique pour certains publics cibles » CAS (2011).

La décision de recourir à l'un ou l'autre modèle relève d'un choix stratégique en termes d'objectifs assignés : réduire la charge du SPE dans le premier cas, renforcer l'efficacité de l'accompagnement de certains publics cibles dans le second.

En France, de premières expérimentations d'accompagnement renforcé par des opérateurs privés ont été menées par l'Assurance chômage de 2005 à 2007 auprès de demandeurs d'emploi présentant un risque de chômage de très longue durée. Depuis, le recours aux opérateurs privés de placement s'est accentué. Ainsi depuis 2007, l'Unédic, l'ANPE puis Pôle emploi et enfin le Ministère chargé de l'emploi ont eu recours à des opérateurs privés de placement pour l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi. S'ils concernent chacun des populations de demandeurs d'emploi spécifiques, ces différents marchés publics valorisent tous financièrement le retour à l'emploi des bénéficiaires ainsi que leur maintien en emploi pendant plusieurs mois. Les organismes privés sont ainsi rémunérés en fonction de leur performance à reclasser durablement les demandeurs d'emploi qui leur sont confiés.

De manière plus générale, les tendances à l'œuvre en Europe concernant les réformes de l'organisation des Services Publics de l'Emploi se ressemblent : regroupement des différents acteurs partie prenante du SPE en un organisme unique, recours accru à des opérateurs externes en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le degré d'achèvement de ces réformes est plus ou moins avancé selon les pays. En particulier, les acteurs locaux continuent d'exercer des prérogatives importantes dans le versement de l'aide sociale et l'accompagnement de ses bénéficiaires aux Pays-Bas, Danemark et Suède. La tendance est cependant à la réflexion sur une articulation étroite entre tous les acteurs du SPE.

II. EFFETS THEORIQUES ATTENDUS ET RISQUES DE L'EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

II.1. LES EFFETS THEORIQUES ATTENDUS DU RECOURS AUX PRESTATAIRES EXTERNES

Différents objectifs généraux guident le recours à des opérateurs externes : améliorer le retour à l'emploi des chômeurs, gagner en efficacité et en qualité de service (Bredgaard, Larsen, 2006 ; Struyven, Steurs, 2005). Plus précisément, le recours aux opérateurs privés par le service public de l'emploi (SPE) peut viser à :

- **introduire de la concurrence entre les opérateurs externes et le SPE et générer des gains d'efficacité** : ceci doit permettre d'augmenter la performance du service public de l'emploi grâce à une pression compétitive et à des transferts de bonnes pratiques. L'ouverture à la concurrence d'un marché a pour effet théorique attendu d'améliorer la qualité de service des entreprises et de rationaliser leurs pratiques afin d'abaisser leurs coûts de production. Bien souvent cette concurrence accrue entre secteurs public et privé conduit à des réorganisations institutionnelles de l'opérateur public. Le paiement à la performance des opérateurs privés doit permettre de réduire les coûts de

délivrance du service ainsi que les coûts d'indemnisation par un retour plus rapide des chômeurs vers l'emploi.

- **stimuler l'innovation** dans la délivrance des services pour l'emploi : les opérateurs privés en concurrence entre eux afin d'obtenir des parts de marché sont censés développer des méthodes innovantes pour placer le plus rapidement possible les demandeurs d'emploi qui leur sont confiés. On s'attend à ce que **les prestataires se spécialisent sur des publics spécifiques**. Ils sont alors supposés proposer des solutions plus adaptées aux besoins individuels des chômeurs à reclasser mais aussi à ceux des entreprises, améliorant par-là la qualité du service (de Koning, Denys, Walwei, 1999).
- **élargir l'offre de service à destination des chômeurs** : la sous-traitance de programmes d'accompagnement des demandeurs d'emploi doit permettre de compléter les services proposés par le service public de l'emploi et d'utiliser des compétences ou des capacités additionnelles en étendant le réseau de fournisseurs de services pour l'emploi.
- **adapter les capacités de délivrance de service** pour l'emploi en **s'épargnant les engagements de long terme du secteur public**. La politique d'emploi ayant un rôle contra-cyclique, elle doit s'adapter en permanence à des modifications qualitatives du marché du travail et aux variations de volume de chômeurs à reclasser. La sous-traitance apparaît alors comme une solution en période de mauvaise conjoncture, permettant ajustement et flexibilité pour moduler les capacités d'accompagnement. En effet, les appels d'offres sont passés pour une durée limitée, ce qui permet d'adapter plus aisément l'offre de services aux fluctuations conjoncturelles ou aux besoins de groupes ciblés.

II.2. LES RISQUES POTENTIELS DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES

Dans toute relation d'accompagnement, interviennent au minimum trois acteurs : le commanditaire du service (ici le SPE), le fournisseur du service (ici le prestataire privé) et le demandeur d'emploi qui en bénéficie. Chaque agent peut, de manière opportuniste, utiliser l'information dont il dispose. Ainsi, les prestataires privés peuvent se comporter de manière opportuniste vis-à-vis du SPE, engendrant de fait des problématiques classiques mises en avant par la théorie de l'agence : risques d'aléa moral et de sélection adverse¹⁰⁴. Dans ce cadre, il apparaît particulièrement difficile pour le SPE d'être certain que les objectifs fixés aux prestataires en termes d'équité seront atteints.

- **risque d'écramage ou d'opportunisme *ex ante*** : les opérateurs externes peuvent décider de ne sélectionner ou d'inciter à les contacter que les chômeurs les plus proches du marché du travail et donc ceux qui sont les plus susceptibles de retrouver un emploi. Cette stratégie leur permet de remplir plus facilement leurs objectifs de placement que s'ils sélectionnaient les chômeurs qui auraient le plus à gagner de cet accompagnement sur le long terme (Koning and Heinrich, 2010; Struyven and Steurs, 2005). Ce risque est particulièrement fort lorsque le groupe éligible pour un

¹⁰⁴ Le principe du principal-agent est le cœur de la théorie de l'agence. Il désigne un ensemble de problèmes rencontrés lorsque l'action d'un acteur économique, désigné comme étant le « principal » (ici le service public de l'emploi) dépend de l'action ou de la nature d'un autre acteur, « l'agent » (ici les organismes privés), sur lequel le principal est imparfaitement informé. Il s'agit donc d'étudier les conséquences de 2 types d'asymétries d'information existant au sein de cette relation :

- La sélection adverse (ou anti-sélection) désigne les cas où le principal ignore une caractéristique de l'agent qui a un impact sur l'issue de l'accord entre l'agent et lui. Par exemple, le service public de l'emploi ignore avant la réalisation du contrat de sous-traitance, la solidité des organismes privés ou leurs résultats en termes de retour à l'emploi, il ne peut donc distinguer *ex ante* entre les meilleurs opérateurs et les moins efficaces. Un contrat proposant un prix moyen risque de ne pas intéresser les opérateurs les plus performants et au contraire d'attirer les moins performants. Une solution à ce problème de sélection adverse dans le cas de la sous-traitance consiste à proposer qu'une partie de la rémunération soit conditionnelle aux résultats de ces opérateurs en termes de retour à l'emploi des bénéficiaires qu'ils accompagnent.
- L'aléa moral suppose que le principal ne connaît pas le niveau d'effort de l'agent. L'asymétrie d'information apparaît avant la signature du contrat et concerne le niveau d'effort de l'agent et non son type (cas de sélection adverse). Par exemple, l'ampleur des risques d'écramage et de parking sont ainsi non identifiables par le SPE pour chaque opérateur privé. Le but pour le principal est donc de proposer un contrat dans lequel sont mentionnés le niveau de rémunération proposé et le niveau d'effort demandé tels que l'agent accepte le contrat. Cette contrainte d'incitation doit être respectée. Inclure des obligations d'adhésion des bénéficiaires ou des obligations de moyens dans les contrats de sous-traitance peut par exemple permettre de limiter le risque d'aléa moral, comme les risques d'écramage et de parking.

programme d'accompagnement est plus important que le nombre de places disponibles au sein des opérateurs privés ou lorsque les opérateurs externes peuvent choisir leurs bénéficiaires.

- **risque de parking ou d'opportunisme *ex post*** : une fois que les demandeurs d'emploi sont entrés dans un programme d'accompagnement sous-traité, les opérateurs externes peuvent, délibérément ou inconsciemment, concentrer leurs efforts sur les chômeurs qu'ils pensent pouvoir reclasser le plus facilement, au détriment des autres (Davidson, 2010; Bredgaard et Larsen, 2006, 2008; Wright, 2008). Le risque est ainsi de négliger les chômeurs les plus désavantagés sur le marché du travail, car trop difficiles à reclasser et pas assez « rentables » dans une logique privée de maximisation du profit.

Il est très difficile, même après que le service a été rendu, de mesurer la qualité du service délivré et la contribution du prestataire qui l'a réalisé. Les risques d'écémage et de parking peuvent cependant être réduits, grâce notamment à des appels d'offres et des contrats permettant de faire converger les objectifs du SPE avec ceux des prestataires, par exemple en ciblant strictement les publics concernés lorsque l'on met en place des contrats intégrant une valorisation financière des résultats positifs. La tendance actuelle est au morcellement des contrats, afin de les cibler plus finement sur des publics homogènes et d'adapter le mode de rémunération des organismes privés aux difficultés rencontrées par des chômeurs particuliers sur un territoire particulier.

D'autres risques liés à l'externalisation des services de l'emploi ont également été mis en avant :

- **risque de perte d'expérience du SPE dans l'accompagnement de certains publics** : la sous-traitance peut inciter le Service Public de l'Emploi à moins s'occuper des publics qui sont confiés à des organismes externes (les publics cibles sont souvent les plus éloignés du marché du travail) et de fait aller à l'encontre des objectifs même du service public de l'emploi en terme d'équité et d'égalité. Par ailleurs, le recours accru à des opérateurs externes pour réaliser des missions de service public engendre le risque que les acteurs du SPE n'aient plus les compétences et l'expérience nécessaires pour apprécier la qualité du travail des prestataires (Balmay, 2004).
- **risque d'inégalités géographiques** : certaines zones, *a priori* très dynamiques, attirent de nombreux opérateurs privés, alors que dans d'autres zones, l'offre de service est plus restreinte. Les pratiques des opérateurs externes, en particulier leur localisation, peuvent ainsi induire des disparités géographiques entre les milieux rural et urbain.
- **risque d'augmentation des coûts du SPE** : la rédaction des contrats de sous-traitance et le suivi de leur réalisation entraînent des coûts de transaction qui peuvent être importants comme aux Pays-Bas ou en Allemagne (Finn, 2011). Une distinction est généralement établie entre des coûts directs *ex-ante* liés au temps consacré à choisir un prestataire, aux coûts d'élaboration des contrats et des règles de suivi des performances des opérateurs externes. A ces coûts directs *ex-ante*, s'ajoutent des coûts directs *ex post* liés au suivi de l'exécution de la prestation et à son contrôle.
- **risque de manipulation** : les opérateurs peuvent chercher à exploiter les faiblesses des contrats de sous-traitance, en privilégiant les activités valorisées par une rémunération à la performance mais qui n'améliorent pas forcément les résultats en termes d'emploi durable ou de qualité de l'emploi retrouvé (Cumming, 2011; Koning and Heinrich, 2010). Il existe ainsi un **risque de report de la contrainte subie par les prestataires sur les demandeurs d'emploi** : les organismes privés se doivent d'accueillir tous les demandeurs d'emploi prévus dans le cadre de la sous-traitance, y compris les plus vulnérables, et en même temps d'obtenir de bons résultats en termes de placement. Soumis à des injonctions fortes de la part de leurs financeurs, ces organismes ne sont pas toujours à même de trouver des « niches » d'emplois permettant un placement aisé de leurs bénéficiaires. Ils peuvent alors être tentés de résoudre cette contrainte en exerçant une pression sur les demandeurs d'emploi, qui peut se manifester de différentes façons : une mise en concurrence des bénéficiaires sur les mêmes postes, une sélection à l'entrée des stages de formation des demandeurs d'emploi les plus motivés, une omission de certaines caractéristiques des emplois proposés afin de les faire accepter aux bénéficiaires. Certains organismes vont jusqu'à donner des primes aux chômeurs qui trouvent rapidement un emploi poussant parfois le bénéficiaire vers un emploi précaire, plutôt que de privilégier un accompagnement plus long (donc plus coûteux) vers un emploi durable. Ainsi, dans un contexte de concurrence accrue, les organismes engagés dans l'accompagnement des chômeurs de longue durée peuvent multiplier les stratégies pour atteindre les résultats fixés par les financeurs et finalement risquent de transférer sur les chômeurs le poids des contraintes qui pèsent sur eux. De tels risques ont été repérés au Royaume-Uni dans le cadre des *Employment Zones* (Bruttel, 2005), et lors

d'études de terrain réalisées en Belgique, Espagne, France et Royaume-Uni portant sur les liens entre organismes de formation et bénéficiaires de la formation (Darmon, Demazière, Frade, Haas, 2004).

III. RESULTATS DES EVALUATIONS EMPIRIQUES DE L'EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT DES DEMANDEURS D'EMPLOI

III.1. LES EVALUATIONS D'IMPACT DU RECOURS AUX OPERATEURS EXTERNES PAR LE SPE BRITANNIQUE

La sous-traitance des services de l'emploi au Royaume-Uni

Le service public de l'emploi britannique *Jobcentre Plus* (JCP) est responsable de l'indemnisation, de l'intermédiation, de l'information et du conseil aux demandeurs d'emploi. Avant 1997, les prestataires privés jouaient un rôle marginal dans la mise en œuvre des programmes de retour à l'emploi. En 1997, le gouvernement du *New Labour* a confié au *Jobcentre Plus* la mise en œuvre des programmes d'activation « *New Deal* » destinés à des publics en difficulté (chômeurs de longue durée, jeunes, seniors et travailleurs handicapés). Parmi ces derniers, les programmes de formation et d'accompagnement vers l'emploi les plus intensifs ont été confiés à des prestataires externes, incluant des organisations à but non lucratif (associations, opérateurs mutualistes, coopératives, autorités locales, groupes religieux) et une part croissante d'organisations du secteur marchand (entreprises privées). Par la suite, de plus en plus d'opérateurs privés ont été impliqués. En 2005, 10% des programmes d'aide au retour à l'emploi *New Deal* étaient mis en œuvre par des opérateurs privés (Finn, 2005).

En 2000, des *Employment Zones* (EZ) ont été mises en place dans 15 zones d'emploi à fort taux de chômage (réduites à 13 par la suite), dans lesquelles le principal programme d'accompagnement des plus de 25 ans (*new deal 25+*) est remplacé par un programme spécifique *employment zones* (EZ). Ce modèle de « zone de délivrance de service » est construit pour tester une nouvelle approche de réduction du chômage de longue durée au travers d'un recours pour l'accompagnement aux opérateurs privés très axé sur le retour à l'emploi, dont les contrats de sous-traitance intègrent une part de rémunération à la performance (sur le modèle australien). Comparer les résultats dans les *employment zones* et dans les zones où est appliqué le programme *New Deal* ne fournit pas une comparaison directe entre délivrance publique et privée de services pour l'emploi, en raison de la différence d'intensité de l'accompagnement proposé dans les deux types de zones. En effet, de nombreux éléments des programmes *New Deal* mis en œuvre par le *Jobcentre Plus* sont déjà délivrés par des opérateurs privés sous-traitants. L'objectif est plutôt de tester de nouveaux arrangements organisationnels, plus flexibles que ceux du *Jobcentre Plus*, afin d'analyser les améliorations que les sous-traitants peuvent apporter si on leur laisse une flexibilité suffisante pour mettre en place leur propre modèle d'intermédiation tout en les rémunérant à la performance (modèle de la boîte noire). Cette flexibilité est censée maximiser les performances en terme de retour à l'emploi des bénéficiaires comme les résultats financiers. Deux types d'*Employment Zones* (EZ) ont été mis en place : six EZ comprenant plusieurs prestataires (jusqu'à trois) et sept EZ avec un seul prestataire en monopole sur la zone d'emploi. Dans les zones comprenant plusieurs prestataires, les demandeurs d'emploi ne pouvaient pas, au départ, choisir leur prestataire : ils étaient affectés de manière aléatoire par les conseillers des *Jobcentre Plus* (grâce à l'outil *Random Allocation Tool*). Depuis avril 2007, les demandeurs d'emploi ont le choix du prestataire (Griffiths et Durkin, 2007). Le modèle de rémunération des prestataires de ces zones comprend un certain nombre d'incitations au retour à l'emploi durable et valorise également la vitesse des reprises d'emploi : avec des variantes selon les types de public, le cœur du modèle de rémunération, qui s'applique pour les chômeurs de longue durée, comprend environ 10% de la rémunération totale payée lors de l'élaboration d'un plan d'action avec le bénéficiaire, 10% en cas de reprise d'emploi et 80% si cet emploi est conservé pendant au minimum 13 semaines (Finn, 2011).

A partir de 2006, la multiplication des contrats du *Jobcentre Plus* et du département de l'emploi et des retraites (DWP) avec un nombre toujours croissant d'opérateurs privés, associée à des coûts de transaction importants (appels d'offres, sélection des prestataires, contrôle de leurs performances) est perçue comme

inefficace. Le DWP procède alors en 2007 à une concentration de la délivrance de ces services et à une rationalisation de la contractualisation avec les opérateurs privés, en sélectionnant désormais parmi les organismes privés des « contractants principaux » (« *prime contractors* ») responsables de la délivrance des services pour l'emploi dans leur district, et pouvant à leur tour sous-traiter à des entreprises plus spécialisées l'accompagnement de certains publics ou dans certaines zones spécifiques lorsque nécessaire. Ces contractants principaux sont contrôlés par le département de l'emploi et des retraites (DWP) et sont responsables devant lui de la gestion et du contrôle qualité de leurs sous-traitants.

En 2009, la création du *Flexible New Deal*, programme d'externalisation applicable à tous les demandeurs d'emploi de plus de 12 mois, accroît encore le recours aux opérateurs privés. Un modèle élargi de *prime contractors* est au centre de la stratégie de sous-traitance du gouvernement britannique. Ce sont ainsi désormais 18 sous-traitants principaux qui fournissent des services pour l'emploi à tous les demandeurs d'emploi de longue durée (au chômage de plus d'un an). Le *Jobcentre plus* continue pour sa part de gérer intégralement l'indemnisation des demandeurs d'emploi et leur accompagnement vers l'emploi au cours de la première année de chômage uniquement. Le *Flexible New Deal* a été supprimé en 2010 en raison de son coût trop élevé pour des résultats insuffisants en termes de retour à l'emploi des bénéficiaires et remplacé par le « *Work programme* », programme externalisé, dans lequel une autonomie complète a cette fois été laissée aux opérateurs pour décider de la meilleure façon d'accompagner les bénéficiaires. La part du paiement à la performance a également été accrue.

Les évaluations des « employment zones » et du « New Deal »

La plupart des programmes de sous-traitances de l'accompagnement et du placement ont fait l'objet d'une évaluation par le département recherche du ministère du travail et des retraites (DWP). Ces évaluations comparent la performance relative des *employment zones* avec les programmes *New Deal* mis en œuvre dans des zones comparables. Ces études reviennent néanmoins à comparer des modes de contractualisation plus ou moins flexibles puisque les programmes *New Deal* ont également recours à des organismes externes pour certaines prestations ponctuelles (sans déléguer pour autant l'intégralité de l'accompagnement des chômeurs à des prestataires externes comme dans le cas des *employment zones*), et ne sont donc pas à proprement parler des évaluations de l'externalisation.

L'étude réalisée par Hales, Taylor, Mandy et Miller (2003) repose sur une enquête auprès de **chômeurs de longue durée** participants à l'un des deux programmes dans des régions comparables en 2000 et 2001, interrogés 11 puis 20 mois (soit environ 1 et 2 ans) après leur entrée en accompagnement. Cette étude, basée sur une analyse économétrique avec groupe de contrôle, montre que les *employment zones* (gérées par des opérateurs privés) ont significativement accru les chances de retour à l'emploi des participants par rapport au programme traditionnel *New Deal 25 +* : un an après le début du programme, 34% des participants dans les *employment zones* avaient connu une période d'emploi rémunéré, contre 24% parmi le groupe de contrôle (*new deal*). Un an plus tard, cet écart de taux de retour à l'emploi de 10 points se réduit à 4 points et n'est plus significatif. En revanche, lorsque l'on se concentre sur les reprises d'emplois de plus de 16 heures par semaine (durée hebdomadaire minimale déclenchant le paiement à la performance des opérateurs privés), l'écart de 11 points à un an reste significatif à 2 ans (8 points). L'étude met également en avant que dans les deux programmes (public comme privé), environ la moitié des bénéficiaires n'ont pas été aidés dans leur parcours vers l'emploi au cours de cette période de 2 ans. D'après les auteurs, cela est cohérent avec la vision des équipes et managers des zones (Hirst et al., 2006, Joyce et Pettigrew, 2002) selon laquelle « certaines personnes ont des problèmes trop graves pour qu'un tel programme puisse les aider. »

Une autre étude quantitative réalisée par Hasluck, Elias et Green (2003) analyse des données administratives sur les périodes individuelles de chômage (2000-2001) et les flux hors du chômage, en comparant les *employment zones* et des zones comparables. L'étude met en évidence un faible (mais néanmoins significatif) impact sur les sorties du chômage durant la première année pour les *employment zones* par rapport aux zones de *New Deal*. La proportion de chômeurs de longue durée qui sont toujours au chômage 15 mois plus tard est ainsi de 48% dans les zones dédiées aux opérateurs privés et de 51% dans les zones comparables où le service public est responsable de l'accompagnement des chômeurs. Les auteurs trouvent que l'impact du programme ne s'est pas fait aux dépens des autres groupes de chômeurs (jeunes et chômeurs de courte durée) : il ne semble donc pas y avoir d'effets de substitution. L'évaluation note également que les effets se sont entièrement dissipés trois ans après le début du programme. « Il existe peu d'éléments permettant de comparer l'efficacité des prestations sous-traitées aux prestations fournies par *Jobcentre plus*. Selon Hasluck, Elias et Green (2003), les principaux déterminants de l'efficacité des programmes sont, plus que l'identité du

prestataire, la compétence du conseiller personnel assurant l'accompagnement, l'engagement et la motivation du participant au programme, ainsi que l'état du marché du travail et la présence d'une offre de travail abondante », rapport de l'IGF (2011).

Le rapport du DWP de Griffiths et Durkin (2007) note également que les *employment zones* ont continué à être plus efficaces (en 2004) avec 8% de plus de chômeurs de 25 à 50 ans débutant un nouvel emploi et 10% de plus conservant ces emplois plus de 13 semaines par rapport à leurs homologues des zones avec *New deal*. Ces meilleurs résultats ne semblent pas liés à une concentration des efforts des opérateurs privés sur les bénéficiaires les plus proches du marché du travail au détriment de ceux plus difficiles à reclasser, bien que les *employment zones* comme les zones avec *new deal* soient moins performantes sur les publics les plus désavantagés. L'étude confirme également que ces bons résultats des *employment zones* ne perdurent pas : d'une part, peu d'emplois ont été conservés plus de 13 semaines, d'autre part, on assiste à une convergence des performances des *employment zones* et des *new deals* dans le temps (Griffiths et Durkin, 2007). La meilleure performance - momentanée - des prestataires privés a par ailleurs un coût : l'analyse coût-bénéfices suggère que les *employment zones* coûtent significativement plus cher et que l'argent qui y est investi offre un moins bon rendement que les ressources de leurs homologues du *new deal*.

Enfin, concernant les jeunes, « une étude du DWP de 2000 sur le programme *New Deal for Unemployed People* montre que les prestataires privés parviennent à de meilleurs résultats en matière de retour à l'emploi, mais à un coût supérieur aux modalités de prise en charge de droit commun. Concernant les parents isolés, une étude de 2006 a mis en évidence l'efficacité supérieure des prestataires privés des *employment zones* pour les parents isolés rencontrant de multiples barrières à l'emploi ; le différentiel d'efficacité est négligeable pour les demandeurs d'emploi proches du marché du travail » (rapport de l'IGF, 2011).

L'évaluation du « Flexible New Deal »

La création du *Flexible New Deal* (FND) en 2009 a rendu obligatoire, pour l'ensemble des demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de douze mois, un suivi par un opérateur privé dans 28 districts d'Angleterre, d'Ecosse et du Pays de Galle. Dans les autres districts, le suivi par le service public de l'emploi *Jobcentre plus* dans le cadre du programme *New deal* reste inchangé.

L'étude qualitative de Vegeris et al. (2010) met en évidence plusieurs difficultés dans la gestion du programme *Flexible new deal* :

- « connaissance inégale, chez les conseillers de *Jobcentre plus* chargés d'orienter les demandeurs d'emploi, de l'offre de service et de la qualité des différents prestataires disponibles, faute d'un contact direct entre *Jobcentre plus* et ses différents sous traitants locaux. Cette difficulté est accrue lorsque le sous traitant primaire délègue l'accompagnement à des sous traitants secondaires.
- apparition d'une concurrence entre prestataires pour accéder aux offres d'emploi disponibles localement, créant le risque d'une saturation de la demande d'emplois auprès des entreprises.
- duplication de certaines étapes de l'accompagnement, notamment la phase de diagnostic et d'établissement d'un plan d'action, le prestataire ne reprenant pas à son compte les travaux conduits par les conseillers de *Jobcentre plus* au cours de la première année de suivi. », rapport de l'IGF (2011).

L'étude quantitative préliminaire de Vegeris et al. (2011) s'appuie sur les résultats d'une enquête auprès de bénéficiaires du dispositif *Flexible new deal* (mis en œuvre par les opérateurs privés) dans l'un des 28 districts dans lequel il a été mis en place et de bénéficiaires du *New deal* (mis en œuvre par *Jobcentre plus*) dans d'autres districts comparables. Les auteurs précisent que les comparaisons entre les deux groupes donnent une indication sur les taux de retour à l'emploi dans chacun des dispositifs, mais ne constituent pas une évaluation d'impact car les zones *Flexible new deal* ont été choisies en façon endogène en fonction de difficultés particulières de retour à l'emploi des chômeurs présents dans ces zones.

L'étude montre qu'une part plus importante de jeunes bénéficiaires (18-24 ans) du *Flexible new deal* continue à être allocataire de l'allocation chômage (*jobseeker's allowance*, JSA) et que ces jeunes sont également moins souvent dans un emploi rémunéré que leurs homologues suivis dans le cadre du dispositif public *New deal*. Toutefois, aucune différence n'est observée pour les jeunes peu ou pas qualifiés. Les bénéficiaires de plus de 25 ans ont quant à eux autant de chances d'être en emploi rémunéré dans les zones de *Flexible new deal* que dans les zones de *New deal*. Les bénéficiaires suivis par des opérateurs privés sont

légèrement plus fréquemment toujours allocataires du JSA que leurs homologues suivis par le *Jobcentre plus*, mais cela s'explique sans doute par la part plus importante de bénéficiaires de *New deal* touchant d'autres types d'allocations. Une évaluation d'impact permettant de déterminer l'impact causal du *Flexible new deal* sur l'emploi et l'indemnisation des chômeurs sera disponible en 2013.

III.2. LES EVALUATIONS DU RECOURS AUX OPERATEURS EXTERNES AUX PAYS-BAS

Le marché du reclassement aux Pays-Bas

Jusqu'à récemment, les Pays-Bas ont été l'un des pays européens à pousser le plus loin la logique de sous-traitance de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Le système néerlandais est désormais composé d'une variété d'acheteurs de services pour l'emploi (incluant des employeurs privés), et d'une variété de fournisseurs de services (incluant de nombreuses microstructures délivrant des services dans le cadre de bons de placement - « voucher » - à un petit nombre de participants).

Au Pays-Bas, les services de l'emploi réservés aux demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage ou non indemnisés (délivrés par les agences locales, AF, du SPE) sont distincts des services de l'emploi des municipalités, ciblés sur les bénéficiaires de minima sociaux. De profondes réformes dans les années 2000 ont permis de rapprocher les services publics de leurs usagers et ainsi d'améliorer leur efficacité financière et technique. Ces réformes avaient pour but l'intégration sur un site unique (*Jobcentre*) des agences locales (AF) et des services de l'emploi communaux, voire la création des maisons de l'emploi spécialisées couvrant plusieurs municipalités pour les personnes connaissant des difficultés particulières comme les chômeurs de longue durée ou les personnes nécessitant un long parcours de retour à l'emploi (Unedic, 2006). Les principaux acheteurs publics sont ainsi l'organisme d'assurance chômage (UWV) et l'organisme de service public de l'emploi (SPE) en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage ou non indemnisés, ainsi qu'un réseau d'environ 400 municipalités pouvant choisir de sous-traiter la délivrance de services pour l'emploi à destination des bénéficiaires de minimas sociaux de leur territoire.

Aux Pays-Bas, la réforme du Service Public de l'Emploi et la décentralisation de la politique gouvernementale remontent à la réforme menée en 2002 (*loi SUWI*), qui a confié une autonomie importante aux opérateurs privés et a fortement restreint l'intervention de l'opérateur public. Les entreprises privées à but lucratif dominant, et au premier chef, les entreprises de travail temporaire, alors que la place des associations est modeste.

Les services de reclassement sont ciblés sur les bénéficiaires d'allocation chômage ayant besoin de politiques d'activation. Ces services comprennent de l'accompagnement renforcé, du conseil, des formations professionnalisantes, d'adaptation au métier ou d'apprentissage des méthodes de recherche d'emploi, des périodes d'expérience en entreprise obligatoires, des périodes d'évaluation en milieu de travail et des services d'intermédiation et de placement. Sur ce que l'on peut appeler dans le cas des Pays-Bas le « marché du reclassement » (reinsertion market), des modules de services sont organisés (et achetés) sous forme de « trajectoires ». Ainsi lorsque l'UWV ou une municipalité achète une « trajectoire complète de reclassement » pour un chômeur, l'entreprise privée s'engage dans un véritable parcours individualisé avec ce bénéficiaire. Une autre possibilité d'accompagnement existe au sein de l'organisme public (UWV), qui se présente également sous forme de modules individuels mais qui sont de courte durée et disjointes, sans logique de trajectoire ou de parcours.

Pour répondre à la critique de standardisation des trajectoires et de manque de choix de l'opérateur, depuis 2004 ont été mis en place des bons de placements (« vouchers »). Chaque demandeur d'emploi avait la possibilité de négocier avec un fournisseur de service de son choix (parmi une liste d'entreprises labellisées par l'UWV) un plan d'actions individuel, le prestataire externe entrant ensuite en contact avec l'UWV pour rédiger un contrat et percevoir le paiement du bon de placement.

Les évaluations de la nature des contrats de sous-traitance aux Pays-Bas

La différence de nature de l'accompagnement entre organismes public et privé prévue par la réglementation explique sans doute pourquoi on ne dispose pas d'évaluation des performances comparées entre public et privé aux Pays-Bas : l'accompagnement par l'organisme public ne constitue pas un bon groupe de

comparaison à l'accompagnement sous-traité aux entreprises privées. Les évaluations disponibles portent en revanche sur la nature des contrats de sous-traitance, en raison des très nombreux appels d'offres passés depuis 2002. L'UWV a en effet adapté successivement son système d'appels d'offres afin d'améliorer l'efficacité de ces marchés, de personnaliser davantage les accompagnements et de cibler les programmes les plus intensifs sur les chômeurs les moins employables. Les contrats avec rémunération à la performance de type « no cure, less pay » (NCLP, « pas de résultats, paiement inférieur ») prévoyaient dès leur mise en place à partir de 2002 environ 10 à 20% du prix total de la prestation à l'élaboration d'un plan d'action avec le bénéficiaire, un montant fixe de 40% six mois après le début du programme, et le complément de 40 à 50% en cas de reprise d'emploi d'une durée minimale de 6 mois, dans les deux mois suivant la signature du contrat. Ces contrats ont entraîné des coûts de transaction élevés pour l'UWV comme pour les fournisseurs privés de services. Des changements conséquents ont donc conduit à augmenter la part de la rémunération des opérateurs privés liée à la performance. Ainsi, les contrats intégralement basés sur la performance de type « no cure, no pay » (NCNP, « pas de résultat, pas de paiement »), inexistantes en 2002, représentaient environ la moitié des contrats passés avec les organismes privés en 2005 (Koning et Heinrich, 2010). Le schéma général des contrats mis en place par l'UWV tient compte du risque d'écrémage puisque chaque contrat est ciblé sur un faible nombre de participants et les contrats de type NCNP (« no cure, no pay ») sont réservés aux demandeurs d'emploi relativement proches du marché du travail. Koning et Heinrich (2010) analysent l'impact des changements de contrats en utilisant des données de panel¹⁰⁵. Ils trouvent que le passage à des contrats entièrement rémunérés à la performance ne s'est pas accompagné d'un écrémage de la part des opérateurs privés dans le cas des chômeurs indemnisés car les contrats de l'UWV ont bien été ciblés sur les chômeurs les plus proches du marché du travail. Le passage aux contrats NCNP a ainsi augmenté les taux de placement, cet effet étant néanmoins concentré sur les contrats courts (augmentation de 3 points de pourcentage des taux de placement sur des contrats de 6 à 12 mois pour les chômeurs les plus employables). Les auteurs soulignent l'importance de la nature des contrats et des incitations données aux opérateurs privés via les modes de rémunération pour éviter les effets indésirables de sélection à l'entrée et de parking (de tels effets ont été identifiés dans le même article dans le cas des travailleurs handicapés).

Aucune évaluation des bons de placements n'est disponible pour le cas néerlandais, en revanche, des études intéressantes sont disponibles dans le cas de l'Allemagne qui a mis en place un dispositif similaire de *vouchers*.

III.3. LES EVALUATIONS D'IMPACT DU RECOURS AUX OPERATEURS EXTERNES EN ALLEMAGNE

La sous-traitance des services de l'emploi en Allemagne

Les réformes Hartz (regroupant 4 lois Hartz mises en place entre 2003 et 2006) ont conduit à des modifications dans la délivrance de services pour l'emploi et dans le rôle confié au Service Public de l'Emploi allemand, le *Bundesagentur für Arbeit* (BA). Depuis 2005, le BA est entièrement responsable du placement, de l'indemnisation et de l'orientation vers des programmes du marché du travail des chômeurs indemnisés durant la première année de leur recherche d'emploi. Les réformes du SPE ont introduit la possibilité de sous-traitance rémunérée à la performance.

Introduite dès la fin des années 1990, la sous-traitance des activités de placement s'effectue désormais en Allemagne dans le cadre de deux dispositifs principaux (IGF, 2011) :

- la **délégation du placement à un tiers**, dispositif créé en 2002, permet l'orientation du demandeur d'emploi vers un organisme tiers par le conseiller du SPE ;
- les **bons de placement**, créés également en 2002, sont proposés aux demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de 6 semaines. Dans ce cas, le demandeur d'emploi a la possibilité de recourir à un service d'encadrement professionnel privé de son choix. Les bons de placement constituent un droit pour les demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage contributive (SGB III).

¹⁰⁵ L'utilisation des données de panel permet de contrôler les variations de caractéristiques des chômeurs de différentes cohortes et de prendre en compte les effets de sélection vers les différents programmes. Les résultats sont ainsi plus robustes qu'en l'absence de panel.

Les réformes Hartz de 2003 ont rendu l'application des règles de marchés publics obligatoires pour la sous-traitance des services de placement et en 2004 le BA a concentré l'approvisionnement de ces services en restreignant le nombre de marchés publics passés et donc de prestataires sous-traitants. Les entreprises fournissant ces services se sont donc regroupées pour certaines, tandis que pour d'autres les prestataires principaux ont sous-traité. L'une des intentions était de limiter les liens entre les bureaux locaux et les organismes extérieurs, procédé qui était apparu comme générateur de surcoûts. Tandis que les fournisseurs de services qui répondent aux appels d'offre doivent remplir des standards de qualité, une plus grande importance est donnée à la concurrence sur les prix et davantage de contrats comprennent des modalités de paiement de type "no cure, less pay" et "no cure, no pay" (« pas de résultat, paiement inférieur » ou « pas de résultat, pas de paiement »).

En Allemagne, les évaluations sont nombreuses et rigoureuses. Elle concordent dans leurs résultats : le dispositif des bons de placement a un impact positif sur le retour à l'emploi des bénéficiaires tandis la délégation de placement a eu un impact négatif, justifiant une refonte de ce dispositif.

Les évaluations des bons de placement

Même si elles font état d'un impact plutôt positif sur le retour à l'emploi, les conclusions concernant l'évaluation des bons de placement en Allemagne sont mitigées.

Le ministère du travail et des affaires sociales a réalisé un rapport synthétisant les premières évaluations des réformes Hartz. Selon celui-ci (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006), les bons de placement ont un effet positif sur le délai de retour à l'emploi (la durée de chômage est raccourcie d'environ quatre mois) et améliorent également les chances de retour à l'emploi. Cependant, l'accès aux prestataires est rendu complexe pour le demandeur d'emploi, qui ne dispose pas d'information suffisante sur les caractéristiques et les performances des prestataires disponibles.

Une seconde étude (Kruppe, 2006) analyse l'impact des bons de placement sur les années 2003-2004 (antérieures à la réforme Hartz de 2006) et aboutit à des conclusions différentes. Le rapport de l'IGF (2011) résume ainsi les conclusions de cette étude :

« Elle repose sur une étude économétrique de l'impact microéconomique des dispositifs de bons de placement par comparaison avec un groupe de contrôle constitué de demandeurs d'emploi qui n'ont pas été orientés vers des opérateurs privés via les bons de placement (ce groupe est déterminé par méthode de matching). Cette analyse est complétée d'une étude d'impact macroéconomique et d'une enquête qualitative auprès des agences de l'emploi, des demandeurs d'emploi et des prestataires privés.

Les programmes de sous-traitance des bons de placement demeurent marginaux dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. En 2004, 16,9 % des demandeurs d'emploi inscrits ont reçu un bon de placement et seuls 1,3 % l'ont effectivement utilisé. L'efficacité des bons de placement est limitée selon l'étude : d'après le modèle économétrique utilisé, seuls 5 % des bénéficiaires de bons distribués n'auraient pas trouvé d'emploi sans ce bon. L'étude ne précise pas le pourcentage de bénéficiaires et d'utilisateurs qui ont trouvé un emploi, ni n'examine l'incidence de ces bons sur les délais de retour à l'emploi. Elle souligne que l'impact des bons est plus élevé pour les jeunes que pour les demandeurs d'emploi plus âgés, pour les hommes et pour les personnes bénéficiant d'un niveau de qualification élevé.

Les bons sont susceptibles de favoriser les comportements indéliques ou des effets d'aubaine. 20 % des demandeurs d'emploi interrogés ont indiqué avoir utilisé le bon de placement après avoir trouvé un travail. 14 % des demandeurs d'emploi ont indiqué que leur employeur leur avait recommandé d'établir un contrat de placement avec un prestataire privé une fois l'embauche déjà décidée ».

Enfin, l'étude de Bernhard et Kruppe (2010) recourt à une analyse économétrique du retour à l'emploi avec groupe de contrôle. Il en ressort que « les bons de placement sont utilisés par les demandeurs d'emploi les plus proches du marché du travail. Les jeunes de moins de 25 ans et les ressortissants de l'Allemagne de l'Est sont sur représentés dans la population des bénéficiaires des bons de placement. Au contraire, les seniors et les personnes handicapées y recourent moins fréquemment.

L'étude fait apparaître une certaine efficacité des bons de placement. 23 % seulement des utilisateurs n'ont pas trouvé de travail après l'achèvement du programme de placement externalisé. L'effet s'amenuise lorsque

le demandeur d'emploi est peu qualifié, plus âgé, lorsqu'il est de sexe féminin, lorsqu'il est de nationalité étrangère ou handicapé.

Le dispositif semble également avoir eu des effets d'expérience, puisque les bénéficiaires des bons ont plus de chance de rester dans l'emploi en 2007 qu'en 2004. En effet, la stabilité dans l'emploi s'est améliorée à la sortie du dispositif entre ces deux dates : 47 % des demandeurs d'emploi ayant intégré le marché du travail en 2007 grâce à un opérateur privé demeurent dans l'emploi après 8 mois, contre 30 % en 2004 » (rapport de l'IGF, 2011).

Les évaluations de la délégation de placement

Selon le rapport du ministère du travail et des affaires sociales (Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006), contrairement aux bons de placement, la délégation du placement à des prestataires extérieurs n'améliore pas les chances de retour à l'emploi des participants aux programmes par rapport aux services rendus par le SPE.

Kruppe (2006) précise quant à lui que 17,3 % des demandeurs d'emploi ont été orientés dans le dispositif de délégation du placement à un tiers, mais seuls 4,3 % ont suivi l'intégralité du programme de placement. La délégation du placement auprès d'un tiers a un impact négatif sur le taux de retour à l'emploi. D'après l'estimation économétrique, le taux de retour à l'emploi est inférieur de 3 % au dispositif de droit commun. L'efficacité de la délégation augmente avec le montant des honoraires versés.

L'étude de Winterhager (2006) évalue le recours à la sous-traitance de services de placement en 2004 pour un public de demandeurs d'emploi de courte durée confiés à des prestataires privés pendant 3 mois. Un groupe de contrôle est constitué par des méthodes de matching pour faire correspondre à chaque demandeur d'emploi suivi par un organisme privé un demandeur d'emploi ayant bénéficié des services classiques d'accompagnement du SPE. L'étude trouve que, 2 mois après l'entrée en dispositif, le passage par un opérateur privé a un impact négatif sur la probabilité d'être en emploi (qui est inférieure à celle du groupe de contrôle de 2,3 points de pourcentage en Allemagne de l'est et de 2,6 points en Allemagne de l'ouest) et l'effet sur la probabilité d'être toujours au chômage est encore plus important : les demandeurs d'emploi suivis par un organisme privé ont une probabilité d'être au chômage, 3 mois après le début de l'accompagnement, supérieure de 5,9 points de pourcentage en Allemagne de l'est et de 7,1 points en Allemagne de l'ouest par rapport au groupe de traitement. Les effets disparaissent après quelques mois, en ligne avec la durée du placement de 3 mois. Des effets positifs sur le retour à l'emploi sont néanmoins identifiés pour certains sous-groupes comme les femmes en Allemagne de l'Ouest et les demandeurs d'emploi âgés.

L'auteur conclut que la nature du contrat et la sélection de l'offre la plus basse parmi toutes les offres des opérateurs privés répondant au marché ont contribué à la faible performance des opérateurs privés, tirant vers le bas tant les prix proposés par les opérateurs privés (afin de remporter les marchés) que leurs performances en termes de retour à l'emploi de leurs bénéficiaires. Il trouve en effet une corrélation positive entre le montant du paiement reçu par l'opérateur en cas de reprise d'emploi du bénéficiaire¹⁰⁶ et l'effet du traitement : ainsi, les bénéficiaires suivis par des opérateurs privés qui sont davantage rémunérés en cas de succès du placement retrouvent plus souvent un emploi que ceux suivis par un opérateur moins bien rémunéré en cas de succès du placement. Les opérateurs privés réagissent donc aux incitations financières.

Une étude plus récente de Krug et Stephan (2011) va également dans ce sens. En 2009, une expérimentation aléatoire a permis de réaliser une évaluation d'impact du recours aux opérateurs privés, comparant les durées de chômage et les taux de retour à l'emploi de bénéficiaires éloignés de l'emploi répartis aléatoirement entre

¹⁰⁶ Depuis 2004, l'Allemagne a adopté un système standardisé de paiement à la performance, différencié selon le type de public : paiement intégralement à la performance en cas de retour à l'emploi pour les chômeurs inscrits depuis moins de 6 mois, paiement à la performance en cas de reprise d'emploi ainsi qu'une somme fixe équivalente à 15% de la part variable pour les chômeurs inscrits depuis 6-12 mois (payée après le premier rendez-vous avec le conseiller), et enfin paiement à la performance assorti d'une somme fixe de 25% supplémentaires pour les chômeurs inscrits depuis plus de 12 mois. Certains contrats de 2003, dont la structure de paiement n'était pas aussi standardisée que ceux de 2004 (car définis au niveau local), étaient encore en cours en 2004. L'étude porte donc sur les contrats avec les opérateurs privés mis en œuvre au cours de l'année 2004 comprenant des contrats standardisés et d'autres dont la structure de rémunération des opérateurs était plus variable. Les auteurs mettent en évidence une corrélation positive entre l'effet du traitement par un opérateur privé et le montant de la somme reçue en cas de retour à l'emploi du bénéficiaire, pour chaque type de contrat.

le SPE et des opérateurs privés. L'accompagnement par le SPE conduit à une durée plus faible d'indemnisation des bénéficiaires et des effets positifs sur le taux d'emploi un an après l'entrée en accompagnement. Ces effets positifs sont dus à la fois à davantage de sorties vers l'emploi mais également à davantage de sorties du marché du travail.

III.4. LES EVALUATIONS D'IMPACT DU RECOURS AUX OPERATEURS EXTERNES EN FRANCE

Suite à de premières expérimentations d'accompagnement renforcé par des opérateurs privés auprès de demandeurs d'emploi présentant un risque de chômage de très longue durée -expérimentations réalisées par l'Assurance chômage de 2005 à 2007, dont les résultats n'ont pas été publiés-, le recours aux opérateurs privés de placement s'est accentué en France. Ainsi depuis 2007, l'Unédic, l'ANPE puis Pôle emploi et enfin le ministère chargé de l'emploi ont eu recours à des opérateurs privés de placement (OPP) pour l'accompagnement de certains publics cibles.

L'évaluation des expérimentations d'accompagnement renforcé (2007-2008)

En 2007, l'Unédic et l'ANPE ont déployé simultanément des prestations d'accompagnement renforcé de demandeurs d'emploi présentant des risques de chômage de longue durée. Le déroulement de ces expérimentations s'est opéré en suivant un protocole expérimental fondé sur le principe d'échantillonnage aléatoire. Ainsi, l'orientation des demandeurs d'emploi a été réalisée par tirage au sort vers l'un des trois dispositifs suivants : accompagnement renforcé de 6 mois réalisé par un opérateur privé (dispositif « OPP »), accompagnement renforcé de 6 mois réalisé par des équipes dédiées du service public de l'emploi (dispositif CVE « Cap vers l'entreprise » de l'ANPE) et parcours d'accompagnement classique de l'ANPE (qui a servi de groupe de contrôle).

Behaghel, Crépon et Gurgand (2009, 2012) montrent que les accompagnements renforcés (public comme privé) augmentent les taux d'emploi de 15 à 35% par rapport à l'accompagnement public classique (cf. chapitre 1). Ils évaluent également l'efficacité comparée du service public de l'emploi (SPE) et des opérateurs privés dans la mise en œuvre de ces programmes. Leur étude montre que les programmes évalués augmentent le taux d'emploi à l'horizon de 6 mois après l'entrée en accompagnement, de 4,2 points de pourcentage pour le dispositif privé (OPP) et de 9,1 points pour le dispositif public (CVE) par rapport à un taux d'emploi de référence de 27% pour l'accompagnement classique par le SPE (voir aussi chapitre 1).

Dans les zones où les programmes intensifs public comme privé ont été déployés et étaient en concurrence directe -i.e. dans les zones où les conditions du marché du travail étaient comparables pour les deux dispositifs, permettant donc de comparer l'efficacité relative des deux types d'opérateurs-, l'impact du programme public s'élève à 11 points de pourcentage après 3 mois, tandis que l'impact du programme privé est négligeable et non significatif à cet horizon court. A l'horizon de 6 mois, l'écart entre les deux programmes se réduit mais reste significatif, l'impact du programme public restant deux fois supérieur (même après 9 mois). Les auteurs concluent que le programme public a un impact rapide sur le taux de sortie vers l'emploi (notamment pour les chômeurs nouvellement inscrits) et que l'accompagnement par les opérateurs privés a un impact plus modéré et plus tardif. L'impact du programme privé reste toutefois inférieur à l'impact du programme public à tous les horizons étudiés. Les auteurs notent que les deux programmes ont également des impacts plus forts dans les zones où ils sont en concurrence (effet de stimulation) que dans les zones où seul un des programmes est déployé.

L'accompagnement par les OPP se révèle surtout efficace pour les demandeurs d'emploi diplômés, les femmes et les jeunes tandis que l'impact du programme CVE est un peu moins différencié selon les publics.

Les opérateurs privés sont très sensibles à la nature et au design des contrats de sous-traitance. Ainsi, l'analyse de la non-récurrence d'inscription sur les listes des bénéficiaires d'allocation chômage durant les 6 mois suivant la reprise d'emploi montre que les opérateurs privés se sont concentrés sur une cible précise : les emplois éligibles au paiement de l'intégralité de la prestation (emplois d'une durée supérieure à 6 mois, durée de travail supérieure à 110h par mois), sans impact additionnel sur les autres formes d'emploi. Au contraire, le dispositif public augmente les retours à l'emploi durable (non-récurrence) comme vers les autres formes d'emploi (récurrence d'inscription). Il n'y a donc pas eu d'impact de l'accompagnement renforcé

réalisé par un opérateur privé sur le retour à l'emploi non durable par rapport à un accompagnement classique, alors qu'il y en a eu dans le cas de l'accompagnement renforcé par le SPE. Les performances des opérateurs privés suggèrent qu'il n'y a pas eu d'effet d'écrémage : en effet, les auteurs montrent par un modèle théorique qu'il peut au contraire être plus efficace pour les opérateurs privés –dans une optique de maximisation de leurs profits- de recruter le plus grand nombre possible de demandeurs d'emploi (pas d'effet d'écrémage) tout en concentrant les efforts de placement sur les personnes ayant le plus de chances de retrouver un emploi éligible au paiement intégral de la prestation (fort effet de parking).

Du fait du coût plus élevé de la prise en charge par les opérateurs privés, il est vraisemblable que le rapport coût/avantage de cet accompagnement soit favorable au dispositif public. Le programme CVE entraîne une diminution des dépenses d'indemnisation dont l'ordre de grandeur se situe entre 6 % et 8 % (soit entre 17 et 19 jours d'indemnisation de moins que dans le parcours classique). Dans le cas des opérateurs privés, l'effet à la baisse sur la durée d'indemnisation des sorties vers l'emploi plus fréquentes (par rapport au parcours classique) est compensé par un effet à la hausse lié à des sorties pour cause de radiation moins fréquentes. En effet, les opérateurs privés ne sont pas en charge des contrôles de la recherche d'emploi ni des sanctions, qui affectent ainsi moins les bénéficiaires accompagnés par des opérateurs privés. L'accompagnement par les opérateurs privés ne réduit *in fine* pas la durée d'indemnisation par rapport à l'accompagnement classique.

L'évaluation de l'expérimentation de l'accompagnement des jeunes diplômés (2007-2009)

De 2007 à 2009, le ministère chargé de l'emploi a confié, sur certains territoires, l'accompagnement vers l'emploi de jeunes demandeurs d'emploi de niveau Bac+2 minimum à des opérateurs privés de placement du secteur marchand (souvent des filiales de groupes spécialisés dans l'intérim et dédiées au placement) ou non marchand (associations ou coopératives relevant pour l'essentiel de l'économie sociale). Cet accompagnement renforcé a fait l'objet d'une évaluation reposant sur un processus d'orientation aléatoire des jeunes éligibles vers la prestation permettant, comme pour l'expérimentation précédente, de mesurer réellement l'impact du dispositif. L'étude de Crépon, Duflo et al. (2010) évalue l'impact de ce programme de sous-traitance selon un protocole d'expérimentation avec groupe de contrôle (chômeurs suivis par le SPE dans le cadre d'un accompagnement classique¹⁰⁷).

À l'horizon de 8 mois, l'accompagnement renforcé par les OPP n'a pas eu, globalement, d'impact statistiquement significatif sur l'emploi ou l'emploi durable des jeunes diplômés par rapport à l'accompagnement classique réalisé par l'ANPE ou ses co-traitants comme l'APEC. Ce résultat rejoint la littérature internationale qui met en lumière des effets de l'accompagnement renforcé souvent plus faibles voire nuls pour les jeunes par rapport à d'autres publics.

L'effet de l'accompagnement par un OPP a néanmoins été positif pour les jeunes qui n'avaient pas d'emploi au moment de leur orientation vers l'opérateur privé, cette amélioration de l'insertion étant surtout liée à une hausse de la part de jeunes occupant un CDD d'au moins 6 mois (voir aussi chapitre 1). Ceci renvoie à la structure de paiement des opérateurs, qui valorisait les reprises d'emploi d'au moins 6 mois, sans condition sur la nature du contrat de travail : chaque OPP était rémunéré en fonction de ses résultats, 25 % du montant forfaitaire par bénéficiaire étant versés au début de l'accompagnement, 40 % si le jeune signait dans les 6 mois un contrat de travail d'une durée supérieure à 6 mois et enfin 35 % si le jeune était toujours en emploi au bout de 6 mois. L'impact de l'accompagnement renforcé par les OPP a été en outre hétérogène : il est positif et significatif pour les hommes, pour les plus diplômés et pour les jeunes pris en charge par des opérateurs du secteur marchand.

À un horizon plus lointain (16 ou 20 mois), l'accompagnement par les OPP n'a plus d'impact sur le taux d'emploi comme sur le taux d'emploi durable, ce qui laisse à penser que l'intervention des OPP a principalement eu pour effet d'accélérer l'accès à l'emploi de certains bénéficiaires (ceux qui étaient sans emploi au moment de leur orientation). Par ailleurs, l'étude de Crépon et al. (2012) sur ce même dispositif met en évidence des effets d'éviction de court terme. Les auteurs identifient d'une part l'effet direct du programme (création nette d'emploi) et d'autre part les effets de déplacement (modification de la liste d'attente au profit des bénéficiaires du dispositif). Les auteurs trouvent un impact négatif du programme sur les hommes qui n'en ont pas bénéficié mais se trouvaient dans une zone où il a été expérimenté. Cet effet

¹⁰⁷ Cette étude ne compare pas accompagnement renforcé d'un prestataire privé et accompagnement renforcé du SPE, mais accompagnement renforcé d'un prestataire privé et accompagnement classique SPE.

néгатif indirect est plus fort pour les jeunes hommes cherchant un emploi dans les secteurs dans lesquels une forte proportion de chômeurs était éligible au programme. De plus l'effet sur l'emploi disparaît après 12 mois et aucun impact sur les salaires n'est observé, suggérant que les gains du programme pour les chômeurs en ayant bénéficié (augmentation de 2.4 points de pourcentage, soit 12%, de la probabilité d'être en emploi sur un contrat d'au moins 6 mois) sont sans doute dus à des effets de déplacement de court terme plutôt qu'à de significatives améliorations dans les méthodes de mises en relation avec les employeurs.

L'évaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi pour l'accompagnement renforcé de demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion et de licenciés économiques (2009-2011)

À partir de septembre 2009, Pôle emploi a eu recours à des opérateurs privés de placement (OPP) pour assurer l'accompagnement renforcé de deux types de publics :

- des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion, qui ont été orientés vers deux dispositifs aux caractéristiques similaires : le dispositif « Trajectoire emploi » (TRA) mis en œuvre par des opérateurs privés et le dispositif « Cap vers l'entreprise » (CVE) assuré par Pôle emploi, tous deux d'une durée de 6 mois.
- des licenciés économiques entrés en Convention de reclassement personnalisé (CRP) ou en Contrat de transition professionnelle (CTP). Cet accompagnement d'une durée de 12 mois peut être réalisé par des opérateurs privés ou par Pôle emploi.

L'orientation des demandeurs d'emploi vers les opérateurs privés ou vers Pôle emploi, contrairement aux deux précédentes expérimentations, n'a pas été effectuée par tirage au sort. L'évaluation quantitative (Dares/Pôle emploi, 2013) ne repose donc pas sur un protocole d'orientation aléatoire, mais sur une enquête statistique auprès des demandeurs d'emploi. Même s'il est tenu compte, dans la comparaison des résultats des opérateurs privés avec ceux de Pôle emploi, des différences de caractéristiques observables entre les populations accompagnées, il peut subsister des biais de sélection résiduels liés à certaines différences de caractéristiques non observables dans les données disponibles. Cette évaluation permet cependant de mesurer les résultats en termes de retour à l'emploi dans le cadre d'accompagnements similaires réalisés par le SPE ou sous-traités.

D'après les résultats de l'enquête statistique, les demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion comme les licenciés économiques occupent plus fréquemment un emploi lorsqu'ils ont été accompagnés par Pôle emploi. Les écarts entre Pôle emploi et les organismes privés restent significatifs lorsque l'on tient compte des différences observables de profil des populations accompagnées. Ces écarts s'accroissent au cours du temps pour les demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion (passant de +4,8 points de pourcentage 8 mois après le début de l'accompagnement à +6,5 pp à 18 mois) mais diminuent pour les licenciés économiques (passant de +10,0 points de pourcentage 8 mois après le début de l'accompagnement à +3,6 pp à 18 mois). Les deux types de public occupent également plus fréquemment un emploi durable lorsqu'ils ont été accompagnés par Pôle emploi. Les écarts entre Pôle emploi et les opérateurs privés sont également significatifs pour les taux d'emploi durable corrigés des différences observables de profils. Par ailleurs, que l'accompagnement ait été réalisé par Pôle emploi ou par un OPP, les emplois retrouvés par les demandeurs d'emploi sont moins stables que ceux occupés avant l'épisode de chômage ou le licenciement : moins de CDI¹⁰⁸, plus d'emplois à temps partiel.

Le contenu de l'accompagnement mis en œuvre par les OPP et Pôle emploi/ANPE en France

Les différentes évaluations ont par ailleurs mis en évidence des caractéristiques communes de l'accompagnement renforcé (Gratadour, 2009b, Dares/Pôle emploi, 2013). Le suivi par les organismes privés est globalement plus soutenu et intense que celui réalisé par le SPE : mobilisation plus importante et plus variée des ateliers d'aide à la recherche d'emploi, des prestations d'accompagnement et des entretiens collectifs. Les entretiens individuels sont également plus nombreux et plus longs chez les opérateurs privés, et le suivi dans l'emploi plus fréquent. Les demandeurs d'emploi accompagnés par Pôle emploi sont en

¹⁰⁸ Ce résultat ne doit pas surprendre concernant les personnes en CRP ou CTP, celles-ci étant par construction toutes en CDI avant leur licenciement.

revanche plus nombreux à recevoir des offres d'emploi de la part de leur conseiller. Ces mises en relation avec les employeurs débouchent plus souvent sur des entretiens d'embauche. Néanmoins, la prospection en direction des entreprises pour rechercher de nouvelles offres d'emploi (sur le « marché caché ») s'est révélée assez limitée, tant pour les opérateurs privés que pour l'opérateur public.

III.5. LES EVALUATIONS D'IMPACT DU RECOURS AUX OPERATEURS EXTERNES EN SUEDE

Les évaluations d'impact des accompagnements renforcés public et privé par rapport à l'accompagnement classique public

La Suède a mis en place une expérimentation pilote entre 2000 et 2001, confiant le placement de chômeurs d'origine étrangère à une agence de travail temporaire. L'agence recevait une somme fixe par participant (équivalente au montant qu'aurait reçu le SPE pour le suivi de ce chômeur), sans paiement additionnel en cas de reprise d'emploi. L'incitation de l'opérateur privé venait du fait qu'il pouvait conserver, en cas de reprise d'emploi du chômeur, la partie non consommée de cette somme dédiée à l'accompagnement. L'expérience s'est déroulée sur trois marchés du travail locaux : dans la zone « d'intervention », l'agence de travail temporaire a reçu 100 participants ainsi que les ressources financières correspondantes ; dans une seconde zone comparable, le service public de l'emploi a reçu un complément de ressources similaire à celui perçu par l'agence de travail temporaire pour accompagner 100 chômeurs d'origine étrangère ; enfin dans une troisième zone, 100 chômeurs immigrants ont été sélectionnés pour recevoir les services classiques du SPE, sans ressources additionnelles cette fois. Des groupes de contrôles ont également été sélectionnés dans les deux premières zones parmi les immigrants suivis dans le cadre de l'accompagnement classique du SPE.

Ne s'agissant pas d'une expérimentation aléatoire, Delander, Mansson et Nyberg (2007) évaluent le recours à cet opérateur privé par appariement (méthode de double différence). Ils estiment que l'accompagnement renforcé public a amélioré le reclassement sur des emplois subventionnés et non subventionnés par rapport à l'accompagnement classique du SPE. L'accompagnement renforcé par l'agence de travail temporaire a amélioré les reprises d'emplois subventionnés, mais a diminué les reprises d'emplois non subventionnés par rapport à l'accompagnement classique du SPE. Les auteurs estiment qu'un bénéficiaire d'accompagnement renforcé par le privé avait une probabilité d'être en emploi inférieure d'environ 20 points de pourcentage à celle d'un bénéficiaire d'accompagnement renforcé public. Aucune différence significative n'est trouvée entre l'accompagnement renforcé privé et l'accompagnement classique public (qui disposait pourtant de moyens inférieurs). Les auteurs concluent que les pratiques et la culture de l'agence de travail temporaire n'ont pas été ajustées pour correspondre aux besoins de leurs nouveaux clients, plus difficiles à placer que leurs clients habituels.

L'évaluation d'une expérimentation aléatoire suédoise de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en difficulté d'insertion

Une récente étude d'impact a été menée en Suède en amont de la décision du gouvernement d'étendre le rôle des entreprises privées dans l'accompagnement et le coaching aux demandeurs d'emploi (Bennmarker, Gröqvist et Öxckert, 2010). Cette phase pilote a démarré en 2007, dans trois zones d'emploi, dans lesquelles des entreprises privées ont été sélectionnées pour accompagner et placer plusieurs types de demandeurs d'emploi en difficulté : immigrants, personnes handicapées et jeunes de moins de 25 ans. Les deux premiers publics ont bénéficié d'accompagnements de 6 mois par les entreprises privées, tandis que les jeunes ont bénéficié d'accompagnements de 3 mois. Le contrat de sous-traitance prévoyait une rémunération de 40% à la prise en charge du bénéficiaire, 30% à la signature d'un contrat de travail par le bénéficiaire et 30% après 3 mois dans l'emploi. Les entreprises privées disposaient d'une flexibilité dans l'organisation de leurs services d'accompagnement mais les paiements à la performance étaient conditionnés au fait que les emplois retrouvés soient à temps plein, et pour le dernier paiement qu'ils durent au minimum 3 mois. L'affectation des publics cibles entre opérateurs privés et SPE a été réalisée de manière aléatoire, permettant une réelle analyse d'impact.

L'étude de Bennmarker et al. (2010) montre que les chômeurs accompagnés par un organisme privé ont rencontré plus régulièrement leur conseiller, ont reçu davantage d'aide et de conseils sur les techniques de

recherche d'emploi, qu'ils ont été plus actifs dans leurs recherches d'emploi et se déclaraient davantage satisfaits des services qui leur ont été apportés par l'entreprise privée. Les résultats en termes de retour à l'emploi sont contrastés : les organismes privés ont obtenu des taux de reclassement supérieurs à ceux du SPE pour les immigrés, et les immigrés ayant retrouvé un emploi bénéficiaient également de revenus supérieurs à ceux des immigrés suivis par le SPE. Néanmoins, pour le public des jeunes de moins de 25 ans, le constat est inverse puisque l'accompagnement plus intensif réalisé par les organismes privés n'a pas donné de meilleurs résultats que le service public de l'emploi.

Références :

Armstrong D., 2010, « The Commissioning Strategy: Provider survey on early implementation », Department for Work and Pensions, Research report n°704, 2010.

Balmay D., Chevrier-Fatome C., Simonin B., 2004, *Rapport de l'Instance d'évaluation de la politique d'emploi et recours à des opérateurs externes*, La Documentation Française, Paris.

Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., 2009, « Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise », Crest, J-Pal, Ecole d'économie de Paris, septembre.

Behaghel L., Crépon B., Gurgand M., 2012, « Private and public provision of counseling to job-seekers: Evidence from a large controlled experiment », IZA DP No. 6518.

Bennmarker H., Grönqvist E., Öckert B., 2010, « Effects of contracting out employment services: evidence from a randomized experiment », IFAU, Institute for Labour market policy evaluation, working paper 2009:23. Dernière version janvier 2010 pour la 3ème conférence IZA/IFAU sur l'évaluation des politiques du marché du travail (IZA/IFAU Conference on Labor Market Policy Evaluation).

Bernhard S., Kruppe Th., 2010, « Vermittlungsgutscheine für Arbeitslose, oft ausgegeben und selten eingelöst », IAB Kurzbericht, n°21.

Bernhard S., Wolff J., 2008, « Contracting out placement services in Germany: Is assignment to private providers effective for needy job-seekers? », IAB Discussion Paper 5/2008.

Bredgaard T., Larsen F., 2006, « Implementing public employment policy: What happens where non-public agencies take over? », *ASPEN/ETUI conference paper « Activation policies in the EU »*, Brussels.

Bredgaard T., Larsen F., 2008, « Quasi-Markets in Employment Policy: Do They Deliver on Promises? », *Social Policy and Society*, 7(3), 341-352.

Bruttel O., 2005, « Contracting-Out the Public Employment Service and the consequence for Hard-to-Place jobseekers: experiences from Australia, the Netherlands and the UK », WZB, Social Science Research Center, Berlin, Discussion paper, n° 2005-109, September.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2006, *Die Wirksamkeit moderner Dienstleistungen am Arbeitsmarkt – Bericht*.

CAS, 2011, « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active du marché du travail en europe et enseignements pour la France », la note d'analyse Travail-Emploi N°228, juin.

Commission européenne, 2008, « Rapport biannuel sur les services sociaux d'intérêt général (SSIG) ».

Considine M., 2005, « The reform that never ends: quasi-markets and employment services in Australia », dans E. Sol, M. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, L. Kluwer Law International, La Haye.

Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R., Zamora P., 2010, « Le marché d'accompagnement des jeunes diplômés demandeurs d'emploi par des opérateurs privés de placement : premiers résultats », DARES, Crest, J-Pal.

Crépon B., Duflo E., Gurgand M., Rathelot R., Zamora P., 2012, « Do Labor Market Policies Have Displacement Effect? Evidence from a Clustered Random Experiment », Preliminary Version, Mars.

Cumming L., 2011, « Payment-by-Outcome in Welfare to Work », 2020 Public Services Trust, London.

- Dares, Pôle emploi, 2013, « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi : Evaluation du recours aux opérateurs privés par Pôle emploi de 2009 à 2011 », Rapport de synthèse.
- Darmon I., Demazière D., Frade C., Haas I., 2004, « Formés et Formateurs face à la « double contrainte » des programmes de formation à l'employabilité des chômeurs de longue durée », *Formation Emploi*, n°85.
- De Koning J., Denys J., Walwei U., 1999, « Deregulation in Placement Services: a comparative study for eight EU countries », *Report for the European Commission*.
- Delander L., Mansson J., Nyberg E., 2007, « Private versus public provision of placement services for hard-to-place unemployed: and impact evaluation », dans de Koning J. (ed) *The Evaluation of Active Labour Market Policies: Measures, Public Private Partnerships and Benchmarking*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Ferracci M., 2007, « Améliorer le service public de l'emploi : ce que disent les faits », *Revue française d'économie*, volume 21 N°3, pp. 75-135.
- Finn D., 2005, « The Role of contracts and the private sector in delivering Britain's 'Employment First' Welfare State », dans E. Sol, M. Westerveld (eds.), *Contractualism in Employment Services. A new form of welfare state governance*, L. Kluwer Law International, La Haye.
- Finn, D., 2009, « Differential pricing in contracted out employment programmes: Review of international evidence », Department for Work and Pensions, Research report n°564, 2009.
- Finn D., 2011, « Sub-contracting in public employment services: Review of research findings and literature on recent trends and business models », European Union, PES to PES dialogue.
- Gratadour C., 2005, « Politiques et institutions britanniques d'aide au retour à l'emploi », *Les Papiers du CERC*, n°2005-05.
- Gratadour C., 2009a, « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : de la conception à la mise en œuvre. Complexité des institutions, difficultés d'évaluation », thèse de doctorat, Université Paris 1.
- Gratadour C., 2009b, « Les expérimentations d'accompagnement renforcé de l'Unedic et de l'ANPE : contenu des accompagnements et opinion des bénéficiaires », *Premières Synthèses, DARES*, n°41-2, octobre.
- Griffiths R., Durkin S., 2007, « *Synthesising the evidence on Employment Zones* », Research report 449, Department for Work and Pensions, London, at
- Grubb D., 2006, « *Le quasi-marché des services de gestion individualisée en Australie* », Présentation à l'Atelier International d'Experts de la Commission technique sur l'assurance chômage et du maintien de l'emploi, Bruxelles, 10-11 avril.
- Hales J., Taylor R., Mandy W., Miller M., 2003, « *Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas* », National Centre for Social Research, London, at
- Hasluck C., Elias P., Green A., 2003, « *The Wider Labour Market Impact of Employment Zones* », Institute for Employment Research, University of Warwick, at
- Hasluck, C. et Green A. (2007), « *What works for whom ? A review of evidence and meta-analysis for the Department for Work and Pensions* », Department for Work and Pensions, Research report n°407, 2007.
- Hirst A., Tarling R., Lefauchaux M. Rowland B., McGregor A., Glass A., Trinh T., Simm C., Shaw H., Engineer R., 2002, « *Qualitative Evaluation of Employment Zones: A Study of Local Delivery Agents and Area Case Studies* », WAE 124, Department for Work and Pensions, Sheffield.
- Hudson M., Phillips J., Ray K., Vegeris S., Davidson R., 2010, « *The influence of outcome-based contracting on Provider led Pathways to Work* », Department for Work and Pensions, research report n°638, 2010.
- Joyce L., Pettigrew N., 2002, « *Personal advisers in New Deal 25+ and Employment Zones* », *DWP Report*, n°139, Sheffield, UK.

- Kaps P., 2010, « Public and private placement services during “Germany’s jobs miracle », article prepare pour l’International research conference “The global financial crisis and new governance of labour market policies”, RESQ, 24-25 June, Copenhagen Denmark.
- Koning P., Heinrich C., 2010, « Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of Performance-Based Contracting in Social Welfare Services », IZA Discussion Papers 4801, Institute for the Study of Labor (IZA).
- Krug G., Stephan G., 2011, « Is contracting-out intensified placement services more effective than in-house production? Evidence from a randomized field experiment". LASER Discussion Papers - Paper No. 51.
- Kruppe T., 2006, « Vermittlung durch Private, Wenn ein Dritter ins Spiel kommt », IAB Forum, n°1.
- Rapport de l’Assemblée Nationale, 2011, « Rapport d’information sur l’évaluation de la performance des politiques sociales en Europe », rapport de l’assemblée nationale N°4098, Heinrich M. et Juanico R.
- Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE), 2011, « Pôle emploi et la réforme du service public de l’emploi : bilan et recommandations », rapporteur D. Jamme.
- Rapport de l’Inspection Générale des Finances (IGF), 2011, « Etude comparative des effectifs des services publics de l’emploi en France, en Allemagne et au Royaume Uni », Inspection générale des finances, Rapport N° 2010M06402 (janvier 2011). Annexe X « Les stratégies de sous-traitance des activités de placement dans les SPE français, britanniques et allemands ».
- Rapport du Sénat, 2011, « Rapport d’information fait que nom de la mission commune d’information relative à Pôle emploi », n°713, par M. J.P. Alduy.
- Struyven L., 2004, « Design Choices in Market Competition for Employment Services for the Long-term Unemployed », *Social, Employment and Migration Working Papers*, n°21, OCDE, Paris.
- Struyven L., Steurs G., 2004, « Quasi market reforms in employment and training services: first experiences and evaluation results », dans Descy, P., M. Tessaring (2004), *Evaluation of systems and programmes*, Cedefop.
- Struyven L., Steurs G., 2005, « Design and redesign of a quasi-market for the reintegration of jobseekers: Empirical evidence from Australia and the Netherlands », *Journal of European Social Policy*, vol. 15 no. 3 pp 211-219, Sage Publications.
- Unedic, 2006, « Bilan sur les expérimentations d’accompagnement des allocataires par des opérateurs privés », *Statis*, n°180.
- Vegeris S. et al., 2010, « Jobseekers Regime and Flexible New Deal Evaluation : A report on qualitative research findings », Vegeris S., Vowden K., Bertram C., Davidson R., Durante L., Hudson M., Husain F., Mackinnon K., Smeaton D., Department for Work and Pensions, Research Report n°706, 2010.
- Vegeris S. et al., 2011, « Flexible New Deal evaluation: Customer survey and qualitative research findings », Vegeris S., Adams L., Oldfield K., Bertram C., Davidson R., Durante L., Riley C., Vowden K., Department for Work and Pensions, Research Report n°758, 2011.
- Winterhager H., 2006, « *Private Job Placement Services – A Microeconomic Evaluation for Germany* », Discussion Paper No. 06-026, ZEW, Centre for European Economic Research.