

**Réunion de l'OCDE au niveau ministériel
sur l'emploi et le travail**

Faire face à la crise de l'emploi

**Les réponses des politiques sociales
et de l'emploi**

THÈME 2

Mardi 29 septembre 2009

9.00-12.30

**Maintenir la politique
d'activation pendant la crise**



***Réunion de l'OCDE au niveau ministériel
sur l'emploi et le travail***

**FAIRE FACE À LA CRISE DE L'EMPLOI
Les réponses des politiques sociales et de l'emploi**

Paris, 28-29 septembre 2009

**Thème 2
Maintenir la politique d'activation
pendant la crise**



Table des matières

1. Introduction	5
2. Principales caractéristiques des mesures et stratégies d'activation	6
Quels sont les principaux groupes cibles ?	8
Bien-être social et association entre prestations et mesures d'activation	10
3. Problèmes communs de mise en œuvre et solutions éventuelles	14
Diversifier la boîte à outils	14
Complexité du système d'indemnisation et variation individuelle de l'employabilité	15
Dispositifs institutionnels	16
4. Mesures prises par les autorités face au ralentissement de l'activité	21
Menaces pesant sur les stratégies autrefois efficaces	21
Augmentation des ressources pour les mesures d'activation	22
Nouvelles orientations possibles des PAMT	23
Limites à une expansion rapide	25
Augmentation de la part des mesures d'activation dans les dépenses au titre des programmes du marché du travail	30
Priorité continue au placement et à la recherche d'emploi	31
Programmation de l'activation des groupes cibles « inactifs »	32
Progrès de la stratégie à long terme	32
Bibliographie	34

Tableaux

Tableau 1. Rapport des bénéficiaires d'allocations de chômage au nombre de chômeurs au sens de l'enquête sur la population active dans 16 pays de l'OCDE, 2004	11
Tableau 2. Pays de l'OCDE où le financement des prestations d'aide sociale pour les chômeurs et/ou les parents isolés relève des administrations infranationales, 2005 ...	17

Graphiques

Graphique 1. Évolution des dépenses au titre des programmes actifs et passifs du marché du travail depuis 1985	26
Graphique 2. Dépenses actives et passives et cycle économique, 1985-2007	28

Encadrés

Encadré 1. Modifications du cadre de mise en œuvre des stratégies d'activation	7
--	---

MAINTENIR LA POLITIQUE D'ACTIVATION PENDANT LA CRISE

1. Introduction

Au cours de la décennie passée, nombre de pays de l'OCDE ont mis en place de nouvelles stratégies ou renforcé les stratégies existantes pour « remettre au travail » les chômeurs et les autres bénéficiaires de prestations sociales, avec l'aide de services de l'emploi de haute qualité. Des différences importantes existent entre les pays pour ce qui est de la mise en œuvre des principes d'activation, qui sont liées aux conditions du marché du travail, notamment ses principales caractéristiques institutionnelles¹. Mais toutes les stratégies de ce type associent des services de réinsertion performants à de fortes incitations à la recherche d'un emploi, qui sont d'autant plus efficaces que plane la menace de sanctions modérées au niveau des prestations. D'après les évaluations disponibles, si elles sont bien conçues, ces stratégies contribuent à une amélioration des résultats sur le marché du travail, en donnant aux bénéficiaires de prestations de plus grandes chances de trouver un emploi et en minimisant le risque que des prestations élevées et/ou de longue durée ne réduisent les incitations au travail (OCDE, *Réévaluation de la Stratégie pour l'emploi*, 2006 ; OCDE, 2005 et 2007a).

Les stratégies d'activation ont généralement été lancées dans le but de combattre un chômage important et persistant. Néanmoins, certaines des avancées récentes dans la mobilisation des chômeurs, pouvant être mises à leur crédit, ont eu lieu dans un contexte de croissance économique relativement soutenue et de demande de travail dynamique, avec un nombre de demandeurs d'emploi faible par rapport à celui des offres d'emploi. Dans la période de profonde récession que nous connaissons actuellement, les effectifs des demandeurs d'emploi grossissent rapidement et la demande de travail se situe à un bas niveau, de sorte que les stratégies d'activation sont mises à rude épreuve. Les programmes actifs du marché du travail (PAMT) doivent être renforcés pour fournir un appui au nombre grandissant de chômeurs ; et les procédures d'activation doivent être adaptées de façon à s'assurer que les demandeurs d'emploi reçoivent une aide appropriée.

Le présent document d'information est structuré de la manière suivante. La section 2 passe en revue les principaux aspects des stratégies d'activation mises en œuvre par les pays de l'OCDE au cours de la dernière décennie ainsi que le bien-fondé, du point de vue du bien-être social, d'associer versement de prestations et obligation de recherche d'emploi. S'appuyant sur l'expérience des pays qui ont mis en œuvre de telles stratégies, la section 3 met en évidence les principaux enjeux politiques et institutionnels à

1. La présente note s'appuie sur les données d'expérience accumulées dans le cadre de l'étude thématique de l'OCDE sur les politiques d'activation : voir le site www.oecd.org/els/emploi/pamt pour une vue d'ensemble et pour accéder aux rapports.

surmonter pour fournir une aide efficace aux demandeurs d'emploi, tout en maintenant de fortes incitations au retour au travail. La section 4 examine ensuite les problèmes auxquels se heurtent les stratégies d'activation durant la récession et les réponses que peuvent apporter les pouvoirs publics, à la fois dans les pays qui disposent d'une stratégie déjà bien développée mais doivent l'adapter, et dans ceux où des progrès décisifs en faveur de l'activation sont nécessaires pour assurer des services de meilleure qualité et empêcher la persistance à l'avenir d'un chômage élevé.

2. Principales caractéristiques des mesures et stratégies d'activation

Les mesures d'activation sont des actions engagées au niveau local par le service public de l'emploi (SPE), qui recouvrent au sens large la fonction d'administration du régime d'indemnisation et les prestataires de services extérieurs financés par l'État. Ces actions ont deux caractéristiques :

- Elles sont ciblées sur les personnes d'âge actif sans emploi², mais qui pourraient travailler et reçoivent une prestation de remplacement du revenu ; et
- Elles assujettissent le versement des prestations au respect d'obligations en matière de disponibilité pour l'emploi et de recherche d'emploi.

Parmi les stratégies d'activation figurent, entre autres : *i)* une intervention précoce du SPE au cours de la période de chômage et des contacts fréquents entre les demandeurs d'emploi et les conseillers du SPE ; *ii)* le pointage périodique et le suivi de la disponibilité pour le travail et des activités de recherche d'emploi ; *iii)* l'orientation directe des demandeurs vers les emplois à pourvoir ; *iv)* la mise en place de conventions de retour à l'emploi ou de plans d'action individuels et *v)* l'orientation vers des PAMT afin d'éviter la perte de motivation, de compétences et d'employabilité provoquée par un chômage de longue durée.

L'incidence de ces stratégies sur le chômage tient, d'une part, au fait qu'elles assurent la participation des chômeurs à des services liés à l'emploi et, d'autre part, à la possibilité qu'elles offrent de contrer l'effet potentiel de désincitation propre au versement de prestations, en imposant des obligations de participation, en contrôlant le respect des conditions d'admissibilité et en faisant planer la menace de sanctions temporaires. Cependant, dans nombre de cas, il ne serait pas efficace de se contenter de donner pour instruction au SPE d'appliquer des mesures de ce type et il faut sans doute aussi que les stratégies d'activation modifient une partie du cadre de mise en œuvre, notamment des facteurs comme les critères d'admissibilité aux prestations ainsi que les incitations et les dispositifs institutionnels (encadré 1).

2. Les mesures d'activation peuvent aussi viser les individus qui travaillent moins qu'à plein temps et qui reçoivent des prestations ou ceux qui participent à un programme de formation ou d'emploi subventionné et reçoivent une indemnité ou un salaire, mais pourraient passer à un emploi non subventionné à plein temps.

Encadré 1. Modifications du cadre de mise en œuvre des stratégies d'activation

La direction du service public de l'emploi n'est souvent pas en mesure de mettre en œuvre directement des mesures d'activation en donnant des directives strictes aux conseillers en matière d'emploi. Par exemple, obliger les demandeurs d'emploi à se conformer à des conditions précisément définies – comme venir pointer une fois par mois dans un service d'emploi – n'améliore pas nécessairement la volonté de réinsertion et la recherche indépendante d'un emploi, et n'est pas non plus une indication de la motivation au travail pour un employeur. De même, leur orientation mécanique vers les emplois vacants sur une base obligatoire tend à être inefficace. Elle risque non seulement de ne pas conduire à une embauche, mais décourage aussi vraisemblablement les employeurs de communiquer leurs offres d'emploi au service public. En outre, quelle que soit la directive, les conseillers peuvent individuellement exercer leur libre arbitre concernant les obligations qu'ils imposent aux différents candidats. L'objectif de la direction nationale du service public de l'emploi est de les encourager à s'impliquer personnellement dans les dossiers qu'ils traitent et à tirer parti des contacts directs qu'ils nouent avec les demandeurs d'emploi, mais cette activité n'est pas facilement observable ni mesurable.

Outre l'augmentation des effectifs du service public de l'emploi afin d'améliorer les services fournis aux demandeurs d'emploi, les « stratégies » nationales d'activation prévoient généralement des modifications du cadre de mise en œuvre :

- Rationalisation de l'administration des allocations, par exemple en radiant du groupe cible les candidats qui exercent déjà un emploi non déclaré ou qui ne sont pas disponibles pour un travail : les consultations d'orientation sont dans ce cas inefficaces ;
- Suivre les résultats intermédiaires des antennes locales du service public de l'emploi et des différents conseillers en matière d'emploi, en privilégiant des indicateurs comme le nombre d'entretiens individuels menés avec les demandeurs d'emploi. Un entretien individuel suppose un investissement en temps pour le chômeur qui doit se rendre au bureau de l'emploi, d'où l'obligation morale du conseiller de se préparer à l'entretien et d'y consacrer du temps ;
- Réformes institutionnelles, comme le regroupement du service de placement avec l'administration des prestations.

Dans le cadre des stratégies d'activation mises en œuvre par certains pays de l'OCDE, l'administration centrale a réformé les dispositifs institutionnels de façon à inciter davantage les acteurs locaux à engager des mesures d'activation et a en fait formulé moins de directives concernant le contenu détaillé de ces mesures. Par exemple :

- Dans plusieurs pays de l'OCDE, la responsabilité du financement des allocations a été transférée du niveau national au niveau local. Ce transfert permet de tester l'efficacité de l'action locale par rapport à la simple publication de directives nationales. En effet, même là où les antennes locales du SPE sont financées et, en principe, gérées au niveau national, leurs pratiques sont très influencées par la situation locale, en raison de l'embauche de personnel local, de l'action des conseils consultatifs locaux en matière de gestion, de la nécessité pour le SPE de coopérer avec les autres acteurs locaux afin d'être efficace et du rôle des administrations publiques locales dans la gestion de la formation et des offres d'emplois aidés. En outre, lorsque les administrations locales prennent en charge la totalité du coût du financement des allocations, elles établissent souvent leurs propres services de l'emploi ;
- Dans certains cas, les stratégies d'activation ont nécessité la gestion de la performance des antennes du SPE, en s'attachant davantage à suivre leurs résultats (comme le nombre de placements réalisés) que les procédures utilisées ;
- Certains pays ont introduit des mécanismes de quasi-marché, en vertu desquels les prestataires de services d'emploi sont responsables de la mise en œuvre de mesures d'activation sur la base de l'approche de la « boîte noire », c'est-à-dire sans obligation d'appliquer des procédures précises ou de rendre compte des procédures effectivement utilisées.

Les modifications institutionnelles de ce type sont souvent intervenues dans les stratégies d'activation qui ont apparemment eu une incidence à long terme. Sans l'appui de modifications structurelles, les instructions données au personnel du SPE de mettre en œuvre des mesures individuelles, comme une surveillance plus stricte de la recherche d'emploi, ressemblent à des campagnes de gestion, avec le risque que leur incidence s'estompe après quelques années face à d'autres priorités nationales et locales.

Quels sont les principaux groupes cibles ?

Les stratégies d'activation sont en général plus efficaces dans le cas des individus recevant une indemnité de remplacement du revenu, car il est alors possible d'appliquer le principe d'« obligations mutuelles »³.

Les chômeurs

Les stratégies d'activation auront vraisemblablement la plus forte incidence dans les pays qui versent des allocations chômage ou des prestations d'aide sociale d'une durée indéterminée en cas de perte d'emploi : Australie, Canada, Nouvelle-Zélande et pays européens de l'OCDE, à l'exception de quelques-uns (en Europe du Sud et de l'Est), où les prestations d'aide sociale sont très peu élevées, voire inexistantes⁴. Dans ces pays, même si le niveau des prestations est assez faible, une forte dépendance peut se développer en l'absence de mesures d'activation raisonnablement vigoureuses. Pour les pays qui associent des allocations de chômage assises sur les salaires à des prestations d'aide sociale de durée indéterminée et relativement généreuses, les mesures d'activation doivent être particulièrement vigoureuses, encore qu'il faille reconnaître qu'une activation très intensive est assez coûteuse et difficile à maintenir, ce qui limite le degré de générosité possible des prestations.

Les pays de l'OCDE qui versent des allocations d'assurance chômage pendant une durée relativement courte⁵ associent en général ces allocations à des mesures d'activation relativement souples. Cela peut être justifié par les raisons suivantes :

- le groupe visé a une expérience récente du travail et a souvent plus besoin d'informations sur les emplois vacants que de conseils intensifs ;
- en raison de la part importante des périodes de chômage de courte durée, il serait coûteux de mettre en place des mesures intensives d'activation dans les un à deux mois suivant la perte d'emploi. En outre, le montant des allocations économisées lorsque les mesures d'activation sont mises en œuvre dans un délai un peu plus long est minime, car seuls quelques mois d'indemnisation restent à couvrir ;

-
3. Les autorités peuvent encourager les groupes de population ne recevant pas d'indemnités à revenir sur le marché du travail, par exemple en modifiant la structure de l'impôt sur le revenu ou en proposant l'accès, sur une base volontaire, à des conseils et des avis sur le retour à l'emploi aux femmes qui ne font pas partie de la population active depuis plusieurs années.
 4. On ne dispose pas d'informations précises, mais il paraît probable que les taux de couverture par des prestations d'assistance (assistance chômage et aide sociale) des personnes se trouvant au chômage (c'est-à-dire ni les personnes handicapées, ni les parents isolés, etc.) et ayant un faible revenu individuel et au sein du ménage sont pour l'essentiel supérieurs à 60 % dans les pays de l'OCDE cités et inférieurs à 20 % dans ceux non cités. Le Canada est un cas limite à cet égard. Jusqu'au milieu des années 90, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale s'est accru durant les récessions, au même rythme que le taux de chômage ; mais les provinces ont ensuite « introduit des modifications dans les règles et procédures qui ont rendu les prestations plus difficiles à obtenir » (Finnie *et al.*, 2005). Au début des années 2000, le nombre de bénéficiaires a diminué alors même que le chômage a augmenté, et dans nombre de provinces, seulement un quart environ des aidés sociaux était considéré comme des chômeurs, ce qui favorise l'idée d'un taux de couverture assez faible (Directeurs fédéral-provinciaux-territoriaux du soutien du revenu, 2006).
 5. Ce sont les pays où la durée générale de versement des allocations d'assurance chômage est de six mois ou moins, éventuellement prolongée dans des circonstances exceptionnelles jusqu'à un an.

- lorsque la période de droit aux allocations touche à sa fin, l'incitation à la recherche d'un travail est forte, quelles que soient les obligations liées aux mesures d'activation⁶ ;
- un grand nombre de personnes ne sont pas couvertes par les allocations de chômage. Le plus important est alors d'assister ce groupe en proposant des services d'aide à l'emploi et des programmes du marché du travail. Effectuer un suivi étroit du groupe plus restreint de bénéficiaires d'allocations dans un objectif de réduction des coûts devient secondaire.

La majorité des chômeurs identifiés comme tels dans les enquêtes sur la population active réalisées au Japon et aux États-Unis et une minorité importante des chômeurs dans un grand nombre d'autres pays (notamment les personnes mariées sans droit à l'assurance chômage et n'ayant pas droit non plus à l'aide sociale car leur conjoint est pourvu d'un emploi) ne reçoivent ni assurance chômage ni prestations d'aide. Pour ces demandeurs d'emploi, les principes de l'activation n'ont qu'un intérêt limité, car les conditions de pointage, assiduité et participation ne sont pas applicables (encore qu'il faudrait assurer des services d'emploi de bonne qualité à ceux qui prennent contact volontairement, ainsi que l'accès à des PAMT, assortis du versement d'une indemnité de subsistance dans certains cas).

Bénéficiaires des prestations d'aide sociale

Dans certains régimes d'aide sociale, une distinction formelle est faite entre les bénéficiaires employables et ceux qui ne le sont pas. Le premier groupe est assujéti à des critères de disponibilité pour l'emploi et la prestation qui leur est versée est de facto une allocation chômage. Pour le deuxième groupe, l'aide sociale s'apparente davantage à une prestation pour inactifs, bien qu'une stratégie d'activation peut réexaminer l'opportunité de ce traitement des groupes cibles concernés. En général, toutefois, la frontière entre les bénéficiaires employables et non employables est assez floue et les agents chargés de l'aide sociale peuvent en principe associer les approches qui aideront les demandeurs d'emploi à organiser leur vie quotidienne, à se préparer au travail et à se réinsérer sur le marché du travail.

Un certain pourcentage des travailleurs faiblement rémunérés reçoivent des prestations liées à l'emploi ou des prestations d'aide sociale à un taux réduit, selon les dispositions prévues dans les régimes d'indemnisation. Dans leur cas, les principes de l'activation – participation à des consultations d'orientation et à des formations, demande d'emploi à plein temps, etc. – peuvent encore s'appliquer.

Bénéficiaires de prestations « d'inactifs »

Par le passé, les allocations chômage étaient la principale forme de garantie de ressources pour les chômeurs à même d'exercer un emploi. Ces quelques dernières décennies, toutefois, nombre de pays ont enregistré une forte augmentation du nombre de

6. Cela ne signifie pas que les régimes prévoyant des allocations d'assurance chômage de courte durée évitent le risque d'aléa moral : ces régimes ont tendance à encourager une plus grande incidence du travail saisonnier ou des contrats de durée déterminée qui, contrairement au travail permanent, ne génèrent que peu souvent (par exemple, dans les situations de licenciement involontaire) des droits à prestations sans risque de sanction pour départ volontaire.

bénéficiaires de prestations d'invalidité, d'allocation pour parent isolé, de prestations d'aide sociale non définies ou d'autres types de prestations⁷. Les bénéficiaires de ces prestations sont souvent en mesure de travailler et sont peu à peu devenus un autre groupe cible des politiques du marché du travail⁸. Le nombre de bénéficiaires de prestations d'invalidité dépasse le nombre de bénéficiaires d'allocations chômage dans la plupart des pays de l'OCDE, et une étude récente sur cette question suggère plusieurs orientations pour la politique des pouvoirs publics (OCDE, 2009).

Dans le cas des bénéficiaires de prestations d'inactifs, une stratégie d'activation peut supposer d'assujettir le versement de prestations à un groupe cible donné à la disponibilité immédiate pour l'emploi et à l'acceptation des orientations vers des emplois vacants, soit en les transférant à un régime d'indemnisation du chômage existant, soit en transformant de facto ces prestations en un type d'allocation chômage. Une telle stratégie peut aussi passer par l'introduction de règles parmi lesquelles ne figureront pas la disponibilité immédiate pour l'emploi et l'acceptation de l'orientation vers des offres d'emploi, mais qui comprendront en revanche la participation à « des activités de préparation au travail » ou de « remise à niveau ». L'activation est moins pertinente dans le cas des prestations d'inactifs pour lesquelles les conditions d'admissibilité et le filtrage sont déjà stricts, ceux-ci maintenant le nombre de bénéficiaires à un niveau relativement faible et ne retenant que les personnes se heurtant à de graves obstacles à l'emploi.

Bien-être social et association entre prestations et mesures d'activation

Les trois principales options pour gérer le chômage de longue durée sont : la non-couverture, des prestations sans mesure d'activation et des prestations avec mesures d'activation. En général, bien que les stratégies d'activation permettent de verser des allocations chômage et des prestations connexes relativement généreuses, il n'est pas efficace d'accroître ces aides au-delà de certaines limites (Grubb, 2007). Lorsque ces limites sont atteintes, une réduction de la générosité des prestations devient une option plus viable. Inversement, les pays qui n'ont pas de stratégie d'activation efficace ne peuvent se permettre que des droits à prestations relativement modestes, car, autrement, une augmentation du nombre de bénéficiaires intervient et un fort taux de dépendance à l'égard des prestations s'installe, même si ce processus peut prendre du temps⁹.

-
7. Dans les années 80, déjà, les bénéficiaires d'allocations pour parent isolé représentaient plus de 3 % de la population d'âge actif aux États-Unis, alors que les bénéficiaires de pensions d'invalidité représentaient environ 10 % de la population d'âge actif au Danemark, en Finlande, en Suède et aux Pays-Bas : mais tandis que ces totaux se sont stabilisés, ils ont parfois fortement progressé dans d'autres pays, ou pour d'autres formes de prestations (OCDE, 2003).
 8. Par exemple, OCDE (2007b) signale que des réformes visant à assurer que les individus ayant une capacité de travail partielle restent sur le marché du travail ou y entrent ont été entreprises récemment en Australie, au Danemark, au Luxembourg, aux Pays-Bas et en Suisse et sont prévues dans certains autres pays. De même, sur les cinq pays qui, par le passé, versaient des prestations sans obligation de travail aux parents isolés ayant des enfants de moins de 16 ans, trois (Australie, Royaume-Uni et États-Unis) appliquent maintenant une obligation de travail avec une limite d'âge moindre pour les enfants.
 9. Par exemple, Vodopivec (2009) avance que les pays en développement, dont la capacité administrative est limitée, devraient renoncer à surveiller la recherche d'emploi ou l'emploi informel parmi les bénéficiaires d'allocations de chômage et indemniser le chômage aussi longtemps que l'intéressé n'exerce pas un emploi formel, mais seulement par le biais de comptes d'épargne chômage individuels.

Non-couverture

Lorsque le rapport des bénéficiaires d'allocations de chômage au nombre de chômeurs inscrits dans le cadre des enquêtes sur la population active (EPA) est de près de 70 % ou plus, comme c'est le cas dans la plupart des pays européens, les allocations chômage sont généralement assez efficaces pour empêcher la pauvreté liée au chômage (tableau 1). Lorsque des prestations d'aide de durée indéterminée existent, certains chômeurs n'y auront pas droit s'ils disposent d'actifs importants ou d'autres sources de revenu au sein du ménage ; dans ce cas, la non-couverture n'implique pas une situation de pauvreté extrême.

Tableau 1. Rapport des bénéficiaires d'allocations de chômage au nombre de chômeurs au sens de l'enquête sur la population active dans 16 pays de l'OCDE, 2004^{a,b}

Australie	1.00
Canada ^c	0.89
Danemark ^d	0.91
Finlande	1.26
France	0.81
Allemagne	0.98
Irlande	1.56
Japan	0.19
Pays-Bas ^e	0.67
Nouvelle-Zélande	0.82
Norvège	0.69
Portugal	0.86
Espagne	0.57
Suède	0.73
Royaume-Uni	0.63
États-Unis	0.38

a) Les bénéficiaires d'allocations de chômage comprennent les bénéficiaires de l'assurance chômage et de l'assistance chômage (allocations soumises à une condition de ressources ainsi qu'au statut de chômeur). Les bénéficiaires de l'aide sociale sont inclus uniquement au Canada et au Danemark, pays où les bénéficiaires chômeurs sont classés comme tels par l'administration. Les bénéficiaires pour d'autres motifs (tels que l'incapacité ou le statut de mère isolée) ne sont pas inclus.

b) Le rapport peut être supérieur à 1, notamment parce que, dans l'enquête sur la population active, certains bénéficiaires d'allocations de chômage travaillant à temps partiel sont considérés comme pourvus d'un emploi, alors que d'autres qui ne travaillent pas sont considérés comme inactifs. Ces groupes sont de taille variable et sont importants dans certains pays (voir Immervoll *et al.*, 2004, graphique 3.3, pour les chiffres tirés de l'enquête sur la population active), de sorte que les rapports indiqués ici doivent être interprétés avec prudence. Ce rapport ne correspond pas au taux de couverture du chômage inscrit, parce que le nombre de personnes inscrites comme chômeur au Service public de l'emploi est, selon les normes et les pratiques administratives, beaucoup plus élevé ou plus bas par rapport au nombre de chômeurs au sens de l'enquête sur la population active (EPA).

c) 2002 : dans le total des bénéficiaires d'allocations entrent aussi les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont employables.

d) 2003 : dans le total des bénéficiaires d'allocations entrent aussi les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont employables.

e) Aux Pays-Bas, on ne dispose pas de beaucoup de statistiques mais probablement la majorité des bénéficiaires de l'aide sociale le sont au titre du chômage : si ces bénéficiaires étaient inclus dans le total des allocataires, le rapport indiqué serait beaucoup plus élevé.

Source : Pour les bénéficiaires des allocations chômage, Carcillo et Grubb (2006) et Grubb *et al.*, (2009), avec des données révisées pour la Finlande ; et pour le chômage au sens des EPA, la *Base de données de l'OCDE sur les statistiques de la population active*.

Dans d'autres pays, comme le Japon et les États-Unis, il est assez fréquent que les chômeurs ne reçoivent pas de prestations¹⁰. Les incitations à reprendre un travail étant fortes, les durées de chômage tendent à être beaucoup plus courtes que dans les pays où des allocations de durée indéterminée sont versées. Cependant, le faible pourcentage de bénéficiaires de prestations conduit probablement davantage d'individus à épuiser leurs actifs, à demander de l'aide à leurs parents ou à tomber dans la pauvreté, et impose des coûts élevés d'ajustement (par exemple, en termes de mobilité géographique ou de réduction de salaires) pour les personnes qui retrouvent un travail. Ces coûts d'ajustement peuvent, lorsque les chômeurs ont des contraintes de crédit, conduire à une utilisation inefficace des ressources¹¹. Dans le contexte actuel de récession, le Japon, les États-Unis et certains autres pays, ont étendu la couverture et prolongé la durée de l'assurance chômage. Le Japon a également étendu une allocation aux participants à la formation professionnelle aux personnes non éligibles à l'assurance chômage dont le revenu et le patrimoine restent en dessous d'un certain niveau et les États-Unis ont augmenté le financement des programmes de formation sous le *Workforce Investment Act*.

Allocations sans mesures d'activation

Bien que les systèmes d'indemnisation de type européen aient été relativement efficaces pour empêcher les personnes d'âge actif de tomber dans la pauvreté en raison du chômage ou d'autres obstacles au travail à court terme, ils ont souvent conduit à long terme à des taux élevés de dépendance aux prestations et à des dépenses importantes. Là où le versement d'allocations n'a été accompagné que de mesures d'activation limitées¹² après la première crise pétrolière du début des années 70, le nombre de bénéficiaires a souvent doublé ou triplé par rapport à celui de la période précédente. Après l'introduction dans certains pays (par exemple, Royaume-Uni et France) d'une nouvelle prestation d'aide sociale financée au niveau national, le nombre de bénéficiaires a souvent augmenté avec le temps – une décennie ou plus – pour atteindre des niveaux deux à trois fois supérieurs à ceux des premières années de versement de la prestation, une partie des bénéficiaires étant des chômeurs et une autre partie des personnes inactives au sens de l'enquête sur la population active¹³. Des problèmes importants se sont aussi posés dans

-
10. Bien que le chiffre pour le Japon dans le tableau 1 indique un faible taux de couverture, il faut noter que les mécanismes d'ajustement du marché du travail, dans le secteur privé, ont tendance à limiter le niveau du chômage. Le taux de chômage au Japon est depuis des décennies en dessous des taux de la plupart des autres grands pays de l'OCDE. En 2009, le taux de chômage au Japon a atteint 5 %, comparé à 8 % ou 9 % dans les autres pays du G7.
 11. Par exemple, un chômeur ayant des contraintes de crédit peut avoir à déménager, même si, compte tenu des coûts que cela représente, il serait plus efficace d'attendre quelques mois pour qu'un emploi vacant se crée au niveau local.
 12. Des pays comme la Norvège et la Suède n'ont jamais abandonné les efforts de remise au travail des chômeurs, même si l'intensité de ces mesures a parfois diminué ; d'autres, comme l'Allemagne, l'Autriche et la Finlande, ont toujours maintenu des mesures d'activation, en particulier l'orientation directe des demandeurs d'emploi vers les postes vacants. Mais certains pays de l'OCDE ont assujéti le versement des allocations chômage à peu de conditions, par exemple le pointage à distance ou dans un bureau d'administration des prestations sans suivi du placement ou de la recherche d'emploi.
 13. La prestation d'aide nationale introduite en 1947 au Royaume-Uni comptait en moyenne 48 000 bénéficiaires dans les années 50 et 96 000 en 1960-65, alors que la prestation complémentaire qui lui a succédé comptait en moyenne 136 000 bénéficiaires à la fin des années 60 et 233 000 de 1970 à 1973 ; la progression était donc très importante même avant la grande récession des années 70. Le revenu

les systèmes où une période de cotisations relativement courte permet d'accéder à une période relativement longue d'indemnisation du chômage : à certaines périodes, le recours (souvent le recours répété) à l'assurance chômage s'est rapidement accru. C'est notamment ce qui s'est produit au Canada, au Danemark (en particulier dans les années 80), en Finlande et en Suède (en particulier dans les années 90) et probablement dans une certaine mesure au Japon et récemment en Espagne¹⁴.

Couverture des prestations avec mesures d'activation

Un argument essentiel avancé pour justifier les mesures d'activation est qu'elles peuvent partiellement ou totalement inverser la progression du nombre de bénéficiaires visée plus haut. Par exemple, le Royaume-Uni comptait environ 3 millions de bénéficiaires d'allocations chômage au milieu des années 80 alors qu'aux États-Unis plus de 3 millions d'adultes bénéficiaient de l'aide sociale après 1973 (chiffre qui a brièvement augmenté pour dépasser 4 millions au début des années 90) : dans les deux cas, après le renforcement des stratégies d'activation, les effectifs ont diminué et, depuis 2001 (jusqu'au moins au milieu de 2008), ils sont restés aux alentours d'un million. La Nouvelle-Zélande a introduit plusieurs mesures d'activation pour accompagner les allocations de chômage en 2003 (OCDE, 2005) et, en 2007, le nombre de bénéficiaires de ces allocations avait diminué au moins du quart de son niveau de 2002¹⁵. Inversement, dans les pays où les systèmes d'indemnisation sont relativement généreux et associés à des mesures d'activation intensives, comme le Danemark, la Norvège, la Suède et la Suisse, l'expérience donne à penser que le relâchement des principes d'activation par le passé a conduit à une augmentation de la persistance du chômage.

Dans ces cas, même des mesures d'activation coûteuses peuvent générer une réduction nette des coûts pour le secteur public. Cependant, l'association des prestations et des mesures d'activation peut aussi se justifier plus largement pour des raisons de bien-être social :

- Elle permet, durant une période de chômage, de protéger le revenu de tous ceux qui en ont véritablement besoin, tout en assurant que les chômeurs recherchent un travail aussi intensément qu'ils le feraient sans indemnisation, évitant ainsi la perte de production intervenant lorsqu'on laisse jouer les effets de désincitation.
- Les mesures d'activation augmentent sensiblement le recours par les demandeurs d'emploi aux services formels d'aide à la recherche d'un emploi :

minimum d'insertion de la France (RMI), introduit en 1988, comptait 422 000 bénéficiaires fin 1990, 940 000 fin 2000 et près de 1 million fin 2008 (chiffres estimés en métropole). L'OCDE (2003) et Grubb *et al.* (2007) notent des expériences similaires dans plusieurs autres pays de l'OCDE.

14. En Espagne, des contributions importantes sont exigées (12 mois au minimum, ouvrant droit à quatre mois allocations), mais les actifs restent des années employés en contrats temporaires et acquièrent des droits aux allocations longues avant d'avoir trouvé un emploi stable.
15. Bien que les diminutions de ce type puissent toutefois être en partie expliquées par des facteurs autres que les mesures d'activation, par exemple l'état du cycle d'activité, les diminutions n'ont pas été totalement inversées durant les récessions qui ont suivi et il est plausible que l'activation ait joué un rôle significatif.

- Dans certains cas, le recours à l'aide formelle est plus efficace que la recherche indépendante d'un emploi, car le SPE dispose d'informations et d'une expertise du marché du travail que n'a pas le chômeur¹⁶ ;
 - Le recours aux services formels d'aide permet au SPE de disposer d'informations sur la disponibilité pour l'emploi des demandeurs, ce qui améliore le ciblage des allocations chômage ;
 - L'aide formelle permet d'encourager et de suivre l'entrée dans un emploi formel, alors que la recherche d'emploi non aidée aboutira vraisemblablement à l'entrée dans un emploi informel non déclaré.
- Lorsque le nombre d'allocataires est maintenu à un bas niveau grâce à des mesures d'activation, une aide plus intensive peut être fournie aux demandeurs d'emploi qui en ont le plus besoin¹⁷.

3. Problèmes communs de mise en œuvre et solutions éventuelles

Diversifier la boîte à outils

Avant la première crise pétrolière du début des années 70, la pratique consistant à orienter directement les chômeurs inscrits vers les offres d'emploi à plein temps était souvent suffisante pour maintenir les taux de chômage à des niveaux assez faibles, voire très faibles. Depuis lors, les mesures suivantes ont généralement été ajoutées à la boîte à outils de l'activation :

- *Suivi de la recherche d'emploi.* En principe, la recherche d'emploi indépendante devrait aboutir à des placements correspondant mieux aux préférences personnelles. Cependant, il reste assez difficile d'observer et de documenter la qualité des efforts indépendants de recherche d'emploi.
- *Le plan d'action individuel,* par lequel le conseiller du SPE étudie avec le demandeur d'emploi les options possibles pour sortir du chômage, du moins temporairement, et obtient son engagement à l'égard d'une stratégie particulière.
- *La période d'indemnisation active,* approche en vertu de laquelle après une durée de chômage donnée (par exemple six à 18 mois), et si aucune autre mesure n'a été convenue, le demandeur d'emploi est automatiquement orienté vers un PAMT (programme de création d'emploi ou programme choisi par le conseiller)¹⁸.

16. En théorie, les demandeurs d'emploi ont tout intérêt à profiter de l'aide formelle à la recherche d'emploi quand elle sera efficace, mais, dans la pratique, certains chômeurs sont mal informés des services disponibles.

17. Par exemple, avec un faible nombre d'allocataires, la fourniture de services sociaux et d'emploi en équipes – plusieurs conseillers pouvant s'occuper d'un même candidat – peut devenir une pratique courante du SPE. À la fin des années 90, une telle pratique était signalée par l'Islande et le Luxembourg, qui avaient des taux de chômage d'environ 3 %. Récemment, la Nouvelle-Zélande, qui comptait en juin 2007 39 000 allocataires (des allocations *Unemployment-related and Emergency*), moins de 1.5 % de la population d'âge actif, a mis en place des *Community Links Centers*, qui fournissent des services intégrés de ce type.

18. Depuis 2007, l'entrée dans la période d'indemnisation active intervient au Danemark après six mois de chômage pour les moins de 30 ans et après neuf mois autrement (Kvist *et al.*, 2008). Les autres exemples

- *Suivi plus attentif des critères d'admissibilité et de leur mise en œuvre.* Il s'est agi notamment d'ajouter de nouveaux critères, comme la recherche indépendante d'un travail, de préciser la façon d'appliquer les principes généraux à des situations spécifiques, de réexaminer le barème des sanctions (par exemple, sanction peu rigoureuse pour la première infraction) et de mettre en place des procédures opérationnelles pour notifier les infractions potentielles et prendre des décisions de sanction.

Les principes du plan d'action individuel et de la période d'indemnisation active peuvent être associés pour former une sorte de période « passerelle », durant laquelle le plan d'action individuel est établi et mis en œuvre avant l'entrée dans la période d'indemnisation active¹⁹. Au cours de cette période :

- Étant donné qu'un chômage de longue durée conduisant à la participation obligatoire à un PAMT qu'ils n'ont pas choisi n'est pas l'option la plus attrayante, les demandeurs d'emploi sont incités à rechercher du travail ou une possibilité de participation à un programme plus intéressant ;
- La possibilité de choix offerte au demandeur d'emploi permet d'adapter les solutions retenues aux préférences du bénéficiaire, les conseils prodigués permettant par ailleurs au demandeur d'emploi d'effectuer son choix en connaissance de cause ;
- Le processus par lequel les conseillers présentent les différentes options, et les demandeurs d'emploi s'informent des implications de chacune d'entre elles, contribue à mettre en évidence les éléments faisant obstacle à l'emploi du candidat ;
- Si le demandeur d'emploi ne parvient toujours pas à choisir une option particulière, le conseiller peut procéder à une orientation directe en étant relativement bien informé.

Complexité du système d'indemnisation et variation individuelle de l'employabilité

Les éléments faisant obstacle à l'emploi varient d'échelle et de nature suivant les cas. Les pays de l'OCDE ont créé plusieurs catégories de prestations pour les personnes qui ne sont pas immédiatement disponibles pour un travail à plein temps, ou sont temporairement non disponibles pour un travail : indemnités d'assurance maladie à court

de cette approche sont la « Mutual Obligation » en Australie (avec comme option par défaut le programme « Work for the Dole »), les « New Deals » au Royaume-Uni et la garantie d'activité en Suède. La Finlande, la Suisse et les Pays-Bas ont introduit des systèmes en partie semblables. Cependant, l'Autriche, la Norvège et, plus récemment, la Suisse, parmi les pays européens, gèrent l'orientation vers les PAMT par le biais de conseils individuels, sans prévoir un délai particulier pour l'entrée dans un programme.

19. La période « passerelle » (« Gateway » période) est une caractéristique des New Deals du Royaume-Uni. Kvist *et al.*, (2008) signalent qu'au Danemark, « l'obligation d'activation n'est pas immédiatement applicable au début de la période [d'indemnisation active] », c'est-à-dire qu'il y a une période durant laquelle le demandeur d'emploi peut rechercher d'autres solutions avant le premier aiguillage obligatoire vers un PAMT.

terme, prestations d'invalidité, prestations en cas de personnes à charge²⁰, prestations de préretraite et autres catégories mineures²¹. Cependant, les principaux facteurs déterminant la disponibilité s'inscrivent dans un continuum, certaines personnes étant proches de la frontière entre deux types de prestation²². Ainsi, certains bénéficiaires peuvent avoir été mal orientés, ou bien avoir vu leur situation changer au cours du temps. De ce fait, certaines personnes bénéficiant d'une allocation chômage se heurteront à des obstacles plus importants que d'autres qui bénéficient d'une prestation d'inactif, d'où la nécessité d'une approche flexible pour l'application des critères d'activation.

Mais d'autre part, pour que les règles soient considérées comme justes et crédibles et pour faciliter le suivi par la direction du SPE de leur mise en œuvre systématique par les bureaux locaux, il est souvent préférable de les appliquer uniformément entre tous les membres d'un groupe cible donné. Afin de concilier la nécessité de règles rigides et l'impératif de flexibilité, on peut notamment :

- Veiller à ce que la structure des prestations reste raisonnablement simple et assurer un contrôle approprié pour l'accès aux prestations d'inactifs ;
- Coder les caractéristiques supplémentaires des demandeurs d'emploi dans les registres de l'emploi et de l'invalidité. Dans la plupart des pays, un certain pourcentage des bénéficiaires d'allocations chômage sont classés parmi les personnes souffrant de handicaps, reconnus par les procédures du SPE. De même, il faut un certain codage des personnes inscrites dans les registres de l'invalidité, afin d'identifier celles qui sont en mesure de travailler au moins à temps partiel ou qui peuvent participer à des entretiens, etc. ;
- Formuler des directives claires quant aux circonstances particulières dans lesquelles les demandeurs d'emploi peuvent être exemptés des différentes obligations.

Dispositifs institutionnels

L'OCDE recommande depuis longtemps l'intégration des fonctions de placement et d'indemnisation du chômage du SPE. D'après les expériences nationales, plusieurs dispositifs institutionnels peuvent jouer un rôle critique. Dans chaque cas, il ne faut pas oublier que ces dispositifs n'interviennent pas directement sur le marché du travail. Ils ont néanmoins une incidence sur son fonctionnement, car ils facilitent et motivent l'adoption et la mise en œuvre de mesures d'activation efficaces.

-
20. Essentiellement les parents isolés ayant des jeunes enfants à charge, qui reçoivent une aide sociale et non une allocation spécifique dans beaucoup de pays.
21. La plupart des pays versent aussi des prestations distinctes de maternité et de réadaptation médicale.
22. Comme en témoignent les différences entre les pays des effectifs de bénéficiaires et les différences dans les règles applicables quant à l'âge du plus jeune enfant qui fait entrer en jeu une obligation de recherche d'emploi pour un parent isolé.

Décentralisation du financement des prestations

Le financement local des prestations – dans les pays de l'OCDE, essentiellement les prestations d'aide sociale²³ – tend à être associé à de faibles effectifs de bénéficiaires. Le tableau 2 énumère les pays où les prestations d'aide sociale sont partiellement ou totalement financées à des niveaux inférieurs au niveau national ou fédéral (c'est-à-dire par les régions ou les municipalités).

Tableau 2. Pays de l'OCDE où le financement des prestations d'aide sociale pour les chômeurs et/ou les parents isolés relève des administrations infranationales, 2005

Autriche	Niveau régional	Niveau régional	100%
Belgique	Niveau municipal/national ^c	Niveau municipal	35% to 50% ^d
Canada	Niveau régional	Niveau régional	100%
Danemark	Niveau municipal/national ^c	Niveau municipal	50%
Hongrie	Niveau national	Niveau municipal	10%
Japon	Niveau municipal/régional/national ^e	Niveau municipal	25%
Pays-Bas	Niveau municipal/national ^c	Niveau municipal	100%
Norvège	Niveau municipal	Niveau municipal	100%
Espagne ^f	Niveau régional	Niveau régional	100%
Suède	Niveau municipal	Niveau municipal	100%
Suisse	Niveau municipal/régional ^g	Niveau municipal ^g	100%
États-Unis ^h	Niveau régional	Niveau régional	100%

- a) L'Islande et le Luxembourg ne sont pas cités en raison de leur faible population totale. La Grèce, l'Italie, la Pologne, le Mexique et la Turquie ne sont pas cités car il y a peu d'aide sociale. En France, le financement du RMI a récemment été décentralisé aux départements, mais cette mesure est en partie compensée par une subvention nationale qui est calculée en fonction du pourcentage de bénéficiaires du RMI dans la population du département (système de péréquation). En Allemagne, l'aide sociale est financée essentiellement au niveau municipal, mais les personnes qui sont considérées comme en mesure de travailler sont habilitées à recevoir une allocation chômage financée au niveau national (UB II). En Finlande, la situation en 2005 était similaire bien que, dans certains cas, l'aide sociale financée au niveau municipal soit versée en complément de la prestation d'assistance chômage financée au niveau national.
- b) Cette colonne concerne la charge de financement représentée par tout bénéficiaire marginal (supplémentaire) de l'aide sociale qui ne participe pas à un programme d'activation. Dans certains cas, un transfert de l'État ou de l'administration fédérale qui ne varie pas avec les coûts effectifs est prévu pour couvrir une partie des coûts supportés au niveau local et dans d'autres cas l'administration de l'État ou l'administration fédérale finance les indemnités versées aux participants à des PAMT, mais ces éléments ne sont pas pris en comptes.
- c) L'administration a lieu au niveau municipal, mais la législation nationale régit les taux des prestations et certains autres aspects du système.
- d) En Belgique, l'administration centrale prend en charge 50 % du financement, 60 % pour les municipalités comptant plus de 500 bénéficiaires et 65 % pour celles comptant plus de 1 000 bénéficiaires.
- e) L'administration a lieu aux niveaux municipal et régional, mais la législation nationale régit les taux des prestations et certains autres aspects du système.
- f) En Espagne, l'aide sociale n'est pas nécessairement disponible dans toutes les régions.
- g) En Suisse, l'aide sociale est régie par la loi des cantons, mais est administrée et financée essentiellement au niveau municipal.
- h) La classification « régionale » concerne la TANF, prestation versée essentiellement aux familles monoparentales. Bien que l'administration et le financement à la marge relèvent essentiellement des États, le cadre fédéral joue aussi un rôle important (voir la source pour plus de précisions). Les États-Unis ont également un programme de coupons alimentaires financé par l'administration fédérale, qui n'est pas en principe un programme de remplacement du revenu.

Source : Eardley *et al.* (1996), données mises à jour ou confirmées par des sources plus récentes et, pour le Canada, Gray (2003) ; pour la Hongrie, fichier par pays spécifique sur le site www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires ; pour les Pays-Bas, van Berkel (2006) ; pour l'Espagne, Arriba et Ibáñez (2002) ; pour les États-Unis, Ways et Means (2008).

23. Aux États-Unis, l'assurance chômage est financée essentiellement au niveau des États, mais cela est exceptionnel.

Les pourcentages des bénéficiaires de prestations d'aide sociale pour lesquels celles-ci remplacent le revenu²⁴, se situent pour l'essentiel entre 2 et 5 % lorsque les prestations sont financées entièrement au niveau national, de 1 à 2 % lorsqu'elles sont financées entièrement au niveau régional, ou en partie au niveau municipal, et légèrement au-dessous de 1 % en Norvège et en Suède, où elles sont financées entièrement au niveau municipal (et revêtent aussi un caractère discrétionnaire, même si des directives nationales non contraignantes existent). Le Canada et les Pays-Bas s'écartent de ce schéma, avec des pourcentages plus élevés²⁵.

Les tendances observées dans les pays qui ont modifié les dispositifs de financement corroborent l'idée selon laquelle le financement au niveau local et régional réduit les effectifs de bénéficiaires. Entre 1994 et 2005, les taux d'indemnisation des adultes ont diminué de près de moitié au Canada et des deux tiers aux États-Unis, après l'introduction d'un financement intégralement régional dans ces deux pays en 1996. En Europe, les Pays-Bas sont passés d'un financement municipal de 10 % avant 2001 à un financement local intégral à partir de 2004, alors qu'en Finlande, les municipalités doivent prendre en charge, depuis 2006, 50 % de l'aide aux chômeurs de longue durée. Suite à ces modifications, on a encore observé une diminution des effectifs de bénéficiaires pendant plusieurs années²⁶. Dans chaque cas, on peut avancer que la décentralisation du financement a soutenu et encouragé l'introduction et la mise en œuvre de mesures d'activation²⁷.

Transfert de l'administration des prestations financées au niveau national

En Belgique (depuis 1980), au Canada (progressivement depuis 1996), en Espagne (depuis 1998-2002) et en Suisse (dès le début), les allocations d'assurance chômage sont financées au niveau national, mais ce sont les administrations régionales qui gèrent les services de placement et nombre des PAMT. Cette organisation peut générer un problème de « passager clandestin » : si les autorités régionales ne mettent pas en place des mesures d'activation et que le chômage augmente au niveau de la région, les coûts en termes de

-
24. C'est-à-dire compte non tenu des cas où l'aide sociale est versée en complément d'une source primaire différente de revenu (soit une autre prestation, soit une faible rémunération au titre d'un travail à temps partiel).
25. Au Canada, le pourcentage de la population d'âge actif percevant des allocations financées au niveau national est faible par rapport à la moyenne internationale, de sorte que l'aide sociale a un rôle plus important à jouer. En outre, vu que deux régions, l'Ontario et le Québec, représentent 62 % de la population et 71 % des bénéficiaires de l'aide sociale, le financement reste encore assez proche d'un financement au niveau national. Aux Pays-Bas, ce n'est que depuis 2004 que les prestations d'aide sociale sont financées dans leur intégralité par les municipalités et l'impact à long terme n'est pas encore connu. Au Japon, bien que les taux de bénéficiaires de prestations autres soient peu importants, « l'aide sociale de l'État est assujettie à des conditions assez strictes de ressources et montants d'actifs, ce qui explique sans doute pourquoi elle n'est versée qu'à un faible pourcentage de la population » (NIPSSR, 2007): avant de demander cette allocation, les personnes concernées devront souvent faire d'abord appel à d'autres membres de leur famille et vendre des actifs.
26. La diminution des effectifs de bénéficiaires de l'aide sociale/assistance chômage dans ces pays européens pourrait être inversée dans la récession actuelle, encore que la récession du début des années 2000 n'ait guère eu d'incidence sur le nombre de bénéficiaires au Canada et aux États-Unis.
27. On peut citer comme exemples les pratiques du « work-first » (travailler d'abord) et du « workfare » (réinsertion sur le marché du travail) privilégiées par certaines municipalités des Pays-Bas, qui sont décrites dans Tergeest et Grubb (2006). Aux États-Unis, la réduction du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale peut aussi être en partie attribuée à l'expansion du dispositif fiscal fédéral de l'Earned Income Tax Credit.

prestations et de financement de certains PAMT (par exemple, réductions des cotisations sociales pour les employeurs qui embauchent un chômeur de longue durée) sont supportés par l'administration nationale ou fédérale. Les administrations régionales sont peu incitées à coopérer avec l'administration nationale en charge de l'indemnisation pour assurer le respect des règles de disponibilité pour un travail, ce qui fait craindre qu'aucun des deux niveaux d'administration ne s'occupe de l'activation des chômeurs²⁸.

En Suisse, le SPE reste dans la pratique rattaché pour partie à l'administration centrale, avec un système d'information d'envergure nationale et le maintien par le ministère fédéral d'une fonction d'évaluation et d'orientation des services de l'emploi des cantons. Les administrations des cantons sont généralement en accord avec cette approche. En outre, le financement des PAMT est, dans une plus ou moins grande mesure, à la charge des cantons, alors que les crédits budgétaires fédéraux, versés par chômeur aux SPE régionaux, diminuent à mesure que le chômage s'accroît : cela incite les cantons à maintenir le chômage à un bas niveau. L'expérience de l'Espagne depuis que la gestion des services de placement a été confiée aux régions corrobore l'idée selon laquelle cette tendance augmente le nombre de bénéficiaires : de 2000 à 2008, le chômage a diminué de 5 % d'après l'enquête sur la population active, alors que les effectifs de bénéficiaires se sont accrus de 66 %²⁹.

Une question similaire se pose en République tchèque, où les prestations d'aide sociale sont financées au niveau national, alors que l'administration de ces prestations est confiée aux bureaux gérés par les municipalités³⁰.

Intégration des fonctions de placement et d'administration des allocations

Le degré d'intégration entre les fonctions de placement et d'administration des allocations chômage du SPE varie fortement suivant les pays :

- Les pays où ces fonctions sont institutionnellement intégrées sont notamment l'Autriche, la France (depuis 2008), l'Allemagne³¹, la Grèce, le Japon, le

-
28. Les taux élevés de chômage dans ces pays peuvent être attribués, en partie, à l'absence relative de mesures d'activation pour les bénéficiaires de l'assurance chômage, mais ils sont aussi influencés par d'autres facteurs, comme par exemple : la durée illimitée du versement des prestations en Belgique, le rôle de l'aide sociale dans le soutien aux chômeurs de longue durée au Canada, la dualité du marché du travail et le chômage des jeunes (sans prestations) en Espagne.
29. Les statistiques susmentionnées concernent les effectifs mensuels moyens de bénéficiaires, non compris la *Renta activa de inserción*, qui a été créée après 1999. D'après certaines études, au moment du transfert des responsabilités, « l'absence d'échange d'informations entre le service public de l'emploi de l'INEM et les communautés autonomes auxquelles cette compétence a été transférée... a eu une incidence négative sur la coordination de la gestion de l'offre et de la demande, qui a amené à négliger certaines vacances d'emploi non satisfaites » et « la mise en œuvre par les communautés autonomes de la coordination verticale pour la sécurité sociale est inégale et compromet l'objectif d'ajustement financier qui sous-tend l'action de l'État en matière de contrôle des dépenses » (Gavira et Gonzalez, 2002).
30. En 2007, l'administration nationale a proposé de fusionner l'administration de l'aide sociale avec le réseau national de bureaux de l'emploi, mais les municipalités se sont opposées à cette fusion (Kalužná, 2008a).
31. On notera qu'en Allemagne, après l'intégration de l'aide sociale et de l'assurance chômage en 2005 pour créer l'aide aux chômeurs « UB II », il a été décidé, suite à un intense débat politique, que, dans certaines régions, les municipalités gèreraient les bureaux de placement pour les bénéficiaires de l'UB II, qui est financée au niveau national.

Luxembourg, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la République slovaque (depuis 2004³²) et le Royaume-Uni ;

- En Finlande, au Portugal, en Suède et en République tchèque, pour les prestations d'assurance chômage seulement, le service de placement est responsable d'évaluer la recherche d'emploi et la disponibilité pour le travail. Au Danemark et en Suisse, les caisses d'assurance chômage génèrent elles-mêmes des données sur la disponibilité des demandeurs d'emploi, mais se fondent généralement encore sur les données présentées par le service de placement³³ ;
- En Irlande, en Belgique, en Espagne et (pour les prestations d'assurance chômage) au Canada, l'administration distincte chargée de l'indemnisation génère la plupart des données sur la recherche d'emploi et la disponibilité pour un travail des demandeurs d'emploi. De manière générale, les services de l'emploi ne se considèrent pas responsables du suivi de la disponibilité pour un travail des demandeurs d'emploi dont ils s'occupent, ni de la communication de données à cet égard à l'administration chargée de l'indemnisation³⁴.

La plupart des pays des premier et deuxième groupes ci-dessus mettent en œuvre des mesures d'activation vigoureuses et ont enregistré récemment des taux de chômage assez faibles³⁵. L'expérience de la République slovaque, qui a fusionné en 2004 les bureaux de l'emploi avec les agences d'aide sociale anciennement responsables de l'administration des prestations, corrobore l'idée selon laquelle ce type de réorganisation contribue à une baisse du nombre de bénéficiaires : le taux de chômage a diminué rapidement pour tomber de 18.2 % en 2004 à 9.5 % en 2008. Dans le cas du Royaume-Uni, qui a regroupé les fonctions de placement et d'indemnisation à la fin des années 80 (après les avoir séparées en 1971), le taux de chômage a reculé progressivement, pour tomber de 3 points environ au-dessus de la moyenne non pondérée de l'OCDE au milieu des années 80 à 1.5 point au-dessous en 2000.

Trois pays – la Nouvelle-Zélande (*Work and Income New Zealand*), la Norvège (NAV) et le Royaume-Uni (*Jobcentre Plus*) – ont maintenant intégré la fonction de placement non seulement avec la gestion des allocations chômage, mais aussi avec la gestion des prestations au titre de parent isolé, de l'aide sociale et de l'invalidité. Dans la plupart des autres pays, l'administration des différentes prestations pour les personnes en

-
32. Plus précisément, les bureaux de l'emploi ont été fusionnés avec l'administration en charge des prestations d'aide sociale, qui sont en fait les principales allocations chômage en République slovaque. En décembre 2006, on comptait 22 000 bénéficiaires de l'assurance chômage et 484 000 adultes bénéficiaires de l'aide sociale non habilités à recevoir l'indemnité de protection (qui est versée en cas de vieillesse, invalidité, maladie pendant plus de 30 jours, prise en charge à plein temps d'une personne très handicapée et parent isolé ayant un enfant de moins de 31 semaines) (Kalužná, 2008b).
33. Au Danemark, le ministère du Travail a établi en 1994 un système de surveillance de l'application par les caisses des critères d'admissibilité.
34. Il est difficile de dire, dans le cas de l'Espagne, si l'administration nationale chargée de l'indemnisation ou le service régional de placement génèrent activement des données sur la recherche d'emploi et la disponibilité pour un travail des demandeurs d'emploi. En Australie et aux Pays-Bas, la situation est compliquée par le rôle joué par les prestataires de quasi-marché, alors que les dispositifs aux États-Unis varient localement.
35. L'Allemagne des années 90, avant les réformes Hartz, est une exception à cet égard, le SPE n'ayant pas mis en place de rigoureuses règles d'obligation mutuelle et le chômage se situant à un niveau élevé.

âge de travailler se partage entre diverses institutions, de sorte qu'une intégration complète avec la fonction de placement est rarement possible. Cependant, la coordination peut être améliorée grâce à l'approche du « guichet unique », qui permet de regrouper les bureaux des différentes institutions en un même lieu sans que leurs structures de financement soient intégrées. La nouvelle organisation de la Norvège, NAV, regroupe trois anciennes institutions : l'Organisation nationale d'assurance, le Service national de l'emploi et le Système municipal de protection sociale (Duell *et al.*, 2009).

4. Mesures prises par les autorités face au ralentissement de l'activité

Menaces pesant sur les stratégies autrefois efficaces

Dans nombre de pays, y compris dans ceux où les allocations d'assurance chômage sont généreuses et où des prestations d'aide sociale peuvent être perçues sur une longue durée, les mesures d'activation aujourd'hui en place permettent de contrer de façon assez efficace l'effet de désincitation à la recherche d'un travail exercé par le système de prestations³⁶. Mais ces mesures pourraient perdre de leur efficacité en période de récession, car, avec l'augmentation du chômage, les SPE doivent réduire la fréquence de leurs interventions auprès des différents demandeurs d'emploi :

- Sauf si les effectifs des SPE et le nombre de PAMT sont augmentés proportionnellement à l'accroissement du chômage, la fréquence et/ou l'intensité des interventions des services de l'emploi, comme les consultations d'orientation et la participation du chômeur aux PAMT, marqueront un recul ;
- En période de récession, le nombre d'offres d'emploi notifiées diminue et celui des vacances non satisfaites sur les registres des SPE chute fortement, se stabilisant aux alentours d'un tiers ou de la moitié de son niveau le plus élevé. Si les effectifs de chômeurs doublent, le nombre de vacances d'emploi par chômeur diminue encore plus brutalement. La baisse de la fréquence à laquelle le SPE exige des chômeurs qu'ils acceptent des emplois faiblement rémunérés peut réduire l'incitation à accepter des offres d'emploi même légèrement plus attractives, ou l'incitation à rechercher activement des emplois mieux rémunérés³⁷.

36. On peut observer, en effet, que les pays où les prestations sont généreuses n'enregistrent pas systématiquement de forts taux de chômage, même s'ils tendent à avoir des niveaux relativement élevés de dépenses au titre des PMT. A l'échelon microéconomique, Eriksson *et al.* (2002) signalent qu'en Finlande et en Norvège, le fait de bénéficier d'une allocation chômage accroît la recherche d'emploi signalée par l'intéressé lui-même. Ce résultat pourrait être dû à l'étroite surveillance exercée sur les demandeurs d'emploi par les bureaux de l'emploi dans ces pays (bien que les conditions d'octroi des allocations qui sélectionnent les travailleurs les plus attachés au marché du travail, et la sur-notification d'actions de recherche d'emploi puissent aussi jouer un rôle).

37. Ljungqvist et Sargent (1995) présentent un modèle dans lequel les offres d'emploi aux chômeurs peuvent être contrôlées avec une sanction en cas de refus mais, en raison des contraintes de ressources, la probabilité d'un contrôle diminue lorsque les taux de chômage sont élevés. Dans ce modèle, ils montrent qu'« un choc macroéconomique temporaire peut déplacer de façon permanente l'économie d'un équilibre de faible chômage à un équilibre de chômage élevé ». D'après les auteurs, en Suède « des contrôles directs ont été appliqués pour remédier aux distorsions des incitations résultant d'une indemnisation généreuse du chômage. Cependant, il devient quasiment impossible de suivre de près les 13 % de la population active n'exerçant plus actuellement un emploi régulier ».

Par le jeu de l'un ou l'autre de ces mécanismes, les mesures d'activation qui permettraient de contrer l'effet de désincitation exercé par le versement d'allocations avant la récession pourraient ne plus être aussi efficaces en période de récession. Il importe donc de redoubler d'efforts pour préserver autant que possible l'efficacité de ces mesures en période de ralentissement de l'activité.

Par le passé, les programmes du marché du travail, actifs et passifs, ont parfois été financés sur le budget de la même caisse. Dans ce cas, l'augmentation des dépenses au titre des programmes passifs, liée à l'exercice des droits aux allocations, peut contraindre les gestionnaires du budget à réduire les dépenses actives. Ce résultat pervers devrait être évité au moyen de financements de l'administration centrale pour les dépenses actives et/ou de prêts à la caisse d'indemnisation du chômage³⁸.

La mobilité des travailleurs, non seulement entre employeurs mais entre les professions, les secteurs, les régions et les pays, joue un rôle central dans les processus d'ajustement du marché du travail, et l'une des principales fonctions d'un SPE efficace est de faciliter cette mobilité. La récession crée des besoins et des possibilités de mobilité liés à la restructuration industrielle et aux évolutions divergentes des marchés du travail nationaux. Dans beaucoup de pays, le site web du SPE détient une part dominante dans le marché des offres d'emploi en ligne. Pour le recrutement international, le SPE peut aider les employeurs avec ses contacts officiels. En Europe, le réseau EURES facilite la mobilité entre pays ainsi que le travail frontalier.

Augmentation des ressources pour les mesures d'activation

Pour répondre aux enjeux suscités par le ralentissement économique, plusieurs initiatives pourraient être envisagées. Globalement, la récession exige une augmentation des ressources pour l'ensemble des programmes du marché du travail, passifs et actifs³⁹. Les trois domaines où un accroissement des ressources est particulièrement nécessaire, compte tenu de l'aggravation du chômage, sont les suivants :

- *Maîtrise des flux de demandeurs d'emploi* : il devrait y avoir suffisamment de personnel pour maintenir la qualité des services, comme la vérification des droits à indemnisation, l'enregistrement initial des données sur les demandeurs d'emploi, l'établissement de plans d'action individuels et les entretiens avec les candidats à intervalles réguliers, qui sont des mesures d'activation ou des procédures préalables indispensables.

38. Cette question a été étudiée par Bruche *et al.* (1992) eu égard en particulier au système allemand. Aux États-Unis, l'administration fédérale accorde des prêts remboursables sur plusieurs années aux caisses d'assurance chômage des États en cas d'insolvabilité (Levine, 1997). On peut encore craindre que les contraintes de financement ne conduisent à une réduction de la part des programmes actifs dans les dépenses publiques totales au titre des PMT dans certains pays. La Pologne, par exemple, qui finance depuis 2005 une forte augmentation des formations de chômeurs dans le contexte d'une diminution rapide du chômage inscrit, pourrait avoir du mal à maintenir ces financements.

39. Les ressources nécessaires aux différentes interventions et programmes du SPE peuvent être simulées à partir des informations concernant les nouveaux chômeurs, les effectifs totaux de chômeurs ou les effectifs de chômeurs de longue durée. Pour gérer le flux de nouveaux chômeurs, ces ressources pourraient devoir être accrues dans de brefs délais. En revanche, bien que le chômage de longue durée soit sans doute appelé à augmenter fortement, les modifications notables de ces effectifs devraient dans une large mesure être prévisibles environ une année à l'avance, en utilisant les données sur les taux de sortie et les taux d'entrée d'il y a 12 mois.

- *Compensation de la diminution des vacances d'emploi notifiées* : le nombre de places dans les programmes à court terme et la diversité de ces programmes, comme la formation à la recherche d'emploi, les formations professionnelles courtes, les formations générales ou de reclassement, les séminaires de motivation et d'information, les clubs d'emploi, les sessions d'essais professionnels et les stages, devraient être accrues, dans la mesure du possible et du raisonnable. La participation à ces programmes peut permettre aux demandeurs d'emploi de satisfaire aux critères d'activité et les conseillers peuvent dans une certaine mesure les orienter vers ces programmes pour tester leur aptitude au travail et maintenir une certaine activité durant une période de chômage qui peut se prolonger⁴⁰.
- *Remettre au travail les chômeurs de longue durée* : les procédures par lesquelles les chômeurs de longue durée entrent dans un processus de transition et une période d'indemnisation active doivent pouvoir s'appuyer sur un volume adéquat de places dans des programmes adaptés à cette catégorie de chômeurs. Les programmes de création d'emplois dans le secteur public sont souvent la solution de dernier recours lorsqu'aucune autre option ne s'est présentée au demandeur d'emploi, mais d'autres types de programmes doivent également rester accessibles.

La mise à niveau des ressources dans les premier et deuxième domaines peut être encouragée en programmant les interventions à des dates particulières de la période de chômage puis en suivant étroitement et prévoyant les résultats, en termes de délais requis pour le traitement des dossiers et de mise en œuvre des autres interventions prévues.

Nouvelles orientations possibles des PAMT

Parmi les orientations nouvelles (ou renouvelées) que les PAMT pourraient prendre durant la crise, on peut citer les suivantes :

- *Les dispositifs d'activité réduite* : ces dispositifs ont été utilisés dans les récessions précédentes et ont récemment été introduits ou élargis dans plusieurs pays. Cependant, des ajustements structurels à long terme impliquant un redéploiement des ressources, y compris le travail, des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion, devraient avoir lieu et il importe d'éviter d'accorder des aides qui ne font que retarder les faillites et les pertes d'emploi, sans les empêcher.
- *Les grands programmes temporaires de travaux publics* : même si la maîtrise du chômage fait partie des objectifs auxquels ces programmes sont censés répondre

40. De nombreux cours et autres programmes de courte durée ont été élaborés par le SPE du Royaume-Uni au début des années 90, lorsque (malgré la stratégie d'activation lancée en 1996), le chômage a atteint des niveaux élevés dans un contexte de récession (pour une liste des programmes menés en 1996-97, voir Finn et Blackmore, 2001). De même, en Finlande, lors d'une période au cours de laquelle le chômage baissait tout en restant supérieur à 11 %, Raisanen et Skog (1998) ont recommandé de réduire la durée moyenne des programmes actifs (six mois), de façon à rendre possible une augmentation de 50 % des nouveaux participants. Il s'agissait notamment de multiplier les cours de formation de courte durée (y compris la formation à la recherche d'emploi en groupe). En outre, la conjugaison de deux ou plusieurs mesures devait devenir une pratique plus courante, permettant une participation totale plus longue de certains demandeurs d'emploi.

lorsqu'ils sont lancés, ils ne sont pas forcément comptabilisés comme mesures du marché du travail⁴¹. Ce type de programme a été utilisé avec un certain succès par les pays nordiques avant les années 90. Pourtant, la Finlande et la Suède ont constaté qu'il devenait progressivement de plus en plus difficile à mettre en œuvre : en Suède, l'emploi aidé a eu tendance à évincer lentement l'emploi non aidé⁴². Les mesures fiscales de relance adoptées par de nombreux pays de l'OCDE pour répondre à la crise actuelle – et en particulier, la composante relative aux dépenses en infrastructure que ces mesures comportent – sont envisagées, à des degrés divers, comme des programmes de travaux publics permettant la création directe d'emplois. L'Espagne a lancé en 2008 un fonds d'État pour l'investissement local dans les communes espagnoles, doté d'un budget total de 8 milliards EUR, qui au 30 juin 2009 avait engagé près de 5 milliards EUR et avait annoncé la création de près de 400 000 emplois.

- *La formation de longue durée*, permettant de mettre à profit la période de temps passée au chômage.
 - Pour l'essentiel, il ressort des évaluations disponibles que les programmes de formation ont un effet net limité, même pour les groupes défavorisés de demandeurs d'emploi et en période de ralentissement économique. Plusieurs facteurs sont en cause, notamment les problèmes de profilage – c'est-à-dire la bonne identification des individus qui font effectivement face à un risque important de chômage de longue durée – et le fait que ces programmes tendent à être plus efficaces, en termes de retour vers l'emploi, au sein d'un marché du travail dynamique, notamment parce que la formation peut être ciblée sur les professions connaissant des pénuries de main-d'œuvre.
 - Toutefois, plusieurs études ont montré que les programmes de formation peuvent avoir un effet positif à long terme (c'est-à-dire au-delà des périodes de un à deux ans qui sont généralement étudiées)⁴³, résultat qui pourrait justifier le recours plus large à la formation pour les chômeurs en temps de récession, lorsque son coût d'opportunité à court terme est relativement faible. En outre, les récessions tendent à accélérer les changements structurels, ce qui implique qu'un nombre particulièrement important de personnes ayant perdu leur emploi peuvent devoir changer de secteur ou de profession pour pouvoir retrouver un travail et doivent donc améliorer leurs compétences.
 - Cependant, certains éléments incitent à la prudence avant de se lancer trop résolument dans une stratégie de « formation en premier lieu ». Une augmentation rapide du nombre de places de formation pourrait en compromettre la qualité. Étant donné qu'il faut du temps pour mettre en place

41. Si les emplois générés par l'investissement public sont explicitement ciblés sur (c'est-à-dire réservés pour) les chômeurs, les salaires versés peuvent être classés comme dépenses sur des PAMT (création directe d'emplois) : sans une telle condition, les emplois sont plutôt comparables à ceux générés par l'investissement public en général, motivé par les considérations de coût-bénéfice ou éventuellement de gestion macroéconomique de la demande.

42. Standing (1988, p. 105) explique qu'en Suède « les difficultés rencontrées pour lutter contre la progression tendancielle du chômage peuvent être illustrées par le fait que, lors de chaque *boom* économique successif, le nombre de participants aux mesures actives du marché du travail a augmenté ».

43. Voir OCDE (2005) et OCDE (2009).

de nouvelles structures de formation, l'augmentation de l'offre de formation devrait, si possible, se faire à partir des programmes existants. Une plus grande implication des prestataires de formation du secteur privé est aussi un moyen de contourner les contraintes de capacité. Si une telle approche est adoptée, un suivi attentif de la qualité et de la pertinence de toute formation financée par des ressources publiques sera indispensable.

Limites à une expansion rapide

Le graphique 1 présente la moyenne non pondérée, pour 17 pays, des dépenses au titre des PAMT en pourcentage du PIB, en 1985, 1990, 1995, 2000 et 2006. Les années 1990 et 2000 sont proches des années durant lesquelles le chômage était au plus bas (pic du PIB) dans la majorité des pays de l'OCDE, les années de chômage élevé se situant en général un à trois (parfois quatre) ans avant 1985 et 1995. Néanmoins, les chiffres montrent que :

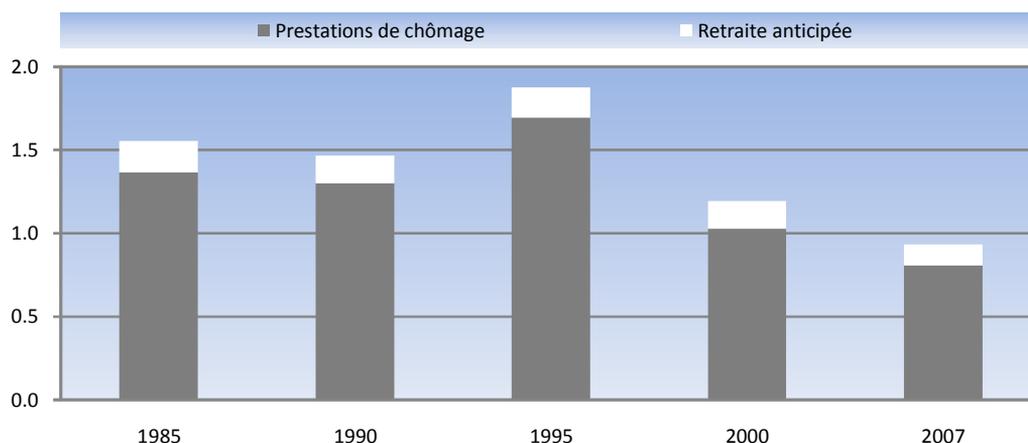
- les dépenses au titre des *allocations de chômage*⁴⁴ ont évolué conformément au chômage ;
- les dépenses au titre de la *préretraite pour des raisons liées au marché du travail* sont restées élevées jusqu'en 1995, mais elles ont diminué progressivement depuis ;
- les dépenses au titre du SPE ont été légèrement inférieures à la tendance en 1990 et 2000, années de faible chômage. Elles se sont accrues en longue période ;
- les dépenses au titre de la *formation sur le marché du travail* ont considérablement progressé jusqu'en 1995 : cette tendance reflète probablement, pour une large part, les mesures correctrices introduites progressivement à partir de la récession des années 70. Après 1995, ces dépenses ont diminué quelque peu en même temps que le chômage ;
- les dépenses au titre des *incitations à l'emploi* ont atteint un niveau élevé en 1995, et malgré une baisse, elles restent plus élevées en 2007 qu'en 1990 ;
- les dépenses au titre des *mesures directes de création d'emploi* ont quasiment diminué de moitié entre 1985 et 1990, et à nouveau entre 1995 et 2000, montrant qu'il est possible de réduire assez rapidement ce type de dépenses : reste cependant à savoir si ces dernières n'auraient pas dû être encore plus faibles en 2000 et en 2007, lorsque la demande de main-d'œuvre était proche d'un niveau record ;
- les dépenses au titre de *l'intégration des handicapés* sont restées stables au fil des années, comme on pouvait s'y attendre compte tenu du caractère moins cyclique de l'effectif du groupe cible.

44. Les données pour les allocations de chômage incluent en principe les allocations ciblées sur les personnes handicapées ou les aides de dernier ressort quand les bénéficiaires doivent être disponibles pour le travail. Pourtant, ces allocations sont souvent omises dans la pratique, et en principe, les données n'incluent pas les groupes non soumis à des mesures d'activation mais qui pourraient l'être.

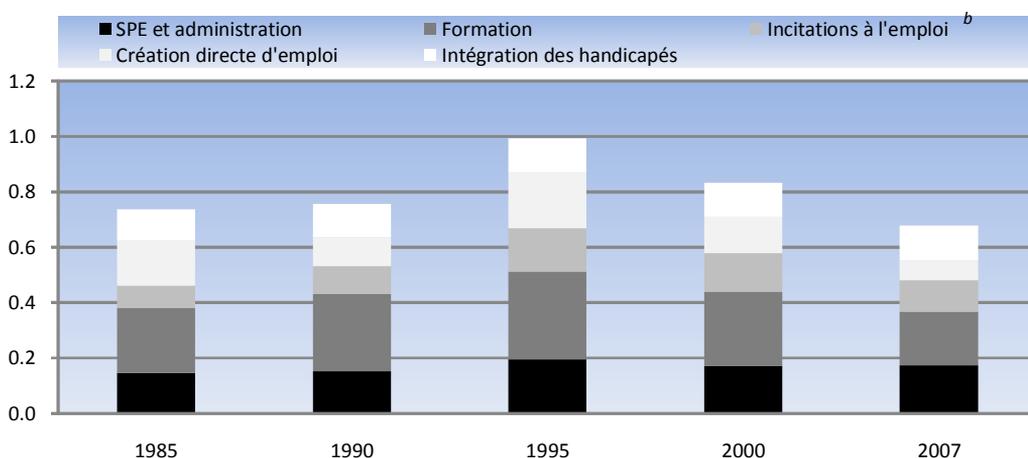
Graphique 1. Évolution des dépenses au titre des programmes actifs et passifs du marché du travail depuis 1985

Dépenses annuelles en pourcentage du PIB

Section A. Dépenses pour les mesures passives



Section B. Dépenses pour les mesures actives



a) Les données indiquées sont des moyennes non pondérées pour l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne, l'Irlande, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande (données 2006 au lieu de 2007), la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse, le Royaume-Uni et les États-Unis.

b) Somme des dépenses pour les incitations à l'emploi, la rotation dans l'emploi et partage de l'emploi et les aides à la création d'entreprise.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

Une étude de l'OCDE (à paraître) constate qu'une augmentation d'un point de pourcentage du chômage est associée, pour deux groupes de pays de l'OCDE (« pays qui s'en remettent au marché » et « autres pays qui ont obtenu de bons résultats ») à un accroissement des dépenses au titre des allocations chômage d'environ 0.2 % du PIB et à une progression des dépenses au titre des PAMT de 0.05 % du PIB, ou moins. En période de récession, les dépenses au titre de ces programmes augmentent donc proportionnellement moins, de sorte que leur part dans le total des dépenses relatives aux programmes du marché du travail tend à diminuer.

Le graphique 2 présente l'évolution des dépenses effectuées au titre des programmes actifs et passifs du marché du travail dans 14 pays de l'OCDE pour lesquels des données (sans rupture statistique majeure) sont disponibles. Dans ces pays, les mouvements conjoncturels (et dans une certaine mesure, les tendances de plus long terme) des dépenses passives, en pourcentage du PIB, suivent les évolutions du taux de chômage. Aux États-Unis et au Canada, les variations cycliques des dépenses passives précèdent celles du chômage, sans doute à cause de la courte durée des prestations d'assurance chômage. En ce qui concerne les dépenses actives, il ressort que :

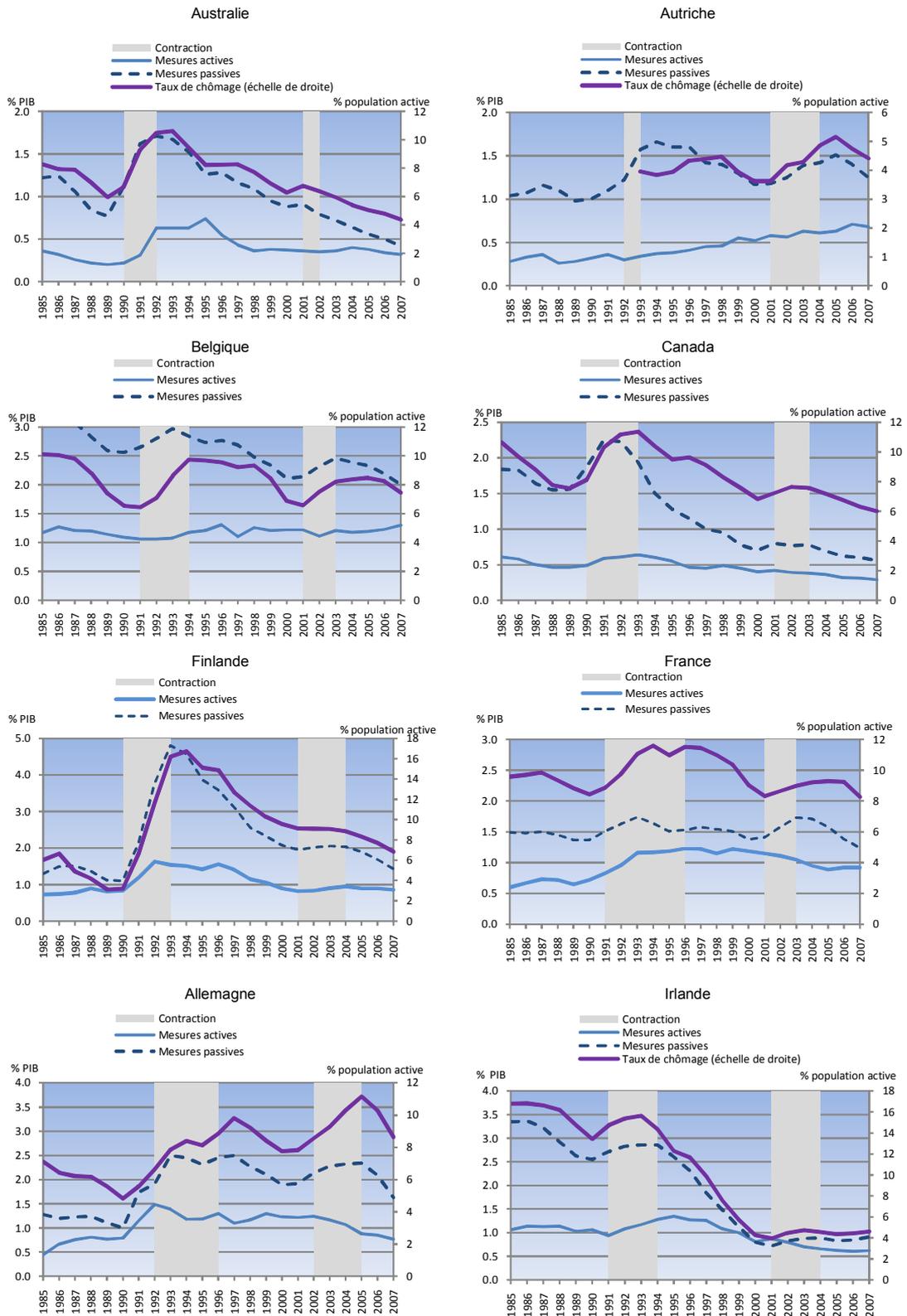
- Dans cinq pays (Autriche, Belgique, Nouvelle-Zélande, Royaume Uni et États-Unis), jusqu'en 2007, les dépenses actives variaient très peu en fonction des mouvements conjoncturels des dépenses passives ou du chômage. Les mouvements étaient également assez limités dans deux autres pays, le Canada et les Pays-Bas ;
- En Australie, en Finlande, en France, en Allemagne et en Irlande, les dépenses actives ont varié en conformité avec les dépenses passives à certaines époques, bien qu'en Australie et en Finlande la longue baisse des dépenses passives des années 2000 n'a pas entraîné une baisse comparable des dépenses actives ;
- En Norvège et en Suède, les dépenses actives ont suivi de près les dépenses passives. Au niveau microéconomique, cette tendance résulte de l'assignation d'une grande proportion des chômeurs à un PAMT, à un stade assez précoce de leur période au chômage.

Certains schémas ressortent en ce qui concerne la temporalité des mouvements :

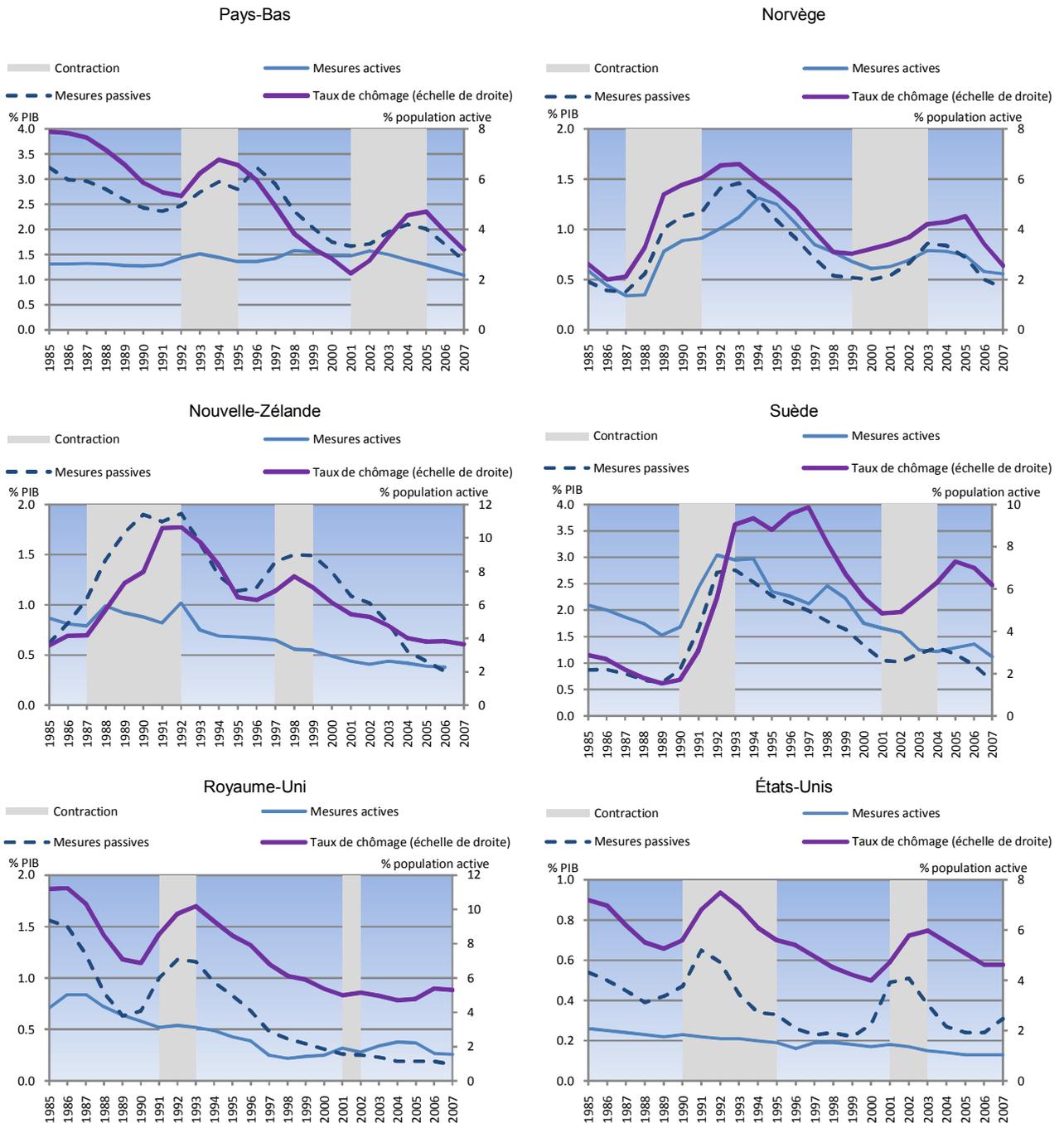
- En Irlande et en Norvège, les mouvements du niveau de dépenses actives semblent avoir suivi les mouvements des dépenses passives avec un délai d'un ou deux ans ;
- Dans la plupart des autres pays, il y a peu de signes indiquant que les dépenses actives s'ajustent avec retard aux évolutions du chômage. En effet, la Finlande, l'Allemagne et les Pays-Bas ont augmenté les dépenses actives uniquement au début des années 90 – jusqu'en 1992 et 1993 – alors que les pics du chômage sont arrivés un peu plus tard, de sorte que l'augmentation des dépenses actives a légèrement précédé l'augmentation du chômage. Cela peut indiquer que les dépenses actives ont augmenté rapidement avant d'atteindre un plafond, lié aux contraintes d'infrastructure et de capacité des SPE : au-delà d'un certain seuil, l'augmentation de capacité et l'addition d'infrastructures qui ne serviront qu'une ou deux années risquent d'être assez coûteuses.

Ces statistiques indiquent que peu de pays augmentent les dépenses actives dans les mêmes proportions que les dépenses passives en période de récession. Les pays où les PAMTs font partie d'une stratégie d'activation qui sert à limiter les éventuels effets désincitatifs des allocations devraient pourtant s'efforcer d'augmenter rapidement le financement des PAMTs en période de récession. Les principes de précaution et de clairvoyance restent essentiels : le recrutement d'agents permanents et la location de bâtiments doivent toujours être envisagés à la lumière des besoins à long terme. Les engagements de dépenses à long terme et l'introduction de programmes qui seront politiquement difficiles à éliminer – comme les programmes de créations d'emplois qui rendent des services utiles à la communauté locale dans certains pays – devraient être relativement limités.

Graphique 2. Dépenses actives et passives et cycle économique, 1985-2007



Graphique 2. Dépenses actives et passives et cycle économique, 1985-2007 (suite)



Note : Le cycle économique est basé sur l'écart de production.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

Une façon d'augmenter le financement des services d'emploi pour répondre à la demande, tout en limitant les engagements à long terme, est de passer des contrats avec des prestataires du secteur privé. Les sommes versées aux prestataires privés, même lorsqu'elles ne sont pas fortement conditionnées par les résultats obtenus, dépendent en

général du nombre de clients traités⁴⁵ : chaque client additionnel orienté vers un prestataire apporte un supplément de revenu au prestataire en question, de sorte que le niveau de dépenses par client ne baissent pas, contrairement à ce qui se passe dans le système public.

- Les prestataires de services d'emploi existants ou les agences d'emploi privées peuvent, en période de récession, être en mesure d'exercer certaines fonctions du SPE à partir de leurs propres bureaux ou en détachant du personnel temporaire auprès du SPE. Les pays qui ont déjà recours à des prestataires du secteur privé, rémunérés en fonction des résultats ou d'autres mesures de la performance et accords de gestion, peuvent sensiblement développer le recours à l'externalisation⁴⁶. Les pays qui ont recours à des prestataires privés pour la première fois dans le contexte de la récession peuvent le faire sur la base d'une rémunération en fonction uniquement du nombre de services rendus, étant entendu que tous les renouvellements ultérieurs de contrats seront de plus en plus fondés sur les performances.
- Les contrats avec des prestataires de formation professionnelle peuvent aussi être développés. Certains groupes de demandeurs d'emploi, comme les chômeurs de longue durée, peuvent être autorisés à continuer de recevoir des allocations chômage durant les formations qu'ils ont trouvées eux-mêmes (ce cumul n'est généralement pas autorisé, de façon à ne pas encourager l'utilisation du chômage comme moyen d'accéder à une formation gratuite).

Augmentation de la part des mesures d'activation dans les dépenses au titre des programmes du marchés du travail (PMT)

Si l'on augmente les dépenses au titre des programmes actifs, il importe de donner la place voulue aux mesures d'activation. Les pays devraient envisager à cet égard plusieurs approches :

- Cibler les PAMT sur les chômeurs de longue durée, de façon que le principe d'une « période d'indemnisation active » puisse être maintenu ou mis en œuvre. Dans cette approche :

-
45. Dans la plupart des pays où les services d'emploi sont fournis par le biais de prestataires privés, les interventions mineures (comme les cours de formation en recherche d'emploi de brève durée) sont externalisées sur la base de la rémunération à l'acte, alors que dans les contrats pour la gestion de dossiers plus longs (lorsque le prestataire a la responsabilité globale du demandeur d'emploi pendant six mois ou plus), la prestation est rémunérée en partie à l'acte et en partie sur la base des résultats en matière d'emploi. Un important mécanisme supplémentaire utilisé en Australie est le « star rating », à savoir l'évaluation comparative de la performance des prestataires compte tenu des conditions locales et l'attribution des parts du marché supplémentaires à ceux qui ont le meilleur bilan. Le « star rating » étant fondé sur la performance comparative et non sur la performance absolue, il évite les problèmes de sous-financement qui peuvent découler du financement sur la base des résultats.
46. Par exemple, à la fin de 2008, les autorités du Royaume-Uni ont envisagé avec les prestataires d'accroître jusqu'à concurrence de 300 % le financement du *Flexible New Deal*, nouveau programme devant être introduit à la fin 2009 pour prendre en charge les flux prévus de chômeurs de longue durée (Work and Pensions Committee, 2009).

- l'indemnité de subsistance ou la rémunération versée pour la participation au PAMT doit rester inférieure au niveau du salaire du marché afin de maintenir l'incitation à trouver un travail ;
 - divers programmes (de formation comme d'emploi subventionné) doivent être disponibles, de façon à permettre des orientations correspondant aux caractéristiques des demandeurs d'emploi concernés et, si besoin, de nouvelles orientations ;
 - la durée de la participation à tout programme doit être limitée, et suivie de périodes de chômage déclaré avec une aide intensive à la recherche d'emploi, avant l'orientation vers un autre PAMT.
- Dans le cas d'aides à l'embauche versées à des employeurs du secteur privé, les pays doivent s'efforcer de minimiser le risque d'éviction de l'emploi non aidé et d'éviter les successions de périodes de chômage et de travail subventionné, notamment en prenant les mesures suivantes :
 - exiger des employeurs qu'ils embauchent certains participants au-delà de la durée de versement de la subvention ;
 - limiter les aides à l'embauche aux individus ayant une productivité réduite (du fait d'un chômage de longue durée ou d'autres facteurs constituant un désavantage sur le marché du travail) ;
 - limiter la mesure dans laquelle le travail subventionné donne droit au participant à de nouvelles allocations chômage.
 - Un lien doit être maintenu entre les programmes de formation professionnelle et le marché du travail : même en période de récession, la demande des employeurs sera beaucoup plus forte pour les diplômés de certains secteurs ;
 - Dans les contrats avec les prestataires de PMT, doivent figurer des dispositions prévoyant une aide à la recherche d'emploi ainsi que des primes en fonction des résultats en matière d'emploi.

Priorité continue au placement et à la recherche d'emploi

Pour la majorité des chômeurs, les interventions du SPE doivent continuer de viser un retour rapide au travail, en mettant l'accent sur la recherche active d'un emploi et en soulignant la nécessité pour les demandeurs d'emploi d'avoir des attentes réalistes et d'être prêts à changer de profession si nécessaire. Le retour à un emploi non aidé doit rester l'objectif central car :

- En période de récession, si le stock de vacances d'emploi non satisfaites diminue fortement, le nombre de nouvelles offres d'emploi recule moins fortement et le nombre de sorties du chômage vers l'emploi reste substantiel ;
- A des niveaux plus élevés de chômage, les demandeurs d'emploi sont en moyenne plus qualifiés et caractérisés par un degré d'employabilité plus élevé. Continuer à accorder la priorité au retour à des emplois non subventionnés pour la majorité des chômeurs peut limiter la constitution d'un large pool de demandeurs d'emploi de longue durée, libérant des ressources pour que le SPE puisse s'occuper des chômeurs difficiles à placer.

Programmation de l'activation des groupes cibles « inactifs »

Dans une certaine mesure, les groupes qui étaient déjà difficiles à placer le sont encore plus en période de récession, alors que le personnel et les autres ressources sont déjà accaparés par le volume accru du chômage. Dans ces conditions, il peut être justifié de différer quelque peu les stratégies d'activation des groupes cibles « inactifs » en attendant un redressement de la demande de main-d'œuvre :

- Dans les pays où certains groupes de chômeurs ne font actuellement pas l'objet de mesures d'activation effectives – par exemple, les travailleurs âgés recevant des prestations prolongées d'assistance ou d'assurance chômage en Autriche et en Finlande – les stratégies visant à les remettre au travail peuvent être mises en attente jusqu'à ce que l'économie commence de se redresser ;
- Les stratégies « d'activation des inactifs » (c'est-à-dire les mesures visant à faire entrer dans la catégorie des chômeurs les parents isolés et les handicapés encore aptes au travail) pourraient aussi être mises temporairement en attente.

Lorsque les plans d'activation des groupes cibles « inactifs » sont bien avancés, ils doivent être poursuivis. Dans certains cas, au lieu de la différer, il devrait être possible de mettre en œuvre progressivement la stratégie, en commençant par les groupes plus aisément employables.

Progrès de la stratégie à long terme

Pour les autorités nationales qui avaient déjà mis en place une stratégie axée sur l'activation avant la récession, les modifications apportées depuis représentent plus vraisemblablement des ajustements à mi-parcours que des changements radicaux d'orientation. Cela n'est pas surprenant compte tenu du fait que la mise en œuvre d'un programme d'activation prend souvent pas mal de temps et que les avantages escomptés – diminution du nombre de chômeurs et de prestataires, ciblage des mesures passives sur ceux qui en ont vraiment besoin, aide plus intensive aux personnes en difficulté et, plus généralement, amélioration de la protection sociale – sont appelés à se maintenir pendant plusieurs années, sans dépendre beaucoup de la situation conjoncturelle du marché du travail⁴⁷.

La mise en œuvre des principes d'activation a souvent impliqué des changements dans la politique du marché du travail, les institutions, la législation et les principes de gestion, ainsi que des mesures pour mettre en œuvre des programmes spécifiques. Compte tenu des décalages inhérents aux réformes, les stratégies d'activation d'ensemble prévues aujourd'hui n'auront vraisemblablement pas beaucoup de retombées positives avant le début de la reprise à venir. Il faut donc tirer parti du ralentissement économique pour planifier une stratégie d'activation qui sera développée à moyen terme, mais dont les effets pourraient commencer de se matérialiser à mesure que l'économie sort de la profonde récession actuelle pour passer à une phase de reprise. Il a en effet souvent été

47. Des stratégies d'activation efficaces, mobilisant plus rapidement pour des emplois adaptés des travailleurs risquant de se trouver au chômage, peuvent réduire les fluctuations des taux de chômage sur le cycle en points de pourcentage. En outre, certaines de ces stratégies sont ciblées sur les effectifs de bénéficiaires de l'aide sociale qui, sans mesures d'activation, ne sont pas très sensibles à la conjoncture : par exemple, à Oslo, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale n'a apparemment pas été influencé par la reprise économique de la fin des années 80, mais a beaucoup réagi à des mesures d'activation (Backer-Røed et Mannsåker, 2001).

observé par le passé qu'un certain laps de temps était nécessaire pour que les mesures mises en œuvre portent leurs fruits⁴⁸.

Même dans un cadre institutionnel existant, il est utile de planifier à l'avance la mise en œuvre de nouvelles mesures d'activation, par exemple de façon à permettre des expérimentations et des tests. Des mesures spécifiques, comme des entretiens plus fréquents avec les demandeurs d'emploi, l'orientation vers des cours de formation en recherche d'emploi de courte durée, une procédure 'passerelle' dans le cadre de laquelle les demandeurs d'emploi savent des mois à l'avance qu'ils seront orientés vers un PAMT si aucune autre solution n'est trouvée, etc., peuvent être appliquées dans quelques bureaux du réseau du SPE ou pour un groupe cible limité, comme les jeunes, après une durée de chômage déterminée et pour un groupe d'âge donné. Cela permet d'évaluer l'incidence de la mesure, de façon à décider si elle doit être poursuivie ou non, et d'ajuster ses caractéristiques détaillées eu égard à l'expérience, avant de l'étendre à un beaucoup plus grand nombre de chômeurs.

48. Parmi les stratégies d'activation introduites pratiquement au creux d'une récession figurent celles mises en place au Royaume-Uni en 1986 (*Restart Interviews*), au Danemark en 1994 (suppression de la réouverture des droits après la participation à un programme et mise en œuvre d'une période d'indemnisation active), aux Pays-Bas en 1995 et 1996 (introduction des emplois « Melkert I » et réorientation d'une partie des subventions du service de l'emploi vers les municipalités et les organismes d'assurance sociale pour qu'ils financent des programmes de réinsertion), en Nouvelle-Zélande en 1998 (création de *Work and Income New Zealand* : le chômage se situait à un pic conjoncturel en 1998) et aux États-Unis du début au milieu des années 90 (*Welfare Reform* : les modifications ont commencé dans une large mesure au niveau des États avant que la législation fédérale de 1996 ne soit adoptée). Les phases ultérieures de mise en œuvre ont pu ainsi avoir lieu durant la reprise du cycle économique.

BIBLIOGRAPHIE

- Arriba, A. et Z. Ibáñez (2002), « Minimum Income Guarantee and Social Assistance. Benefits for Low Income People and Increasing Low Wages », UPC-CSIC Working Paper n° 02-12.
- Bruche, G., G. Schmid et B. Reissert (1992), *Unemployment Insurance and Active Labor Market Policy: An International Comparison of Financing Systems*, Wayne State University Press, Detroit.
- Carcillo, S. et D. Grubb (2006), « From Inactivity to Work: The Role of Active Labour Market Policies », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 36, Editions de l'OCDE, Paris.
- Directeurs fédéral-provinciaux-territoriaux du soutien du revenu (Aide sociale) (2006), *Rapport statistique sur l'aide sociale : 2005*. Disponible sur www.rhdcc.gc.ca/fra/sm/ps/dsc/polsoc/page00.shtml
- Duell, N., S. Singh et P. Tergeist (2009), « Activation Policies in Norway », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 78, Editions de l'OCDE, Paris.
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough et P. Whiteford (1996), *Social Assistance in OECD Countries : Vol II : Country Reports*, Editions de l'OCDE, et Department of Social Security, Her Majesty's Stationary Office, Londres.
- Eriksson, T., R. Lilja et H. Torp (2002), « Determinants of Job-Search Intensity – Some Evidence from the Nordic Countries », Labour Institute for Economic Research Discussion Paper n° 185.
- Finn, D. et M. Blackmore (2000), « L'activation : point de vue des clients et du personnel de terrain », *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Editions de l'OCDE, Paris.
- Finnie, R., I. Irvine et R. Sceviour (2005), « Recours à l'assistance sociale au Canada : tendances nationales et provinciales en matière d'incidence, d'entrée et de sortie », Document de recherche, Direction des études analytiques, Statistique Canada, Ottawa.
- Gavira, L. et F. Gonzalez (2002), *Integrated Approaches to Active Welfare and Employment Policies: Spain*, Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail. Disponible sur www.eurofound.eu.int
- Gray, D. (2003), « National versus Regional Financing and Management of Unemployment and Related Benefits: The Case of Canada », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 14, Editions de l'OCDE, Paris.
- Grubb, D. (2007), « Labour Market Policies at Different Benefit Replacement Rates », Thematic Review Seminar of the European Employment Strategy, 28 mars.

- Grubb, D., S. Singh et P. Tergeist (2009), « Activation Policies in Ireland », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 75, Editions de l'OCDE, Paris.
- Immervoll, H., P. Marianna et M. Mira d'Ercole (2004), « Benefit Coverage Rates and Household Typologies: Scope and Limitations of Tax-Benefit Indicators », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 20, Editions de l'OCDE, Paris.
- Kalužná, D. (2008a), « Main Features of the Public Employment Service in the Czech Republic », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 74, Editions de l'OCDE, Paris.
- Kalužná, D. (2008b), « Main Features of the Public Employment Service in the Slovak Republic », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 72, Editions de l'OCDE, Paris.
- Kvist, J., L. Pederson et P. Köhler (2008), « Making All Persons Work: Modern Danish Labour Market Policies », in Eichhorst, W., O. Kaufmann et R. Konle-Seidl (dir. publ.), *Bringing the Jobless into Work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Springer, printemps.
- Levine, P. (1997), « Financing Benefit Payments », in C. O'Leary et S. Wandner (dir. publ.), *Unemployment Insurance in the United States*, W.E.Upjohn Institute, Kalamazoo.
- Ljungqvist, L. et T. Sargent (1995), « The Swedish Unemployment Experience », *European Economic Review*, vol. 39, pp. 1043-1070.
- NIPSSR (2007), *Social Security in Japan 2007*, National Institute of Population and Social Security Research. Disponible sur www.ipss.go.jp/index-e.html.
- OCDE (2003), « Prestations et emploi : amis ou ennemis ? Interactions entre mesures sociales actives et passives », Chapitre 4 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2003*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2005), « Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact », Chapitre 4 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2006), *Stimuler l'emploi et les revenus : Les leçons à tirer de la réévaluation de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007a), « L'activation des chômeurs telle que la pratiquent les pays », Chapitre 5 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2007*, Editions de l'OCDE, Paris.
- OCDE (2007b), « Nouvelles approches concernant la capacité de travail partielle », Document sur les questions à résoudre et rapport d'activité concernant l'Examen thématique de l'OCDE sur la maladie, l'invalidité et le travail. Disponible sur www.oecd.org/els/disability.
- OCDE (2009), « Maladie, invalidité et travail : Garder le cap dans un contexte de ralentissement de l'activité économique », Document de base pour le Forum à Haut Niveau sur l'invalidité, Stockholm, 14-15 mai.

- OCDE (2009), « La crise de l'emploi : quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ? », Chapitre 1 des *Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2009*, Editions de l'OCDE, Paris.
- Raisänen, H. et H. Skog (1998), *Towards a Better Functioning Labour Market: Senior Government Advisors' Report for the Reform of the Labour Market Policy System*, Ministry of Labour, Helsinki.
- Standing, G. (1988), *Unemployment and Labour Market Flexibility: Sweden*, Organisation mondiale du travail, Genève.
- Tergeist, P. et D. Grubb (2006), « Activation Strategies and the Performance of Employment Services in Germany, the Netherlands and the United Kingdom », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations n° 42, Editions de l'OCDE, Paris.
- Van Berkel, R. (2006), « The Decentralisation of Social Assistance in the Netherlands », *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol. 26, n° 1/2, pp. 20-31.
- Vodopivec, M. (2009), « Introducing Unemployment Insurance to Developing Countries », IZA Policy Paper n° 6, Bonn.
- Ways et Means (2008), « Section 7 – Temporary Assistance for Needy Families », *Background Material and Data on the Programs within the Jurisdiction of the Committee on Ways and Means* (the « Green Book »). Disponible sur <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/110/tanf.pdf>
- Work and Pensions Committee (2009), *DWP's Commissioning Strategy and the Flexible New Deal, Second Report of Session 2008-09*, vol. I, House of Commons, The Stationary Office: Londres.

**Réunion de l'OCDE au niveau ministériel
sur l'emploi et le travail**

Faire face à la crise de l'emploi

**Les réponses des politiques sociales
et de l'emploi**