

CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES INDEMNITÉS DE CHÔMAGE

David Grubb

TABLE DES MATIÈRES

Introduction	172
Effets théoriques des conditions d'attribution des indemnités de chômage	173
Rapide tour d'horizon des critères d'attribution	176
Dispositions relatives aux sanctions	180
Statistiques sur l'incidence des sanctions.....	182
Un indice pour mesurer la rigueur des conditions d'attribution des indemnités ?.....	186
Données concernant l'impact des conditions d'attribution	189
Application des critères	196
Recommandations	198
<i>Appendice</i> : Illustration de la diversité des conditions d'attribution des indemnités applicables dans un certain nombre de pays	206
Bibliographie	212

La majeure partie des informations présentées dans cet article ont été communiquées au Secrétariat de l'OCDE par les pays participant à un examen thématique sur les « critères d'admissibilité aux prestations de chômage et leur incidence sur les performances du marché du travail ». Nous adressons nos remerciements à tous ceux qui ont collaboré à cet examen, et tout particulièrement à Ann-Kristin Nilsen (ministère norvégien de l'Administration et du Marché du Travail, division de la politique du marché du travail) qui a contribué à l'analyse de l'information, ainsi qu'au ministère qui a financé cette collaboration. L'auteur remercie également Norman Bowers, Jørgen Elmeskov, Bas van der Klaauw et John Martin pour leurs conseils et commentaires. Les opinions exprimées dans cette étude sont celles de l'auteur et n'engagent ni l'OCDE ni ses pays Membres.

INTRODUCTION

La théorie économique s'est assez peu intéressée jusqu'à présent aux critères spécifiques au marché du travail qui conditionnent le versement des indemnités de chômage. En fait, la plupart des analyses portent sur le niveau et la durée de versement des indemnités. Les modèles économiques assimilent en général les indemnités de chômage à une subvention dont le versement est conditionné par le statut d'inactif ou de chômeur, et prédisent qu'elles contribueront à faire augmenter le taux d'inactivité ou de chômage¹.

Dans la pratique, le versement des allocations de chômage est soumis à la fois à des conditions d'admission et à des conditions d'attribution². Pour être « admis » à bénéficier des prestations de chômage, il faut (dans le cas des prestations d'assurance-chômage à durée de versement limitée) justifier d'une période suffisante de cotisation dans le cadre d'un régime professionnel ou assimilé et ne pas avoir dépassé une certaine durée de chômage ou (dans le cas de prestations d'assistance-chômage) disposer d'un revenu global inférieur à un certain seuil. Quant aux conditions « d'attribution », elles impliquent que le bénéficiaire des indemnités :

- soit chômeur à peu près au sens du BIT, c'est-à-dire ne travaille pas, soit disponible pour un emploi à brève échéance et recherche activement du travail ;
- se conforme à certaines obligations administratives telles que présenter une demande d'indemnisation accompagnée des justificatifs nécessaires, participer à des entretiens avec les conseillers du service de l'emploi et postuler aux emplois vacants qui lui sont proposés par le Service public de l'emploi (SPE).

Cet article étudie uniquement l'influence des conditions *d'attribution* sur le chômage, les conditions d'admission n'étant pas prises en compte. La première section examine l'effet qu'elles peuvent théoriquement exercer sur le niveau du chômage. Les quatre sections suivantes décrivent quelques-unes des principales conditions légales d'attribution des allocations de chômage, résument les dispositions relatives aux sanctions, présentent des statistiques sur la fréquence des sanctions et étudient les difficultés liées à l'élaboration d'un indicateur synthétique ou d'un classement international des conditions d'attribution en fonction de leur rigueur. Enfin, les dernières sections font la synthèse d'un certain nombre d'évaluations

empiriques de l'incidence de ces conditions, abordent les problèmes pratiques posés par leur application et ébauchent des recommandations concernant l'action dans ce domaine.

EFFETS THÉORIQUES DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES INDEMNITÉS DE CHÔMAGE

L'application des conditions d'attribution a peut-être plus d'influence sur les comportements que les variations des taux de remplacement et des taux d'imposition marginaux effectifs car les conséquences sur le revenu individuel sont plus importantes : quand une personne est réputée ne pas remplir les conditions d'attribution des allocations de chômage, le taux de remplacement est ramené à zéro. Pour la plupart des chômeurs indemnisés, les conditions d'attribution des prestations s'apparentent à une obligation légale formelle en vertu de laquelle toute personne apte à exercer un emploi doit travailler : l'application de cette obligation aura plus d'impact que tout ajustement marginal des incitations financières au retour à l'emploi. Pour une analyse plus poussée de cette question, il convient cependant de considérer l'impact des conditions d'attribution sur le chômage comme étant égal à la somme de plusieurs effets distincts, que nous appellerons ici effets d'« exclusion », effets « comportementaux », effets de « désutilité » et effets d'« entrée ».

Les effets « d'exclusion » interviennent lorsque des situations sur lesquelles les individus n'ont en principe aucune prise (pendant leur période de chômage) constituent un obstacle à leur indemnisation. Si une personne n'est manifestement pas en mesure de travailler, le fait d'être exclue du bénéfice des prestations n'aura aucun impact évident sur son comportement. Bien souvent (notamment en cas de maladie ou d'invalidité), la personne concernée peut bénéficier d'un autre régime de prestations. Dans certains cas (chômeurs ayant des personnes à charge), l'exclusion du bénéfice des prestations peut entraîner une perte de revenu nette pour la personne concernée, et un gain net pour les finances publiques. Dans d'autres cas, les conditions d'attribution peuvent entraîner l'exclusion de catégories de personnes qui risquent plus ou moins de réintégrer le marché du travail (par exemple des personnes liées par un contrat de travail saisonnier et celles qui ont dépassé l'âge légal de la retraite). L'exclusion de ces personnes réduit l'effet désincitatif potentiel du système d'indemnisation tout simplement parce qu'elle restreint le cercle des bénéficiaires. Les clauses d'exclusion peuvent viser des catégories de personnes dont le comportement est jugé particulièrement sensible aux effets désincitatifs de l'indemnisation (les travailleurs intermittents seraient une de ces catégories), mais ce n'est pas leur seule justification³.

L'attribution des indemnités de chômage est également subordonnée à un comportement qui, en général, est supposé accroître les chances de trouver un emploi. Les chômeurs indemnisés peuvent par exemple être tenus d'être disponibles à bref délai, de fournir des justificatifs de leurs démarches individuelles de recherche d'emploi (candidatures à des postes, par exemple), de ne pas refuser trop systématiquement des offres d'emploi pour des motifs tels que le salaire, les horaires, le lieu de travail ou le type d'emploi proposé, et de participer à des entretiens et à des stages de formation à la demande du SPE. Ces obligations relatives au comportement peuvent avoir trois types d'effets sur le chômage :

- un effet « comportemental » direct : le type de comportement qui est encouragé, par exemple être prêt à commencer un travail dans les 24 heures, augmente directement les chances de trouver un emploi ;
- un « effet de désutilité ». La désutilité partielle liée au respect des obligations de comportement accroît l'incitation à rechercher un emploi ; et
- un « effet d'entrée ». Si les obligations de comportement ont un coût élevé (si l'effet de désutilité est suffisamment important), certains chômeurs préféreront retirer leur demande d'indemnisation plutôt que de s'y conformer.

On peut formuler un certain nombre d'hypothèses théoriques concernant l'ampleur de ces trois effets :

- Si l'on part d'une situation où l'indemnisation n'est soumise à aucune obligation comportementale et où les chômeurs choisissent l'intensité de recherche d'emploi qui maximise l'utilité escomptée de leurs démarches, une petite augmentation de l'intensité de la recherche d'emploi (par rapport au niveau qui maximise l'utilité) n'entraînera qu'une diminution infinitésimale de la désutilité. Des obligations de recherche d'emploi peu contraignantes peuvent donc avoir un effet « comportemental » modérément significatif mais de faibles effets de « désutilité » et d'« entrée ». On ne peut s'attendre à des effets de désutilité et d'entrée significatifs que si les obligations de recherche d'emploi sont lourdes.
- L'obligation pour les demandeurs d'emploi de fournir des efforts de recherche d'emploi aussi intenses que s'ils ne percevaient pas d'indemnités n'exerce aucun effet d'entrée. En effet, une personne qui retire sa demande d'indemnités afin d'échapper aux obligations déploiera autant d'énergie pour trouver du travail que si elle n'avait pas eu droit aux indemnités. La meilleure stratégie consiste donc à se conformer aux obligations de recherche d'emploi.
- Il découle de ce qui précède que l'on peut, sans risque de provoquer des annulations de demandes de prestations, imposer aux chômeurs des efforts de recherche d'emploi plus intenses que ceux qu'ils auraient fournis en l'absence de droit à prestation. Par conséquent, selon des hypothèses assez

générales, les régimes d'indemnisation peuvent être conçus de manière à générer des niveaux de chômage inférieurs à ceux qu'engendrerait une politique de « laissez-faire » (absence de régime d'indemnisation).

La dernière hypothèse théorique peut s'appliquer à diverses obligations de comportement. Prenons par exemple l'obligation d'accepter tout emploi convenable. Supposons qu'un chômeur reçoive plusieurs offres d'emploi successives et refuse celles dont la rémunération est inférieure à son « salaire de réserve » (SR). L'existence d'une indemnisation accroît le salaire de réserve et tend donc à allonger la durée moyenne des périodes de chômage. Supposons maintenant que le SPE surveille l'arrivée des offres d'emploi et inflige des sanctions très sévères (par exemple, radiation à vie du régime d'indemnisation) en cas de rejet d'une offre d'emploi assortie d'un salaire supérieur à un niveau approprié (SA). Dans ce cas, le niveau SA peut être fixé en-dessous du SR qu'un chômeur choisirait en l'absence de tout mécanisme d'indemnisation : les durées de chômage seront alors inférieures à celles qu'engendrerait une politique de laissez-faire⁴.

Le SPE peut aussi se contenter de contrôler la fréquence des candidatures et laisser le demandeur d'emploi libre d'accepter ou de refuser les offres éventuellement reçues en retour. Dans ce cas, l'existence d'une indemnisation augmente le salaire de réserve SR. Toutefois, si les obligations de recherche d'emploi sont contraignantes au point que la désutilité du chômage indemnisé est presque aussi grande que celle du chômage non indemnisé, le régime d'indemnisation entraînera un accroissement marginal de SR mais une augmentation substantielle de l'intensité de la recherche d'emploi. Dans ce cas de figure, les périodes de chômage seront donc également plus courtes qu'elles ne le seraient en l'absence d'indemnisation. Si l'on compare cette situation à la précédente, on constate qu'en termes d'effet comportemental direct, l'application de critères stricts de recherche d'emploi « valorise le travail » dans la mesure où elle permet au chômeur d'être plus fréquemment en contact avec des offres d'emploi appropriées, mais qu'une définition restrictive d'un « emploi convenable » contraint les chômeurs à accepter des emplois faiblement rémunérés.

Une autre obligation « comportementale » consiste à exiger des chômeurs qu'ils suivent des stages de formation organisés par le SPE. Dans chacun de ces exemples, les indemnités perdent leur caractère « passif » et se transforment en un « salaire » versé au chômeur en contrepartie de démarches supplémentaires de recherche d'emploi (ou d'une plus grande disponibilité, ou de la participation à une formation, etc.). Dans des modèles simples où les obligations comportementales sont supposées efficaces et où le SPE suit de près les démarches de recherche d'emploi (ou autres initiatives), ce type d'obligations peut contrebalancer les effets désincitatifs de l'indemnisation ou même produire des effets incitatifs : bien que l'on doive noter les limites de tels modèles⁵.

Même si d'après certaines hypothèses simplificatrices l'absence de régime d'indemnisation du chômage maximise l'efficacité économique, dans la mesure où la consommation publique est financée par des impôts sur les salaires, avec un niveau de prestations nul l'incitation à réintégrer le marché du travail restera inférieure au niveau optimal. Des prestations d'un niveau positif, dont le versement est subordonné au respect de critères comportementaux stricts peuvent accroître à la fois l'efficacité économique et le bien-être social. En outre, dans la mesure où l'indemnisation du chômage répond à une logique d'assurance, un régime qui impose des obligations de comportement contraignantes doit offrir des prestations d'un niveau élevé pour compenser de façon adéquate la perte d'emploi involontaire. Par conséquent, le modèle nordique de « l'État Providence », caractérisé par un haut niveau de dépenses publiques et des indemnités de chômage généreuses liées à des critères de comportement stricts apparaît comme un modèle cohérent, à condition bien entendu que le régime d'indemnisation diminue réellement le chômage grâce à ces critères de comportement stricts.

On peut se demander si les indemnités de chômage ont jamais fonctionné comme un « salaire » virtuel versé en contrepartie d'efforts assidus de recherche d'emploi et autres initiatives des chômeurs. Les périodes prolongées de très faibles taux de chômage qu'ont connues la Nouvelle-Zélande, la Norvège, la Suède et la Suisse (surtout avant 1990) peuvent peut-être s'expliquer ainsi, selon la théorie suivante : Les SPE de ces pays disposaient généralement d'une quantité d'offres d'emploi correspondant au (faible) nombre de chômeurs inscrits. La principale obligation imposée aux chômeurs était d'accepter les offres d'emploi émanant du SPE (toutefois, l'obligation de participer à des travaux d'utilité collective, des formations et autres mesures apparentées jouaient également un rôle important dans les pays nordiques). Comme les offres présentées par le SPE correspondaient généralement à des emplois médiocres (les meilleurs emplois ne sont jamais pourvus via les SPE), certains chômeurs préféraient ne pas toucher d'indemnités, tandis que d'autres demandaient à être indemnisés mais recherchaient assidûment du travail pour trouver mieux que ce que le SPE pouvait leur proposer. Résultat, le chômage restait bas.

RAPIDE TOUR D'HORIZON DES CRITÈRES D'ATTRIBUTION

Un examen détaillé des législations relatives à l'indemnisation du chômage (voir appendice) révèle des différences très marquées entre les pays en ce qui concerne certains critères d'attribution des prestations. D'éventuelles réformes législatives d'envergure devraient, pour être efficaces, s'accompagner dans bien des cas d'une réforme approfondie du fonctionnement des SPE. Dans cette hypothèse, on peut raisonnablement avancer que certains aspects des conditions

d'attribution examinés ci-dessous peuvent être associés à des écarts importants de taux de chômage officiels entre les pays.

Les définitions de la *perte d'emploi* et de la *disponibilité pour un emploi* soulèvent notamment les questions suivantes : Les travailleurs saisonniers et intermittents sont-ils autorisés à toucher des indemnités de chômage pendant les mois creux même s'il est peu probable qu'on puisse leur trouver un emploi ? Les chômeurs ont-ils droit à des indemnités de chômage s'ils consacrent la majeure partie de leur temps à des activités de production non rémunérées (agriculture, amélioration de l'habitat, etc.) ? Les personnes dont la disponibilité pour un emploi semble réduite (personnes ayant des responsabilités familiales ou consacrant une grande partie de leur temps à un travail bénévole) doivent-elles être exclues du bénéfice des indemnités de chômage ? Si elles ne sont pas exclues, faut-il leur appliquer des critères plus souples ou leur appliquer les mêmes critères avec une surveillance renforcée ?

Certaines dispositions législatives semblent être inspirées par la volonté de limiter l'indemnisation aux personnes effectivement disponibles pour les types d'emplois proposés. C'est le cas notamment lorsque les chômeurs ne sont autorisés à restreindre le champ de leur recherche d'emploi (en se limitant à certaines professions ou secteurs géographiques) que si le nombre d'emplois encore disponibles est « suffisant ».

En général, une définition souple de la disponibilité pour un emploi incite certaines personnes, qui en d'autres circonstances auraient pu se déclarer inactives, à s'inscrire comme demandeur d'emploi. Selon l'ampleur qu'il revêt, ce phénomène risque de saper les efforts des services de placement (leur image auprès des employeurs risque d'être ternie s'ils leur présentent des candidats de ce type). En revanche, une définition stricte risque d'exclure du bénéfice des prestations des personnes qui recherchent vraiment du travail.

En ce qui concerne la définition d'un *emploi convenable*, la Norvège est un exemple de rigueur à tous égards : le chômeur doit en général accepter le travail posté et de nuit, être prêt à occuper un poste dans n'importe quelle région du pays (s'il déménage et que son conjoint démissionne pour le rejoindre puis demande des indemnités, ce dernier sera pénalisé pour avoir quitté volontairement son emploi), accepter tout emploi qu'il est apte à exercer indépendamment de sa profession ou de son niveau de salaire antérieurs, et ne peut refuser un emploi pour des raisons religieuses ou éthiques (un pouvoir d'appréciation administratif peut toutefois intervenir dans certains cas).

L'obligation de mobilité géographique était un élément important des politiques actives de l'emploi mises en place par les pays nordiques dans les années 60, mais elle s'est heurtée à la fois à la réticence des chômeurs et à celle des responsables politiques des régions rurales ou en déclin (ceux-ci craignant que cette

obligation ne prive leur région des individus les plus employables). Dans la plupart des autres pays, même si une obligation de mobilité géographique existe en principe, la législation et les lignes directrices sont formulées de façon floue ou ambiguë, de sorte que le risque pour le chômeur de se voir proposer un poste à l'autre extrémité du pays est sans doute négligeable. La question du temps de trajet entre le domicile et le lieu de travail est plus pertinente. Les pays qui appliquent les dispositions les plus souples sur ce point (les Pays-Bas et le Royaume-Uni) imposent aux chômeurs l'obligation d'accepter un emploi impliquant un trajet quotidien de deux heures maximum. Il est peu probable que les pays les plus stricts, qui fixent à quatre heures la durée maximale de trajet quotidien (Belgique, Suisse), parviennent à réaliser beaucoup de placements stables dans de telles conditions.

On peut difficilement justifier une protection professionnelle indéfinie (droit pour les chômeurs de refuser indéfiniment toute offre d'emploi impliquant un changement de profession), et ce principe n'est appliqué qu'en Espagne, en France avec des aménagements, ainsi qu'en Autriche pendant la durée de l'indemnisation par l'assurance-chômage seulement⁶. Au Danemark, la réduction graduelle de la durée de la protection professionnelle accordée aux chômeurs (qui est passée de 18 mois en 1989 à 3 mois en 1999) a été l'un des éléments importants d'un train de mesures auquel on attribue en grande partie le recul du chômage amorcé en 1994 (ministère du Travail, 1999).

L'obligation d'accepter tout emploi convenable n'est appliquée, à quelques exceptions près (voir ci-dessous), que lorsque le SPE aiguille directement les demandeurs d'emploi vers des postes vacants. Si le SPE ne pourvoit les postes que par voie d'annonces, le demandeur d'emploi est libre de postuler ou non en fonction de sa propre définition d'un emploi « convenable », de sorte que l'obligation légale se trouve vidée de sa substance. Toutefois, les techniques d'orientation directe des demandeurs d'emploi vers des postes sélectionnés pour eux par le SPE, les employeurs étant ensuite invités à fournir un retour d'information, sont dans une certaine mesure utilisées dans au moins la moitié des pays de l'OCDE⁷.

Dans la plupart des pays, la législation impose l'obligation générale d'accepter les placements dans le cadre de *programmes du marché du travail* officiels ou agréés. En Belgique, au Canada et en France, cette obligation ne s'applique toutefois qu'aux stages de formation. Il n'est pas certain que la législation en vigueur dans ces pays autoriserait de rendre obligatoire la participation à des programmes de création d'emplois impliquant un travail à plein-temps pour une rémunération légèrement supérieure au montant des indemnités de chômage⁸.

Les obligations relatives aux *démarches personnelles de recherche d'emploi* sont extrêmement variables, certains pays (la République tchèque, la Belgique jusqu'à une date récente) n'imposant aucune obligation, même de principe, alors que d'autres

(Australie, Pays-Bas, Suisse, Royaume-Uni et États-Unis) demandent aux chômeurs de rendre compte en détail de leurs démarches et de présenter un nombre minimum de candidatures au cours d'une période donnée (ce nombre est souvent fixé par le SPE en fonction de la situation personnelle du demandeur d'emploi). Dans ce dernier cas, la surveillance des efforts de recherche d'emploi peut même constituer la principale mesure « d'activation » des demandeurs d'emploi prise par le SPE. C'est le cas en particulier aux États-Unis, où les chômeurs sont tenus dans la plupart des États de présenter deux candidatures ou plus par semaine, mais ont rarement plus d'un ou deux autres contacts avec le SPE au cours d'une période d'indemnisation de six mois⁹ (entretiens approfondis, établissement d'un plan d'action, participation à un séminaire de technique de recherche d'emploi, etc.). En France, bien qu'un taux minimum de candidatures n'est pas précisé, les preuves doivent être conservées et les entretiens approfondis de contrôle de la recherche d'emploi, tous les quatre mois ou moins souvent, sont un instrument principal dans la vérification des conditions d'attribution.

Le contrôle des démarches personnelles de recherche d'emploi peut avoir des implications pour l'application du critère de « l'emploi convenable ». Ainsi les lignes directrices édictées par l'Australie recommandent-elles au SPE (l'organisme public Centrelink, dans le contexte actuel de privatisation des services de placement) de ne pas tenir compte des candidatures à des postes que les demandeurs d'emploi ont peu de chance d'obtenir. Ceci oblige les intéressés à postuler à une gamme d'emplois qui répondent au critère de « l'emploi convenable ». Certains offices de placement suisses contrôlent à la fois le nombre et la « qualité » des démarches de recherche d'emploi notifiées par les chômeurs (OFDE, 1999a).

S'agissant des *contacts avec le SPE*, la législation accorde généralement à ce service des pouvoirs étendus en ce qui concerne les documents et informations pouvant être exigés des bénéficiaires potentiels, leur participation à des évaluations, des entretiens, des séances d'information collectives, etc. La législation suisse prévoit des sanctions en cas de non-respect des instructions émanant des services de l'emploi, mais l'étendu de cette clause n'est pas claire. Dans quelques autres pays, des clauses générales faisant obligation aux bénéficiaires de coopérer avec le SPE (République tchèque) ou de ne pas agir de manière à donner à celui-ci l'impression qu'ils ne sont pas disponibles pour un emploi (Danemark, Norvège) peuvent être invoquées pour justifier une sanction à l'encontre d'une personne qui refuse des propositions raisonnables. Il semble toutefois que ces clauses générales soient rarement invoquées dans ce but¹⁰.

Depuis le milieu des années 80, le Royaume-Uni a durci à maints égards les conditions d'attribution des indemnités de chômage (voir ci-dessous). Une disposition adoptée en 1996 oblige notamment les demandeurs d'emploi à suivre les instructions écrites (raisonnables) d'un agent du SPE (ces instructions sont appelées « Jobseeker's Direction »). En 1997, les agents du SPE britannique semblaient

avoir rétabli leur « autorité » dans leurs rapports avec les demandeurs d'emploi, chose que l'on n'aurait probablement pas pu dire dix ou douze ans auparavant, mais l'instauration du dispositif « Jobseeker's Direction » n'est pas le seul facteur qui ait joué¹¹.

DISPOSITIONS RELATIVES AUX SANCTIONS

La plupart des législations ne prévoient l'application de sanctions ou la suspension des prestations que dans un nombre limité de cas. Dans d'autres cas, lorsque les conditions d'attribution des prestations ne sont pas remplies, le droit aux prestations s'éteint sans qu'il y ait sanction sous forme d'une réduction ou suspension définie de celles-ci. Pour avoir une vision cohérente des dispositions applicables en la matière, il faut prendre en compte toutes les procédures qui peuvent entraîner la suspension des prestations, que celle-ci soit temporaire ou définitive.

Le tableau 1 compare la durée des mesures de réduction ou de suspension des prestations dans différents pays pour les deux cas motivant le plus fréquemment ce type de sanctions : le départ volontaire et le refus d'un emploi. Dans tous les pays sauf trois, la durée de la sanction prévue à la suite d'un premier refus d'emploi est identique à celle applicable en cas de départ volontaire. Dans certains pays, ces infractions sont regroupées sous la dénomination générale de « chômage volontaire ».

Les durées de suspension des prestations pour le premier refus d'un emploi convenable sont très variables : une semaine au Danemark, quatre à cinq semaines en Australie, deux ou trois mois dans de nombreux pays, six mois ou plus en Belgique, exclusion permanente en Espagne. Ces durées sont en corrélation apparente avec les indices de protection de l'emploi et la rotation des emplois : les contrats standards sont peu protégés, la rotation est élevée et la durée du chômage est peu élevée au Danemark et en Australie et c'est l'inverse en Belgique et en Espagne. La durée moyenne ou médiane d'interruption des prestations en cas de premier refus d'un emploi convenable (deux à trois mois) apparaît inférieure au coût potentiel du refus, c'est-à-dire aux indemnités supplémentaires qui devraient être versées par suite de ce refus (en l'absence de sanction) : elle équivaut peut-être à la moitié de la durée escomptée d'une nouvelle période d'indemnisation et à un quart de la durée d'une nouvelle période de chômage pour un chômeur de longue durée¹². La légèreté de la sanction applicable au Danemark pour un premier refus d'emploi convenable (suspension d'une semaine) peut s'expliquer par le souci de faciliter l'application des sanctions. Inversement, la sévérité des sanctions imposées en Belgique (de 26 à 52 semaines de suspension) explique peut-être la très faible fréquence des sanctions dans ce pays.

Tableau 1. **Durée des sanctions applicables en cas de départ volontaire et de refus d'une offre d'emploi ou d'une place dans un PAMT**

	1 ^{er} départ volontaire ou licenciement pour faute	Refus d'une offre d'emploi ou d'une place dans un PAMT		
		1 ^{er} refus	2 ^e refus	Refus suivants
Australie	4-5 semaines ¹	4-5 semaines ¹	6 semaines ²	8 semaines
Belgique	8-52 semaines ³	26-52 semaines	Exclusion	
République tchèque	Exclusion ⁴	3 mois ⁹	(Exclusion)	
Danemark	5 semaines	1 semaine (emploi), exclusion (PAMT) ¹⁰	Exclusion	
Finlande	3 mois ⁵	2 mois ⁵ (emploi), 0-2 mois (PAMT)	2 mois ou exclusion ¹¹	2 mois ou exclusion ¹¹
France	4 mois ⁶	Exclusion temporaire ou définitive	Exclusion temporaire ou définitive	Exclusion temporaire ou définitive
Allemagne	12 semaines ⁷	12 semaines ⁷	Exclusion ¹²	
Norvège	8 semaines	8 semaines	12 semaines	26 semaines
Espagne	Exclusion ⁸	Exclusion		
Suisse	6-12 semaines	6-12 semaines	6-12 semaines ou exclusion ¹³	6-12 semaines ou exclusion ¹³
Royaume-Uni	1-26 semaines	1-26 semaines (emploi), 2 semaines (PAMT)	1-26 semaines (emploi), 4 semaines (PAMT)	1-26 semaines (emploi), 4 semaines (PAMT)

1. Équivalent plein-temps d'une réduction de 18 pour cent des indemnités pendant 26 semaines.
2. Équivalent plein-temps d'une réduction de 24 pour cent des indemnités pendant 26 semaines.
3. 8 à 52 semaines pour un licenciement pour faute, 26 à 52 semaines pour un départ volontaire.
4. En cas de départs volontaires répétés au cours d'une période de 6 mois.
5. Ramenée à 1 mois si la durée de l'emploi concerné est inférieure à 5 jours.
6. L'admission au bénéfice des indemnités après 4 mois de chômage est conditionnée par une recherche active d'emploi, justificatifs à l'appui, pendant cette période.
7. Durée réduite dans certains cas.
8. Exclusion en cas de départ volontaire, mais délai de carence de 3 mois en cas de licenciement pour faute.
9. Exclusion également possible.
10. Un premier refus de placement dans un PAMT n'entraîne l'exclusion que durant la période dite « d'indemnisation active » (après 12 mois de chômage).
11. Des refus répétés (cette notion n'étant pas définie avec précision) entraîne l'exclusion, mais pour les bénéficiaires d'indemnités proportionnelles au salaire qui refusent à plusieurs reprises une place dans un PAMT la durée de la sanction est limitée à deux mois.
12. L'exclusion intervient quand la durée cumulée des sanctions prononcées à l'encontre d'un même bénéficiaire atteint 24 semaines.
13. L'exclusion fait suite à un 2^e refus d'une place dans un PAMT et peut intervenir après un deuxième ou troisième refus d'un emploi.

Source : Textes législatifs et autres informations fournis dans le cadre de l'examen thématique de l'OCDE sur les critères de comportement sur le marché du travail conditionnant l'admissibilité aux prestations de chômage.

La moitié environ des pays affichés exigent formellement l'exclusion des bénéficiaires en cas de refus répétés d'un emploi convenable (généralement au cours d'une période d'un ou deux ans, ou d'une période d'indemnisation donnée). En Australie et au Royaume-Uni, le droit à prestations n'étant pas limité dans le temps, l'exclusion n'aurait pas beaucoup de sens. Dans bon nombre de cas,

« l'exclusion » signifie que le fichier des cotisations à l'assurance-chômage est « effacé » et que l'intéressé doit acquérir à nouveau des droits en travaillant pour pouvoir présenter une nouvelle demande d'indemnisation. Le Danemark et la Finlande ont cependant adopté des dispositions spécifiques autorisant la réouverture des droits à prestations après seulement dix semaines et trois mois de travail respectivement. Dans certains cas, le refus répété de travailler entraîne la suspension des indemnités pour une durée indéterminée (ce refus étant interprété comme une preuve d'indisponibilité), mais cette mesure peut être réversible si l'intéressé fournit des preuves nouvelles ou plus convaincantes de sa disponibilité pour un emploi.

En Finlande (pour les bénéficiaires d'indemnités proportionnelles au salaire) et au Royaume-Uni, le refus répété d'une place dans un programme actif du marché du travail (PAMT) entraîne une sanction relativement légère. Au Danemark en revanche, alors que le premier refus d'un emploi convenable est sanctionné par une semaine de suspension des prestations, un premier refus de placement dans le cadre d'un PAMT au cours de la période dite « d'indemnisation active » (après un an de chômage) entraîne l'exclusion du bénéficiaire, qui ne pourra ensuite être réintégré qu'après 52 semaines de travail. Ces forts contrastes tiennent aux particularités assez marquées (gestion par les syndicats du système d'indemnités liées aux salaires en Finlande, courte durée de la plupart des placements dans le cadre des PAMT au Royaume-Uni, engagement ferme en faveur de la stratégie « d'indemnisation active » au Danemark).

Le refus de coopérer avec le SPE (par exemple, non-présentation à un entretien) est sanctionné par certains pays, alors que d'autres considèrent dans ce cas que la demande d'indemnisation est annulée et interrompent tout simplement le versement des prestations jusqu'à ce que la personne ait recontacté le SPE et se soit conformée à ses exigences. Lorsque des sanctions de durée définie sont prévues à l'encontre des personnes qui ne se plient pas aux obligations administratives (y compris la participation à des entretiens avec le personnel du SPE), elles sont généralement nettement moins sévères qu'en cas de refus d'un emploi. Cette règle souffre cependant des exceptions notables, en relation notamment avec les plans d'action individuels, la période d'indemnisation « active » et les placements dans le cadre d'un PAMT¹³. Ainsi le refus de suivre un plan d'action individuel entraîne-t-il l'arrêt des prestations pour une durée illimitée en Belgique et au Danemark.

STATISTIQUES SUR L'INCIDENCE DES SANCTIONS

On a reporté au tableau 2 les chiffres relatifs à l'incidence annuelle des sanctions dans différents pays (en pourcentage des nouvelles demandes d'indemnisation ou du nombre de bénéficiaires). Étant donné que certains pays n'imposent pas

Tableau 2. Incidence des refus d'indemnités de chômage et des sanctions dans dix pays

	Australie juillet- novembre 1997	Belgique 1997	République tchèque 1997 ¹	Danemark Q1 1997	Finlande 1997	Allemagne 1997	Suisse 1996 ²	Norvège 1998	Royaume- Uni 1997-98	États-Unis 1998 ³
Pourcentage des demandes de prestations initiales										
Sanctions liées au comportement avant le début de l'indemnisation	2.21	4.70	..	..	3.44	3.62	13.12	10.55	4.32	11.13
Conditions de départ diverses	..	0.03	..	..	0.61	..	..	..	..	..
Chômage volontaire	2.21	4.67	..	..	2.83	3.62	..	10.55	4.32	11.13
Sanctions annuelles en pourcentage du volume moyen de demandes d'indemnisation										
Sanctions et refus liés au comportement pendant la période d'indemnisation	14.71	4.20	14.70	4.30	10.19	1.14	38.49	10.84	10.30	56.99
Critères de comportement	3.30	0.78	..	2.12	10.19	1.14	38.49	7.32	5.52	35.37
Refus d'un emploi	0.33	0.02	..	0.57	2.69	0.64	13.23	5.01	1.23	1.90
PAMT ou plan d'action correspondant	1.82	0.76	..	1.55	7.50	0.50		2.31	2.21	..
Preuves de la recherche d'emploi	1.15	..	..	..	..	..	25.26	..	2.08	33.46
Infractions administratives	11.41	3.42	..	2.18	..	..	..	3.52	4.78	21.62
Autres motifs d'exclusion	..	4.12	..	..	..	..	..	..	..	..

.. = Inconnu, zéro ou inférieur à la moitié du dernier chiffre utilisé.

- Sachant qu'en République tchèque, les données se rapportent aux radiations du registre des demandeurs d'emploi, le total des chômeurs enregistrés (et non des bénéficiaires) sert de dénominateur dans le calcul de l'incidence des sanctions.
- Le total des sanctions en Suisse en 1996 se décompose de la manière suivante : démissions, recherche d'emploi, refus d'emploi et autres sanctions liées au comportement durant la période d'indemnisation (inclues dans ce total mais pas dans les sous-catégories). Les données sont extraites d'enquêtes partielles conduites par l'OFIAMT en 1989, 1992 et 1998. Les données pour 1993 (année où le taux de chômage était analogue) servent de dénominateur pour calculer l'incidence des sanctions. Les nouvelles demandes de prestations sont estimées à 72 pour cent des nouvelles inscriptions auprès du service de placement (voir OCDE, 1996, tableau 2.2, p. 108).
- Aux États-Unis, les taux de sanction pour les demandes en cours sont habituellement exprimés par rapport au nombre de contacts avec le demandeur, les contacts étant hebdomadaires. Les taux annuels ici indiquent, par exemple, que le taux hebdomadaire de sanction pour les personnes avec une demande en cours pour des raisons de recherche active d'emploi est de 0.63 % (33.46 % divisés par 52).

Source : Informations des autorités nationales.

de sanctions en cas d'infractions aux règles administratives et que les sanctions (ou mesures assimilées) pour départ volontaire ne sont pas comptabilisées dans deux pays, des comparaisons portant sur la fréquence « totale » des sanctions dans les différents pays ne seraient pas très pertinentes : il faut se référer aux lignes individuelles de la table.

Dans la majorité des pays, moins de 5 pour cent des nouvelles demandes d'indemnisation sont rejetées parce qu'elles émanent de personnes qui ont quitté volontairement leur emploi ou ont été licenciées pour faute. C'est nettement moins que la proportion de demandeurs d'emploi expérimentés qui, lors des enquêtes sur la population active, déclarent avoir cessé leur emploi volontairement, et non à la suite d'un licenciement ou du non-renouvellement d'un CDD (d'après OCDE, 1990, tableau 2.4, cette proportion est souvent supérieure à 25 pour cent et elle est proche de 50 pour cent en Allemagne et au Royaume-Uni). Cette divergence tient en partie à des raisons logiques (par exemple, quitter son emploi pour rejoindre son conjoint parti travailler dans une autre région du pays ne constitue généralement pas un motif de sanction), mais aussi aux arrangements entre employeurs et salariés (ruptures de contrat négociées) et à l'ambiguïté de nombreuses situations (des travailleurs qui ne donnent pas satisfaction sont poussés à démissionner, des travailleurs insatisfaits sont licenciés, etc.)¹⁴. Aux États-Unis, les cotisations des entreprises à l'assurance-chômage sont modulées en fonction de leurs pratiques en matière de licenciement, ce qui incite les employeurs à contester les allégations des salariés qui prétendent avoir été licenciés. Ce type d'incitation fait toutefois défaut dans la plupart des autres pays, même si les Pays-Bas ont récemment transféré sur les employeurs la charge du financement des six premiers mois d'indemnisation.

C'est en Finlande, en Norvège et en Suisse que l'incidence globale des sanctions motivées par le refus d'un emploi convenable est la plus forte. Dans ces pays, il semble qu'une proportion importante des placements s'effectue par mise en correspondance active entre les demandeurs d'emploi et les postes vacants. C'est également le cas au Danemark et en Allemagne, or on constate que l'incidence des sanctions ainsi motivées y est moins élevée qu'au Royaume-Uni et aux États-Unis. La plupart des études indiquent pourtant que les SPE de ces derniers pays recourent essentiellement aux annonces pour pourvoir les postes vacants¹⁵.

Les sanctions liées au refus de participer à un plan d'action ou à un PAMT sont plus fréquentes en Finlande qu'au Danemark, peut-être parce qu'un tel refus est sévèrement sanctionné dans ce dernier pays, alors qu'en Finlande le taux de participation aux programmes de formation professionnelle est élevé mais les sanctions parfois légères. En outre, certains effets pervers du système incitent peut-être les demandeurs d'emploi à refuser des offres (OCDE, 1996a, p. 124, p. 173). L'incidence relativement forte des sanctions pour refus de participation à un PAMT au Royaume-Uni (ceci malgré le niveau relativement faible des dépenses consacrées à ces programmes) tient probablement au nombre élevé des participants (la durée

de bon nombre de PAMT ne dépasse pas une ou deux semaines) et à la légèreté des sanctions : les taux d'absentéisme sont parfois très élevés, y compris pour des stages obligatoires (Finn *et al.*, 1998, p. 56, citent un taux d'abstention de 60 pour cent dans une certaine région).

En Suisse et aux États-Unis, les sanctions liées au contrôle des démarches personnelles de recherche d'emploi sont beaucoup plus fréquentes qu'en Australie et au Royaume-Uni. La sanction normalement infligée aux États-Unis en cas de notification d'un nombre insuffisant de contacts professionnels est la suppression des indemnités afférentes à la semaine concernée et selon des données anciennes (OCDE, 1996b, tableau 4.3) les sanctions seraient encore plus légères en Suisse. Dans ces premiers pays, le système d'indemnisation est fondé sur le principe de l'assurance et les chômeurs ont des antécédents professionnels récents, ce qui peut motiver une interprétation plus rigide des critères de recherche d'emploi. En Australie, les sanctions sont plus sévères (réduction de 18 pour cent des prestations pendant 26 semaines). Au Royaume-Uni, les obligations de recherche d'emploi ne sont pas toujours clairement définies : le nombre hebdomadaire ou mensuel de candidatures à présenter est rarement précisé, la communication du nom et de l'adresse des employeurs contactés n'est généralement pas obligatoire, et chaque agence locale de l'emploi dispose d'une liberté de manœuvre importante en matière de contrôle des démarches de recherche d'emploi (Finn *et al.*, 1998, pp. 26-27). Le fait que le Danemark, l'Allemagne et la Norvège ne signalent aucune sanction pour insuffisance de la recherche d'emploi confirme que l'obligation générale de recherche d'emploi dans ces pays n'a pas beaucoup d'impact en l'absence de fondement légal permettant d'instaurer des procédures de contrôle plus détaillées.

La fréquence des sanctions imposées pour différents motifs dans chaque pays dépend en grande partie de divers aspects des procédures suivies par les services de l'emploi. En l'absence de procédure établie de contrôle des comportements visés, la fréquence des sanctions sera forcément réduite. L'incidence des sanctions découlant d'une procédure établie (telle que l'orientation des demandeurs d'emploi vers des programmes de formation mis en place par le SPE) dépend évidemment de la fréquence d'application de ladite procédure, mais aussi d'autres facteurs, comme le fait que la législation autorise une interprétation souple des critères dans un sens favorable ou défavorable aux chômeurs, la sévérité des sanctions, les directives relatives au conseil individualisé (les conseillers peuvent avoir pour consigne de mettre en garde les clients à risque et de planifier un autre entretien avant de prononcer une sanction), et des blocages administratifs (qui se produisent quand les conseillers des services de placement doivent transmettre des documents à une autre administration qui prendra la décision). Les procédures d'appel influent également sur les résultats¹⁶. Il ne semble pas que le consensus social existant dans les pays nordiques en faveur des politiques actives de l'emploi rende les sanctions superflues : la Finlande et la Norvège, à l'instar d'autres pays de

l'OCDE, doivent infliger des sanctions pour obtenir des taux élevés de placement dans le cadre des PAMT et pour appliquer strictement le critère de « l'emploi convenable ».

UN INDICE POUR MESURER LA RIGUEUR DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES INDEMNITÉS ?

Le ministère danois des Finances a construit récemment un indice de rigueur des conditions d'attribution des indemnités de chômage à partir d'un petit nombre de critères : les obligations relatives aux démarches de recherche d'emploi, la mobilité professionnelle et géographique (ce dernier critère couvrant à la fois le trajet domicile-travail et la réinstallation), la durée type des sanctions applicables en cas de départ volontaire et de refus d'une offre d'emploi. Deux observations s'imposent à ce sujet : premièrement, il est assez difficile de comparer ces critères d'éligibilité et d'autres critères ont tendance à être encore moins comparables. Il sera donc difficile de faire beaucoup mieux que l'indicateur du ministère des Finances de la relative « rigueur » des critères tels qu'ils sont définis dans la législation. Deuxièmement, si un tel indicateur doit servir à orienter l'action ou à expliquer les disparités internationales de taux de chômage, une mesure fondée sur la notion de « précision » ou « d'efficacité » des critères d'attribution et prenant en compte les modalités d'application de ces critères serait sans doute mieux adaptée et aboutirait à un classement assez différent des pays.

Toute tentative de mesure de la « rigueur » globale de la législation suppose que l'on attribue une note aux différentes conditions imposées et que l'on pondère ces résultats partiels. La législation peut toutefois être obscure :

- Elle est parfois formulée en termes généraux (République tchèque et Espagne, par exemple) et ne précise pas, par exemple, si un travail à temps partiel, occasionnel, posté ou de nuit doit être considéré comme « convenable » ;
- Même lorsqu'elle est assez précise, certains aspects sont traités de façon ambiguë ou partielle (par exemple, la mobilité géographique ou le contenu pratique des obligations relatives aux démarches de recherche d'emploi) ;
- Elle peut contenir des obligations générales (le chômeur doit « employer tous les moyens possibles pour mettre un terme à sa situation » en Allemagne et « être à la recherche effective et permanente d'un emploi » en France) qui, interprétées littéralement sont manifestement strictes. Toutefois, les tribunaux refusent généralement de prononcer des sanctions uniquement sur la base de ces énoncés (par exemple, quand quelqu'un a refusé une offre d'emploi à l'étranger, ou a omis de consigner jour après jour ses candidatures).

Au niveau national, la jurisprudence précise parfois la démarche à suivre face à certaines situations courantes, mais il n'existe pas de synthèse comparative satisfaisante de la jurisprudence¹⁷.

Tout classement des pays en fonction de la « rigueur » de leur législation sera nécessairement assez sensible au système de pondération appliqué aux composantes de l'indice, car la rigueur dans un domaine est très souvent contrebalancée par une relative indulgence dans un autre. Ainsi l'Espagne se montre-t-elle intransigeante vis-à-vis des départs volontaires, mais plutôt conciliante à d'autres égards. L'Australie et le Royaume-Uni n'accordent pas une protection professionnelle et salariale très étendue, mais prennent très largement en compte les objections d'ordre moral ou religieux motivant un refus de travailler. De même, la Finlande et la Norvège interprètent de façon stricte la notion d'emploi convenable, mais imposent peu d'obligations en matière de recherche d'emploi.

Bien qu'intéressante en soi, la notion de « rigueur » de la législation ne puisse pas rendre compte de l'influence globale des critères d'attribution des prestations sur le niveau du chômage, car ces critères sont appliqués de façon très inégale. D'une part ces critères ont été très peu appliqués de manière générale dans certains pays et à certaines périodes, et d'autre part dans un pays et à un moment donné certains critères sont effectivement appliqués alors que d'autres ont une pertinence limitée dans la pratique. Comme indiqué précédemment, le critère de « l'emploi convenable » ne revêt une réelle signification que si le SPE a recours à une procédure spécifique de placement (c'est-à-dire, l'orientation directe des chômeurs vers des offres d'emploi qu'il a sélectionnées pour eux).

La rigueur formelle de la législation peut conduire à une appréciation erronée de sa portée réelle si en raison même de cette rigueur la législation est rarement appliquée. Partant du constat que les exigences les plus contraignantes – comme l'obligation d'accepter un emploi nécessitant jusqu'à quatre heures de trajet journalier – sont excessives dans certaines circonstances, on peut formuler les observations suivantes :

- Dans les pays où la législation est systématiquement appliquée, la pratique quotidienne révèle régulièrement des cas où les règles générales apparaissent irréalistes, et les experts passent leur temps à élaborer des clauses dérogatoires¹⁸. L'absence de telles clauses, même si elle rend la législation formellement plus stricte, signifie peut être tout simplement que la règle générale stricte est rarement appliquée.
- Même si dans les cas litigieux, les tribunaux tendent à interpréter les règles strictes à la lettre (par exemple, l'obligation pour les chômeurs d'accepter pratiquement n'importe quel emploi légal), les conseillers des services de placement seront peu enclins à exiger systématiquement des sanctions. Mais si les sanctions sont rarement invoquées, le fait même d'en infliger une

dans un cas particulier paraîtra arbitraire. Si les services de l'emploi développent des règles approximatives non écrites précisant dans quels cas ils doivent user de leur pouvoir de sanctionner, ces règles ne pourront pas être codifiées si elles s'écartent de la législation générale. Les conseillers des services de l'emploi disposeront toujours d'un large pouvoir discrétionnaire et ne sauront pas forcément quelles règles appliquer. Toutes ces raisons font que l'application effective de la législation peut devenir inutilement compliquée, et donc peu fréquente.

Pour résumer, une législation « efficace » a des caractéristiques, qui facilitent l'application tels que leur nature raisonnable et claire dans des situations précises et qui souvent ne seront pas compatibles avec une « rigueur » extrême.

La législation n'étant pas appliquée de façon uniforme, un indicateur global de l'impact des critères de maintien des prestations devrait incorporer une mesure directe de l'application de la législation. Utiliser à cette fin les taux de sanction soulève toutefois quelques difficultés. En effet, les indicateurs mesurant la rigueur et l'application effective de la législation ne s'additionnent pas (par exemple, une définition légale stricte d'un emploi convenable n'a aucun impact si ce critère n'est pas appliqué), et les statistiques sur les sanctions sont rarement ventilées par motif précis, ce qui permettrait d'effectuer des calculs sophistiqués. Une autre difficulté plus élémentaire provient de ce que la fréquence des sanctions ne constitue pas un indicateur direct de l'application des critères. La fréquence des sanctions est d'autant plus grande que les contrôles et les infractions sont nombreux. Si les erreurs de communication et d'information sont réduites au minimum (c'est-à-dire si les chômeurs sont bien informés de leurs obligations et si les procédures de contrôle sont efficaces), les règles peuvent être largement respectées malgré un taux de sanction peu élevé¹⁹. C'est pourquoi la fréquence des interventions du SPE en vue de détecter les infractions est peut-être un meilleur indicateur de l'application des critères que la fréquence des sanctions résultant de ces interventions. Le SPE dispose souvent des pouvoirs légaux nécessaires pour faire respecter certaines obligations de comportement, et l'impact de ces obligations dépend pour l'essentiel de la fréquence avec laquelle ces pouvoirs sont exercés (par exemple, le rythme auquel les demandeurs d'emploi sont convoqués à des entretiens, orientés vers des emplois vacants ou invités à rendre compte de leurs démarches de recherche d'emploi).

La comparaison internationale de la « rigueur » des critères d'attribution se heurte à des problèmes de « causalité inverse ». La législation de certains pays peut ne pas conférer des pouvoirs étendus précis au SPE parce qu'on a constaté que la définition générale de ces attributions est déjà efficace²⁰. Par ailleurs, une situation de l'emploi favorable ou un faible niveau de chômage peuvent inciter le législateur à se montrer plus « souple » sur certains points et plus « ferme » sur d'autres. La rigueur des critères d'attribution des prestations en Belgique et en

Espagne (obligation d'accepter un emploi impliquant 4 heures de trajet quotidien en Belgique, intransigeance vis-à-vis des départs volontaires en Espagne, et grande sévérité des sanctions applicables dans ces deux pays pour tous les types d'infraction) laisse penser qu'au niveau politique, on considère que les gens doivent s'estimer heureux d'avoir du travail, ou même de recevoir une quelconque offre d'emploi, et qu'il n'est donc pas du tout admis que l'on puisse quitter volontairement un emploi ou refuser une proposition. Les critères apparemment souples en vigueur dans certains pays (telles que les dérogations accordées aux personnes ayant des problèmes de garde d'enfant) ont peut-être été introduits précisément parce que les personnes dont la disponibilité est réduite (problèmes de garde d'enfant, travailleurs âgés légèrement handicapés, etc.) ont assez souvent un emploi -- condition nécessaire pour atteindre un niveau élevé d'emploi global. Quant aux obligations liées aux démarches personnelles de recherche d'emploi, on les trouve principalement dans les pays où le marché du travail est relativement flexible (Australie, Suisse, Royaume-Uni, États-Unis) et où les postes vacants sont de toute façon plus faciles à trouver.

La majeure partie des informations dont on dispose au sujet des conditions d'attribution des prestations se rapporte aux indemnités d'assurance-chômage, dont le niveau et la durée de versement sont variables. Une clause générale autorisant les chômeurs à refuser un poste impliquant un changement de profession, par exemple, peut être considérée comme assez classique quand elle s'applique à une durée d'indemnisation de six mois ou moins, mais plutôt « laxiste » quand cette durée est de deux ans ou plus. Dans beaucoup de pays, une proportion significative des demandeurs d'emploi perçoit des prestations d'un régime d'assistance (aide sociale municipale, RMI en France, etc.), et les critères de comportement auxquels est liée l'attribution de ces prestations devraient être pris en compte. La rigueur, la clarté et le degré d'application des critères d'accès aux prestations d'assistance varient beaucoup d'un pays à l'autre, mais il est souvent difficile d'obtenir des informations précises à ce sujet.

DONNÉES CONCERNANT L'IMPACT DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION

Les conditions d'attribution des prestations et les sanctions influent-elles sur le niveau du chômage ? Elles agissent le plus directement sur le chômage tel que mesuré par le nombre de bénéficiaires de prestations. Dans les pays où le taux de couverture du chômage par ces prestations est élevé, sur le long terme une variation du nombre de bénéficiaires se traduirait normalement par une variation du nombre de chômeurs égale, selon les normes du BIT, à la moitié, au moins, de la variation du nombre de bénéficiaires, bien que le lien ne soit pas forcément stable et mérite plus de recherche. Les conséquences potentielles des conditions à

caractère exclusif sont illustrées par l'exemple du Canada, où l'indemnisation des travailleurs saisonniers (qui bien souvent ne sont pas réellement disponibles pour un emploi durant la saison creuse) constitue un sujet de préoccupation important et permanent²¹, et celui de la Belgique, où une forte proportion des indemnités sont versées à des mères de famille (dont beaucoup ne sont pas réellement disponibles pour un emploi à plein-temps). L'expérience de ces pays laisse penser que si le régime d'indemnisation était fermé à ces catégories de personnes, ou si des conditions d'accès plus restrictives leur étaient appliquées, comme c'est le cas dans certains autres pays, le nombre de bénéficiaires diminuerait sensiblement. On tient généralement pour acquis que les clauses « d'exclusion » influent sur le nombre de chômeurs, certaines études ayant mis en évidence les répercussions de l'adoption de critères d'admission et d'attribution plus restrictifs sur le nombre de bénéficiaires aux États-Unis dans les années 80 et au Canada dans les années 90, et sur le chômage inscrit au Royaume-Uni dans les années 80. Mais s'agissant du nombre de bénéficiaires, les conditions d'admission sont plus déterminantes que les conditions d'attribution des prestations²².

Les évaluations des programmes du marché du travail fournissent souvent des indications sur l'impact des critères de comportement, mais rares sont celles qui tentent de mesurer directement si le caractère obligatoire ou facultatif de la participation modifie cet impact, ou s'il génère des effets de désutilité ou d'entrée. Voici quelques-uns des conclusions intéressantes recueillies à ce sujet :

- Les *entretiens approfondis* obligatoires peuvent réduire le volume des demandes d'indemnisation. L'expérience des services administratifs a souvent démontré que l'instauration d'une procédure d'entretien avec les demandeurs d'emploi (lorsqu'une telle procédure était rarement utilisée auparavant) entraîne le retrait de 5 à 10 pour cent des demandes d'indemnisation (plusieurs exemples sont cités dans OCDE, 1994b, p. 225). Dolton et O'Neil (1996), rendant compte d'une expérience menée en 1989 en Grande-Bretagne, rapportent que la suppression de l'entretien « Restart » de 25 mn qui avait normalement lieu après 6 mois de chômage a réduit la probabilité de sortie du chômage de 20 à 30 pour cent au cours des 5 à 6 mois suivants.
- Les *obligations liées à la recherche d'emploi* aux États-Unis semblent engendrer de substantielles économies, comme l'ont confirmé plusieurs expériences menées en coopération avec les services de l'emploi de différents États. Une expérience conduite dans l'État du Maryland a montré que le fait de porter de deux à quatre le nombre exigé de contacts hebdomadaires avec des employeurs avait considérablement réduit le volume des indemnisations (OCDE, 1999).
- Les *programmes du marché du travail de longue durée* (par exemple, stages de formation professionnelle ou en entreprise de 4 à 6 mois) réduisent le chômage

visible de par l'effet mécanique de la participation, mais il est moins sûr qu'ils réduisent le niveau global du chômage. En Finlande et en Suède, le dispositif de placement des chômeurs de longue durée dans des programmes du marché du travail d'une durée d'environ six mois (le dispositif finlandais a été largement remanié en 1993) ne semble pas avoir permis de maintenir le chômage global à un faible niveau. On peut cependant s'interroger sur le point de savoir si ces programmes doivent revêtir un caractère obligatoire : certains affirment qu'ils auraient induit une hausse du chômage car le fait d'y participer reconduit le droit aux indemnités. Au Danemark, la politique générale d'affectation continue des chômeurs de longue durée à des mesures actives pendant trois ans répond plus clairement à une logique de « contrepartie lourde » au versement ininterrompu des indemnités et semble donner de meilleurs résultats, du moins pour le moment. Il semble que la plupart des chômeurs retirent leur demande d'indemnisation, pour une raison ou une autre, longtemps avant l'expiration de cette période « d'indemnisation active » de trois ans²³.

Bien d'autres conditions « comportementales » exigées pour bénéficier des indemnités de chômage n'ont jamais ou ont rarement fait l'objet d'une évaluation systématique. C'est le cas, par exemple, des critères d'emploi convenable qui peuvent contraindre un demandeur d'emploi à déménager, changer de profession ou accepter un salaire moindre. Parmi les pays étudiés dans ce chapitre, le Royaume-Uni et la Suisse sont les seuls à avoir introduit dans leur législation une clause dite « pilote », qui permet un assouplissement expérimental desdites obligations à l'égard de certains individus ou dans certaines régions.

Un petit nombre d'études apportent des informations sur l'incidence des sanctions. Abbring *et al.* (1999) ont pu établir, en analysant des données de 1992 sur les Pays-Bas (après prise en compte de l'hétérogénéité des données et modélisation de la probabilité qu'un individu soit sanctionné), que l'imposition de sanctions aux chômeurs avait eu pour effet d'accroître le taux de retour à l'emploi de 77 pour cent dans le secteur de la métallurgie et de 107 pour cent dans le secteur bancaire. Van den Berg *et al.* (1999) ont mené une étude similaire à partir de données sur des chômeurs de Rotterdam qui avaient travaillé avant de se retrouver au chômage et avaient perçu des prestations d'un régime d'assistance dans les années 1994-96. L'étude a montré que dans ce cas, une sanction augmentait de 140 pour cent le taux de retour à l'emploi. Les sanctions ont peut-être favorisé la sortie du chômage en réduisant l'utilité perçue de la prolongation du chômage (la probabilité d'une seconde sanction, de surcroît plus sévère, pouvant apparaître plus grande). L'incidence estimée des sanctions paraît donc élevée, ce qui tend à confirmer que toute menace sérieuse de sanction peut exercer une forte influence sur le comportement des intéressés.

Aux États-Unis, une étude intitulée « Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996 » (Comment expliquer la diminution du nombre de bénéficiaires d'aide sociale, 1993-1996) (Council of Economic Advisors, 1997) a été abondamment citée par les médias, et par le Président Clinton lui-même, à l'appui de la réforme des aides sociales. Cette étude mettait en relation, par une formule de régression, le nombre de bénéficiaires du programme Aid to Families with Dependent Children – AFDC (Aide aux familles avec enfants à charge) entre 1976 et 1996, et le niveau de la prestation AFDC, le taux de chômage et une série d'indicateurs (variables muettes) signalant si l'État concerné avait obtenu ou non du gouvernement fédéral, sur la période 1993-1996, des dérogations au titre de divers types d'innovations apportées au programme AFDC (l'AFDC étant un programme national, chaque État devait solliciter du gouvernement fédéral l'autorisation de modifier les conditions d'admission sur son territoire). Il en est ressorti que sur six types différents de dérogations, la seule qui ait eu des effets significatifs était une dérogation autorisant à infliger des sanctions plus sévères (pouvant aller jusqu'à la suspension de l'intégralité de l'aide) en cas de refus de participer au programme national « Job Opportunities and Basic Skills Training Program – JOBS (Possibilités d'emploi et acquisition de compétences de base). Ces effets estimés apparaissent importants : bien que 25 États seulement aient eu une dérogation relative aux sanctions, ces dérogations expliqueraient selon l'étude 20 à 30 pour cent de la diminution du nombre de bénéficiaires du programme dans l'ensemble du pays sur la période 1993-1996, soit plus de la moitié de la diminution pouvant être attribuée à l'amélioration générale de l'emploi durant cette période. Cette interprétation du lien apparent entre le renforcement des sanctions et la baisse du nombre de bénéficiaires a été contestée pour diverses raisons, certains analystes invoquant notamment l'existence possible d'une causalité inverse (Martini et Wiseman, 1997). Les États concernés sont peut-être précisément ceux qui ont mis en place un programme JOBS efficace (« d'après notre expérience, ce sont généralement les agences qui ont quelque chose à offrir aux bénéficiaires qui se sentent autorisées à poursuivre et sanctionner systématiquement les réfractaires »), ou ceux qui enregistraient une baisse du nombre de bénéficiaires (accompagnée d'une augmentation du nombre de postes vacants et de places non pourvues dans le programme JOBS) provoquée par d'autres facteurs. Effectivement, comme le soulignait un rapport de suivi (Council of Economic Advisors, 1999), les liens statistiques apparents avec les dérogations relatives aux sanctions sont souvent apparus un an avant que ces dernières soient mises en œuvre.

En Suisse, suite à une réforme du SPE engagée en 1995 qui a conduit à la création d'offices régionaux de placement (ORP), le Conseil fédéral a demandé le 6 novembre 1996 une évaluation du fonctionnement et de l'efficacité du nouveau système. Réalisée par la société de conseil ATAG Ernst & Young, cette évaluation (OFDE, 1999a) doit servir à orienter la suite des réformes du SPE. Elle s'est appuyée sur l'analyse de statistiques couvrant 125 des offices régionaux de placement qui

étaient entièrement opérationnels en 1997-98, et sur une évaluation approfondie du fonctionnement de neuf d'entre eux. On peut lire dans le rapport d'évaluation « Étant donné le matériel de données extraordinairement fourni et précis dont nous avons disposé pour nos calculs, nous pensons avoir identifié la plus grande partie des influences exogènes quantifiables », et « La durée moyenne de recherche d'emploi reste très variable d'un ORP à l'autre même après correction des facteurs exogènes. [...] Quelques ORP parmi les plus performants obtiennent ces excellents résultats en dépit de conditions-cadre plutôt difficiles ». L'évaluation a également porté sur l'efficacité de différentes stratégies de placement. S'agissant des sanctions, les auteurs du rapport constatent que « La fréquence moyenne des sanctions par demandeur d'emploi dans les dix ORP sanctionnant le plus fréquemment est 43 fois plus élevée que dans les dix ORP les plus réservés en la matière », et en déduisent que la législation sur l'assurance-chômage n'est pas appliquée de manière uniforme en Suisse. Ils constatent également que « La durée de recherche d'emploi présente une corrélation négative significative avec les sanctions prises et les jours de suspension par demandeur d'emploi », mais qu'en revanche « Il n'existe pas de relation significative entre l'étendue des sanctions des ORP et le succès de réinsertion des demandeurs d'emploi difficiles à placer ou des chômeurs de longue durée. Précisément, en ce qui concerne la réinsertion des chômeurs de longue durée, plusieurs ORP qui appliquent une pratique sévère en matière de sanctions présentent un bilan négatif ».

A un niveau plus qualitatif, le rapport conclut que les ORP les moins performants peuvent être subdivisés en deux catégories : ceux qui s'occupent en priorité des personnes faciles à placer, et ceux que les auteurs qualifient de « passifs et sociaux ». Constatant que l'application d'une sanction peut prendre plusieurs mois dans certains ORP ou cantons (les prestations sont gérées en grande partie au niveau cantonal), les auteurs estiment que les conseillers des ORP devraient posséder les compétences nécessaires pour administrer les sanctions de manière indépendante et immédiate, sans qu'il soit nécessaire de demander l'autorisation préalable d'un autre service. Ils préconisent une stratégie générale de « réduction progressive de la liberté de choix dans la recherche d'emploi » à mesure que le chômage se prolonge. Quelques ORP sont cependant parvenus à obtenir ce résultat en imposant un nombre de sanctions inférieur à la moyenne. Le rapport souligne que les sanctions ont un impact négatif, ou n'ont aucun impact, si le demandeur d'emploi est puni pour la violation de règles dont il n'avait pas connaissance ou s'il est incapable de trouver du travail. Aussi est-il important d'informer les demandeurs d'emploi de leurs devoirs et de ne prononcer des sanctions que lorsque le chômage est volontairement prolongé. L'importance des entretiens de conseil est jugée primordiale, et la fréquence des entretiens par demandeur d'emploi apparaît positivement corrélée au nombre de sanctions par demandeur d'emploi, de placements réussis et de placements de chômeurs de longue durée²⁴.

Le ministère danois des Finances (ministère des Finances, 1999) a publié les résultats de régressions internationales (portant sur 19 pays) qui ont consisté à mesurer les relations existant entre les taux de chômage moyens sur la période 1994-1996 et l'indice de rigueur des conditions d'attribution des prestations ainsi que six ou sept autres variables explicatives (dont le taux net de remplacement et les conditions d'emploi requises pour bénéficier de l'allocation de chômage). Les coefficients de la régression sur cet indice étaient élevés (ils suggéraient notamment que l'Irlande aurait pu abaisser son taux de chômage d'environ 5 pour cent si elle avait appliqué les critères d'attribution en vigueur aux Pays-Bas ou en Suède), et le ministère des Finances (1999) a d'ailleurs indiqué que plusieurs d'entre eux lui semblaient trop élevés. D'autres analyses de régression suggéraient que les critères de maintien des prestations exercent plus d'influence sur le chômage de longue durée que sur le chômage de courte durée. Elles montraient également que la rigueur de ces critères compense l'effet de taux de remplacement élevés dans des pays tels que les Pays-Bas et la Suède²⁵.

On manque de données retraçant de façon systématique l'évolution dans le temps des critères d'attribution des prestations et de leur application dans les pays de l'OCDE²⁶. Une étude d'Auer (2000, p. 70) portant sur quatre pays européens ayant récemment remporté des succès dans la lutte contre le chômage nous apprend cependant que « tous ces pays ont appliqué de façon beaucoup plus stricte les dispositions relatives à la recherche d'emploi et l'obligation d'accepter tout emploi convenable ». Sur ces quatre pays dans lesquels le chômage a diminué de moitié dans les années 90 (Danemark, Irlande, Pays-Bas et Royaume-Uni), trois avaient nettement renforcé le contrôle des conditions d'attribution des prestations entre le début et le milieu de la décennie. Ce renforcement a correspondu à un changement général d'attitude ou d'orientation politique, qui s'est sans doute manifesté de multiples manières. Rappelons quelques faits marquants :

- *Danemark* : à partir de 1989, les critères liés au marché du travail ont été modifiés dans le sens d'une plus grande rigueur à travers une succession de changements mineurs tels que l'obligation pour le chômeur d'accepter un changement de profession, ou l'application de sanctions en cas de refus répétés. En 1994 a été mis en place un système d'information permettant au ministère du Travail d'accéder à toute la correspondance entre le service de placement et les caisses d'assurance syndicales au sujet des refus de travail et autres problèmes du même ordre. En 1995, une « unité d'inspection » spéciale a été créée avec pour mission de vérifier la pertinence des décisions de sanction des caisses d'assurance, et cette unité a entrepris de publier des rapports trimestriels sur le « pourcentage d'erreurs » (c'est-à-dire la non-imposition d'une sanction dans des cas où celle-ci se justifiait). La « période d'indemnisation active » a été instaurée en 1994 et cette mesure a été renforcée par une loi en

vertu de laquelle le refus d'une place dans un programme est passible de l'exclusion des indemnités.

- *Pays-Bas* : Amorcé à la fin des années 80, un « changement d'orientation » qui a conduit à une « nouvelle attitude à l'égard de l'application des sanctions... s'est traduit par une augmentation du nombre de sanctions, qui est passé de 27 000 à 140 000 entre 1987 et 1994 ». En ce qui concerne le régime d'assistance chômage, « Sur instruction du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi, les services d'aide sociale ont commencé à partir de la fin 1992 à utiliser les sanctions comme instruments visant à encourager la réinsertion des bénéficiaires et à lutter contre la fraude... Avant 1992, il était très rare que des sanctions soient prononcées. Vers le milieu des années 90, environ 5 pour cent des bénéficiaires d'une année donnée étaient sanctionnés » (Abbring *et al.*, 1999 ; van den Berg *et al.*, 1999). En 1995, un nouvel organisme, le CTSV, doté d'un effectif d'environ 200 personnes, s'est vu confier la mission de « contrôler et superviser les dépenses de sécurité sociale » dans le but de « rétablir la primauté du pouvoir politique et restreindre la primauté de la régulation paritaire dans le domaine de la sécurité sociale » (Visser et Hemerijck, 1997, p. 149. Une loi adoptée en 1996 a institué des sanctions plus sévères : pour les bénéficiaires d'indemnités de l'assurance-chômage, un premier départ volontaire ou un premier refus d'un emploi ou d'une place dans un programme du marché du travail deviennent passibles de l'exclusion des indemnités (des exceptions sont toutefois prévues dans le cas où les intéressés ne seraient pas entièrement responsables de la situation).
- *Royaume-Uni* : Des entretiens obligatoires pour un « Nouveau départ » ont été instaurés en 1986, la « recherche active d'un travail » est devenue l'une des conditions d'octroi des prestations en 1989, la participation à un programme du marché du travail (stage d'une semaine pour les personnes au chômage depuis deux ans) a été rendue obligatoire pour la première fois en 1991, tandis que le durcissement du régime d'indemnisation a conduit, en 1994/95, à la multiplication par deux du nombre de sanctions par rapport aux années précédentes (Murray, 1995). En 1996, une réforme radicale de la législation sur l'indemnisation du chômage a instauré un cadre juridique définissant avec précision la signification et les procédures de contrôle de la disponibilité, de la recherche d'emploi et du respect des instructions du SPE²⁷. Dans le cadre de la politique de « New Deal » lancée à partir de 1998, la participation à un programme du marché du travail a été rendue obligatoire pour tous les jeunes encore au chômage au bout de six mois plus une période de transition de quatre mois.

Si ces trois pays ont réformé leur législation dans les années 90, cela ne signifie pas qu'ils aient adopté des dispositions législatives et des régimes de sanction uniformément stricts par rapport aux autres pays²⁸. Bon nombre des mesures adoptées portaient sur les modalités d'application des critères d'attribution des prestations et

s'intégraient à un ensemble plus vaste de réformes destinées à « activer » les chômeurs et à améliorer la gestion des prestations sociales. Ces réformes étaient déjà bien engagées au début des années 90, c'est-à-dire avant la baisse du chômage, de sorte qu'on peut leur attribuer une grande partie de la baisse intervenue récemment. En Irlande, le premier recul marqué du chômage a précédé les efforts d'introduction d'un degré plus élevé de conditionnalité, qui remontent à 1996²⁹.

Bien qu'assez fragmentaires, les données d'expérience suggèrent que les contrastes observés en matière de chômage entre les pays de l'OCDE s'apparentent à ceux que l'on constate entre les États des États-Unis (s'agissant là du nombre de bénéficiaires d'aide sociale, voir ci-dessus). Certains pays entrent dans un « cercle vertueux » caractérisé par une baisse soutenue du chômage et des conditions d'indemnisation plus restrictives, l'interprétation logique étant que ces deux phénomènes se renforcent. Ce processus correspondrait à l'inverse du « cercle vicieux » qui peut s'enclencher quand l'économie a subi un choc négatif³⁰. Une récession – ou même une pénurie structurelle d'emplois vacants – peut non seulement rendre le contrôle de l'application des conditions d'indemnisation moins efficace (parce qu'il y a moins d'emplois vacants et moins d'agents du SPE par demandeur d'emploi), mais aussi susciter une opposition au principe même d'un contrôle de ces conditions (au motif que les chômeurs ne sont pas responsables de leur situation et qu'il est inutile d'effectuer des contrôles car le véritable problème est le manque d'emplois). Mais si ces idées gagnent du terrain, on risque de voir s'installer un nouvel équilibre marqué par la coexistence durable d'un fort chômage et d'une application laxiste des critères d'attribution des prestations.

APPLICATION DES CRITÈRES

Le cadre et les procédures institutionnels relatifs à l'application des conditions d'attribution sont extrêmement variables d'un pays à l'autre. En Australie, en Belgique, en Finlande, en Irlande et au Royaume-Uni, la gestion des indemnités et l'aide au placement relèvent de ministères distincts. Ces fonctions sont cependant intégrées au niveau local au Royaume-Uni, tandis qu'en Finlande les procédures en vigueur permettent aux services de placement d'imposer assez facilement des sanctions. Dans des pays comme l'Allemagne, l'Espagne, la Grèce, le Japon ou la Norvège, les fonctions de placement et d'indemnisation sont regroupées au sein d'un même organisme qui relève d'un même ministère, mais bien souvent les agents qui s'occupent de la gestion des indemnités n'ont pratiquement aucun contact avec ceux s'occupant de placement, même s'ils travaillent sur le même lieu. Il est donc difficile de dire, au vu de la structure institutionnelle, quel est le degré d'intégration fonctionnelle existant entre les services de gestion des prestations et les services de placement.

En général, les sanctions et les décisions d'indemnisation sont prises par les conseillers du service de l'emploi (il est toujours possible de faire appel de ces décisions). Dans certains pays, le conseiller peut en principe prendre sa décision sans en référer à quiconque (mais il est fréquent qu'il en parle auparavant avec le directeur de son agence). Ailleurs, les conseillers ne font que communiquer officiellement les preuves de l'infraction à un organisme distinct de gestion des prestations qui prend la décision. Au Royaume-Uni, des agents chargés de statuer sur les demandes d'indemnisation se prononcent généralement sur la base de preuves écrites, alors que dans d'autres pays les services compétents convoquent l'intéressé à un entretien avant de se prononcer sur une éventuelle sanction. Avec de telles dispositions, il faut veiller au risque de délais excessifs entre les événements et les décisions sur les sanctions fondées sur eux.

Dans certains cas, les structures institutionnelles sont telles que les décisions de sanction doivent être prises par des personnes qui n'ont pas une connaissance très directe de la situation du marché du travail local. Le contrôle de la recherche d'emploi est effectué par des organismes distincts au Danemark (caisses d'assurance syndicales), en Irlande (ministère des Affaires sociales), en France (l'État, alors que les fonctions de placement incombent à un autre organisme, l'ANPE), et en Suisse (caisses d'assurance). On peut douter de l'efficacité de tels dispositifs (sauf peut-être dans les cas du Danemark, où certaines caisses affirment mieux connaître le marché de l'emploi local que le SPE et de la France, où l'État exerce une surveillance) dans la mesure où des agents du SPE ayant accès à des informations plus précises sur les personnes indemnisées et sur le marché du travail local sont normalement mieux placés pour savoir si une personne a réellement manqué de saisir des offres d'emploi convenables.

Bon nombre de programmes actifs du marché du travail sont gérés par des organismes privés. Ceux-ci considèrent généralement que leur rôle est d'aider les chômeurs, et ils ne sont pas forcément enclins à s'occuper de personnes peu motivées ou à signaler des absences ou des manquements³¹. Toutefois, lorsque le SPE achète des services sur un marché concurrentiel³², il peut insister auprès des organismes prestataires pour qu'ils acceptent les candidats qui leur sont adressés, signalent les absences, etc.

L'Australie a récemment confié à des prestataires privés les fonctions de placement de la très grande majorité des demandeurs d'emploi. Les contrats passés avec ces prestataires ne comportent pas d'incitations financières directes à signaler les faits pouvant justifier le retrait des indemnités (par exemple, refus d'un emploi convenable), mais ils les incitent à effectuer rapidement des placements. Selon l'une des formules pratiquées, les prestataires privés à négocier avec le chômeur un plan d'action individuel qui est soumis à l'organisme public pour approbation et revêt ensuite un caractère contraignant. Cette formule donne aux prestataires privés la possibilité d'individualiser (jusqu'à un certain point) les critères

d'attribution afin d'accroître les chances de placement, et peut aussi les encourager à signaler les manquements à Centrelink en vue d'une éventuelle décision de sanction.

RECOMMANDATIONS

La plupart des dispositions législatives nationales définissant les conditions d'attribution des prestations sont strictes en principe, au sens où les demandeurs d'emploi sont tenus, après un certain temps passé au chômage, d'accepter tout emploi légal à leur portée, indépendamment de la profession et du niveau de salaire (la mobilité géographique est moins souvent exigée). Toutefois, certains pays dispensent une fraction relativement large des bénéficiaires (notamment les travailleurs de plus de 50 ans) de ces obligations, ou n'appliquent pas de système comparable de critères d'attribution et de sanctions pour les prestations d'assistance (comme le RMI en France), et il ne serait peut-être pas inutile de reconsidérer ces situations. Par ailleurs, les conditions d'attribution des prestations doivent être assouplies dans certains cas, notamment quand les bénéficiaires ont des enfants à charge, si on veut qu'elles soient compatibles avec un haut niveau global d'activité. Dans l'ensemble, il conviendrait d'imposer des obligations générales moyennement rigoureuses assorties de dérogations pour les personnes qui auraient beaucoup de mal à les remplir. Si la législation de base est en décalage par rapport à la réalité, il devient impossible d'élaborer des directives détaillées qui soient à la fois utiles aux agents du SPE chargés d'établir le droit aux prestations et d'imposer des sanctions, et aisément compréhensibles pour les demandeurs d'emploi.

L'influence des conditions d'attribution du droit aux prestations sur le niveau du chômage est peut-être maximale lorsque les obligations relatives au comportement sont relativement contraignantes et annulent en grande partie l'utilité associée à la perception d'indemnités de chômage, convertissant ces indemnités en un « salaire » virtuel versé en contrepartie d'efforts assidus de recherche d'emploi. Bien que les parlements adoptent généralement une attitude de fermeté vis-à-vis de l'obligation de recherche d'emploi et de la fraude aux indemnités, les dispositifs législatifs destinés à appuyer les mécanismes de vérification et les critères de comportement manquent souvent de cohérence. Pourtant, bon nombre de conditions d'attribution des prestations ne peuvent être appliquées de manière efficace que grâce à des procédures gérées par le SPE, et inversement la plupart des mesures « d'activation » des chômeurs proposées par le SPE doivent s'appuyer sur une base légale bien définie pour donner des résultats. L'identification des secteurs où la législation n'est pas en cohérence avec la pratique du SPE est souvent aisée. Bon nombre de pays pourraient introduire des obligations légales plus précises concernant l'établissement de plans

d'action individuels, les preuves de la recherche d'emploi et l'observation des instructions du SPE, et pourraient modifier les dispositifs institutionnels et la répartition des compétences afin de mieux faire appliquer les critères d'attribution des prestations. De telles réformes peuvent aider certains pays enclencher ou alimenter un cercle vertueux caractérisé par une baisse tendancielle du chômage global et des interventions plus actives au cours de la période de chômage, suivant ainsi la voie déjà expérimentée par un petit groupe de pays de l'OCDE dans les années 90.

NOTES

1. Selon Layard (1988) « pratiquement tous les modèles connus d'analyse du chômage prédisent une corrélation entre la durée du chômage et les allocations de chômage ». Plus précisément, on ne peut attribuer aux systèmes d'indemnisation qu'une augmentation du chômage mesuré d'après le nombre de bénéficiaires : dans la mesure où les indemnités découragent la recherche d'emploi, elles peuvent entraîner une diminution du chômage tel que mesuré selon la définition approuvée au niveau international.
2. Les conditions désignées dans cette étude par le terme « conditions d'admission » sont parfois appelées conditions « monétaires » d'accès aux prestations aux États-Unis.
3. L'exclusion des travailleurs saisonniers du bénéfice des indemnités de chômage peut être motivée par divers arguments : le principe de l'assurance (les événements prévisibles ne doivent donner lieu à indemnisation), le critère du besoin (on peut considérer que les travailleurs saisonniers n'ont pas besoin ou ne méritent pas une aide supplémentaire), les possibilités pratiques de vérification de leur appartenance à cette catégorie, ou encore la possibilité de trouver un autre emploi pour ces travailleurs durant la saison creuse.
4. Lundqvist et Sargent (1995, section 3.3) présentent un modèle de ce type.
5. Les chômeurs peuvent répondre à une obligation comportementale en s'y conformant largement (ce qui augmente leurs chances de trouver un emploi) ou en faisant semblant de s'y conformer. Des obligations comportementales excessivement strictes peuvent diminuer les chances de trouver un emploi si par exemple les chômeurs sont tenus de participer à plein-temps à un programme actif du marché du travail dont l'efficacité est nulle et qui ne leur laisse plus suffisamment de temps pour chercher du travail. Dans des modèles généraux, le chômage est fonction des exigences salariales des salariés aussi bien que du comportement de recherche des chômeurs : tant que les allocations assurent efficacement contre le chômage, les salariés feront moins preuve de retenue dans les négociations salariales.
6. Selon la législation autrichienne sur l'assurance-chômage, un emploi n'est convenable que s'il ne rende pas beaucoup plus difficile la réintégration du chômeur dans un emploi du type de celui qu'il occupait auparavant et dans la pratique la mobilité professionnelle n'est pas exigée. La durée d'indemnisation par l'assurance-chômage est cependant relativement courte (20 à 52 semaines) et aucune protection professionnelle n'est accordée aux bénéficiaires de l'assistance chômage. La protection par rapport au salaire antérieur est moins répandue : voir la note 29 au sujet de l'Irlande.
7. Certains lecteurs peuvent penser qu'à l'époque d'Internet, l'orientation directe est une procédure archaïque qui relève du passé. Or cette procédure est encore assez couramment utilisée. Quant on examine le tableau 2, on constate par exemple que les sanctions infligées annuellement pour refus d'un emploi convenable représentent plus de 1 pour

cent du stock annuel de chômeurs (indemnisés) dans cinq pays sur neuf : en supposant qu'une seule orientation directe sur cent aboutit à une sanction pour refus de l'emploi proposé (les archives de l'administration danoise donnent des chiffres de cet ordre), cela signifie que les pays concernés effectuent au moins une orientation directe par bénéficiaire et par an. Le nombre d'orientations directes peut parfois être estimé par d'autres méthodes (par exemple, en demandant aux agents du SPE quelle est la proportion de postes pourvus grâce à cette technique et quel est le nombre de candidats présentés pour chaque poste). Selon ces estimations, au moins la moitié des pays de l'OCDE effectuent une orientation directe ou plus par bénéficiaire et par an, voir cinq ou plus par an pour un petit nombre de pays. Une personne qui semble raisonnablement employable mais reste au chômage pendant quelques temps (disons six mois) est donc assez susceptible de se voir imposer l'obligation de postuler à au moins un emploi précis. Lorsque le SPE a procédé à une orientation directe, les procédures de retour d'information de l'employeur (qui visent par exemple à vérifier que la personne s'est bien présentée à l'entretien et ne semble pas l'avoir fait délibérément échouer) sont souvent assez rigoureuses.

8. La participation à des travaux d'intérêt public rémunérés aux taux horaires normaux mais dont la durée hebdomadaire serait calculée de façon à ce que la rémunération totale ne dépasse pas beaucoup le montant des indemnités de chômage peut normalement être rendue obligatoire, même si en France, la jurisprudence concernant la question de savoir si un emploi à temps partiel est « convenable » est variable. Au Canada, la loi sur l'assurance-chômage stipule expressément qu'un bénéficiaire ne peut pas être privé d'indemnités pour avoir refusé un emploi dans le cadre d'un projet de création d'emplois.
9. A l'exception des Pays-Bas et de la Suisse, les pays d'Europe continentale semblent réticents à exiger des chômeurs qu'ils rendent compte fréquemment de leurs démarches de recherche d'emploi. Ceci s'explique probablement par la conception qu'ont eu historiquement ces pays du fonctionnement du SPE : ils considéreraient en effet que tous les emplois vacants devraient être notifiés au SPE et que celui-ci devrait ensuite s'occuper de les répartir entre les demandeurs d'emploi (les employeurs avaient, et ont toujours dans certains pays, l'obligation légale de notifier tous les postes vacants au SPE). La plupart des SPE ont en partie renoncé à pratiquer l'orientation directe (la plupart des postes sont pourvus par le biais d'annonces) mais malgré cela les obligations relatives aux démarches de recherche d'emploi peuvent être jugées inappropriées pour d'autres raisons (elles sont considérées comme contraignantes et superflues dans un contexte où les postes vacants sont rares et où les employeurs ont déjà trop de candidats).
10. Dans tous les pays couverts par l'étude à l'exception de la Belgique et peut-être aussi de la France, la législation et les lignes directrices précisent bien que tout comportement ou déclaration visant délibérément à décourager un éventuel employeur peut être assimilé à un refus de travailler et sanctionné, même si aucune offre d'emploi n'a été faite.
11. Finn *et al.* (1998, pp. 28-31) rapportent que de nombreux chômeurs britanniques ne savent pas exactement ce que la législation exige d'eux, mais se montrent prêts à suivre les suggestions du personnel du SPE par crainte des sanctions.
12. Si on modélise l'incidence du chômage de longue durée (sur six mois et sur 12 mois) en prenant un taux de sortie fixe pour les six premiers mois et un autre taux ensuite, on obtient une durée supplémentaire prévisible de chômage d'environ sept mois au mois zéro et de 14 mois à partir du sixième mois, pour un pays où l'incidence du chômage de

- plus de six mois est égale à 50 pour cent. Les durées sont généralement un peu inférieures en se basant sur les statistiques relatives aux chômeurs inscrits (voir OCDE, 1994a, annexe statistique).
13. De nombreux pays infligent également des sanctions sévères en cas de fraude telle que le cumul des indemnités avec un emploi non déclaré.
 14. Au Japon, la période de sanction faisant suite à un départ volontaire commence à courir à partir de la date de dépôt de la première demande d'indemnisation, de sorte que les personnes qui ont quitté leur emploi ont intérêt à introduire aussitôt leur demande malgré la sanction. En Nouvelle-Zélande, la sanction courant à partir de la date de cessation du travail (quelle que soit la date d'introduction de la demande d'indemnisation), les personnes qui sont certaines d'être sanctionnées n'ont pas intérêt à faire une demande (avant la fin de la période de sanction), et les statistiques administratives sous-estiment le nombre réel de sanctions. Les données du tableau 2 sont peut-être touchés par ce problème.
 15. Bien que la consultation en libre-service soit la principale technique de placement utilisée par les SPE au Royaume-Uni et aux États-Unis, la littérature spécialisée fait également état du recours à la « gestion individualisée ». Au Royaume-Uni, deux programmes prévoyant jusqu'à six ou sept entretiens (généralement par quinzaine) avec des chômeurs de longue durée ont touché environ 200 000 personnes chacun (Finn *et al.*, 1998, p. 82), et les assignations effectuées dans le cadre de ces programmes peuvent expliquer la fréquence des sanctions pour refus d'un emploi. Les questions de salaire pourraient provoquer des refus au Royaume-Uni et aux États-Unis tout en étant moins souvent problématiques au Danemark et en Allemagne, où les offres d'emploi du SPE doivent respecter les accords de branche.
 16. Les procédures d'appel ne sont pas décrites dans cette étude, mais il faut préciser que dans certains pays, une forte proportion des décisions de sanctions sont annulées sur décision administrative ou contestées devant des instances d'appel et renversées.
 17. Dans la législation sur la protection de l'emploi, des situations classiques comme le licenciement d'un travailleur ayant un nombre donné d'années d'ancienneté ont à peu près la même signification dans tous les pays, et les salariés concernés réclament généralement les indemnités les plus élevées possible. Les cabinets internationaux de consultants ont donc pu établir un récapitulatif des obligations en matière de préavis et indemnités de licenciement, y compris pour les pays où la législation n'est pas très claire, de sorte qu'il est assez facile de comparer les obligations légales imposées dans les différents pays (*cf.* Grubb et Wells, 1994 ; OCDE, 1999a). En matière d'indemnisation du chômage, la législation est beaucoup plus floue. Certaines dispositions ambiguës n'ont jamais été soumises aux tribunaux pour interprétation, et il n'existe pas de recueil de données comparatives internationales.
 18. La Norvège a adopté des directives détaillées précisant dans quels cas un demandeur d'emploi peut être dispensé de l'obligation de mobilité géographique (par exemple, quand il a des enfants d'âge scolaire qui ont déjà dû changer d'école pour cause de déménagement). L'existence de ces directives tend à confirmer que l'obligation générale de mobilité est assez fréquemment appliquée. Dans d'autres pays, les circonstances individuelles peuvent être prises en compte par le biais de la jurisprudence, mais cela ne conduit pas nécessairement à l'adoption de règles en accord avec les intérêts de la politique du marché du travail.
 19. Bien que la fréquence des sanctions ne soit pas toujours un indicateur fiable du degré d'exécution d'un critère, il semble raisonnable d'interpréter de très faibles taux de sanction

(par exemple, quant le refus d'un emploi après orientation est sanctionné dans moins d'un cas sur mille) comme le signe que ce critère n'est pas réellement appliqué. L'augmentation de la fréquence des sanctions observée aux Pays-Bas et au Royaume-Uni témoigne des efforts déployés par ces pays pour mieux faire appliquer la réglementation. Toutefois, dans une optique comparative internationale, un taux de sanction de 2 pour cent peut correspondre à une application plus efficace de la législation qu'un taux de 5 pour cent car beaucoup d'autres choses ne sont pas égales par ailleurs.

20. En Norvège et en Finlande, le SPE tente de mettre en place un système de « plans d'action » et de surveiller les efforts de recherche d'emploi (notamment en encourageant les chômeurs à consigner dans un « journal » les emplois auxquels ils ont postulé) sans qu'il existe une législation rendant ce système obligatoire. Ce système semble assez bien fonctionner en Norvège, mais on ne peut pas en dire autant pour la Finlande. En Norvège (où le critère de l'emploi convenable est strict et l'orientation directe vers des emplois vacants couramment pratiquée), les chômeurs sont peut-être davantage incités à coopérer avec le SPE car c'est ce dernier qui décide quels types d'emplois leurs seront proposés.
21. On a écrit à propos du Projet de supplément de revenu (PSR) canadien pour les travailleurs saisonniers (voir article de Greenwood et Voyer dans ce volume) : « Selon les chercheurs... le comble dans cette affaire est que la majorité des personnes consultées ne se considéraient pas elles-mêmes comme étant au chômage et ne voulaient pas chercher un nouvel emploi » (Globe and Mail, 17 juin 1999). C'est sûrement ce genre d'expérience qui a conduit certains pays à exclure les travailleurs saisonniers du droit aux indemnités de chômage.
22. Les différences internationales de couverture des régimes d'indemnisation semblent dépendre davantage des conditions d'admission que des conditions d'attribution des prestations. Ainsi la couverture relativement réduite du régime d'indemnisation des États-Unis, par rapport aux pays européens, tient-elle principalement aux antécédents d'activité professionnelle qui sont exigés et au fait que la durée de versement des prestations est limitée à six mois.
23. De nombreuses évaluations démontrent l'influence sur les comportements des obligations de participation à des programmes de formation ou d'insertion. Le dispositif mis en place au Danemark à l'intention des jeunes, qui limite à six mois la durée d'indemnisation « passive », a entraîné une augmentation du taux de passage du chômage à la formation, et dans une moindre mesure à l'emploi (Jensen *et al.*, 1999). Quand l'Irlande a instauré en novembre 1998 l'obligation pour les jeunes au chômage depuis six mois d'accepter un emploi ou une formation sous peine de suspension du versement des indemnités, quatre à cinq jeunes sur dix ont retiré leur demande d'indemnisation (voir les références Web cités ci-dessous). Dans le Wisconsin, un peu plus de la moitié des allocataires potentiels ont retiré leur demande d'allocation chômage en janvier 1998 quand ils ont été informés des conditions à remplir pour les percevoir, environ 10 pour cent d'entre eux ayant été rebutés par l'obligation d'accepter un travail qui s'applique dès le début de la période d'indemnisation (OCDE, 1999*b*, p. 169).
24. Si l'OFDE constate que les entretiens de conseil ont des effets positifs, il note aussi qu'ils absorbent beaucoup de ressources et que les ORP les plus performants ont réduit la fréquence des entretiens dans certains cas tout en l'augmentant pour certains publics afin de mener une action mieux ciblée et de dégager du temps pour d'autres tâches (1999*a*, pp. 52-54).

25. Des équations présentées qui expliquent les différences de taux de chômage entre pays à partir de multiples variables, ne sont souvent que la partie visible d'une vaste gamme de spécifications possibles qui n'ont pas été retenues. Les équations présentées sont souvent d'une précision exagérée compte tenu compte tenu de l'étendu des erreurs connues dans les données de départ et des fluctuations à court et moyen terme des taux de chômage. La signification réelle de ces conclusions n'est pas très claire.
26. Les conditions de base, selon lesquels la personne doit s'inscrire pour le placement, être apte au travail et accepter des emplois convenables, remontent à l'instauration des systèmes d'indemnisation du chômage. Les examens de l'OCDE des politiques nationales de main-d'oeuvre publiées de 1963 à 1977 citent certaines conditions d'attribution qui ressemblent à celles décrites ici : par exemple en Suède une sanction s'imposait au cas où une personne « sans refuser expressément, se comporterait de manière à rendre son engagement impossible » (OCDE, 1963) et en Belgique « l'emploi convenable est celui qui correspond à l'emploi normalement occupé : dès que le chômage se prolonge les critères deviennent plus lâches » (OCDE, 1971). Dans certains cas les sanctions étaient de plus courte durée qu'aujourd'hui, sans doute en relation avec la durée plus courte des périodes au chômage. L'application a pu varier dans le temps plus que les conditions de base. En 1969 le rapporteur d'un groupe de travail de l'OCDE a noté avec désapprobation que « l'on considérait parfois le service de l'emploi comme un complément du système d'assurance-chômage et même comme une institution juridique, dès lors qu'il est appelé à s'occuper de façon excessive de question telles que les conditions dans lesquelles les travailleurs ont, on n'ont pas, droit aux indemnités et les critères sur la base desquels un emploi est considéré comme 'approprié' », et a déclaré que l'expérience du passé avait montré que l'exercice de pouvoirs coercitifs « suscite des contre-réactions qui anéantissent ses efforts et vont à l'encontre de leurs propres intentions » (Levine, 1969). D'autres travaux de l'OCDE de l'époque reprennent cette vision des choses. Une étude détaillée et manuel pratique du BIT au sujet du service de l'emploi a déclaré que le conseiller doit « se poser en gardien » des qualifications du demandeur et ne jamais proposer un emploi dévalorisant par rapport à ces qualifications (Ricca, 1982, p. 140). D'une manière générale, l'attention consacrée à l'application des conditions d'attribution a sans doute diminué pendant les années 70 et 80 pour ensuite remonter pendant les années 90.
27. Le gouvernement élu en 1997 au Royaume-Uni a adopté une attitude plus modérée à l'égard de l'application des sanctions, mais il a rendu la participation à des programmes d'occupation, des formations ou autres dispositifs similaires obligatoire pour tous les chômeurs au-delà d'une certaine durée de chômage.
28. D'après le classement établi par le ministère des Finances (ministère des Finances, 1998), le Danemark et le Royaume-Uni se situent tous deux en-dessous de la moyenne de l'OCDE pour la rigueur globale de leurs critères d'indemnisation, la durée des sanctions étant prise en compte dans les calculs. Les Pays-Bas obtiennent un score relativement élevé en raison de leur nouveau régime de sanctions en matière d'assurance-chômage (mais de nombreux chômeurs sont indemnisés par le régime d'assistance, qui prévoit des sanctions nettement moins sévères).
29. Fin 1996 en Irlande, l'enquête sur la population active indiquait un net recul du chômage, mais le nombre de demandes d'indemnisation avait à peine baissé. La recherche des causes de cette situation paradoxale a finalement conduit les autorités à lancer une campagne de lutte contre la fraude. Parallèlement, elles ont commencé à exiger de certaines catégories de bénéficiaires des indemnités de chômage qu'ils s'inscrivent auprès d'offices de placement (OCDE, 1998, pp. 151-164). En avril 1997 des directives

administratives sur la disponibilité ont été publiées, et en juin 1998 la législation a été profondément modifiée avec l'adoption de nouvelles dispositions sur la disponibilité et la recherche effective d'un emploi (S.I. n° 137 de 1998). Outre la suppression de la clause autorisant les chômeurs à rejeter une offre d'emploi assortie d'un salaire inférieur à celui qu'ils percevaient habituellement (rapport du MdF, 1998), ces nouvelles dispositions précisent qu'étant donné le contexte économique, les demandeurs d'emploi doivent être prêts à changer de profession après trois mois de chômage et prouver qu'ils ont effectué des démarches raisonnables pour trouver du travail. Le Plan en faveur de l'emploi des jeunes adopté fin 1998 a instauré l'obligation pour les jeunes au chômage depuis six mois d'accepter un emploi ou une formation sous peine de suspension de leurs indemnités (site Web www.cidb.ie, rubriques Social Welfare/Unemployment/Assistance/General et Mediascan). Malgré ces mesures, le suivi des critères d'attribution reste moins poussé en Irlande qu'au Royaume-Uni, par exemple.

30. L'existence de critères stricts et leur application expliquent peut-être en partie pourquoi le chômage est resté bas en Norvège dans les années 90 alors que la Suède et la Finlande ont succombé à des chocs négatifs. Bien que l'obligation d'accepter tout emploi convenable soit en théorie tout aussi contraignante en Suède qu'en Norvège, ces deux pays ont des structures institutionnelles très différentes : dans un récent rapport, la Cour des comptes suédoise (RRV, 1999) conclut que les structures institutionnelles sont un véritable obstacle à la mise en place de mécanismes efficaces de contrôle des prestations de chômage et permettent de grandes divergences en matière d'interprétation et d'application du critère de l'emploi convenable, et recommande une révision urgente de l'application de ce critère. En Finlande, les critères d'attribution des prestations ne sont pas aussi stricts à certains égards (critères de mobilité géographique et professionnelle, par exemple), et certaines réserves ont été émises quant à leur efficacité (les principales obligations imposées au demandeur d'emploi « n'exigent pas de lui qu'il fasse preuve d'initiative ou d'assiduité dans sa recherche d'emploi » et sont « mieux adaptées au traitement du chômage de courte durée ou temporaire qu'à la situation actuelle de l'emploi dans notre pays » selon Räsänen et Skog, 1998).
31. L'attitude des prestataires des PAMT peut expliquer en partie le resserrement des conditions de maintien des prestations que l'on constate couramment lorsque l'état du marché du travail s'améliore. En effet, comme le nombre de participants volontaires aux programmes du marché du travail diminue, les prestataires sont sans doute obligés, pour ne pas faire faillite, d'accepter des clients plus difficiles et de laisser tomber toute objection à des assignation forcées.
32. Un marché des services de placement concurrentiel, au sens où les demandeurs d'emploi ont le choix entre plusieurs prestataires et où le financement les suit, n'a pas les mêmes implications qu'un marché où le choix des prestataires appartient au SPE. En Suisse, les chômeurs peuvent choisir entre plusieurs caisses d'assurance-chômage, et la concurrence que se livrent les caisses privées peut les inciter à sanctionner moins fréquemment que les caisses publiques (OFDE, 1999b).

Appendice

ILLUSTRATION DE LA DIVERSITÉ DES CONDITIONS D'ATTRIBUTION DES INDEMNITÉS APPLICABLES DANS UN CERTAIN NOMBRE DE PAYS

Les informations présentées dans cet appendice sont extraites de la législation et des lignes directrices qui en sont dérivées. Elles se rapportent aux onze pays suivants : Allemagne, Australie, Belgique, Danemark, Espagne, France, Finlande, Norvège, République tchèque, Royaume-Uni et Suisse. Quelques erreurs ou omissions peuvent s'être glissées dans les descriptions, et la liste des cas cités ne doit pas être considérée comme exhaustive.

Perte d'emploi et début de l'indemnisation

Travail saisonnier et intermittent. La Finlande, et quelques autres pays sans doute, semblent indemniser les travailleurs saisonniers sans restriction, ce qui n'est pas le cas dans bon nombre d'autres pays. Au Danemark et en France, les travailleurs saisonniers peuvent être entièrement exclus du bénéfice des allocations de chômage pendant les périodes creuses. En Australie et en Suisse, un délai de carence prolongé peut s'appliquer. Aucun pays n'a trouvé de définition opérationnelle satisfaisante du travail saisonnier ou intermittent. La Suisse englobe dans la définition du chômage volontaire le fait de quitter un emploi de longue durée pour un autre dont la personne sait, ou aurait dû savoir qu'il serait de courte durée. Le Royaume-Uni applique des directives similaires.

Travail à temps partiel. Des allocations-chômage peuvent être versées dans certains cas aux personnes qui occupent un emploi à horaires réduits (quand il n'y a pas eu rupture du contrat de travail mais simplement réduction du nombre d'heures de travail). L'indemnisation n'est possible que si les horaires hebdomadaires aient été réduits d'au moins 7 h 40 au Danemark, d'au moins 25 pour cent en Finlande et d'au moins 40 pour cent en Norvège. Les personnes au chômage complet qui acceptent un emploi à temps partiel peuvent souvent conserver leur droit à prestations (l'indemnité étant calculée dans ce cas en fonction des gains perçus), mais en Allemagne la durée hebdomadaire de ce travail ne doit pas dépasser 15 heures.

Travail indépendant, travail familial non rémunéré et production domestique. La plupart des pays se montrent assez exigeants quant aux justificatifs à fournir en cas de cessation d'une activité indépendante, ou imposent un délai de carence supplémentaire avant le début de l'indemnisation. Quelques pays ont une législation restrictive ou détaillée concernant le travail familial, le travail non rémunéré et la production domestique : en Belgique, la rénovation d'un bien immobilier en vue de sa vente n'est pas compatible avec la perception d'indemnités ; en France, il existe des limites précises quant à la surface de terre agricole qu'un chômeur est autorisé à cultiver ; en Espagne, la perception d'allocations-chômage est incompatible avec toute forme d'activité indépendante. La plupart des pays ne limitent pas formellement le volume de la production domestique destinée à la consommation personnelle,

et au Royaume-Uni le fait de travailler dans un coopératif d'auto-construction de logements a été jugé compatible avec la perception d'indemnités de chômage.

Départs volontaires

En Espagne, tout départ lié à un motif sans rapport avec le comportement de l'employeur entraîne la perte de tout droit à prestations. La plupart des autres pays reconnaissent cependant qu'un départ qui entraîne le chômage et semble volontaire du point de vue de l'employeur, peut être considéré comme involontaire par le salarié.

Le caractère non convenable d'un emploi est souvent considéré comme un motif acceptable de démission (par exemple, si le trajet domicile-travail est devenu excessivement long du fait d'une modification des moyens de transport, si le salarié a un problème de santé qui lui interdit de continuer à occuper le même poste, s'il a besoin de changer d'emploi pour s'occuper de parents). Les critères applicables aux départs volontaires sont parfois plus stricts que ceux applicables à l'acceptation d'un emploi convenable. Par exemple, le départ volontaire d'un emploi rémunéré à la commission ou nécessitant un long trajet domicile-travail peut être sanctionné alors que la même personne, si elle était au chômage, ne serait pas tenue d'accepter ce type d'emploi.

La démission liée à un déménagement destiné à permettre au conjoint d'exercer un emploi ailleurs n'est généralement pas sanctionnée. La Norvège constitue une exception (elle applique normalement une période de carence prolongée dans ce cas), tandis qu'au Royaume-Uni les personnes concernées doivent prouver qu'elles ont fait tout leur possible pour trouver un emploi à pourvoir immédiatement dans la nouvelle région.

Démission pendant la période d'essai. Les dispositions relatives au départ volontaire peuvent dissuader les chômeurs d'accepter un nouvel emploi, car si le travail se révèle déplaisant ou irréalisable, ils seront sanctionnés en cas de démission. En France et au Royaume-Uni, les dispositions relatives à la suspension des indemnités sont inapplicables dans certains cas déterminés de départ au cours des premiers mois dans un nouvel emploi.

Disponibilité

Le délai et les horaires de disponibilité sont définis de façon stricte dans certains pays. Par exemple, si le demandeur d'emploi est tenu d'être disponible sous 24 heures et d'accepter le travail posté, le SPE pourra donner aux employeurs l'assurance que des candidats leur seront envoyés rapidement et que les emplois postés seront pourvus. Au Royaume-Uni, la règle générale impose aux demandeurs d'emploi d'être disponibles immédiatement, alors qu'en France le délai est d'une semaine, dans la mesure où la personne est en droit de s'absenter pendant cette période sans prévenir le SPE.

Les responsabilités familiales et le travail bénévole peuvent réduire la disponibilité pour un emploi, et la personne concernée peut être suspectée de pas vraiment vouloir réintégrer le marché du travail (c'est-à-dire de préférer continuer à faire du bénévolat ou à s'occuper de ses enfants tout en touchant le chômage). Le nombre d'heures de travail bénévole autorisé est limité dans la plupart des pays indépendamment de toute preuve directe de l'incidence de ce travail sur la disponibilité pour un emploi. Beaucoup de pays adaptent les critères de disponibilité d'une manière ou d'une autre pour tenir compte des problèmes de garde d'enfants, mais les dispositions dans ce domaine sont très variables d'un pays à l'autre. Certains pays ont tendance dans ce cas à transférer les mères de famille vers un autre régime de prestations ou une autre forme d'allocation-chômage. Le Danemark a mis en place pour les travailleurs à temps partiel un système distinct d'assurance-chômage offrant des prestations

d'un niveau moins élevé, et la Belgique a créé un régime distinct (où la disponibilité pour un emploi n'est pas exigée, la durée d'indemnisation limitée à cinq ans et le niveau des prestations légèrement inférieur) pour les personnes ayant des responsabilités familiales. Quand le droit aux indemnités de chômage est conservé, les critères de disponibilité peuvent être assouplis. Au Royaume-Uni, les chômeurs ayant des enfants à charge peuvent percevoir les indemnités de chômage normales bien que n'étant disponibles que pour un emploi à temps partiel. Dans plusieurs pays, les chômeurs qui doivent trouver une solution de garde d'enfant bénéficient d'un délai plus long avant de commencer à travailler. En Australie en revanche, le SPE considère la perception d'une allocation pour charge d'enfants par le partenaire comme un facteur de risque qui peut justifier une surveillance renforcée de la recherche d'emploi.

Emploi convenable

Nous entendons ici par « emploi convenable » un emploi qu'une personne ne peut refuser sans s'exposer à une sanction. La définition de ce concept soulève plusieurs problèmes.

Conditions de travail et type d'emploi. En Finlande et en Norvège, les chômeurs doivent généralement accepter le travail posté et de nuit, alors qu'en Belgique le travail de nuit n'est en principe pas considéré comme convenable. Plusieurs pays autorisent les personnes dont la disponibilité est réduite (problèmes de garde d'enfants, handicap) à restreindre leur recherche à des emplois dont les horaires sont compatibles avec leurs contraintes, sous réserve qu'il y ait suffisamment d'emplois répondant à ces critères. Au Royaume-Uni, tous les chômeurs peuvent fixer ce genre de restrictions. Tous les pays considèrent le travail occasionnel ou temporaire comme convenable, mais certains ne l'ont que récemment précisé de façon expresse dans leur législation. La plupart des pays considèrent les emplois à temps partiel comme convenables dans la mesure où le fait d'accepter un tel emploi n'entraîne pas une baisse du revenu net (y compris les indemnités de chômage partiel) de la personne concernée, mais au Royaume-Uni les chômeurs ont le droit de refuser un emploi d'une durée inférieure à 24 heures par semaine. En France, les contrats d'apprentissage sont eux aussi considérés comme convenables bien qu'ils puissent être assortis d'une rémunération inférieure au salaire minimum. Certains pays excluent les travaux payés à la commission de la définition. Seules l'Australie (dans le cadre de son plan d'action, le Newstart Activity Agreement) et la Norvège ont adopté des dispositions autorisant à exclure du bénéfice des indemnités les personnes qui insistent pour obtenir un emploi salarié alors qu'elles pourraient vivre d'une activité indépendante.

Durée et coût du trajet domicile-travail, mobilité géographique. En principe, un emploi impliquant jusqu'à deux heures de trajet quotidien est réputé convenable au Royaume-Uni. La limite est fixée à trois heures en Australie, en Allemagne et au Danemark (trois premiers mois de chômage), et à quatre heures en Belgique et en Suisse. Plusieurs pays ne donnent pas d'indication de durée. En Norvège, un chômeur est en principe tenu d'accepter un emploi dans n'importe quelle région du pays et la question de la durée du trajet entre le domicile et le travail ne se pose donc pas. Le déménagement peut être exigé s'il ne risque pas de perturber gravement la vie familiale en France et en Allemagne, et si la famille peut trouver un logement convenable en Espagne. En Australie et au Royaume-Uni, un placement impliquant un déménagement peut être considéré comme convenable si le chômeur a peu de chances de retrouver du travail sans changer de région (mais dans les deux pays les directives à ce sujet manquent de clarté). En Finlande, un tel placement ne sera jugé convenable que si l'emploi concerné ne puisse pas être pourvu par du personnel local. Cependant, dans

plusieurs autres pays la législation ne mentionne pas la mobilité géographique et on peut en déduire que les règles relatives à la durée maximale de trajet quotidien l'emportent.

Protection relative à la profession et au salaire. En France, un travail sans rapport avec la spécialisation professionnelle ou la formation du demandeur d'emploi n'est jamais considéré comme convenable (cette règle peut toutefois être interprétée de façon assez souple et un emploi dont le salaire est inférieur de 20 à 30 pour cent au salaire précédent peut être considéré comme convenable). Un emploi ne correspondant pas à la profession habituelle du demandeur d'emploi n'est pas considéré comme convenable pendant les trois premiers mois de chômage au Danemark, en Finlande et au Royaume-Uni, et pendant les six premiers mois en Belgique. En Australie, en Allemagne et en Norvège, un demandeur d'emploi peut être contraint d'accepter un emploi dans une profession différente de la sienne dès le premier jour de chômage. La protection relative au salaire (sauf au sens où l'emploi doit être rémunéré suivant un barème découlant d'une convention collective) est assez peu répandue, mais elle existe dans une certaine mesure pendant les six premiers mois de chômage en Allemagne et au Royaume-Uni (en Allemagne, les chômeurs ont le droit de refuser un emploi dont le salaire est inférieur de plus de 20 pour cent à leur ancien salaire pendant les trois premiers mois, et de plus de 30 pour cent pendant les trois mois suivants).

Objections morales et religieuses. En Australie, en Belgique et au Royaume-Uni, la législation précise clairement qu'un travail incompatible avec les convictions morales ou religieuses de l'intéressé (par exemple, travail du dimanche, fabrication d'armes, etc.) ne peut être considéré comme convenable. A *contrario*, la Finlande et la Norvège considèrent que les convictions éthiques et religieuses ne peuvent généralement pas être invoquées comme motif de refus d'un emploi convenable. La législation de beaucoup d'autres pays étant muette sur ce point, un refus motivé par ce type de considérations ne pourrait avoir aucun fondement légal. Les services de l'emploi tendent cependant à affirmer qu'ils agissent avec discernement dans ce type de circonstances.

Programmes du marché du travail

Dans la plupart de pays, la législation exige des demandeurs d'emploi qu'ils acceptent les placements qui peuvent leur être proposés dans tout type de programme du marché du travail officiel ou agréé. Au Royaume-Uni, cette obligation ne s'applique qu'à une liste de programmes officiels. Dans certains pays, la législation ne précise pas clairement si le demandeur d'emploi peut émettre des objections portant sur la « pertinence » du placement, alors que dans d'autres le placement doit répondre à des critères d'« adéquation » similaires à ceux applicables aux offres d'emploi, ce qui n'empêche pas que certaines objections puissent être écartées (par exemple, celles portant sur la durée de trajet domicile-travail) et que des critères différents puissent être admis (refus d'une formation professionnelle au motif qu'elle n'améliorera pas les perspectives d'embauche). En Belgique et en France, seule la participation à des programmes de formation professionnelle est mentionnée dans la législation générale, les programmes de création d'emplois étant obligatoires seulement parce qu'ils sont assimilables aux autres emplois. La Belgique a adopté des dispositions spéciales pour son programme de mise au travail Agences Locales pour l'Emploi. Bien entendu, les places disponibles dans ce type de programmes peuvent être pourvues intégralement par voie d'affichage ou par des annonces même s'il existe une base légale permettant de rendre la participation obligatoire : dans ce domaine comme dans d'autres, la législation ne renseigne pas complètement sur la pratique.

Démarches personnelles de recherche d'emploi

Obligations générales et spécifiques relatives à la notification des démarches de recherche d'emploi. Les pays peuvent être classés en trois groupes : ceux qui n'imposent aucune obligation particulière dans ce domaine (Belgique, République tchèque), ceux où le demandeur d'emploi est en principe tenu de faire des démarches personnelles mais n'a pas à en rendre compte périodiquement ou selon une méthode précise (Danemark, Allemagne, Norvège), et ceux qui ont établi des lignes directrices précises concernant la notification et la fréquence minimum des candidatures ou autres démarches (Australie, Suisse et Royaume-Uni).

Contacts avec le service public de l'emploi (autres que les contacts en rapport avec des offres d'emploi ou la recherche d'emploi)

La législation impose en général comme condition d'accès aux indemnités de chômage que le demandeur d'emploi s'inscrive auprès du service de placement, pointe ou fasse savoir régulièrement d'une autre manière qu'il est toujours au chômage, participe à des évaluations et assiste à des entretiens ou à des réunions d'information collectives sur convocation. Parmi les dispositions moins courantes, on trouve l'obligation pour le demandeur d'emploi de rester joignable, par courrier par exemple (cette exigence est rarement formulée de manière explicite mais elle est toujours implicite), de reconnaître formellement ses obligations en tant que bénéficiaire de prestations (par exemple en signant une liste mentionnant ces obligations), et dans le cas du Royaume-Uni, l'obligation de se conformer aux instructions écrites (raisonnables) des agents du SPE (par exemple, si l'absence de permis de conduire est un obstacle au placement, l'instruction pourra être « Faites renouveler votre permis »).

Plans d'action personnalisés

Un plan d'action personnalisé est un document négocié entre le chômeur et un agent du SPE et signé par le chômeur, qui décrit les actions à entreprendre par les deux parties. L'Australie, la Belgique, le Danemark, la Finlande, la Norvège et le Royaume-Uni utilisent ce type de procédure. En Finlande et en Norvège, la procédure du plan d'action n'est pas explicitement mentionnée dans la loi sur l'assurance-chômage (en Finlande, elle est mentionnée dans la loi sur la politique du marché du travail), et une personne qui refuserait de coopérer ne pourrait être sanctionnée que sur la base de dispositions législatives très vagues (en Finlande, l'obligation d'accepter des mesures destinées à améliorer les chances de trouver un emploi). Dans les autres pays, l'obligation de suivre la procédure et d'entreprendre les actions prévues dans le plan est explicitement formulée. Toutefois, en Belgique ainsi qu'en Finlande et en Norvège, il n'existe aucune base juridique permettant au SPE d'insister pour faire figurer dans le plan d'action des démarches que la législation sur l'indemnisation du chômage ne rend pas obligatoires par ailleurs. La législation australienne énumère quelques obligations supplémentaires qui peuvent y figurer. La législation britannique autorise le SPE à inclure dans le plan toute action « raisonnable », le demandeur d'emploi pouvant toutefois faire appel en cas de désaccord.

Le système de convention (Jobseeker's Agreement) instauré au Royaume-Uni a ceci de particulier qu'il est obligatoire dès le début de la période de chômage (et non après quelques mois passés au chômage) et porte à la fois sur les actions à entreprendre et sur les conditions de disponibilité (pour être acceptées, les restrictions que le demandeur d'emploi souhaite formuler en matière d'horaires de travail, de profession, de rémunération, etc., doivent être négociées et mentionnées dans la convention).

Règles particulières

Travailleurs âgés. Les travailleurs âgés ont droit aux indemnités de chômage sans être disponibles pour un emploi à partir de l'âge de 50 ans en Belgique (s'ils sont chômeurs depuis au moins 12 mois), de 55 ans en France (s'ils touchent le taux minimum de l'allocation-chômage), de 57 ans en Finlande (en général), de 58 ans en Allemagne et de 60 ans au Royaume-Uni (transfert vers le régime de garantie de ressources) et en Australie (s'ils sont au chômage depuis au moins 9 mois). En Australie, les chômeurs de plus de 50 ans peuvent continuer à exercer, sans être tenu de chercher un autre emploi, un travail de volontariat ou un emploi à temps partiel offrant une rémunération au moins égale à 35 pour cent des gains hebdomadaires moyens d'un travailleur à plein-temps, et en Norvège, les personnes de plus de 60 ans peuvent n'être disponibles que pour un emploi à temps partiel et sont relevées de l'obligation de mobilité géographique. Au Danemark par contre, les indemnités de chômage peuvent être versées jusqu'à 67 ans et il n'existe à l'égard des travailleurs âgés aucune dérogation aux conditions de disponibilité et d'acceptation d'un emploi convenable (mais beaucoup d'entre eux peuvent basculer vers un régime de préretraite).

Jeunes. De nombreux pays ont mis en place des programmes du marché du travail ciblés sur les jeunes. Le Danemark a supprimé le droit à indemnisation passive pour tous les jeunes âgés de moins de 25 ans et au chômage depuis plus de 6 mois et d'autres pays ont instauré une obligation similaire de participation dans un programme (par exemple Mutual Obligation en Australie, New Deal au Royaume Uni) et la Finlande l'a également supprimé pour les jeunes de moins de 25 ans sans qualification professionnelle (sous réserve qu'une place dans un programme leur soit proposée).

Projets pilotes. Les législations de la Suisse et du Royaume-Uni autorisent la mise en place, sous certaines conditions, de projets pilotes (locaux par exemple) s'écartant des conditions habituelles de maintien des prestations.

BIBLIOGRAPHIE

- ABBRING, J.H., VAN DEN BERG, G.J. et VAN OURS, J.-C. (1999), « The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment », Amsterdam, Tinbergen Institute (version du 26 avril, disponible à partir du site Web : www2.tinbergen.nl).
- AUER, P. (2000), *Employment revival in Europe : Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, Genève, BIT.
- COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS (1997), *Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996*, rapport disponible à l'adresse Web : www.whitehouse.gov/WH/EOP/CEA/html/white-papers.html.
- COUNCIL OF ECONOMIC ADVISERS (1999), *The Effects of Welfare Policy and the Economic Expansion on Welfare Caseloads : an Update* (disponible comme ci-dessus).
- DOLTON, P. et O'NIELL, D. (1996), « Unemployment Duration and the Restart Effect : Some Experimental Evidence », *Economic Journal*, vol. 106, n° 435 (mars), pp. 387-400.
- FINN, D., BLACKMORE, M. et NIMMO, M. (1998), *Welfare to work and the long term unemployed : they're very cynical*, Londres, Unemployment Unit and Youthaid.
- GRUBB, D. et WELLS, W. (1994), « La réglementation de l'emploi et les formes de travail dans les pays de la CEE », *Revue économique de l'OCDE*, n° 21 (hiver 1993), pp. 7-58.
- JENSEN, P., NIELSEN, M. et ROSHOLM, M. (1999), « The effects of benefits, incentives and sanctions on youth unemployment », Document de travail 1999-5, Centre for Labour Market and Social Research, Aarhus.
- LAYARD, R. (1998), « Discussion » following M. Burda, « Unemployment », *Economic Policy*, n° 7 (octobre), pp. 416-419.
- LEVINE, L. (1969), *Le service public de l'emploi dans le cadre de la politique économique et sociale, débats d'un groupe de travail*, OCDE.
- LUNDQVIST, L. et SARGENT, T. (1995), « The Swedish Unemployment Experience », *European Economic Review*, vol 39 (mai), pp. 1043-1070.
- MARTINI, A. et WISEMAN, M. (1997), « Explaining the Recent Decline in Welfare Caseloads : Is the Council of Economic Advisers Right ? », *Challenge*, vol. 40, n° 6 (novembre-décembre), pp. 6-20.
- MINISTÈRE DES FINANCES (1998), *Availability criteria in selected OECD countries*, Document de travail n° 6, Copenhague, ministère des Finances.
- MINISTÈRE DES FINANCES (1999), *The Danish Economy – Medium Term Economic Survey*, Copenhague, ministère des Finances (disponible sur le site Web www.fm.dk).
- MINISTÈRE DU TRAVAIL (1999), *The Labour Market Reforms – A Status*, ministère du Travail, Copenhague (disponible sur le site Web www.am.dk).

- MURRAY, I. (1995), *Desperately Seeking a Job : a Critical Guide to the 1996 Jobseekers Allowance*, Unemployment Unit, Londres.
- OCDE (1963), *Politiques du marché du travail en Suède*.
- OCDE (1971), *Politique de la main-d'œuvre en Belgique*.
- OCDE (1990), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1994a), *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (1994b), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Données et explications, partie II*, Paris.
- OCDE (1996a), *Le service public de l'emploi : Danemark, Finlande, Italie*, Paris.
- OCDE (1996b), *Politiques du marché du travail en Suisse*, Paris.
- OCDE (1999a), *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (1999b), *Le service public de l'emploi aux États-Unis*, Paris.
- OFDE (1999a), *Étude d'évaluation des ORP : Rapport final*, OFDE Contributions à la politique du marché du travail n° 14, Berne (disponible sur le site Web www.orp.ch).
- OFDE (1999b), *Examen de la structure des caisses (sous-mandat 1) : Rapport final*, OFDE Contributions à la politique du marché du travail n° 16, Berne.
- RAISANEN, H. et SKOG, H. (1998), *Towards a Better Functioning Labour Market : Senior Government Advisors' Report for the Reform of the Labour Market Policy System*, Helsinki, ministère du Travail.
- RICCA, S. (1982), *Les services de l'emploi : leur nature, leur mandat, leurs fonctions*, Genève, BIT.
- RRV (Riksrevisionsverket) (1999), *Kontrollen inom välfärdssystem och inkomstbekattning : huvudrapport, RRV report 1999 : 39A*, Stockholm : RRV.
- VAN DEN BERG, G., VAN DER KLAUW, B. et VAN OURS, J.-C. (1999), « Punitive Sanctions and the Transition rate from Welfare to Work », Amsterdam, Tinbergen Institution (version de février 1999, disponible à partir du site Web : www2.tinbergen.nl).
- VISSER, J. et HEMERIJCK, A. (1997), « A Dutch Miracle » : *Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.