

## Chapitre 5

# Les services publics de l'emploi : gérer la performance

Comment le Service public de l'emploi (SPE) peut-il mesurer l'impact des programmes du marché du travail et utiliser cette information pour mieux les gérer ? Les systèmes de données du SPE doivent permettre d'identifier le « résultat » des programmes en termes d'impact sur le chômage, l'emploi et les salaires. Les impacts seront évalués selon la formule  $(B + tW)$ , B correspondant aux prestations économisées, t au taux d'imposition et W aux revenus totaux des participants, c'est-à-dire le produit du nombre de mois travaillés et du taux de salaire mensuel, sur une période allant jusqu'à cinq années après le début de la participation au programme. Dans des systèmes de quasi-marché, les prestataires des services de l'emploi auront une responsabilité étendue vis-à-vis de groupes de clients clairement définis. Le cadre institutionnel préviendra la manipulation des résultats et l'« écrémage » (la non-inscription de clients désavantagés) par les prestataires et protégera les droits individuels aux prestations. Ces principes sous-jacents peuvent être adaptés pour gérer la performance des systèmes traditionnels de SPE. Si la mesure des résultats et l'évaluation des impacts des programmes semblent être des considérations relativement techniques, elles ont déjà joué un rôle important dans l'histoire de la politique du marché du travail dans plusieurs pays de l'OCDE.

## Introduction

Le chapitre 4 était consacré à un examen de l'impact des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Le présent chapitre pose la question de savoir comment le Service public de l'emploi (SPE) peut mesurer l'impact des programmes du marché du travail et utiliser cette information pour mieux les gérer. De façon générale, les institutions du SPE et les systèmes de données doivent permettre d'identifier l'effet produit par les programmes du marché du travail, en termes de réduction du chômage et d'augmentation de l'emploi et des salaires, et utiliser cette information pour remplacer les programmes peu efficaces par des programmes plus efficaces. Dans ce chapitre, on passe en revue les éléments qui conditionnent la mise en œuvre réussie des services de l'emploi à financement public dans une logique de marché. Ces mêmes éléments conditionnent aussi souvent, même s'il peut y avoir assouplissement ou adaptation à certains égards, la gestion de la performance des services publics.

La section 1 passe en revue les données historiques montrant que l'évaluation peut être un moteur de la gestion du SPE et des résultats qu'il obtient. La section 2 énonce certains principes généraux de gestion de la performance. La section 3 est consacrée à i) un examen des systèmes quasi marchands dans lesquels les pouvoirs publics définissent les mesures de résultats et les conditions de financement des services publics de l'emploi fournis par des organisations indépendantes concurrentes, et ii) la question de l'application de principes de gestion de la performance dans le cadre d'une conception plus traditionnelle du SPE.

## Principaux résultats

- **La structure de gouvernance des services de l'emploi est un déterminant majeur de leur efficacité.** Par exemple, le SPE doit gérer l'orientation des demandeurs d'emploi vers les programmes externes du marché du travail de façon à pouvoir mesurer l'effet de motivation qui se produit avant que les clients n'accèdent à ces programmes et les résultats qui en découlent, en termes d'emploi, après que les clients sont sortis des programmes. Les prestataires extérieurs doivent avoir une responsabilité étendue vis-à-vis de groupes de clients clairement définis afin que l'impact de leurs services sur la situation des clients puisse être mesuré de façon fiable.
- **Les autorités du marché du travail devraient suivre la situation des participants aux programmes du marché du travail au regard des prestations, de l'emploi et des salaires, sur environ cinq ans.** Souvent, les responsables du SPE considèrent la diminution du nombre des bénéficiaires de prestations ou les taux d'emploi observés peu de temps après une sortie des programmes du marché du travail comme des indicateurs de réussite car ce sont les résultats les plus visibles et les plus faciles à observer. En fait, il est très important, aussi, de savoir quels sont les programmes qui ont véritablement un effet bénéfique à long terme.

- **Les résultats peuvent s'évaluer selon une formule « B + tW ».** En première approximation, les programmes devraient être évalués en fonction de leur impact sur (B + tW), B correspondant aux prestations économisées, t au taux d'imposition et W aux salaires totaux des participants (produit du taux d'emploi et du taux de salaire). Lorsque l'impact est mesuré sur une longue période, la composante salaires peut être relativement importante. Une gestion efficace des performances, avec des résultats évalués selon la formule (B + tW), non seulement réduirait le chômage total mais aussi augmenterait le déploiement de services de l'emploi de nature à améliorer les résultats à long terme sur le plan de l'emploi et des salaires. La position nette des finances publiques s'en trouverait améliorée car le critère (B + tW) signifie que les programmes sont retenus lorsque les économies réalisées sur les prestations et le surcroît de recettes fiscales qu'ils engendrent excèdent leur coût.
- **Il faut faire en sorte que les mesures de résultats et d'impacts soient difficiles à manipuler.** Lorsque les services de l'emploi sont sous-traités, les instances publiques doivent évaluer les résultats en termes de nombre de clients qui continuent de percevoir des prestations et/ou qui occupent un emploi sur la base des données officielles et non pas des données fournies par les prestataires de services. Les pays pourraient envisager d'utiliser les données fiscales et de sécurité sociale pour suivre les résultats sur le plan de l'emploi et des salaires, car cela serait peu coûteux, sous réserve de prendre des dispositions pour empêcher l'accès à des données individuelles.
- **Il faut éviter l'« écrémage », autrement dit éviter que les prestataires ne choisissent les clients dont ils s'occuperont.** Ce sont les instances publiques qui doivent gérer les orientations et veiller à ce que les résultats en termes d'emploi soient mesurés pour toutes les personnes orientées vers un prestataire. Ainsi, les prestataires ne seront pas incités à se décharger de leurs clients les moins aisément employables sur d'autres prestataires ou d'autres dispositifs sociaux.
- **Les instances publiques doivent préserver les droits individuels à prestations.** Les prestataires doivent pouvoir signaler qu'une personne n'est pas disponible pour un emploi ou refuse de participer à un programme du marché du travail mais, dans le même temps, les instances publiques doivent veiller à ce que les droits légitimes à prestations soient préservés.
- **Les prestataires ou services qui ont peu d'impact sur la situation des demandeurs d'emploi devraient être systématiquement revus et, le cas échéant, remplacés.** Même si la recommandation va de soi, elle risque d'être difficile à appliquer car, dans les systèmes centralisés, les agents s'opposent aux restructurations et, dans les systèmes décentralisés, les acteurs qui, dans l'immédiat, bénéficient de financements tendent à être hostiles au changement.
- **Ce cadre peut être d'application générale.** Le cadre qui vient d'être décrit peut s'appliquer à la gestion d'un quasi-marché des services de l'emploi, mais aussi à la gestion de la performance des bureaux locaux de l'emploi au sein d'un système public. Lorsque les personnes n'ont aucun droit à prestations, ou dans les pays en développement où le secteur informel est très étendu, la mesure des résultats en termes d'emploi et de salaires observables au travers des données fiscales ou de sécurité sociale récompenserait les services de l'emploi, pour avoir su amener leurs clients à l'emploi formel.

## 1. Exemples historiques de l'utilisation de l'évaluation d'impact pour la gouvernance du SPE

Il n'est généralement pas possible de constater directement les résultats des PAMT, et c'est pourquoi il est si important de réaliser des évaluations de l'impact des programmes. Pour la plupart des autres services, il existe des mesures, approximatives mais directes, de ce qui est produit. Si les ordures ne sont pas ramassées, les habitants se plaignent. Si les routes ne sont pas bien entretenues, les responsables des contrats de voirie le remarquent. Mais si un programme du marché du travail n'a pas d'impact, il ne produit, concrètement, aucun effet, et cependant cela peut ne pas être connu d'aucun des acteurs concernés. C'est pourquoi il faut faire un effort tout particulier pour évaluer l'impact des PAMT ou concevoir les activités du SPE de telle façon qu'un impact en termes de résultats soit directement récompensé.

En dépit des difficultés techniques que peut poser l'utilisation des évaluations de programmes pour gérer le SPE, on peut affirmer que la mesure des résultats et les évaluations d'impact ont joué un rôle important dans l'histoire de la politique du marché du travail, dans plusieurs pays. Nous retraçons ci-après brièvement cette histoire.

Au **Royaume-Uni**, au moins depuis 1986, les responsables de la politique de l'emploi suivent avec beaucoup d'attention l'évolution des effectifs de chômeurs inscrits, qu'ils mettent en relation avec les différentes interventions et les différents services proposés. Lorsque l'idée a été avancée, fin 1985, d'avoir des entretiens avec tous les chômeurs de longue durée, dans le cadre du dispositif « Restart », le Treasury a préféré mener un projet pilote qui devrait être évalué avant d'être éventuellement étendu à tout le pays<sup>1</sup>. En 1987, une nouvelle organisation (l'Employment Service) a été mise en place. Dès le départ, cette nouvelle structure a réalisé des évaluations ciblées de ses activités. En 1990, l'Employment Service est devenu une agence autonome avec laquelle a été conclu un accord de performance annuel qui se déclinait en une multiplicité d'objectifs quantifiés, au premier rang desquels figurait l'objectif consistant à réaliser le placement de 1.65 million de chômeurs en 1990/1991 (Price, 2000).

Tout au long des années 90, les autorités ont continué à donner ainsi beaucoup d'importance à l'évaluation quantitative. D'après Greenberg et Shroder (2004), l'Employment Service, au Royaume-Uni, a réalisé environ la moitié de toutes les expérimentations réalisées en Europe dans le domaine des politiques du marché du travail sur cette période. Et ce souci de l'expérimentation et de l'évaluation perdure, ainsi qu'en témoignent, par exemple, les évaluations récentes des New Deals, des zones d'emploi à l'intention des chômeurs et des actions telles que les entretiens axés sur l'emploi à l'intention des bénéficiaires d'autres types de prestations.

Occasionnellement, des programmes sont mis en œuvre à l'échelon national avant que des évaluations d'impact aient fait apparaître des résultats concluants ou en dépit de données amenant à conclure à un impact limité. Certains changements, comme les changements de système informatique et la réforme de 1996 de la législation en matière de prestations, ne peuvent, par nature, être testés par avance. Il n'en reste pas moins que l'évaluation a été un principe déterminant de la longue série de changements opérationnels qui ont aidé à faire passer le nombre des chômeurs inscrits de plus de 3 millions en 1986 à nettement moins d'un million actuellement.

Aux **États-Unis**, en 1981, les États ont été autorisés à mener des expériences où une activité serait exigée en contrepartie des prestations sociales. Procédant par affectation

aléatoire, la Manpower Demonstration Research Corporation a minutieusement évalué 11 expériences, et son rapport de 1986 sur les programmes comportant une forte exigence d'activité a constaté que ces programmes « font véritablement une différence. Ils augmentent l'emploi et les revenus d'activité des bénéficiaires et réduisent la dépendance à l'égard des prestations. » Le succès apparent de ces programmes a conduit à l'adoption, en 1988, du Family Support Act instituant le programme de formation Job Opportunities and Basic Skills qui exige des mères bénéficiaires de prestations non seulement qu'elles s'inscrivent mais qu'elles participent à certaines activités. Au début des années 90, de nombreux États ont été autorisés à tenter des expériences dans le domaine des prestations sociales. Très vite, on a constaté une nette diminution du nombre des bénéficiaires de prestations sociales, dans certains États. Ces observations ont contribué à structurer la législation de 1996 relative à la réforme de l'aide sociale au niveau fédéral (voir Zellman *et al.*, 1999; voir aussi Council of Economic Advisers, 1997). Par la suite, la réforme de l'aide sociale a entraîné une réduction plus forte que prévu du nombre de bénéficiaires, sans pour autant créer les situations difficiles que ses détracteurs redoutaient.

En **Australie**, en mai 1998, la plupart des services publics de l'emploi ont été remplacés par le dispositif Job Network qui, dans un premier temps, a assuré des services au travers de quelque 300 organisations sous contrat (OCDE, 2001b). Les prestataires de services, dans le cadre du Job Network, étaient certes récompensés en fonction des résultats obtenus par leurs clients en matière d'emploi durant trois mois au moins (avec une prime supplémentaire si les résultats duraient six mois). Mais ce mécanisme incitatif n'a eu, en fait, qu'un effet limité car l'essentiel de la rémunération du prestataire était lié à l'inscription initiale du demandeur d'emploi et non pas aux placements. À court terme (contrat couvrant la période 1998-2000) une stratégie consistant à inscrire les demandeurs d'emploi sans dépenser beaucoup par la suite en services pouvait être profitable.

Lors de la première série d'appels d'offres (1997), des contrats ont été passés avec des prestataires très divers, ce qui s'est traduit par une grande variabilité des performances. Les prestataires ont reçu une première évaluation générale, non publiée, de leurs performances individuelles en matière de placements au début de 1999. Les premières notations, ajustées de manière à tenir compte des caractéristiques de la population couverte et des conditions locales du marché du travail, de façon à mesurer l'impact réel et non pas des résultats bruts, ont été publiées en mars 2001. Ainsi, peu à peu, les prestataires ont pu connaître leur performance, bonne ou mauvaise, et adapter leurs stratégies, et les pouvoirs publics ont pu choisir les prestataires sur la base de leurs performances. Le DEWR (2003, p. 8) a constaté une augmentation de l'impact net des services fournis dans le cadre du Job Network, qu'il a attribuée « au développement du marché et, dernièrement, à l'introduction du système de notation qui a provoqué une nette amélioration des performances. » Des réformes de vaste ampleur ont été annoncées en 2002 et sont entrées en vigueur au cours de la troisième période de contrat du Job Network qui s'est ouverte en juillet 2003. Au total, les améliorations récentes sur le plan de l'impact des programmes et des résultats d'ensemble (décrits plus en détail au chapitre 4) reflètent à la fois les vastes travaux de recherche qui ont contribué à façonner la stratégie et les progrès dans la précision et l'influence des mesures explicites des performances comparées des prestataires.

En **Nouvelle-Zélande**, la politique du marché du travail a été radicalement modifiée en 1998, avec l'intégration de la gestion des prestations et des services de l'emploi au sein d'une entité unique, Work and Income, et avec l'introduction d'objectifs internes pour des

placements stables (emplois durant plus de trois mois). Actuellement, les clients sont répartis entre plusieurs catégories, en fonction du conseiller qui s'occupe d'eux, du bureau local, de la région, etc., et les performances en termes d'emplois stables sont suivies à chacun de ces niveaux. La réforme ne s'est pas opérée sans heurts dans un premier temps, et le nombre des placements en 1998/99 était très inférieur à l'objectif<sup>2</sup>. Cependant, en 2000/2001, le nombre des placements a doublé, dépassant largement l'objectif (Wallis, 2001), et le chômage total a commencé de décroître d'environ 10 % l'an. La philosophie volontariste de la nouvelle entité a eu des effets de plus en plus positifs, l'approche de gestion axée sur les résultats se stabilisant, et la décrue du chômage s'est accélérée avec l'introduction d'un ensemble de mesures d'activation en 2003 (voir chapitre 4, graphique 4.1).

Les progrès, en volume et en précision, dans les évaluations ont sans doute fortement contribué à la mise en œuvre de politiques efficaces. Certes, les autorités néo-zélandaises publiaient, depuis au moins une décennie, des évaluations d'impact des différents programmes du marché du travail, mais « à partir de 1998, l'évaluation des programmes a beaucoup progressé et, en 1998, un examen a mis en lumière la nécessité d'élaborer des mesures homogènes des résultats, d'énoncer des critères de réussite prédéfinis et de construire des mesures robustes du coût ou de l'efficacité des programmes au regard de leur coût. Tous ces éléments étaient indispensables pour pouvoir procéder à des comparaisons » (Johri *et al.*, 2004). Dixon (2002) a réfléchi à l'utilisation de données administratives à des fins d'évaluation, et Maré (2002) a présenté des estimations d'impact pour toute une série d'interventions dans le domaine de l'emploi.

Le **Danemark**, en 1994, a adopté une réforme associant des politiques actives du marché du travail et des mesures administratives pour garantir la mise en œuvre de critères d'attribution des prestations. La réforme ne s'enracinait pas dans une culture de l'évaluation de l'impact des programmes (elle reflétait un consensus, au sein de l'administration et chez les partenaires sociaux, favorable à une réforme pour faire reculer le chômage, sans douter de la méthode à appliquer). Cependant, l'importance des critères d'admission au bénéfice des prestations et de l'impact des réformes a été mise en avant par des travaux de recherche entrepris par le ministère des Finances et le ministère du Travail, à la fin des années 90 (voir OCDE, 2000, chapitre 4, et OCDE, 2002, chapitre 4). Récemment, la politique d'orientation systématique vers des programmes du marché du travail durant la période active de perception des prestations a été assouplie au profit d'interventions plus légères, toujours d'orientation active<sup>3</sup>.

Aux **Pays-Bas**, des principes d'activation ont été mis en œuvre au cours des années 90 (voir OCDE, 2003a, tableau 4.3). Depuis 2000, des services essentiels en matière d'emploi sont dispensés par des prestataires privés vers lesquels les clients sont orientés par un acteur public, comme en Australie. Cependant, à la différence de ce qui se passe en Australie, ce n'est pas l'administration centrale qui gère les contrats avec les prestataires : aux Pays-Bas, ce sont les communes qui gèrent les contrats pour les bénéficiaires de l'assistance chômage<sup>4</sup>. De ce fait, il n'y a guère d'évaluation centralisée du fonctionnement de ce quasi-marché et il n'y a pas de cadre statistique national qui permette une notation des résultats obtenus par les différents prestataires à des fins de comparaison<sup>5</sup>.

En **Suisse**, un système de notation de la performance obtenue par les bureaux locaux de l'emploi en termes de réduction du nombre des bénéficiaires de prestations a été mis en œuvre en 2000. La publication de ces notations a été précédée par un examen approfondi des déterminants de l'efficacité de l'action des bureaux locaux en termes de placements

(voir OCDE, 2001a). Les notations ont aidé à améliorer les performances des bureaux locaux de l'emploi, ce qui a entraîné une baisse du taux de chômage enregistré. Cependant, les cantons où le taux de chômage est faible ont mis en doute la validité des notations et le lien entre financement et notation (système de *bonus-malus*) a été aboli en janvier 2003 (OCDE, 2004)<sup>6</sup>.

Au total, une culture de gestion fondée sur le suivi des résultats, l'estimation de l'impact et le remplacement des programmes les moins efficaces par des programmes plus efficaces a été, dans une perspective historique, un élément déterminant dans la mise en œuvre de politiques efficaces, au Royaume-Uni et aux États-Unis, à partir des années 80, et, récemment, en Australie et en Nouvelle-Zélande. Les Pays-Bas et la Suisse ont mis en place des systèmes de gestion de la performance mais, dans ces pays, la division des responsabilités entre l'échelon national et l'échelon local rend relativement difficile la mesure de l'impact obtenu par les services de l'emploi et la mise en œuvre de changements sur cette base.

## 2. Principes généraux de gestion des performances

Dans cette section, on examine comment les principes de gestion des performances devraient être appliqués, en mettant en lumière certaines des questions et des contraintes qui jouent dans le domaine des politiques du marché du travail.

### A. Si le SPE est décentralisé, le financement doit être subordonné aux principes de la gestion des performances

Les prestations de chômage et les services de l'emploi sont souvent financés au niveau national (ou, dans certains cas, au niveau régional, au niveau des États ou au niveau des provinces)<sup>7</sup>. En revanche, les services de l'emploi sont mis en œuvre au niveau local. L'échelon national doit exercer un contrôle sur l'échelon local car il finance les services de l'emploi et il doit pousser à limiter les dépenses, d'autant que les services de l'emploi au niveau local ne sont pas nécessairement enclins à appliquer des critères d'admissibilité à des personnes volontairement au chômage. En fait, les collectivités locales peuvent juger intéressant que l'échelon national apporte une garantie de revenu y compris à des personnes dont la disponibilité pour un emploi est limitée. L'échelon national doit aussi imposer des normes homogènes et veiller à ce que les connaissances accumulées au plan national servent à améliorer les pratiques au plan local. L'échelon local devrait mettre à profit les services fournis au niveau national – systèmes d'information standardisés, matériel de formation et conclusions de travaux de recherche concernant les stratégies de placement efficaces, etc. – et devrait aussi pouvoir travailler de façon autonome, pour adapter sa stratégie aux spécificités locales et tenter des expériences. Par conséquent, il faut à la fois un contrôle hiérarchique, une autonomie locale et une communication qui joue dans les deux sens. Cela peut sans doute se réaliser avec un SPE traditionnel associé à une logique de gestion des performances ou à un quasi-marché (voir plus loin à la section 3).

### B. L'impact des programmes dans le domaine de l'emploi devrait être évalué par le SPE

Les institutions du SPE représentent souvent, directement, une bonne partie des dépenses consacrées aux PAMT<sup>8</sup>. Et elles continuent de jouer un rôle très important lorsque les services de l'emploi sont sous-traités et que des mesures à long terme sont mises en œuvre par d'autres institutions que celles du SPE. Les prestataires indépendants

ne sont pas bien placés pour évaluer l'impact global des services qu'ils fournissent eux-mêmes et le SPE doit gérer les programmes du marché du travail en exploitant les enseignements tirés de certaines sortes d'évaluations d'impact.

La mesure quantitative des résultats et de l'impact des programmes est une activité relativement technique par rapport à l'activité traditionnelle du SPE et à ses préoccupations de gestion. Cependant, l'environnement des politiques actives du marché du travail n'est pas ce qu'il était il y a 40 ans. Les améliorations du niveau de protection sociale, depuis la guerre, ont accru la dépendance à l'égard des prestations et renchéri les coûts. Actuellement, sept pays européens consacrent plus de 1 % de leur PIB aux seuls programmes actifs. À ce niveau de dépenses, il est normal d'être très soucieux de veiller à ce que les ressources soient bien gérées. Le coût des systèmes d'information et des travaux de recherche est aisé à couvrir s'ils sont efficaces. Dans le même temps, les progrès sur le plan des technologies de l'information et des connaissances techniques tendent à rendre viables des stratégies plus sophistiquées en matière d'évaluation et de gestion des performances.

Si les évaluations d'impact dont on a connaissance ont souvent un caractère technique, cela tient en partie à un biais de publication. Des évaluations relativement simples réalisées par le SPE ont souvent produit des résultats intéressants dans une perspective opérationnelle. Par exemple, la mise en œuvre à titre pilote du dispositif Restart, au Royaume-Uni, en 1986 (voir ci-dessus), et du dispositif WRK4U, en Nouvelle-Zélande, en 2003 (voir chapitre 4), a donné lieu à des estimations quasi immédiates de leur impact, et la décision d'étendre ces dispositifs a pu être prise quelques mois seulement après qu'on ait enregistré de premiers résultats extrêmement positifs. Lorsque les services de l'emploi sont sous-traités dans un cadre cohérent, les résultats apparaissent assez inégaux et l'on peut alors repérer l'impact relatif des différents prestataires avec une précision suffisante sans avoir à recourir à des analyses statistiques très complexes (encadré 5.1). Même lorsque l'on tente d'évaluer les programmes en procédant par affectation aléatoire, les conclusions consistent à observer les différences dans les résultats entre le groupe pilote (groupe traité) et le groupe témoin, et une analyse plus complexe ne modifie pas fondamentalement les conclusions. De façon générale, même si les techniques d'évaluation les plus sophistiquées ne sont habituellement mises en œuvre que par des chercheurs universitaires, le SPE devrait utiliser l'évaluation, sous une forme ou sous une autre, comme instrument de gestion. Dans le même temps, lorsque le SPE s'appuie sur ses évaluations non seulement à des fins de gestion interne mais aussi pour justifier des demandes de dotation budgétaire, un contrôle et des vérifications externes s'imposent.

### **C. Le SPE devrait suivre les résultats en termes d'emploi et pas seulement l'évolution du nombre des bénéficiaires de prestations**

Souvent, l'administration compte sur le SPE pour faire reculer le chômage total, considérant que les chômeurs sont le groupe ciblé par ces services. En revanche, on prête moins d'attention au taux d'emploi et, en tout état de cause, il est probable que d'éventuelles améliorations sur ce plan ne seront pas attribuées au SPE<sup>9</sup>. Pourtant, il n'est pas rationnel de se polariser exclusivement sur le recul du chômage (ou la réduction du nombre des bénéficiaires de prestations, s'agissant du système d'aide sociale aux États-Unis). Les services de l'emploi peuvent améliorer la situation des finances publiques en induisant une augmentation des recettes publiques autant qu'en amenant une réduction de la charge que représentent les prestations. Souvent, les services de l'emploi contribuent à faire apparaître le travail non déclaré et à le réintégrer dans l'économie déclarée.

### Encadré 5.1. Variabilité des résultats dans des systèmes de quasi-marché, en Australie et au Royaume-Uni

Dans un système de quasi-marché, les services de l'emploi les plus importants fournis à un chômeur – en particulier le suivi des dossiers qui implique, notamment, un conseil et une aide à la recherche d'emploi – lui sont fournis par des prestataires privés en situation de concurrence. Dans des conditions de concurrence équitables, les comparaisons de résultats entre prestataires montrent l'impact de la plus ou moins grande efficacité des services fournis. La variabilité des résultats est particulièrement grande sur un marché de création récente car, une fois que le quasi-marché s'est stabilisé, les intervenants aux performances relativement médiocres ont disparu.

Au cours de la première série d'appels d'offres du Job Network, en Australie, les taux de rémunération sur la base des résultats (les résultats qui donnent lieu à rémunérations étant, en règle générale, un accès à l'emploi qui dure au moins 3 mois), mesurés six mois ou plus après qu'un chômeur a intégré les services d'Aide intensive (services destinés aux demandeurs d'emploi difficiles à placer), fluctuaient, au sein d'une même région, entre 25 % environ pour le prestataire le plus performant et 9 % pour le prestataire le moins performant (OCDE, 2001b, note 80)\*. Les prestataires issus de la première période de contrat qui ont obtenu de nouveaux contrats lors du deuxième cycle d'appels d'offres avaient des taux moyens de paiement sur la base des résultats près de 25 % supérieurs à la moyenne globale pour l'ensemble des prestataires au cours de la première période de contrat (OCDE, 2001b).

Au Royaume-Uni, les chômeurs de longue durée, dans certaines zones urbaines particulièrement défavorisées, sont orientés vers les prestataires des zones d'emploi qui assurent, pendant six mois, le conseil en matière d'emploi et les services de placement à la place des prestataires publics (dispositif Jobcentre Plus et New Deal 25 Plus). Les prestataires sont motivés par un système qui leur assure une rémunération lorsque les clients cessent de dépendre des prestations et accèdent à un emploi qui dure au moins trois mois. Il a été constaté (Hales et al., 2003) que, 11 mois environ après une orientation vers un prestataire de zone d'emploi, 34 % des participants ont connu un épisode de travail rémunéré alors que la proportion n'est que de 24 % dans le groupe témoin suivi par le système public.

Comme ces chiffres le suggèrent, un prestataire performant peut très bien augmenter de 50 % les résultats en termes d'emploi pour des groupes relativement défavorisés : par conséquent, la gestion des performances sur la base des résultats mesurés est possible sans avoir à recourir à des techniques très complexes.

Des évaluations expérimentales font apparaître des résultats similaires pour certains programmes publics très performants. Au Royaume-Uni, des évaluations ont montré que les dispositifs Supportive Caseloading (1993), 1-2-1/Workwise (1994-1996, pour les chômeurs de longue durée âgés de 15 à 24 ans) et 1-2-1 pour les chômeurs de très longue durée (1996-1997) ont permis d'élever les taux d'emploi 26 semaines après affectation aléatoire, les faisant passer de 8 % à 22 %, de 12 % à 18 % et de 8 % à 14 % respectivement. Chaque fois, le service additionnel essentiel consistait en des rencontres multiples avec un conseiller individuel (Employment Service Research and Evaluation Branch Reports Nos. 95, 109 et 115, résumés dans Greenberg et Shroder, 2004).

\* Sur 29 régions, six comptaient un prestataire dans la catégorie une étoile (moins de 6 % de taux de paiement sur la base des résultats) et 15 avaient un prestataire dans la catégorie cinq étoiles (taux de paiement sur la base des résultats supérieur à 25 %); les performances au sein d'une région varient généralement dans les limites de cette fourchette (DEWRSB, 2000).

Pourtant, on ne se tient pas régulièrement informé de ces résultats. Le suivi à long terme des résultats sur le plan de l'emploi et des salaires permet d'attirer davantage l'attention des responsables publics sur le surcroît de recettes fiscales induit par l'action des services de l'emploi. Cela peut amener à constater que les services de l'emploi, en augmentant l'emploi et les salaires – même si, en règle générale, ils sont plus coûteux que des services visant simplement à réduire le nombre des bénéficiaires de prestations – améliorent les finances publiques.

Dans certains pays de l'OCDE et, de façon générale, dans les pays extérieurs à la zone de l'OCDE, la couverture du chômage par les prestations reste limitée et cela n'a guère d'intérêt de se polariser sur la réduction du nombre des bénéficiaires de prestations. Les objectifs consistant, par exemple, à améliorer « la transparence » du marché du travail et l'adéquation des offres et des demandes d'emploi, à apporter conseil et orientation professionnels, et à encourager le travail formel pour faire reculer le travail informel, sont des objectifs plus importants. Dans cette optique, l'impact des services de l'emploi ne peut pas se mesurer en fonction de la réduction du nombre des bénéficiaires de prestations, mais il reste intéressant de mesurer leur impact en termes d'emploi et de salaires.

Dans la plupart des pays, jusqu'à une période récente, le SPE ne pouvait suivre régulièrement que le statut des participants aux programmes du marché du travail au regard des prestations. Les informations statistiques sur la situation des participants aux programmes du marché du travail sur le plan de l'emploi et des salaires se limitaient à ce qu'on sait grâce à des enquêtes par questionnaire occasionnelles – souvent, très occasionnelles. Cependant, le croisement des données ne pose plus guère de problèmes techniques aujourd'hui, et les pays de l'OCDE rapprochent de plus en plus leurs bases de données des bénéficiaires de prestations et leurs bases de données des cotisations de sécurité sociale et de données fiscales, à des fins de recherche et d'évaluation<sup>10</sup>. Cela pose des problèmes de confidentialité car les autorités ne souhaitent pas rendre publiques des données de revenus individuelles. L'accès à des données individuelles d'emploi et de salaires doit être très encadré, alors que les données destinées à une exploitation plus générale (à des fins de recherche, par exemple) peuvent être diffusées sous réserve d'anonymat. Cependant, une utilisation sécurisée des données d'emploi et de salaires pour suivre les résultats des programmes du marché du travail devrait être possible pour un coût limité<sup>11</sup> : il sera relativement difficile pour les pouvoirs publics d'encourager systématiquement des objectifs tels que le maintien dans l'emploi et la progression des salaires s'il demeure difficile ou coûteux, au niveau opérationnel, de savoir quels sont les résultats obtenus. On peut, certes, suivre les résultats en termes d'emploi et de salaires sans exploiter les données fiscales mais même des procédures lourdes peuvent ne générer qu'une information relativement incomplète<sup>12</sup>.

#### **D. Définir la valeur des résultats obtenus chez le client : $B + tW$**

La valeur des transitions du chômage vers l'emploi correspond en gros à la formule  $(B + tW)$ , B représentant les économies réalisées sur les prestations du fait de l'accès à l'emploi<sup>13</sup>, t le taux d'imposition des salaires et W les salaires, mesure qui combine le nombre de mois d'emploi et les gains mensuels. On peut estimer que la formule  $(B + tW)$  rend compte de l'impact qu'un accroissement de l'emploi a sur les finances publiques<sup>14</sup> : le recours à des programmes dont l'impact sur  $(B + tW)$  excède leur coût améliore la position nette des finances publiques<sup>15</sup>. La formule  $(B + tW)$  ne donne pas une mesure exacte de l'effet bénéfique de l'intervention des services d'emploi – par exemple, elle

n'intègre pas directement les facteurs non salariaux dans la qualité des placements et ne permet pas de savoir jusqu'à quel point les mesures d'activation opèrent un tri dans les demandes de prestations (voir chapitre 4) – mais il semble que ce soit la mesure disponible la plus appropriée<sup>16</sup>. Des indicateurs comme le nombre de placements réalisés ou le nombre d'entrées dans l'emploi durant au moins trois mois, souvent utilisés<sup>17</sup>, doivent être considérés comme des indicateurs intermédiaires – exacts dans la mesure où l'impact des programmes sur ces indicateurs rend plus ou moins correctement compte de l'impact à long terme des programmes sur  $(B + tW)$ . Le taux d'emploi moyen d'un groupe de demandeurs d'emploi qui a été orienté vers un certain programme augmentant en règle générale avec le temps, l'élément salaires constitue une part de plus en plus importante de  $(B + tW)$  lorsque les résultats sont mesurés sur une période relativement longue.

### **E. Des aspects davantage institutionnels**

#### ***Intégrité des pratiques concernant les prestations et la fiscalité***

Lorsque le « produit » d'un programme du marché du travail est mesuré et donne lieu à paiement en fonction de l'impact sur les prestations servies et sur les revenus d'activité, l'intégrité des pratiques concernant les prestations doit être contrôlée et garantie de façon indépendante. Une réduction du coût des prestations qui résulterait de refus arbitraires de reconnaissance des droits ne serait pas un résultat utile : ce serait une manière de manipuler les résultats qui fausserait la mesure. De même, une augmentation des salaires déclarés, dont rendraient compte les sources de données administratives, ne serait pas véritablement une amélioration si les résultats étaient obtenus grâce à des déclarations de salaires artificielles ou à des pratiques fiscales abusives<sup>18</sup>.

Dans un quasi-marché, ce principe implique que, bien que les prestataires doivent pouvoir déclencher des sanctions sur les prestations si un demandeur d'emploi ne satisfait pas à certaines conditions (par exemple, ne se présente pas à un entretien ou refuse un emploi qui pourrait lui convenir), les pouvoirs publics doivent gérer un système indépendant de tribunaux et d'instances d'appel pour protéger les droits des demandeurs d'emploi<sup>19</sup>.

#### ***Répartition claire des responsabilités***

Des résultats positifs sur le marché du travail peuvent refléter des types différents d'interventions. Cependant, il est techniquement difficile de mesurer séparément l'impact d'une multiplicité d'interventions de nature différente<sup>20</sup>. La gestion des performances implique donc d'allouer la responsabilité des résultats concernant les clients à des unités identifiables, responsables sur une assez longue période d'un assez large éventail d'interventions sur le marché du travail, plutôt que de fractionner à l'excès les responsabilités entre différents programmes, différents niveaux hiérarchiques ou différentes institutions au sein du SPE. Lorsque des unités bien identifiées ont des responsabilités relativement larges, elles ont un impact important et clair sur les résultats et alors la gestion des performances en termes de mesure de l'impact est viable<sup>21</sup>.

C'est l'une des raisons pour lesquelles il faut que les institutions du SPE soient « intégrées ». Si les bureaux de l'emploi au niveau local sont tributaires des pratiques d'une administration distincte au niveau local pour appliquer des sanctions à des demandeurs d'emploi qui ne se présentent pas, ou si les bureaux locaux sont confrontés à des variations erratiques des possibilités d'accès à des PAMT proposés par une tierce partie, une fraction seulement de la variabilité des résultats au niveau local pourra être imputée à juste titre

aux bureaux locaux de l'emploi, et une gestion sur la base des résultats ne sera pas fondée. Lorsque les bureaux de l'emploi ont suffisamment pris sur les trois grandes fonctions du SPE, ils peuvent mettre en œuvre une stratégie cohérente qui a un impact clairement identifiable sur les résultats<sup>22</sup>. Néanmoins, dans une optique de gestion des performances, l'intégration complète de toutes les fonctions à un seul et même niveau (peut-être au niveau local) n'est pas souhaitable. Les responsabilités doivent aussi être partagées entre les « agents » au niveau local chargés de mettre en œuvre les politiques et un « principal » à un plus haut niveau chargé d'aspects importants tels que l'application uniforme de critères d'accès aux prestations et des procédures homogènes pour l'orientation des clients vers les prestataires et la mesure des résultats obtenus par ceux-ci.

### ***Processus d'affectation déterministe***

Le processus d'orientation des demandeurs d'emploi vers les programmes dont on souhaite mesurer l'impact ne doit pas dépendre des demandeurs d'emploi ni des prestataires de services (sinon, les estimations de l'impact seront aisément faussées par un biais de sélection – on parle d'« écrémage » par le prestataire de services)<sup>23</sup>. On peut mettre en œuvre un processus d'orientation déterministe en affectant de manière aléatoire les clients aux prestataires mais on peut aussi s'en tenir à des modalités traditionnelles, les demandeurs d'emploi dans chaque zone n'ayant d'autre possibilité que de s'inscrire auprès du bureau local de l'emploi. Un processus d'orientation déterministe peut admettre que les demandeurs d'emploi et les agents chargés de mettre en œuvre les programmes puissent négocier sur des points de détail (choix d'option dans le cadre du dispositif du New Deal, au Royaume-Uni, par exemple) mais pas sur l'orientation initiale (choix du prestataire, si l'on reprend l'exemple du New Deal). Un processus d'orientation déterministe peut aussi admettre que les prestataires ou les programmes se spécialisent – par exemple, un prestataire pourrait se spécialiser dans les services aux travailleurs âgés licenciés de l'industrie lourde, à condition que le prestataire ou le programme accepte ensuite tous les clients appartenant à cette catégorie qui sont dirigés vers lui.

En plus d'éviter les variations artificielles de résultats liées à un phénomène d'« écrémage », les mesures des performances doivent ajuster les résultats bruts en tenant compte de facteurs exogènes variables selon les prestataires pour des raisons sur lesquelles ils n'ont pas prise (caractéristiques des clients et particularités du marché du travail au plan local, par exemple). L'influence des facteurs exogènes peut être annulée grâce à l'affectation aléatoire des clients aux prestataires ou être contenue par d'autres biais (dans les études pilotes portant sur de nouveaux programmes, le suivi de la différence entre les résultats dans la région pilote et les autres permet souvent de neutraliser l'influence des facteurs exogènes). Lorsque les facteurs exogènes ont plus de poids, on peut corriger leurs effets par des moyens économétriques (on peut, par exemple, appliquer des méthodes d'appariement non expérimentales pour évaluer les programmes, ou s'appuyer sur une technique de régression pour « noter » les prestataires, comme en Australie).

### ***F. Pour une évaluation continue***

Le système de protection sociale, aux États-Unis, est maintenant largement décentralisé vers les États et même décentralisé au niveau des États, et certains observateurs ont noté les limites d'une stratégie de gouvernance fondée sur des évaluations occasionnelles de l'impact des programmes et sur la diffusion de leurs résultats. En particulier, comme on l'a noté au chapitre 4, les conclusions quant au type de programme le plus efficace peuvent

varier car des caractéristiques importantes des programmes sont difficiles à documenter et les contextes locaux varient. D'un point de vue technique, le problème pourrait sans doute être résolu si on disposait de davantage de données, mais ce n'est pas toujours faisable, ainsi que Greenberg *et al.* (2003) l'observent : « Bien que les précédentes évaluations multisites ne puissent pas nous dire grand-chose des fonctions de production sous-jacentes, de futures évaluations le pourraient. Mais notre analyse nous amène à penser que cela pourrait impliquer un plus grand nombre de sites – et un contrôle plus lourd de la part des autorités fédérales, ce qui serait impraticable. » Un État pourrait estimer qu'une fois qu'il a tiré les enseignements de base d'une approche « priorité au travail », les évaluations au niveau national des programmes du marché du travail ne lui sont pas d'une grande utilité pour résoudre ses problèmes de gouvernance plus spécifiques. Gais (2000) fait ce commentaire : « Rien n'est jamais définitif; les politiques peuvent être imaginées et adaptées à tout moment... le caractère dynamique de ces systèmes indique que, de même qu'aucune mise en œuvre n'est définitive, aucune évaluation non plus n'est définitive. L'évaluation, pour avoir un sens dans ces conditions, doit être continue ou, à tout le moins, récurrente, et elle doit faire partie intégrante du processus de gestion au niveau où les décisions critiques se prennent. »

### 3. Quasi-marché et modalités traditionnelles d'organisation des services de l'emploi

Il y a plusieurs raisons de penser qu'un quasi-marché peut être efficace. D'abord, certains administrateurs au niveau local connaissent d'expérience l'impact des différentes mesures et savent comment il faut utiliser les ressources disponibles pour atteindre certains objectifs. Une évaluation formelle des programmes ne leur apporte pas nécessairement beaucoup plus d'informations<sup>24</sup>. Ensuite, un quasi-marché enclenche un phénomène de sélection. Les équipes de gestion qui ont une bonne perception de l'impact potentiel des différents programmes peuvent avoir une réaction adaptée, même dans un système public. Mais seul un phénomène de sélection naturelle provoquera la généralisation systématique d'une stratégie gagnante, même lorsqu'il est difficile de dire quel est l'élément déterminant du succès. Troisièmement, sous réserve d'expériences antérieures réussies, un quasi-marché peut donner de bons résultats même lorsque la capacité de l'administration de gérer dans le domaine complexe des programmes actifs du marché du travail est limitée. Par exemple, aux États-Unis, dans les États qui mettent aujourd'hui l'accent sur la réduction à court terme du nombre des bénéficiaires de prestations, un quasi-marché du type de celui qui est décrit ici aiderait à faire en sorte que les services de l'emploi fassent plus et autre chose que réduire le nombre des bénéficiaires de prestations.

En dépit des arguments qu'on peut ainsi avancer en faveur d'un quasi-marché, l'expérience dans d'autres domaines montre que ce type de système peut échouer, pour diverses raisons. Il paraît plausible de dire qu'un mécanisme de quasi-marché sera hautement efficace si la mesure des résultats et de l'impact est précise. On peut estimer que le système de notation appliqué en Australie pour mesurer l'impact obtenu par les prestataires était suffisamment précis pour donner des résultats satisfaisants<sup>25</sup>.

#### A. Mise en place d'un quasi-marché

##### *Quasi-marché intégral*

Pour mettre en place un quasi-marché, il faut scinder le SPE entre une instance publique (le « principal », dénommé ici l'acheteur) qui détermine l'éligibilité aux prestations

et aux services, affecte les clients à tel ou tel prestataire et mesure les résultats, et une multiplicité de prestataires de services de l'emploi ou de bureaux locaux d'emploi (les « agents »), qui fournissent d'autres services d'emploi. Les prestataires de services ont pratiquement toute liberté pour choisir leurs procédures et leurs programmes, mais c'est l'acheteur qui mesure les résultats obtenus par leurs clients et, d'une façon ou d'une autre, veille à ce qu'il y ait un changement de prestataire si les résultats sont systématiquement en deçà des niveaux étalons<sup>26</sup>.

Comme cela a été signalé plus haut, les clients doivent être affectés aux prestataires par l'acheteur, de façon à limiter le phénomène d'« écrémage ». Si l'on applique des méthodes de sélection aléatoire pour affecter les clients à une multiplicité de prestataires présents sur le même marché local du travail, les résultats relatifs mesureront l'impact relatif directement ou après seulement des ajustements mineurs. En Australie, les clients sont autorisés à choisir un prestataire, mais tous n'exercent pas cette faculté, et ceux qui ne le font pas sont, en gros, répartis de façon aléatoire, ce qui réduit les possibilités d'« écrémage » actif de la part des prestataires. On peut sans doute aussi faire jouer un quasi-marché avec un seul prestataire par localité, en procédant à des ajustements par régression pour estimer l'impact sur la base des données de résultats brutes<sup>27</sup>. Cependant, il n'est pas sûr que des modèles de régression puissent mesurer l'impact avec suffisamment de précision dans ce cas. Pour minimiser les problèmes, notamment l'endogénéisation à long terme du benchmark (la valeur de référence)<sup>28</sup>, on peut songer à certaines procédures additionnelles – contractualisation pour plusieurs localités en même temps, de sorte que les facteurs exogènes se lissent; ou rotation occasionnelle des prestataires de façon à avoir un élément de comparaison avec le prestataire précédent – mais ces procédures peuvent être coûteuses ou peu pratiques à appliquer.

Les prestataires de services de l'emploi devraient pouvoir financer des services additionnels en fonction de leur impact sur  $(B + tW)$ . Par exemple, si le taux d'imposition des revenus du travail  $t$  est de 25 %, les prestataires devraient être incités à dépenser 1 USD sur des services additionnels en matière d'emploi si cela permet ou bien de réduire les prestations qui seront servies aux clients, au cours des années ultérieures, de 1 USD, ou bien d'augmenter les revenus totaux d'activité des clients, au cours des années ultérieures, de 4 USD<sup>29</sup>. « Au cours des années ultérieures » devrait signifier au moins plusieurs années : cinq ans considère-t-on ici<sup>30, 31</sup>.

Pour mettre en œuvre ce type d'arrangement, on peut effectivement verser aux prestataires la valeur des résultats obtenus par le client  $(B + tW)$ . Dans ce cas, le benchmark prendrait la forme d'un tarif par client qui serait fixé à un niveau qui permettrait simplement aux prestataires de faire un profit normal<sup>32</sup>. Ce tarif par client devrait être exogène par rapport aux résultats du prestataire individuel (de façon à ne pas fausser les incitations à dépenser sur des services de l'emploi), mais endogène en ce qui concerne les résultats moyens de l'ensemble des prestataires à long terme (pour éviter que les prestataires de services de l'emploi ne jouissent d'une rente ou que tous dégagent des pertes). En principe, le tarif pourrait être déterminé par une procédure d'appel d'offres menée séparément dans chaque localité : ainsi, les pouvoirs publics n'auraient pas à fixer le niveau du benchmark zone par zone<sup>33</sup>. Les flux d'entrée et de sortie du quasi-marché pourraient alors reposer uniquement sur la rentabilité du prestataire : les prestataires les plus efficaces entreraient sur le marché, dans une nouvelle zone, en présentant une offre meilleure que celle présentée par le ou les prestataires sortants (ils proposeraient de prendre en charge un lot de nouveaux clients avec la même formule de tarification sur la

base des résultats mais pour un tarif par client moindre). Les prestataires qui, par les services qu'ils leur apporteraient, seraient moins efficaces à réinsérer les travailleurs dans l'emploi pour un coût raisonnable, ne pourraient pas remporter les marchés à un prix qui leur permettrait de dégager une marge, et ils seraient évincés du marché.

Cependant, le fait de rémunérer les prestataires en fonction de la valeur des résultats obtenus par le client ( $B + tW$ ) sur cinq ans – par référence à des niveaux étalons ne permettant que des profits « normaux » en moyenne – les exposerait à un haut niveau de risque. Dans le cas de petits opérateurs, le risque peut impliquer une faillite, ce qui engendre des coûts supplémentaires pour les clients et pour les pouvoirs publics. Un autre arrangement consisterait à verser aux prestataires un tarif fixe par client, pour couvrir le coût des services de l'emploi (avec une marge de profit normale) et à ne pas effectuer d'autres versements en fonction des résultats, mais suivre les résultats obtenus par chaque prestataire selon la formule ( $B + tW$ ) et ne renouveler les contrats qu'avec les prestataires qui auraient obtenu le meilleur impact. Ce type d'arrangement élimine les risques pour les prestataires (en dehors d'un non-renouvellement du contrat). Cependant, il n'induit un niveau optimal de dépense totale sur les services de l'emploi que si les pouvoirs publics fixent le tarif par client au niveau adéquat. Par ailleurs – le tarif fixe par client devant couvrir le coût des services de l'emploi fourni à chaque client sur une période de cinq ans – il permet aux prestataires d'engranger des profits en n'apportant que le minimum de services sur cette période de cinq ans avant d'être éliminés du marché pour mauvaise performance. Compte tenu de cette problématique, sans doute le mieux serait-il de gérer un quasi-marché en s'appuyant sur plusieurs mécanismes incitatifs et mesures de sauvegarde : on pourrait associer la rémunération sur la base des résultats et le principe d'un renouvellement sélectif des contrats<sup>34</sup>, avec des procédures d'élimination plus rapide des prestataires dont la performance serait exceptionnellement mauvaise et des réglementations imposant un niveau minimum de services.

Dans la mesure où les résultats à long terme sur le plan de l'emploi sont mesurés et récompensés, il importe, sur un plan pratique, de mettre en œuvre un principe de paiement d'avance. Quoique le paiement total dont bénéficiera finalement un prestataire pour un certain groupe de clients doive, dans l'idéal, être fonction des résultats obtenus sur le plan du chômage et de l'emploi sur une longue période après l'affectation au prestataire (avec des ajustements uniquement pour tenir compte des facteurs exogènes), un paiement d'avance pourrait être effectué sur la base des informations disponibles sur le moment, dans les limites du possible, concernant la valeur finale probable des résultats<sup>35</sup>. Ainsi, des résultats tels qu'un placement sur un emploi stable pourraient être récompensés immédiatement, sous réserve de l'application de pénalités si, ultérieurement, l'emploi se révélait non stable. Un système juste d'avances ferait qu'il serait plus facile pour les prestataires d'investir « maintenant » sur des programmes qui produiront des résultats, sur le plan de l'emploi et des salaires, « plus tard », et les flux de trésorerie du prestataire (excédent des montants payés sur la base des résultats sur les coûts de fonctionnement) seraient alors un indicateur plus utile, à court terme, de la plus ou moins grande réussite de la prestation.

L'expérience des systèmes de quasi-marché est limitée, mais on en connaît les risques :

- Les coûts de transaction peuvent être élevés – coûts de gestion des contrats pour les deux parties et coûts au niveau des clients (transfert des clients de l'opérateur public

vers le prestataire privé et poursuite des interactions entre les deux intervenants, dans certaines circonstances).

- Si les mesures de résultats sont de médiocre qualité ou si les méthodes appliquées pour déterminer les benchmarks ne sont pas adaptées, les résultats seront sans doute loin d'être optimaux.
- Les prestataires de services de l'emploi peuvent adopter des techniques qui amélioreront les résultats mesurés mais sans améliorations réelles (risque de « manipulation » des résultats). Cependant, si la mesure des résultats s'effectue sur la base des statistiques de prestations et des données fiscales, la « manipulation » des résultats est peu vraisemblable, car les clients réagiront contre la réduction non justifiée de leurs prestations s'ils restent en réalité au chômage et ils ne paieront pas de cotisations de sécurité sociale, ni d'impôts, s'ils n'ont pas véritablement un salaire.
- Les prestataires parviendront peut-être à concevoir des stratégies (par exemple, une thésaurisation des offres d'emploi) qui amélioreront les résultats pour leurs propres clients mais qui feront peser des externalités négatives sur les clients des autres prestataires<sup>36</sup>. L'administration doit repérer et interdire (ou peut-être taxer) le recours à ce type de stratégie.
- L'instance publique (l'acheteur) peut se trouver face à une « boîte noire », en ce sens qu'il peut ne pas savoir ce que le prestataire fait. Par suite, il sera moins à même de repérer et de contrôler les « manipulations » ou les externalités négatives (évoquées plus haut), ou bien encore il sera plus difficile pour lui de connaître et de faire connaître les pratiques optimales.
- Un quasi-marché qui récompensera les résultats à long terme tendra sans doute, au fil du temps, à être dominé par un nombre limité d'assez grandes organisations qui pourront investir sur des stratégies complexes, chacune de ces organisations ressemblant à un SPE traditionnel mais agissant dans un cadre marchand. Le marché risque alors de devenir oligopolistique, et il faudra prendre des mesures préférentielles pour que la porte reste ouverte pour de nouveaux entrants.

En dépit de cette longue liste de risques potentiels, l'expérience de l'Australie montre que tous ces risques sont à peu près maîtrisables.

### ***Un quasi-marché au sein de l'administration ?***

En principe, des mécanismes de quasi-marché peuvent fonctionner au sein même de l'administration. En ce cas, chaque bureau local de l'emploi serait géré comme un « centre de profit » (virtuel) où les recettes correspondraient à la valeur ( $B + tW$ ) des résultats obtenus par les clients (par rapport aux niveaux étalons), les dépenses correspondant aux salaires du personnel et aux dépenses de mise en œuvre des services de l'emploi. L'administration centrale ferait des profits engrangés sur les comptes (virtuels) de ces centres de profit, sa mesure de performance privilégiée. Cependant, une application relativement simple de principes de gestion par résultats pour récompenser la performance – il s'agirait, par exemple, de rémunérer les responsables des bureaux de l'emploi en fonction de leurs performances – peut être très éloignée d'un véritable quasi-marché. En Australie et aux Pays-Bas, les prestataires performants peuvent être d'assez grandes organisations. La performance est générée par des structures de gestion et des stratégies d'entreprise efficaces, et il y a gains d'efficacité lorsque la responsabilité pour une zone

déterminée est réaffectée d'une organisation peu performante vers une organisation plus performante.

### **Sous-traitance limitée sur la base d'un suivi des résultats**

Un système plus efficace consisterait peut-être à sous-traiter les services de l'emploi à titre expérimental dans certaines zones déterminées, comme on l'a fait au Royaume-Uni avec les Employment Zones. Lorsque l'administration dispose d'informations qui lui permettent d'anticiper l'évolution des effectifs d'allocataires et les résultats en termes d'emploi au niveau d'un bureau local de l'emploi – valeur moyenne des résultats, par exemple, au cours des deux années suivantes, pour des personnes qui viennent d'entrer dans le chômage de longue durée – elle peut consulter les prestataires privés pour qu'ils assurent des services de l'emploi à ce groupe à des conditions plus favorables (pour un coût moindre si les résultats en termes d'emploi sont les mêmes ou pour le même coût si les résultats sont meilleurs). Si des prestataires privés acceptent d'intervenir dans ces conditions, l'administration peut suivre les résultats obtenus par les clients après que ceux-ci ont cessé de bénéficier des services du prestataire, pour s'assurer que les résultats obtenus à court terme perdurent à long terme. Tant qu'on reste dans des conditions de concurrence équitables entre l'administration et d'autres prestataires, cette méthode apparaît comme une option réaliste pour une mise en œuvre partielle ou progressive de mécanismes de quasi-marché.

### **B. Modalités d'organisation traditionnelles du SPE et gestion par objectifs**

Le SPE est, traditionnellement, une structure nationale hiérarchisée. Cela peut résoudre les problèmes de gouvernance si l'on applique les principes suivants :

- Le SPE entretient une certaine éthique, au niveau national, dans ses effectifs. Les responsables ont des perspectives de carrière : ils peuvent espérer passer d'un lieu d'affectation à un autre et accéder à un niveau de responsabilité régional et national.
- Les procédures du SPE sont en permanence réexaminées et affinées grâce à des évaluations d'impact des programmes existants et futurs. On peut s'appuyer sur trois méthodes essentiellement pour évaluer l'impact direct des programmes sur leurs participants, chacun présentant des avantages spécifiques (encadré 5.2).
- Un « manuel de procédure » à l'échelon national recense les procédures optimales. L'éthique que l'on s'efforce d'entretenir au sein du personnel, au niveau national, et les incitations en direction des responsables encouragent le respect de ces procédures.

Sous réserve qu'on ait un souci constant de l'évaluation et du remplacement des programmes peu efficaces par d'autres plus efficaces, les systèmes traditionnels de SPE présentent certains avantages par rapport à un quasi-marché. Ils permettent, en partie, d'éviter les contraintes institutionnelles et les coûts de transaction liés à la stricte distinction entre les fonctions de prestataire et les fonctions d'acheteur qu'exige la mise en œuvre d'un quasi-marché. Ils peuvent, normalement, avoir une démarche qui prend en compte l'évaluation de multiples aspects – stratégie des conseillers en matière d'emploi, caractéristiques du bureau local de l'emploi et procédures appliquées pour l'affichage des offres d'emploi ou le conseil professionnel, par exemple. Théoriquement, le SPE national peut réagir rapidement à ces évaluations, même s'il n'est pas sûr que, dans la réalité, le SPE réagisse toujours rapidement. Dans un quasi-marché, l'impact obtenu par chaque prestataire (ou chaque antenne locale) fait l'objet d'une évaluation qui constitue la base sur

### Encadré 5.2. **Trois méthodes pour l'évaluation des programmes du marché du travail**

Les recherches se poursuivent et la controverse n'a pas cessé sur la validité des méthodes d'évaluation, expérimentales et non expérimentales. Mais les trois grandes méthodes d'évaluation présentent chacune leurs points forts.

#### **Expériences aléatoires**

Il apparaît que les expériences aléatoires rendent souvent bien compte de l'impact des services dispensés au groupe traité, sous réserve d'une interprétation intelligente des résultats en cas, par exemple, de phénomènes de contamination du groupe témoin (lorsque des sujets du groupe témoin bénéficient des mêmes services que le groupe traité). S'agissant de programmes de formation et autres programmes similaires, auxquels un faible pourcentage seulement de demandeurs d'emploi participe, l'effet de motivation peut être limité car la participation aux programmes est volontaire, ou il peut être jugé sans grande importance, l'attention étant centrée sur les résultats pour les seuls individus ayant participé aux programmes. S'agissant de stratégies diversifiées qui concernent tous les demandeurs d'emploi ou la plupart d'entre eux, on s'intéresse avant tout à l'impact sur les résultats globaux. Le fait que l'expérience aléatoire ne mesure pas l'effet de motivation qui se produit avant sélection aléatoire, ou qui affecte le groupe témoin, peut être important. Une expérience aléatoire bien conduite tentera de minimiser les biais (s'assurer que le groupe témoin ne s'attend pas à bénéficier du traitement) et tentera, occasionnellement, d'en mesurer l'ampleur (par exemple, en appliquant des techniques du type de celles appliquées dans l'étude AM (2000) ou en retravaillant la procédure d'affectation aléatoire de manière à intégrer des sites témoins de même que des groupes témoins sur un site donné).

#### **Estimations non expérimentales**

Les estimations d'impact non expérimentales présentent nombre des limitations des expériences aléatoires, avec le risque supplémentaire d'un biais de sélection et de résultats erratiques lorsque des techniques d'estimation complexes sont appliquées alors qu'on n'est pas sûr de la validité des hypothèses sous-jacentes. Mais elles présentent aussi des avantages intéressants. Il est de plus en plus possible d'estimer en continu, sans que cela coûte cher, l'impact de programmes multiples. En exploitant de vastes bases de données longitudinales qui conjuguent des informations individuelles sur les résultats, la participation aux programmes et certaines caractéristiques personnelles, les administrations nationales peuvent générer des estimations d'impact des programmes sans perturber leurs activités régulières. Cela permet d'estimer l'impact d'un large éventail de programmes et même de suivre les changements dans l'impact estimé d'un programme, en même temps que ses résultats bruts.

Les méthodes non expérimentales peuvent souvent identifier les programmes les plus efficaces, car leur impact est important. Par exemple, une méthode d'estimation, quelle qu'elle soit, manquerait difficilement l'impact, notable, du dispositif Employment Action Plan, en Irlande (Corcoran, 2002). De même (comme on le note dans l'encadré 5.1), pour les groupes très défavorisés de chômeurs qui parviennent à des taux d'emploi de moins de 10 % plusieurs mois après, il ne serait pas inhabituel de constater que les programmes les plus performants multiplient ce taux d'emploi par deux. Des estimations non expérimentales prenant en compte quelques critères seulement (âge, sexe, durée de perception des prestations et niveau d'éducation, par exemple) peuvent alors donner une indication à peu près exacte de l'impact.

### Encadré 5.2. **Trois méthodes pour l'évaluation des programmes du marché du travail** (suite)

Cependant, le biais de sélection est souvent important. Les méthodes non expérimentales ne permettront probablement jamais de se faire une idée utile de l'impact des programmes impliquant l'accès à un emploi dans le secteur privé. Dans une situation où il n'y a pas d'aide à l'embauche, l'embauche est un événement stochastique (autrement dit, un événement qui ne s'explique pas entièrement par d'autres variables exogènes ou prédéterminées) qui a un impact positif sur l'historique d'emploi ultérieur de l'individu. Si nous imaginons une aide à l'embauche qui sera versée automatiquement durant les premiers mois d'une période d'emploi faisant suite à un épisode de chômage, les « participants » auront un historique d'emploi ultérieur relativement favorable (une fois tenu compte des caractéristiques individuelles, etc.) même si le taux de subvention est nul. Les participants à un programme d'aide à l'embauche ou à un programme de formation en cours d'emploi ont déjà couvert une partie de la distance qui les sépare d'un emploi régulier – ayant déjà trouvé un lieu de travail à une distance raisonnable de chez eux et identifié un employeur qui pense pouvoir travailler avec eux. On peut obtenir une estimation utile de l'impact en rendant l'offre de subvention aléatoire, ce qui a été fait occasionnellement et a fait apparaître un impact modeste, voire négatif (Burtless, 1985; Galasso et al., 2002). Mais cela donne une estimation de l'impact sur la population qui peut bénéficier de la subvention et pas sur les individus qui sont effectivement embauchés grâce à la subvention. De même, comme on l'a vu au chapitre 4, graphique 4.3, les résultats obtenus avec les cours de langue sont particulièrement médiocres. Mais la sélection des participants à ce type de programme fait probablement intervenir des facteurs tels que le choix des clients (certains individus sont peut-être davantage désireux d'apprendre une langue que d'accéder à un emploi) ou le manque d'aisance dans l'expression, que les conseillers en emploi observent mais qui n'apparaît pas dans les séries de données des chercheurs.

Le biais de sélection tendra à entraîner une sous-estimation de l'impact des programmes axés sur les obstacles à l'emploi. Cela pourrait entraîner une tendance systématique à l'abandon des programmes en faveur des personnes défavorisées, alors même qu'ils ont en réalité autant d'effet que d'autres programmes. C'est pourquoi il est particulièrement important, dans l'optique de l'action gouvernementale, d'éviter ce biais. À court terme, le caractère plus ou moins plausible des estimations non expérimentales doit s'apprécier au cas par cas (voir, par exemple, les réflexions de Jacobson et al., 2004, sur la validité de leurs résultats). À long terme, la stratégie pour la recherche doit intégrer des expériences aléatoires ou peut-être des études pilotes pour caractériser l'ampleur du biais de sélection affectant les estimations non expérimentales.

Les techniques de régression non expérimentales peuvent aussi modéliser les résultats au niveau des bureaux locaux du SPE. Sous réserve que les données soient disponibles, une régression des résultats des bureaux du SPE sur les stratégies au niveau local et les variables exogènes de l'environnement économique génère des estimations de l'impact des différentes stratégies (informations qui sont exploitées dans un modèle hiérarchisé de gestion du SPE), ainsi que de l'impact additionnel obtenu par tel et tel bureau pour des raisons non identifiées (informations additionnelles qui sont exploitées dans un modèle de quasi-marché de gestion du SPE).

## Encadré 5.2. **Trois méthodes pour l'évaluation des programmes du marché du travail** (suite)

### **Études pilotes**

Lorsque l'administration fait des expériences systématiques pour identifier l'impact des programmes – par exemple, en mettant en œuvre des plans d'action individuels après six mois de chômage dans certains bureaux mais après douze mois dans d'autres – elle mène une étude pilote.

Dans une partie de la littérature, les études pilotes seraient décrites comme constituant un certain type d'expérience aléatoire (« randomisation par grappes »). Cependant, dans un contexte de politique de l'emploi, souvent, la randomisation formelle n'est pas nécessaire. La mise en œuvre expérimentale d'un changement de politique dans quelques bureaux locaux seulement (choisis de manière à être à peu près représentatifs) suffit souvent pour estimer l'impact. Les résultats clés comme la durée moyenne de l'épisode de chômage dans un bureau local de l'emploi par rapport à la moyenne régionale sont en règle générale assez stables dans le temps. Si les résultats obtenus dans un bureau pilote s'améliorent peu de temps après que le programme pilote a été engagé, on peut estimer que cela témoigne d'un impact statistiquement hautement significatif. Il ne semble pas justifié de considérer que les informations provenant d'études pilotes sont moins exactes ou moins scientifiques que les informations provenant d'études aléatoires.

Les expériences aléatoires visent souvent à observer l'impact « absolu » d'un programme par rapport au groupe témoin qui n'a bénéficié d'aucun service : cela peut présenter des avantages, par exemple pour des comparaisons entre pays. Les études pilotes considèrent généralement la situation moyenne existante comme la situation de référence : cela sera souvent plus pertinent d'un point de vue opérationnel.

Les études pilotes au niveau des bureaux de l'emploi présentent souvent d'autres avantages sur les expériences aléatoires classiques au niveau des individus. Elles peuvent révéler l'impact d'une réforme mise en œuvre au niveau d'un bureau mais qui affecte tous les demandeurs d'emploi – par exemple, abandon des panneaux d'affichage traditionnels, pour les offres d'emplois, au profit de terminaux informatiques. Les externalités au niveau local qui affectent le groupe témoin dans une expérience aléatoire (externalités qui peuvent être négatives, par exemple si l'intensification de l'aide à la recherche d'emploi pour le groupe traité réduit le nombre d'offres d'emploi disponibles pour le groupe témoin ; ou positives si, par exemple, les nouvelles exigences visant le groupe traité ont un effet de motivation, par contamination, sur le groupe témoin) sont internalisées lorsque le traitement est mis en œuvre au niveau des bureaux de l'emploi. Et les études pilotes impliquant, par exemple, une obligation de formation dans une localité mais pas dans une autre pourraient mesurer l'impact total, y compris l'effet de motivation, et pas seulement l'impact sur les personnes directement concernées.

Les résultats de programmes pilotes sont parfois suivis sur quelques mois seulement car le dispositif est vite étendu. Par ailleurs, les études pilotes tendent à être gérées directement par le SPE, ce qui peut expliquer pourquoi elles sont rarement utilisées pour évaluer les programmes existants et ne donnent pas toujours lieu à compte rendu écrit ni à publication. Pourtant, elles sont souvent réalisables et offrent de bonnes perspectives de donner des estimations correctes et relativement peu coûteuses de l'impact des dispositifs.

laquelle le marché est géré, mais la stratégie précise déployée par le prestataire reste, pour l'essentiel, inconnue, de sorte que les pratiques exemplaires risquent de ne se diffuser que lentement.

Les SPE, dans de nombreux pays européens, pratiquent la gestion par objectifs telle qu'elle est décrite par Mosley et al. (2001). En règle générale, le principal résultat mesuré est le nombre de placements (placements sur des emplois vacants proposés par le SPE, tels que déclarés par les bureaux locaux de l'emploi, sans vérification extérieure ni contrôle de la durée de l'emploi)<sup>37</sup>, et les niveaux de résultats sont appréciés au regard des niveaux étalons selon des méthodes *ad hoc*<sup>38</sup>. Du fait, peut-être, de ces faiblesses dans le système implicite de mesure de l'impact, les systèmes de gestion par objectifs ne prescrivent généralement aucune action spécifique à entreprendre à un niveau de responsabilité supérieur lorsque les performances mesurées sont médiocres. Les responsables des bureaux locaux de l'emploi restent tenus d'appliquer de nombreux principes de procédure du SPE, même s'ils considèrent, dans certains cas, qu'ils nuisent à leur performance mesurée. Les systèmes de gestion par objectifs sont en partie efficaces, mais on pourrait sans doute les rendre plus efficaces en précisant la marge de manœuvre des responsables locaux pour une prise de décision autonome et en abandonnant les mesures *ad hoc* de résultats au profit d'une version applicable dans le secteur public des techniques de mesure suffisamment robustes pour permettre de gérer un quasi-marché.

## Conclusions

Dans la plupart des pays de l'OCDE, les principes de gestion des performances ne sont pas d'application systématique aux PAMT. Pourtant, sans gestion efficace des performances, des programmes coûteux qui n'ont pas d'impact peuvent perdurer indéfiniment. On parviendra généralement à améliorer les résultats sur le marché du travail en mettant en œuvre de façon plus systématique des principes de gestion des performances.

Compte tenu de ce que l'on sait de l'impact des programmes, les pays de l'OCDE devraient, dans toute la mesure du possible, confronter les données relatives aux prestations et les données fiscales de façon à pouvoir observer, sans que ce soit très coûteux, les résultats à long terme, sur le plan de l'emploi et des revenus d'activité, de leurs programmes, tout en garantissant la protection des données individuelles. Tant que la perception de prestations restera le principal résultat régulièrement observé par le SPE, les responsables auront tendance à se focaliser sur la réduction du nombre des allocataires plutôt que sur les résultats à long terme sur le plan de l'emploi et des salaires. Ce n'est pas optimal dans la mesure où le surcoût de programmes ayant pour effet d'augmenter les salaires peut être compensé par des augmentations de recettes fiscales et de cotisations de sécurité sociale.

Les résultats sur le plan de l'emploi et des salaires obtenus par les services de l'emploi peuvent être mesurés même dans les pays en développement où il n'y a pas de système de prestations de chômage, l'emploi informel y étant généralisé. La gestion des performances appliquée aux services de l'emploi sera alors, entre autres choses, un moyen de faire en sorte que les services de l'emploi contribuent à la transition du travail non déclaré vers le travail déclaré.

## Notes

1. Neuf expériences pilotes de mise en œuvre de Restart ont commencé en janvier 1986. Il est apparu, dès le mois de février, sur la base de chiffres hebdomadaires, qu'un plan mis en œuvre à l'échelon national permettrait, en gros, d'augmenter les sorties des effectifs de chômeurs de 23 000 unités chaque mois. En mars, il a été annoncé que le dispositif serait mis en œuvre à l'échelon national à partir de juillet. Un dispositif continu, « rolling Restart », a été introduit en janvier 1987, qui prévoyait un entretien avec les chômeurs de longue durée tous les six mois (Price, 2000).
2. Comme l'observe Hunn (2000), en dépit de ces succès, la nouvelle entité Work and Income s'est trouvée « en butte à de sérieuses critiques, partout dans le pays... Certaines [de ces critiques] venaient sans doute de l'idée qu'il faut s'en prendre au porteur de mauvaises nouvelles : la 'priorité au travail' et la réduction des prestations ne dégagent pas un consensus universel. Une partie des critiques provient de désaccords qui restent encore à résoudre ». L'accent mis sur la gestion, avec les indicateurs de performance (en particulier, des résultats stables en termes d'emploi), est un point que « beaucoup d'intervenants ont souligné » et qui a « suscité de vives réactions, dans le personnel, dans les agences et dans les groupes d'intérêts représentant les bénéficiaires. Les agents se sont dits préoccupés par l'importance donnée à l'application des indicateurs de performance dans leur pratique quotidienne. Ils ont le sentiment que les indicateurs de performance ne reflètent pas nécessairement tous les aspects de leurs fonctions et qu'en individualisant certaines performances on rend les agents responsables de résultats sur lesquels ils n'ont pas prise ». Les changements dans les institutions du SPE sont source de bouleversements et d'incertitudes, et il n'est pas inhabituel que les performances se dégradent, dans un premier temps, après une réforme d'ampleur. Durant le deuxième et le troisième cycles d'appels d'offres, en 2000 et 2003, les ressources gestionnaires au sein des organisations prestataires de services ont été absorbées par la préparation des soumissions et le nombre total de placements réalisés dans le cadre du Job Network a nettement baissé pendant plusieurs mois (voir [www.workplace.gov.au](http://www.workplace.gov.au) – Job Network – Job Network performance statistics).
3. Entre 1994 et 2000, la politique danoise du marché du travail a essentiellement évolué dans le sens d'une réduction de la durée maximale de perception des prestations dans une logique passive. En 2001, le SPE a commencé de mettre en œuvre des programmes d'activation de façon plus flexible, dans le cadre de projets pilotes, dans deux régions. En 2003, le critère dit des 75 % d'activation a été supprimé au profit d'« une plus forte individualisation des programmes, avec une orientation claire sur l'emploi, la primauté donnée à l'accès rapide à l'emploi dans les plus brefs délais et l'implication d'autres acteurs » (voir les plans d'action nationaux pour 2003 et 2004, [www.bm.dk/english/publications](http://www.bm.dk/english/publications)). Les nouveaux dispositifs prévoient des interventions au cours de la période de chômage, comme décrit dans OCDE (2001a).
4. En principe, le fait que la gestion des contrats soit la responsabilité des communes permet d'expérimenter différentes méthodes de contractualisation (Struyven et Steurs, 2005). Cependant, l'expérience de l'Australie tend à montrer que la mise au point, l'évaluation et le suivi des contrats ne sont pas chose facile même pour l'administration fédérale. Sclar (2000) rapporte des cas où les communes n'étaient pas en mesure de comprendre aussi bien que les prestataires (qui sont souvent des organisations de niveau national expérimentées) les implications financières et incitatives des dispositions contractuelles, n'avaient pas les capacités internes nécessaires pour pouvoir évaluer les contrats ou ont simplement reconduit les contrats pendant de nombreuses années sans recourir à une véritable mise en concurrence.
5. Certains contrats, aux Pays-Bas, intègrent maintenant le principe : « pas de résultats, pas de rémunération » (il n'y a pas de rémunération fixe par client, le paiement n'intervenant que lorsque le client accède à un emploi). Bien que ce type de contrat soit incitatif pour les prestataires de services, il concerne les groupes de clients les moins défavorisés, parmi lesquels beaucoup accéderaient à un emploi même sans avoir bénéficié de services pour les y aider. Avec ce type de contrat, une stratégie consistant à ne pas fournir de services peut quand même être rentable pour le prestataire, à court terme. Il faudrait donc déterminer la survie à long terme sur le marché par des mesures comparatives précises de l'impact et ne pas seulement dépendre des mécanismes incitatifs liés au système de rémunération. En ce qui concerne les résultats obtenus aux Pays-Bas, un article paru récemment dans la presse indique que l'objectif des prestataires dans le cadre du quasi-marché des services de l'emploi était de parvenir à réintégrer au moins 40 % des participants d'ici la fin 2004. Or, sur près de 112 000 dossiers (on parle de « trajectoires ») qui ont été ouverts (dans les 30 plus grandes communes), entre 2000 et juillet 2004, moins de 20 % ont débouché sur un emploi (Trouw, 13 janvier 2005 : [www.trouw.nl/nieuwsenachtergronden/artikelen/1105513563971.html](http://www.trouw.nl/nieuwsenachtergronden/artikelen/1105513563971.html)). En Australie, la performance en termes de placements dans le cadre du Job Network s'est améliorée à partir du moment où le système s'est stabilisé. On peut penser que la même chose peut se produire avec le système néerlandais, mais le manque relatif de mesures directes de

l'impact obtenu par les prestataires peut néanmoins poser un problème. En dépit de taux de placement faibles, les communes sont parvenues, récemment, à contenir l'augmentation du nombre des bénéficiaires de l'aide sociale grâce, notamment, à des mesures de lutte contre les abus (sans doute liés au fait que ce sont de plus en plus les communes qui supportent entièrement le coût des prestations d'aide sociale).

6. Les cantons où le taux de chômage était bas n'obtenaient pas nécessairement une bonne notation de la performance de leurs bureaux de l'emploi. En Suisse, les cantons peuvent agir sur le taux de chômage en proposant un accès à des programmes du marché du travail : dans certains cantons, la proposition de participation à un programme du marché du travail intervient plus tôt dans l'épisode de chômage, ce qui réduit le nombre des bénéficiaires de l'assurance chômage, tandis que dans d'autres, ce type de proposition s'adresse aux bénéficiaires de l'aide sociale, ce qui ouvre de nouveaux droits à l'assurance chômage. Les notations de la performance des bureaux de l'emploi, en Suisse, peuvent sans doute mesurer correctement la performance d'un bureau de l'emploi par rapport à un autre, mais on peut douter qu'elles permettent de rendre compte de la performance moyenne des bureaux de l'emploi au niveau des cantons en faisant abstraction de l'impact d'autres politiques menées par les cantons.
7. Les avantages d'un financement au niveau national résident dans la mutualisation du risque financier qui, sinon, pourrait être excessif – par exemple, pour de petites collectivités confrontées à des fermetures d'entreprises; dans le fait que cela permet de venir en aide aux groupes défavorisés au lieu de simplement les amener à quitter la localité; et dans l'internalisation des retombées bénéfiques des services de l'emploi – par exemple, lorsqu'une formation conduit à la mobilité géographique des travailleurs. Mais il y a aussi des arguments à faire valoir en faveur d'un financement décentralisé : cela peut rendre les services décentralisés plus attentifs au coût. L'étude de l'OCDE publiée en 1994 recommandait de maintenir un élément de financement local dans le domaine de l'aide sociale et, depuis, le Canada, la France, les Pays-Bas et les États-Unis, ont transféré, à la marge, des coûts de l'aide sociale à l'échelon infranational.
8. Bien qu'il apparaisse, au tableau H de l'Annexe statistique de ce volume des *Perspectives de l'emploi*, que les dépenses afférentes aux catégories 2 à 7 (formation, créations d'emploi et programmes connexes) excèdent les dépenses afférentes à la catégorie 1 (services publics de l'emploi et administration), des statistiques Eurostat plus détaillées montrent qu'environ 70 % des dépenses afférentes aux catégories 2 à 7 prennent la forme de transferts (indemnités de subsistance versées aux participants à des formations et subventions aux employeurs, par exemple). Les dépenses afférentes aux services publics de l'emploi et à l'administration dans les pays européens représentent à peu près la même chose, en moyenne, que les dépenses de consommation finale afférentes aux autres programmes actifs.
9. Les données relatives à l'emploi retiennent moins l'attention de la presse que les données relatives au chômage, ne serait-ce que parce que les données administratives relatives au chômage sont disponibles assez rapidement. Les données relatives à l'emploi, issues d'enquêtes ou de sources administratives, lorsqu'elles sont rendues publiques, sont déjà relativement anciennes. Et lorsque les taux d'emploi globaux s'améliorent, il est plus difficile de savoir si ce résultat est à attribuer aux interventions du SPE car beaucoup de personnes occupant un emploi ne sont pas d'anciens clients du SPE. L'impact du SPE en matière d'emploi doit s'observer au niveau microéconomique.
10. Des évaluations économétriques des programmes fondées sur le rapprochement des statistiques de versement des prestations et des statistiques de cotisations sont aujourd'hui réalisées dans un nombre croissant de pays, en plus des États-Unis, où des évaluations sont réalisées depuis de nombreuses années sur la base des statistiques des cotisations à l'assurance chômage au niveau des États. Au Royaume-Uni, tous les grands programmes en matière d'emploi et de formation ont été considérés comme éligible pour une évaluation de ce type en vertu du Social Security Administration Act de 1992 ([www.dwp.gov.uk/asd/longitudinal\\_study/ic\\_longitudinal\\_study.asp](http://www.dwp.gov.uk/asd/longitudinal_study/ic_longitudinal_study.asp)). Au Danemark, les statistiques de population active reposent largement sur des données administratives (Wismer, 2003), et les chercheurs peuvent analyser des données sur 15 ans et plus concernant les situations individuelles au regard du chômage, de l'emploi, de la formation et des prestations ([www.grad-inprowe.dk/Economics/kap5-Social.htm](http://www.grad-inprowe.dk/Economics/kap5-Social.htm)). En Autriche, une centrale de données enregistre les données concernant l'emploi et les revenus soumis au plafonnement des cotisations de sécurité sociale. Au cours d'une réunion d'experts, les pays européens qui ne se sont pas dotés d'un tel système ont estimé qu'il n'y avait guère d'obstacles techniques : le coût pouvait être un problème dans certains pays et la nécessité de veiller au respect de la protection des données et au respect de la vie privée était un aspect important, surtout lorsque l'on envisage de croiser des données venant de différentes sources administratives mais, là encore, ce n'est pas un obstacle majeur si la volonté politique existe (Peer Review Programme, 2004). Aux États-Unis, l'annuaire des nouvelles embauches (*National Directory of New Hires*), qui rapproche les données relatives au

versement des allocations et les données relatives aux cotisations à l'assurance chômage au niveau national (de sorte que l'accès à un emploi dans un autre État est bien enregistré), est la base sur laquelle une prime de performance peut être octroyée aux États dans le cadre du dispositif TANF d'aide temporaire aux familles nécessiteuses (Wiseman, 2004) : c'est peut-être le premier cas d'exploitation directe, à des fins opérationnelles, de données croisées relatives aux prestations et relatives aux cotisations dans une optique de gestion des performances (le croisement des fichiers est déjà assez largement utilisé pour détecter les abus et évaluer les dispositifs). Dans OCDE (2004a), on évoque la question de l'interconnexion des fichiers, et on fait la remarque suivante : « Un mode de rapprochement des données qui semble inexistant ou sporadique dans la plupart des pays réside dans une interconnexion en temps réel entre les enregistrements des cotisations de sécurité sociale (versées pour le compte du salarié par l'employeur) et les prestations de sécurité sociale versées aux mêmes personnes. » Depuis 1990, l'Australie dispose de bases de données informatisées croisées qu'il faut renseigner dans un délai de deux mois ([www.aph.gov.au/library/pubs/bd/1998-99/99bd033.htm](http://www.aph.gov.au/library/pubs/bd/1998-99/99bd033.htm)), bien que les gens n'aient pas un numéro de sécurité sociale unique et qu'un croisement dans la durée serait plus difficile. Le Royaume-Uni a entrepris récemment de rapprocher ainsi les fichiers, ce qui a conduit à repérer 80 914 cas d'abus de prestations l'an passé (*The Guardian*, 8 mars 2005).

11. On peut imaginer un système dans lequel un responsable régional du SPE ou le responsable d'un programme du marché du travail pourrait soumettre une liste d'une cinquantaine de numéros de sécurité sociale à une autorité centrale en indiquant pourquoi il demande à avoir accès aux données, après quoi il aurait accès aux statistiques clés concernant les taux de perception des prestations et le total des salaires de cette même liste, mensuellement ou trimestriellement, sous réserve de certaines mesures de sauvegarde statistiques. Par exemple, en arrondissant les valeurs de façon aléatoire, on fera qu'il sera difficile de déduire des données individuelles des statistiques agrégées, même en procédant par soustraction entre les séries (lorsque l'on dispose de plusieurs séries couvrant des groupes qui se chevauchent). On pourrait ainsi réaliser un suivi systématique des résultats obtenus par les demandeurs d'emploi ayant participé (ou participant) à tel ou tel dispositif sans que cela soit très coûteux.
12. En Australie et au Royaume-Uni, les prestataires privés de services doivent obtenir une confirmation écrite de l'employeur pour étayer leur demande de paiement liée à une embauche initiale, puis, de nouveau, au bout de trois mois. Cette procédure pourrait être étendue, mais elle est déjà assez coûteuse (certains prestataires emploient du personnel à plein-temps pour en assurer la mise en œuvre), et on peut penser qu'elle ne convient pas bien pour rendre compte des salaires; il paraît peu probable que les SPE traditionnels assureront un suivi à long terme, à des fins de gestion des performances, avec cette méthode.
13. Les prestations servies sont souvent soumises à certains prélèvements fiscaux ou cotisations mais, dans un souci de simplicité, on n'en tient pas compte dans la formule  $(B + tW)$ . On peut considérer que  $B$  représente le niveau net des prestations.
14. La formule  $(B + tW)$  peut aussi s'interpréter comme une mesure de la production nette liée à l'emploi (production brute moins la désutilité du travail). Grubb (2004) développe l'argumentation suivante : le gain sur le plan du bien-être social lorsqu'un demandeur d'emploi accède à un emploi s'écrit  $W - H$ ,  $W$  correspondant au salaire brut (production) lié à l'emploi, tandis que  $H$  correspond à la désutilité du temps de travail. Le demandeur d'emploi est incité à accepter l'emploi si  $W(1-t) - H > B$ ,  $t$  étant le taux d'imposition des salaires et  $B$  le taux des prestations en période de chômage. Par conséquent, si les demandeurs d'emploi sont involontairement au chômage (et les systèmes de prestations devraient être gérés de façon qu'il en soit ainsi) la situation s'écrit :  $W - H > B + tW$ . Le gain sur le plan du bien-être social lié à une entrée dans l'emploi est donc au moins égal à  $(B + tW)$ , qui correspond à l'impact net sur les finances publiques. On notera que la condition qui s'écrit  $W - H > B + tW$  ne vaut peut-être pas, en règle générale, pour d'autres types de prestations. Les prestations d'invalidité, par exemple, devraient en principe être attribuées à des personnes pour qui le coût ( $H$ ) de tout travail productif est devenu exceptionnellement élevé. Pour ce groupe, même si  $(W - H)$  peut excéder  $(B + tW)$  dans certains cas, on ne peut pas considérer que ce soit vrai en toutes circonstances.
15. Si la formule  $(B + tW)$  convient pour apprécier la valeur des services de l'emploi, ce n'est pas le cas, par exemple, pour les programmes axés sur les bas salaires destinés à valoriser le travail, examinés au chapitre 3. La réduction du taux d'imposition  $t$  sur les bas salaires peut se justifier dans une optique de protection sociale même lorsqu'elle induit un coût net pour les finances publiques (le taux d'imposition  $t$  doit d'abord être déterminé au niveau optimal, et ensuite le critère de l'impact sur  $(B + tW)$  peut s'appliquer pour déterminer les dépenses réelles afférentes aux services de l'emploi). Les mesures destinées à valoriser le travail qui impliquent des taux marginaux effectifs

d'imposition élevés pour les bas salaires impliquent un haut rendement, pour les pouvoirs publics, des services de l'emploi ayant pour effet d'augmenter les revenus d'activité.

16. La condition pour que le chômage soit involontaire  $W - H > B + tW$  est une inégalité et on peut penser qu'elle joue moins fortement (voire plus du tout) à des niveaux élevés de  $B$ . De même, si un demandeur d'emploi accède à un emploi qui a une valeur  $W$  supérieure à ce qui était attendu, même si cela peut, parfois, correspondre à une compensation pour des caractéristiques d'emploi médiocres (autrement dit une valeur  $H$  élevée), en moyenne cela amène probablement  $(W-H)$  à excéder davantage  $(B + tW)$ . On est incité à penser que les placements devraient être valorisés avec un poids légèrement inférieur à 1 sur  $B$  et un poids supérieur à  $t$  sur  $W$ . D'autres résultats encore pourraient être récompensés dans un système de quasi-marché : a) indicateurs de résultats probables au-delà de la fin de la période faisant l'objet d'une mesure directe (prime, par exemple, si un client, au terme d'une période de suivi de cinq ans, a acquis des qualifications professionnelles ou occupe un emploi stable, bien rémunéré); b) indicateurs de la désutilité pour le demandeur d'emploi et d'autres coûts non liés aux prestations durant l'épisode de chômage, y compris des pénalités pour les prestataires qui proposent des suspensions de prestations qui se révèlent injustifiées ou qui engendrent des coûts parce qu'elles provoquent des recours; et c) pénalités en cas de non-respect de la réglementation – par exemple, on peut souhaiter décourager la thésaurisation des offres d'emploi (le fait de ne pas communiquer les offres d'emploi dont on a connaissance pour les faire figurer dans la base de données nationale) car elle entraîne des externalités négatives pour les clients des autres prestataires.
17. Les contrats passés avec les prestataires de services récompensent un accès à l'emploi qui dure trois mois en Australie et au Royaume-Uni (Employment Zones), six mois aux Pays-Bas et jusqu'à un an (mais essentiellement six mois ou moins) aux États-Unis (services délégués dans le cadre du dispositif TANF d'aide temporaire aux familles nécessiteuses) (Grubb, 2004). Tant qu'on ne mesure les résultats que sur des périodes ainsi relativement courtes, il peut se justifier de financer séparément les investissements sur certains types de formation dont on considère qu'elles ont un effet positif à long terme, encore que l'argument soit à vérifier empiriquement.
18. Si les prestataires de services sont récompensés en fonction des résultats obtenus par leurs clients en termes de salaires, ils auront financièrement intérêt à majorer le montant des salaires déclarés à des fins d'établissement des cotisations de sécurité sociale et de l'impôt. Ce mécanisme incitatif est sain jusqu'à un certain point, mais on a de multiples exemples, dans le passé et aujourd'hui encore (Jenkins et Khadka, 2000), qui montrent que lorsque le recouvrement de l'impôt est simplement « affermé » à un perceuteur d'impôts, les pratiques peuvent devenir abusives.
19. Au Royaume-Uni, les sanctions sur les prestations sont formellement décidées par des agents spécialisés (qui, pendant longtemps, émanaient du ministère des Affaires sociales plutôt que du ministère du Travail, mais ces deux ministères ont maintenant été réunis), mais sur la base d'informations communiquées par un conseiller en emploi. Qu'il existe une procédure d'appel qui fonctionne bien – de façon à apporter à la fois protection aux allocataires et soutien aux conseillers en emploi qui appliquent à juste titre des sanctions – est une condition déterminante du bon fonctionnement de tout le système de prestations et de mise en œuvre de mesures d'activation. Les travailleurs sociaux pourraient avoir pour rôle de protéger et de représenter les groupes qui sont trop vulnérables pour défendre eux-mêmes leurs droits à prestations.
20. Par exemple, les résultats positifs sur le plan de l'emploi obtenus par un individu peuvent être imputables au conseil en matière d'emploi qui lui est dispensé dans l'immédiat, à la formation professionnelle qu'il a suivie trois ans auparavant, à la législation qui exige certaines procédures de suivi de la recherche d'emploi, à des outils informatiques, etc. Certaines de ces interventions se gèrent au niveau national, d'autres au niveau régional, d'autres au niveau du responsable du bureau local, et d'autres encore au niveau du conseiller individuel.
21. L'autre argument qui milite pour l'attribution de responsabilités relativement larges aux prestataires de services en matière d'emploi ou à des programmes est que cela permet une stratégie mixte (conjuguant services en matière d'emploi et programmes à plus long terme) dont l'impact mesuré est important car il intègre l'effet de motivation des orientations vers des programmes à long terme (voir chapitre 4).
22. Au niveau global (en faisant une moyenne entre les différents bureaux locaux), on peut évaluer l'impact à court terme d'ajustements relativement mineurs apportés aux politiques. Par exemple, au Royaume-Uni, on a tenté d'identifier, expérimentalement, l'impact d'un entretien supplémentaire avec les demandeurs d'emploi au cours de la 13<sup>e</sup> semaine de chômage. Mais lorsqu'il s'agit de services relativement légers (par exemple, une formation d'une semaine à la recherche d'emploi), il doit être relativement difficile d'apprécier avec exactitude la plus ou moins

grande qualité de chaque prestataire pour ce qui est de l'impact à long terme sur les résultats au plan de l'emploi.

23. Lorsque les clients défavorisés ont été définitivement attribués à un prestataire en ce sens que les résultats que le client obtiendra sur le plan de l'emploi affecteront la performance mesurée du prestataire, alors on a évité le phénomène d'écroulement. Cependant, si les prestataires ne sont pas suffisamment récompensés ou pénalisés en fonction des performances qu'ils obtiennent, ils peuvent choisir de n'apporter qu'un niveau de service non optimal à certains clients, ... phénomène dans lequel les clients sont mis sur une « voie de garage ».
24. Mead (2004, p. 197) décrit les « pratiques qui marchent » dans les réformes de la protection sociale. Au Wisconsin, « les responsables publics ont pensé qu'ils pouvaient trouver ce qui marche en s'appuyant sur des programmes pilotes et sur leur propre expérience, sans guère s'appuyer sur une évaluation formelle ... Une fois que sont entrés en jeu les programmes destinés à "détourner" les familles de l'aide sociale et des critères plus stricts de disponibilité pour un emploi, à compter de 1994, l'effet sur le nombre des dossiers suivis et sur l'emploi est devenu beaucoup plus manifeste. Les administrateurs ont pu le constater sans avoir à s'appuyer sur des travaux de recherche, de sorte qu'une évaluation est apparue moins justifiée encore qu'auparavant. »
25. En Australie, la mesure des résultats obtenus par les prestataires, exprimé en nombre d'étoiles, repose largement sur le nombre d'accès à un emploi qui dure au moins trois mois, les accès concernant les chômeurs de longue et très longue durée étant affectés d'un poids supplémentaire (DEWR, 2004). Les prestataires pourraient améliorer leur note en retardant l'accès à l'emploi de leurs clients jusqu'à ce qu'ils deviennent chômeurs de longue ou même très longue durée, mais le ministère de l'emploi n'a pas pu mettre en évidence de telles pratiques.
26. Les procédures d'établissement des niveaux étalons doivent être aussi précises que les procédures qui seraient utilisées pour évaluer l'impact (à distinguer des résultats bruts) des programmes du marché du travail : plus précisément, les résultats effectifs moins les niveaux étalons doivent être des estimations valides de l'impact relatif sur les situations.
27. Rubenstein *et al.* (2003) examinent la façon d'utiliser les techniques de régression pour ajuster les mesures de performance.
28. On peut parler d'endogénéisation du benchmark (la valeur de référence) lorsque les résultats obtenus par un prestataire sur le plan de l'emploi sont ajustés par régression, sur la base de variables explicatives telles que le taux de chômage local, et pourtant le taux de chômage local est, à long terme, endogène par rapport aux interventions du prestataire de services de l'emploi (ainsi que cela doit être si les services de l'emploi sont productifs). Dans ce cas, la méthode de l'ajustement réduit et élimine potentiellement l'incitation qu'il y a, pour le prestataire, à faire effectivement reculer le taux de chômage local. Il est techniquement difficile de prendre convenablement en compte les différences dans les situations locales du marché du travail sans affaiblir ainsi les mécanismes incitatifs à long terme.
29. On notera que les conditions d'admissibilité aux prestations, dans les pays de l'OCDE, permettent aux prestataires de services de l'emploi de demander une participation à des services publics de l'emploi pour leurs clients lorsque ceux-ci sont au chômage (autrement dit, lorsqu'ils perçoivent des prestations), mais pas lorsqu'ils occupent un emploi. Rémunérer les prestataires de services de l'emploi en tenant compte de l'augmentation des salaires de leurs clients pourrait, en principe, les motiver à apporter des services de maintien dans l'emploi et de progression des salaires en situation d'emploi. Mais ce type de formule pourrait aussi encourager les stratégies consistant à mettre à profit l'épisode de chômage pour fournir des services de nature à augmenter les salaires plutôt que d'essayer d'écourter la durée de l'épisode de chômage.
30. Sur quelle durée les résultats doivent-ils être mesurés et sur quelle durée la responsabilité du prestataire doit-elle s'étendre : c'est là une question d'appréciation. Cependant, il faut considérer une période de plus de deux ans pour pouvoir récompenser convenablement les prestataires qui auront fourni divers services de fond dont l'impact sur l'emploi (comme on l'a vu au chapitre 4) est souvent nul, voire négatif, la première année, mais devient positif par la suite. Dans le même temps, si la responsabilité du prestataire s'étend sur une période très supérieure à cinq ans, le « marché » commencera de ressembler à une situation dans laquelle des adultes sont affectés à vie à un prestataire unique de services de l'emploi. Si l'on s'en tient à une période d'environ cinq ans, les orientations peuvent se limiter aux clients qui présentent un handicap moyen ou supérieur (il y aurait, par exemple, orientation lorsque la personne atteindrait un seuil de six mois de chômage au cours des deux dernières années), et on peut finalement faire sortir du système les clients qui accèdent à un emploi stable.

31. Le système de quasi-marché décrit ici devrait être introduit progressivement. L'acheteur, dans un premier temps, considère nécessairement des mesures à relativement court terme des résultats en termes d'emploi et limite les risques pour des prestataires qui ne peuvent savoir précisément quelle sera la situation du marché à laquelle ils seront confrontés.
32.  $(B + tW)$ , mesuré sur cinq ans, représente beaucoup d'argent, et on pourrait imaginer que les clients ne fassent du chantage avec les prestataires, leur disant « Payez-moi une prime de retour à l'emploi ou une aide à l'embauche, sinon je resterai au chômage longtemps et cela vous coûtera beaucoup d'argent » (ou bien ce chantage pourrait venir des employeurs potentiels). Mais les prestataires performants seront connus pour ne jamais payer d'aide à l'embauche, sauf lorsque c'est véritablement indispensable pour obtenir un résultat en termes d'emploi et en appliquant des méthodes qui amèneraient les clients ou les employeurs, de façon plus générale, à comprendre qu'il ne faut pas compter sur la même aide. Ce type d'approche convient sans doute plutôt à des conseillers en emplois qualifiés habilités à agir avec beaucoup de liberté.
33. Dans des conditions idéales (absence d'entente et accès aisé à l'information), des mécanismes d'enchères peuvent permettre de trouver le prix correct pour des éléments aux caractéristiques uniques.
34. Les pouvoirs publics peuvent verser aux prestataires un tarif fixe par client et renouveler les contrats des prestataires qui obtiennent les valeurs les plus élevées en termes de  $(B + tW)$  par rapport aux valeurs de référence, mais également verser aussi aux prestataires une fraction  $v$  (par exemple, la moitié) de la valeur donnée par la formule  $(B + tW)$  par rapport à la valeur de référence. C'est à peu près ce qui se pratique, aujourd'hui, en Australie (encore qu'en Australie on n'applique pas la formule  $B + tW$  pour mesurer les résultats, et la performance s'apprécie en termes de résultats bruts par rapport aux valeurs de référence, à des fins de renouvellement des contrats, mais en termes de résultats bruts non ajustés à des fins de paiement sur la base des résultats). Ce type d'arrangement fait qu'on est sûr que tout service qui accroît  $(B + tW)$  de 1 USD pour un coût de  $v$  USD ou moins, sera fourni même si le niveau du tarif fixe par client fixé par les instances publiques n'est pas optimal.
35. Par exemple, les prestataires pourraient être autorisés à signaler à l'administration les placements de clients qu'ils réalisent sur des emplois stables et à recevoir d'emblée un paiement qui correspondrait à plusieurs mois de résultats futurs (nombre de mois pendant lesquels les clients, en moyenne, occupent ces emplois). De même, les prestataires qui dirigent les demandeurs d'emploi vers un programme de formation dont on a pu constater, dans le passé, qu'il donne des résultats à long terme sur le plan de l'emploi pourraient bénéficier d'avances financières.
36. Les actions menées par des prestataires de services qui permettent de faire reculer le taux de chômage de leurs propres clients ont aussi des externalités positives, en ce sens qu'il y a un effet de motivation sur les individus qui ne sont pas leurs clients (voir le chapitre 4 et les évaluations officielles du dispositif Intensive Assistance en Australie). Par conséquent, un système qui « rémunère » les prestataires en fonction des résultats qu'ils obtiennent pour leurs propres clients ne les récompense pas forcément complètement. Il faut tenir compte des externalités potentielles, aussi bien positives que négatives.
37. De récents « scandales » sur le nombre de placements annoncés dans certains pays européens (signalés par Grubb, 2004) semblent refléter le fait que les agents des bureaux locaux de l'emploi étaient incités à notifier des placements mais sans qu'il y ait de système de vérification externe. Une façon simple d'améliorer la procédure consisterait à appliquer le système pratiqué en Nouvelle-Zélande, à savoir que lorsqu'un conseiller en emploi revendique un placement, celui-ci n'est validé qu'après que le client a cessé de percevoir des prestations pendant au moins trois mois.
38. En règle générale, dans les systèmes de gestion par objectifs, l'objectif (la valeur de référence) pour les résultats de l'année suivante est fixé un cran au-dessus des résultats de l'année en cours. Cela entraîne une endogénéisation de la valeur de référence pour tout responsable de bureau local restant en place plus d'une année, ce qui sape la motivation à améliorer la performance.

## Bibliographie

- AM (Danish Ministry of Labour) (2000), « Effects of Danish Employability Enhancement Programmes », Copenhague ([www.bm.dk/english/-documents-orderpublications](http://www.bm.dk/english/-documents-orderpublications)).
- Burtless, G. (1985), « Are Targeted Wage Subsidies Harmful? Evidence from a Wage Voucher Experiment », *Industrial and Labour Relations Review*, vol. 39, octobre, pp.105-109.
- Corcoran, T. (2002), « Retrospective Analysis of Referral under the Employment Action Plan (EAP) », FÁS, Irlande ([www.fas.ie/FAS\\_Review/SF.html](http://www.fas.ie/FAS_Review/SF.html)).
- Council of Economic Advisers (1997), *Explaining the Decline in Welfare Receipt, 1993-1996*, Washington DC (<http://clinton4.nara.gov/WH/EOP/CEA/Welfare/index.html>).
- DEWR (2003), « Intensive Assistance and Job Search Training: A Net Impact Study », Evaluation and Program Performance Branch Report 2/2003, Australie ([www.workplace.gov.au](http://www.workplace.gov.au) – publications – employment – evaluation of programmes and services).
- DEWR (2004), « Job Network Star Ratings July 2004: Comparative ratings of Job Network members contracted to deliver Job Network services from 1 July 2003 », Australie ([www.workplace.gov.au](http://www.workplace.gov.au) – Job Network – performance statistics).
- DEWR (2000), « Job Network Member Performance Information as at 31 October 1999 », Australie ([www.workplace.gov.au](http://www.workplace.gov.au) – Job Network – performance statistics – performance and evaluation reports archive).
- Dixon, S. (2002), « Using Administrative Data Sources in Labour Market Research: an introduction », *Labour Market Bulletin*, vol. 2000-02, Numéro spécial ([www.dol.govt.nz](http://www.dol.govt.nz) – publications – research papers).
- Gais, T. (2000), « Concluding Comments: Welfare Reform and Governance », in C. Weissert (dir. pub.), *Learning from Midwestern Leaders*, Rockefeller Institute Press, New York, pp. 1-24 ([www.rockinst.org/publications/federalism/learn\\_leaders\\_chap\\_7.pdf](http://www.rockinst.org/publications/federalism/learn_leaders_chap_7.pdf)).
- Galasso, E., M. Ravallion et A. Salvia (2002), « Assisting the Transition from Workfare to Work: A Randomized Experiment », World Bank Development Research Group Poverty Team, Policy Research Working Paper 2738, Washington ([http://econ.worldbank.org/files/3183\\_wps2738.pdf](http://econ.worldbank.org/files/3183_wps2738.pdf)).
- Greenberg, D., R. Meyer, C. Michalopoulos et M. Wiseman (2003), « Explaining Variation in the Effects of Welfare-to-Work Programs », *Evaluation Review*, vol. 27, n° 4, pp. 359-394.
- Greenberg, M. et M. Shroder (2004), *The Digest of Social Experiments: Third Edition*, Urban Institute Press, Washington.
- Grubb, D. (2004), « Principles for the Performance Management of Public Employment Services », *Public Finance and Management*, vol. 4, n° 3, pp. 352-398.
- Hales, J., R. Taylor, W. Mandy et M. Miller (2003), « Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas », DWP/JAD Research and Analysis Publications n° 176, Royaume-Uni ([www.dwp.gov.uk/jad/index\\_intro.asp](http://www.dwp.gov.uk/jad/index_intro.asp)).
- Hunn, D. (2000), *Report of the Ministerial Review into the Department of Work and Income*, Rapport rendu public par l'Honorable Trevor Mallard, Minister of State Services, Nouvelle-Zélande ([www.executive.govt.nz/minister/mallard/winz/index.html](http://www.executive.govt.nz/minister/mallard/winz/index.html)).
- Jacobson, L., R. Lalonde et D. Sullivan (2004), « Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers », IZA Discussion Paper n° 1017, Allemagne.
- Jenkins, S. et R. Khadka (2000), « Modernization of Tax Administration in Low-Income Countries: the Case of Nepal », CAER II Discussion Paper n° 68, Harvard University, Cambridge, MA ([www.cid.harvard.edu/caer2/htm/](http://www.cid.harvard.edu/caer2/htm/)).

- Johri, R., M. de Boer, H. Pusch, S. Ramasamy et K. Wong (2004), *Evidence to Date on the Working and Effectiveness of ALMPs in New Zealand*, Department of Labour, Nouvelle-Zélande ([www.dol.govt.nz/browse-dol.asp](http://www.dol.govt.nz/browse-dol.asp)).
- Maré, D. (2002), « The Impact of Employment Policy Interventions », *Labour Market Bulletin*, vol. 2000-02, Numéro spécial ([www.dol.govt.nz-publications-research-papers](http://www.dol.govt.nz-publications-research-papers)).
- Mead, L. (2004), *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin*, Princeton University Press, Princeton.
- Mosley, H., H. Shütz et N. Breyer (2001), *Management by Objectives in European Public Employment Services*, WZB Discussion Paper FS I 01-203, Social Science Research Center, Berlin ([www.wz-berlin.de/ars/ab/abstracts/i01-203.en.htm](http://www.wz-berlin.de/ars/ab/abstracts/i01-203.en.htm)).
- OCDE (1994), *L'Étude de l'OCDE sur l'emploi*, Paris.
- OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001a), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi : Actes de la Conférence de Prague*, Paris.
- OCDE (2001b), *Des politiques du marché du travail novatrices : La méthode australienne*, Paris.
- OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Suisse*, Paris.
- Peer Review Programme (2004), « Data Warehouse Monitoring in the Public Employment Service in Austria », Vienne ([www.peerreview-employment.org/en/austria04/AUS04.htm](http://www.peerreview-employment.org/en/austria04/AUS04.htm)).
- Price, D. (2000), *Office of Hope: A History of the Employment Service*, Policy Studies Institute, Londres.
- Rubenstein, R. A. Schwartz et L. Stiefel (2003), « Better than Raw: A Guide to Measuring Organizational Performance with Adjusted Performance Measures », *Public Administration Review*, vol. 63, n° 5, septembre/octobre, pp. 607-615.
- Sclar, E. (2000), *You Don't Always Get What You Pay For: the Economics of Privatization*, Cornell University Press, Ithaca et Londres.
- Struyven, L. et G. Steurs (2005), « Design and Redesign of a Quasi-market for the Reintegration of Jobseekers: Empirical Evidence from Australia and the Netherlands », *Journal of European Social Policy*, vol. 15, n° 3 (voir aussi [www.hiva.be/docs/paper/P19\\_LS\\_Quasi-market.pdf](http://www.hiva.be/docs/paper/P19_LS_Quasi-market.pdf)).
- Wallis, J. (2001), « Different Perspectives on Leadership in the New Zealand Public Sector: the Curious Case of Christine Rankin », School of Business Paper n° 0113, University of Otago, Nouvelle-Zélande.
- Wiseman, M. (2004), « The High Performance Bonus », Communication destinée à être présentée à la 26<sup>e</sup> conférence annuelle, Association for Public Policy Analysis and Management, Atlanta (Géorgie), 28-30 octobre 2004 (<http://home.gwu.edu/~wisemanm>).
- Wisner, K. (2003), « Use of Registers in Social Statistics in Denmark », Document établi à l'intention de la réunion du groupe d'experts chargé de délimiter le champ des statistiques sociales (Division de statistique des Nations unies), New York, 6-9 mai ([http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/Socialstat\\_0503/doclist.htm](http://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/egm/Socialstat_0503/doclist.htm)).
- Zellman, G., J. Klerman, E. Reardon, D. Farley, N. Humphrey, T. Chun et P. Steinberg (1999), *Welfare Reform in California: State and County Implementation of CalWORKs in the First Year*, RAND, Santa Monica ([www.rand.org/labor/CalWORKs/publications.html](http://www.rand.org/labor/CalWORKs/publications.html)).