

Chapitre 4

Le chômage de longue durée : tenants et aboutissants

Réduire la durée des périodes de chômage doit être l'une des clés de voûte de toute stratégie de réduction du chômage global. On s'aperçoit que dans certains pays les chômeurs de longue durée ont relativement plus de probabilités de passer dans la catégorie des chômeurs de très longue durée, tandis que dans d'autres ils auront plus tendance à quitter la population active. Dans les pays d'Europe, parmi les hommes d'âge très actif, les proportions qui sont au chômage de longue durée et qui sont dans une situation « potentiellement évitable » d'invalidité ou de préretraite semblent être d'importance similaire.

A partir d'une analyse particulière des données longitudinales relatives aux pays européens, ce chapitre examine le rôle du chômage récurrent et explore diverses mesures du chômage de longue durée. En effet, les mesures classiques sous-estiment l'importance de cette catégorie de chômage, dans la mesure où de nombreux chômeurs de courte durée vont en fait accumuler 12 mois de chômage ou davantage avant la fin de la période de chômage en cours. Des épisodes multiples de chômage sont courants, mais dans beaucoup des pays étudiés, les épisodes secondaires de chômage n'ajoutent pas un grand nombre de mois de chômage au total enregistré sur une période de quatre ans.

Le chapitre examine ensuite la question du moment où doivent intervenir les mesures actives du marché du travail. Faut-il intensifier les interventions à mesure que s'allonge la période de chômage, ou faut-il s'attacher d'abord à prévenir le chômage de longue durée ? Quelle est l'efficacité des techniques de « profilage » pour détecter très tôt les individus qui vont avoir besoin d'une aide intensive ? Les durées minimum de cotisation et maximum de prestations prévues par les régimes d'assurance-chômage sont-elles de nature à encourager les allers et retours entre le régime de prestations et des emplois à court terme ? Lorsqu'on cible les programmes sur les chômeurs de longue durée, comment définit-on ce type de chômage ? Peut-on réduire le chômage de très longue durée ou les allers et retours entre prestations et programmes du marché du travail en créant des emplois permanents pour les chômeurs les plus défavorisés ? L'exemple des pratiques et expériences nationales rapportées dans le présent chapitre illustre ces questions et y répond dans une certaine mesure.

INTRODUCTION	205
PRINCIPAUX RÉSULTATS	206
1. ANALYSE	208
2. LES MESURES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL ET LE CHÔMAGE DE LONGUE DURÉE	227
CONCLUSIONS	245
<i>Annexe 4.A.</i> Données relatives à la variable « Statut principal d'activité » du tableau 4.2	253
<i>Annexe 4.B.</i> Transitions des situations au regard de l'emploi dans les données du Panel communautaire des ménages	254
<i>Annexe 4.C.</i> Utilisation des techniques de profilage statistique dans les pays Membres de l'OCDE	256
BIBLIOGRAPHIE	260

Liste des encadrés

4.1. Variations de la satisfaction de vivre des chômeurs dans certains pays	225
---	-----

Liste des tableaux

4.1. Chômage et non-emploi de longue durée, Union européenne, 2000	212
4.2. Chômage de longue durée comparé à d'autres statuts d'activité, 2000	213
4.3. Fréquence du chômage de longue durée et durée moyenne de l'épisode de chômage mesuré d'après quatre périodes de référence différentes, 1994-97	218
4.4. Épisodes simples et multiples conduisant au chômage de longue durée en 1994-97, par sexe et âge	219
4.5. Distribution des individus suivant le nombre total de mois de chômage, 1994-97, par sexe et âge ..	221
4.6. Sorties du chômage suivies par une ré-entrée au chômage avant un an	222
4.7. Statut d'activité en 1996 et 1997 suite à une période de chômage de longue durée, par sexe et âge	223
4.8. Statut d'activité en 1996 et 1997 suite à une période de chômage de courte durée selon l'expérience passée du chômage	224
4.9. Variations de la satisfaction des individus selon les changements de leur situation à l'égard de l'emploi	226
4.10. Périodes minimales de cotisation à l'assurance-chômage et durée maximale des droits	237
4.11. Modalités de prise en compte des interruptions du chômage dans l'application des mesures actives du marché du travail	239
4.B.1. Fréquence relative en fin d'année des débuts et fins des épisodes de chômage de longue durée dans les données du PCM	254
4.B.2. Taux de chômage moyen et fréquence du chômage de longue durée dans les données du PCM comparés aux données de l'enquête sur les forces de travail	255
4.C.1. Techniques de profilage statistique dans les pays Membres	256

Liste des graphiques

4.1. Chômage de longue durée et taux de chômage, 2000	208
4.2. Variations du chômage de longue durée et du taux de chômage, 1990-2000	209
4.3. Transition vers le chômage de longue durée, 1984-2000	209
4.4. Chômage de longue durée comparé au non-emploi de longue durée, 2000	211
4.5. Proportions des chômeurs de longue durée qui sont sans emploi depuis deux ans ou plus, 2000	212

Introduction

Lorsque le chômage de longue durée représente une forte proportion du chômage total, c'est que son poids se concentre sur un nombre relativement restreint d'individus, qui souvent risquent de se trouver définitivement marginalisés. Dans la mesure où les chômeurs de longue durée sont en partie coupés du marché du travail, le chômage n'est plus un indicateur valable de l'offre effective de main-d'œuvre, et les mécanismes d'ajustement macro-économiques – tels que la pression à la baisse sur les salaires et l'inflation lorsque le chômage est élevé – ne pourront alors pas intervenir efficacement pour réduire le chômage. La hausse du chômage constatée en Europe depuis quelques décennies ne semble pas être essentiellement due à une augmentation du nombre de personnes qui entrent dans le chômage, par exemple en perdant leur emploi, mais plutôt à une difficulté accrue de retrouver du travail lorsqu'on est chômeur¹. On peut logiquement en déduire que les efforts pour réduire la durée moyenne des périodes de chômage doivent être un élément clé de toute stratégie de réduction du chômage.

En 2000, dans les pays Membres de l'OCDE, le chômage de longue durée (12 mois et plus) a représenté environ 30 % en moyenne du chômage total. Dans dix pays, il a dépassé 40 %. Surtout après une longue période de croissance, ce sont des chiffres élevés par rapport à ce qu'on a connu dans le passé. Qui plus est, ce chapitre montre que dans les pays de l'Union européenne, une forte proportion des personnes considérées comme chômeurs de courte durée dans les statistiques classiques vont totaliser en fait 12 mois de chômage sur une période de deux à quatre ans. On peut d'ailleurs penser que ces chiffres seraient plus élevés encore si l'on prenait en compte le chômage dissimulé parmi les personnes classées comme « préretraitées », « en invalidité permanente » ou simplement « inactifs ».

La première grande section de ce chapitre fait le point des avancées réalisées contre le chômage de longue durée au cours de la récente période de croissance. Elle compare le chômage de longue durée à des situations particulières d'inactivité, telles que l'invalidité permanente et la retraite anticipée, et à une notion large de « non-emploi de longue durée ». Une analyse spécifique des données relatives à la satisfaction moyenne de vivre montre que les chômeurs de longue durée déclarent une satisfaction de vivre très analogue à celle des chômeurs de courte durée, et que le passage du chômage à l'inactivité augmente cette satisfaction. Sur la base de données longitudinales du chômage mois par mois sur une période de 48 mois, on explorera diverses mesures de la concentration du chômage chez les individus, de la durée des épisodes de chômage, du chômage répétitif, et des liens entre l'expérience de chacun sur le marché du travail et sa situation ultérieure sur ce même marché.

La deuxième grande section de ce chapitre est consacrée au problème de programmation des différents types de mesures actives du marché du travail et de prestations de chômage. Elle présente des données d'enquêtes sur l'utilisation par les pays Membres des techniques de profilage et la définition administrative de la durée des épisodes de chômage utilisée pour cibler les programmes du marché du travail sur les chômeurs de longue durée.

Principaux résultats

- Les taux de chômage de longue durée des différents pays – la proportion des chômeurs qui sont au chômage depuis un an ou plus – sont corrélés positivement avec les taux de chômage globaux. On peut interpréter le chômage répétitif – une situation où les chômeurs ont souvent connu d'autres épisodes de chômage dans les années récentes – comme étant la cause en deuxième lieu du chômage élevé : il semble être particulièrement fréquent dans certains pays où le chômage est principalement de courte durée et où le taux de chômage global reste pourtant relativement élevé.
- Dans les pays d'Europe, même parmi les hommes d'âge très actif, la population inactive est un peu plus nombreuse que celle des chômeurs. La population en situation d'invalidité ou de préretraite « potentiellement évitable » est en moyenne similaire à la population en chômage de longue durée, mais il y a de fortes variations internationales. Les schémas de variation d'un pays à l'autre semblent en partie corroborer l'hypothèse selon laquelle le chômage de longue durée, l'invalidité et la préretraite sont mutuellement substituables.
- Une étude des données longitudinales relatives à 11 pays d'Europe sur quatre années au milieu des années 90 montre que même si de nombreux individus ne connaissent qu'un bref épisode de chômage qui ne se répète pas, ils ne représentent qu'une proportion relativement faible du nombre total de mois de chômage. Parmi les personnes qui étaient à un moment donné (décembre 1995) chômeurs de courte durée selon la définition classique de la durée du chômage, environ 40 % en sont venus à connaître 12 mois ou plus de chômage à l'issue de leur épisode de chômage en cours. Environ la moitié parmi les autres ont accumulé 12 mois de chômage au total sur quatre ans, si l'on tient compte également des autres épisodes de chômage. C'est ainsi qu'en fin de compte cinq personnes sur six en moyenne qui étaient au chômage en décembre 1995 ont connu 12 mois de chômage au total sur quatre ans.
- Les épisodes de chômage de très longue durée (quatre ans) sont assez rares dans beaucoup de pays. La disponibilité d'allocations de chômage sur des très longues durées qui ne sont pas interrompues par la participation à des programmes du marché du travail dans certains pays pourrait expliquer certaines des grandes différences constatées pour les travailleurs âgés, mais pas pour les jeunes parce que le chômage de très longue durée des jeunes est fréquent dans plusieurs pays d'Europe méridionale où normalement ils ne bénéficient pas d'allocations.
- Certaines études basées sur des données transversales ont conclu que le bien-être psychologique des chômeurs de longue durée était légèrement plus élevé que celui des chômeurs de courte durée. Une analyse longitudinale ici ne trouve néanmoins pas de preuve que le bien-être psychologique des chômeurs de longue durée soit plus élevé que celui des mêmes chômeurs une année plus tôt. Ceci indique que les résultats des études transversales ont pu provenir d'un « effet d'échantillonnage », dans le sens que ceux qui souffrent le plus d'être au chômage sont aussi ceux qui ont quitté cet état le plus rapidement.
- Les politiques du marché du travail peuvent chercher à diminuer le taux de chômage de longue durée selon une approche « préventive » ou « curative ». L'accent à donner à chacune de ces approches pour arriver à une stratégie optimale est fonction de plusieurs considérations : dans quelle mesure l'expérience en tant que telle du chômage réduit le taux de sortie du chômage (« l'effet de dépendance ») ; l'import-

tance des caractéristiques individuelles affectant le taux d'entrée au chômage de longue durée (l'hétérogénéité et la sélection) ; les caractéristiques des chômeurs de longue durée (par exemple, déficit de productivité ou de motivation) ; le phénomène « d'immobilisation » quand les chômeurs de courte durée participent à des programmes longs ; et les effets sur le comportement des bénéficiaires de la dégressivité des taux de remplacement ou de l'obligation de participer à un programme.

- Dans les années 90, on a tenté de mieux tenir compte de certains des arbitrages ci-dessus au moyen du « profilage », qui cible l'aide sur les chômeurs de courte durée qui risquent le plus de devenir des chômeurs de longue durée, et à travers des stratégies de plans d'action individuels, qui permettent d'intégrer les obligations dans un traitement individualisé des problèmes.
- L'indemnisation du chômage crée une incitation au chômage répétitif, surtout mais pas uniquement quand les droits sont de durée limitée et peuvent se reconstituer après une période relativement brève de retour au travail. Le chômage répétitif est souvent associé au travail saisonnier ou aux mises à pied temporaires avec réembauche par le même employeur. Les règles administratives du système d'assurance-chômage peuvent limiter l'indemnisation de ces types d'entrée au chômage, quand le chômage n'est plus caractérisé par un risque imprévisible.
- Les données longitudinales européennes suggèrent que les chômeurs de courte durée avec d'importants antécédents récents de chômage risquent de connaître autant de mois supplémentaires de chômage que les chômeurs de longue durée. Les règles nationales permettent souvent de traiter de la même façon les personnes dont l'épisode au chômage a été brièvement interrompu et les chômeurs de longue durée, pour ce qui concerne l'accès aux programmes du marché du travail. Ces pratiques restent pourtant très variées et méritent plus de recherches et de réflexions sur les principes à suivre.
- Différents « effets de carrousel » – des mécanismes qui génèrent des allers et retours répétés entre l'emploi et le chômage – sont devenus importants à certaines époques et dans certains pays. Si le droit aux allocations est établi de façon automatique à la fin des contrats de durée déterminée, un effet de carrousel peut se produire parce que les demandes d'allocations de chômage ne sont plus limitées à des situations où l'entreprise a des raisons économiques objectives de licencier. Pour aller contre cette tendance, on peut envisager de resserrer les règles de l'indemnisation des travailleurs avec des contrats temporaires, ou de limiter ou taxer le recours aux contrats de durée déterminée dans les situations où ceux-ci ne sont pas objectivement nécessaires.
- Deux autres sources d'« effets de carrousel » sont le renouvellement des droits à l'assurance-chômage par la participation aux programmes du marché du travail et la création par les autorités locales d'emplois temporaires ouvrant les droits à l'assurance-chômage aux personnes bénéficiant de l'aide sociale. Même si l'on peut stopper les allers et retours entre le chômage déclaré et la participation aux programmes, en rendant l'un ou l'autre permanent, il n'est pas évident que ce soit une meilleure solution. Ces continuel allers et retours méritent d'être interprétés comme une forme de chômage de longue durée qui nécessite des interventions selon les considérations formulées ci-dessus.

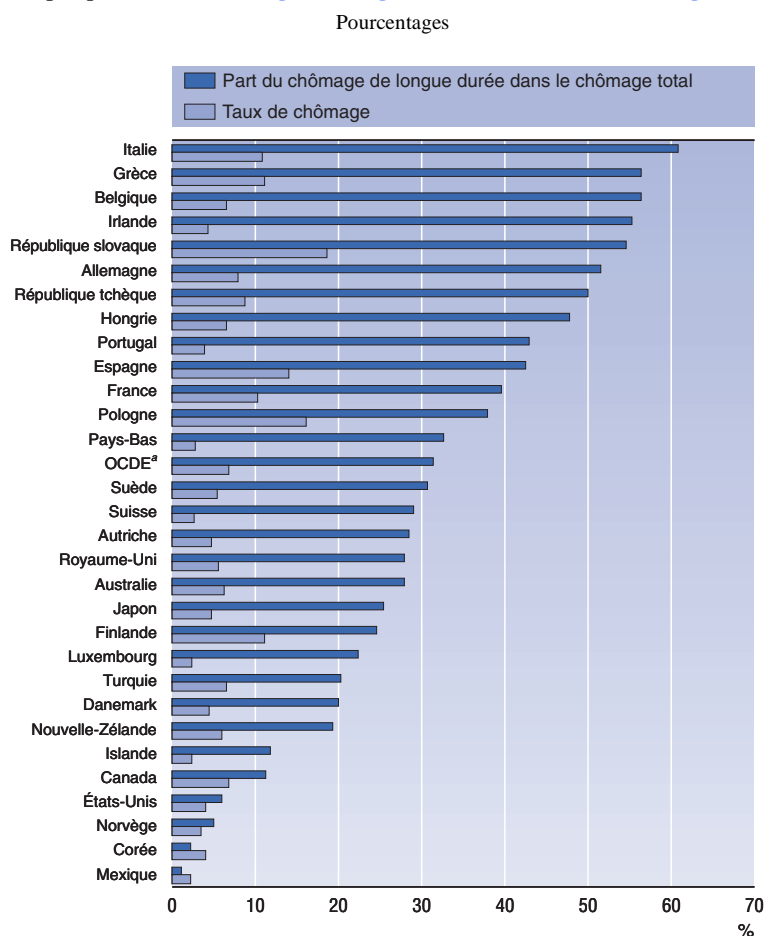
1. Analyse

A. L'ampleur du chômage de longue durée

Selon la définition classique du chômage de longue durée, à savoir une période continue de chômage d'au moins un an, en 2000 cette catégorie de chômage a représenté environ 30 % du chômage total dans les pays de l'OCDE, mais la proportion variait beaucoup d'un pays à l'autre. Elle dépassait 50 % en Allemagne, en Belgique, en Grèce, en Irlande, en Italie et en République slovaque, mais n'atteignait pas 20 % au Canada, en Corée, aux États-Unis, en Islande, en Mexique, en Norvège et en Nouvelle-Zélande (graphique 4.1). Comme le souligne Karr (1997), ces pourcentages sont nettement inférieurs à ceux des individus du stock courant de chômeurs dont la période de chômage en cours va durer plus d'un an au total². En même temps, ils sont plus élevés que le pourcentage de toutes les entrées au chômage qui représentent le début d'un épisode de longue durée.

Les variations du taux de chômage de longue durée (c'est-à-dire de son pourcentage dans le chômage total) au cours des années 90³ présentaient une corrélation positive dans

Graphique 4.1. **Chômage de longue durée et taux de chômage, 2000**



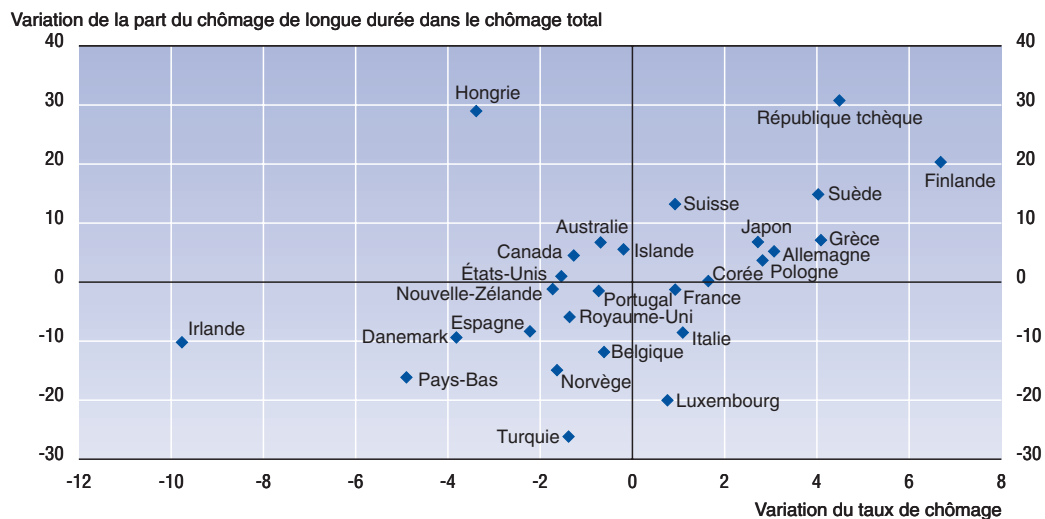
a) OCDE : Moyenne non pondérée des pays ci-dessus.

Source : Base de données de l'OCDE sur les forces de travail et la durée du chômage.

les différents pays avec les variations du chômage total (graphique 4.2). Sur ce diagramme de dispersion, c'est pour l'Irlande et la Hongrie que les valeurs sont les plus éloignées de la moyenne, car les variations du chômage de longue durée y sont moins favorables qu'on

Graphique 4.2. **Variations du chômage de longue durée et du taux de chômage, 1990-2000**

En points de pourcentage

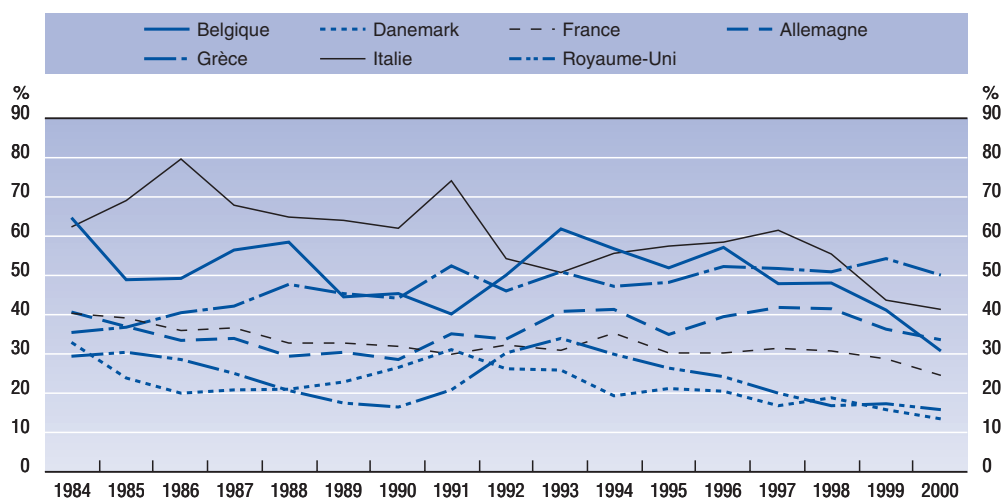


Source : Base de données de l'OCDE sur les forces de travail et la durée du chômage.

Graphique 4.3. **Transition vers le chômage de longue durée^a, 1984-2000**

Personnes âgées de 15 à 64 ans

Pourcentages



a) Probabilité moyenne de passer du chômage de moins d'un an au chômage de longue durée. Cette probabilité est mesurée comme le ratio entre le nombre de personnes au chômage depuis 12 à 23 mois dans l'année en question par rapport au nombre de personnes au chômage depuis moins de 12 mois l'année précédente, en pourcentage.

Source : Calculs de l'OCDE établis sur la base des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail communiquées par Eurostat.

n'aurait pu s'y attendre compte tenu de la variation du chômage total. Bien qu'il n'y ait presque pas eu de baisse du taux moyen de chômage de longue durée au cours des années 90, il a été un peu inférieur à celui des années 80. En même temps, les taux de passage du chômage de courte durée au chômage de longue durée ont eu tendance à diminuer depuis les années 80 (graphique 4.3).

B. Chômage de longue durée et non-emploi de longue durée

On s'est toujours inquiété de ce que les statistiques du chômage excluent un nombre important de personnes qui veulent travailler mais qui n'entrent pas dans la définition standard internationale du chômage, qui implique généralement un acte de recherche d'emploi dans les quatre semaines précédentes. Parmi les catégories qui ne sont pas comptées comme chômeurs, on trouve les personnes qui ne cherchent pas de travail parce qu'elles sont convaincues qu'il n'y en a pas pour elles (les « travailleurs découragés »). Une notion statistique plus large que l'on pourrait adopter est celle du « non-emploi de longue durée ». Dans la présente sous-section, les personnes en non-emploi de longue durée sont définies comme des personnes d'âge actif qui n'occupaient pas d'emploi au moment de l'entretien et n'avaient pas travaillé dans l'année ou les deux années précédentes. Évidemment, comme beaucoup de personnes en « non-emploi » n'ont pas récemment cherché de travail, les statistiques correspondantes reflètent non seulement une difficulté à trouver du travail, mais aussi divers autres facteurs.

Les comparaisons entre le chômage de longue durée et le non-emploi de longue durée sont peut-être plus parlantes pour les hommes de 25 à 54 ans, qui sont généralement « supposés » être occupés sauf circonstances particulières telles qu'invalidité ou poursuite des études. Le graphique 4.4 montre que le non-emploi de longue durée, d'un an ou deux, représente généralement une proportion nettement plus élevée de la population masculine de 25 à 54 ans que le chômage de la même durée. S'il y a une corrélation positive entre les mesures du non-emploi et du chômage, elle est loin d'être étroite.

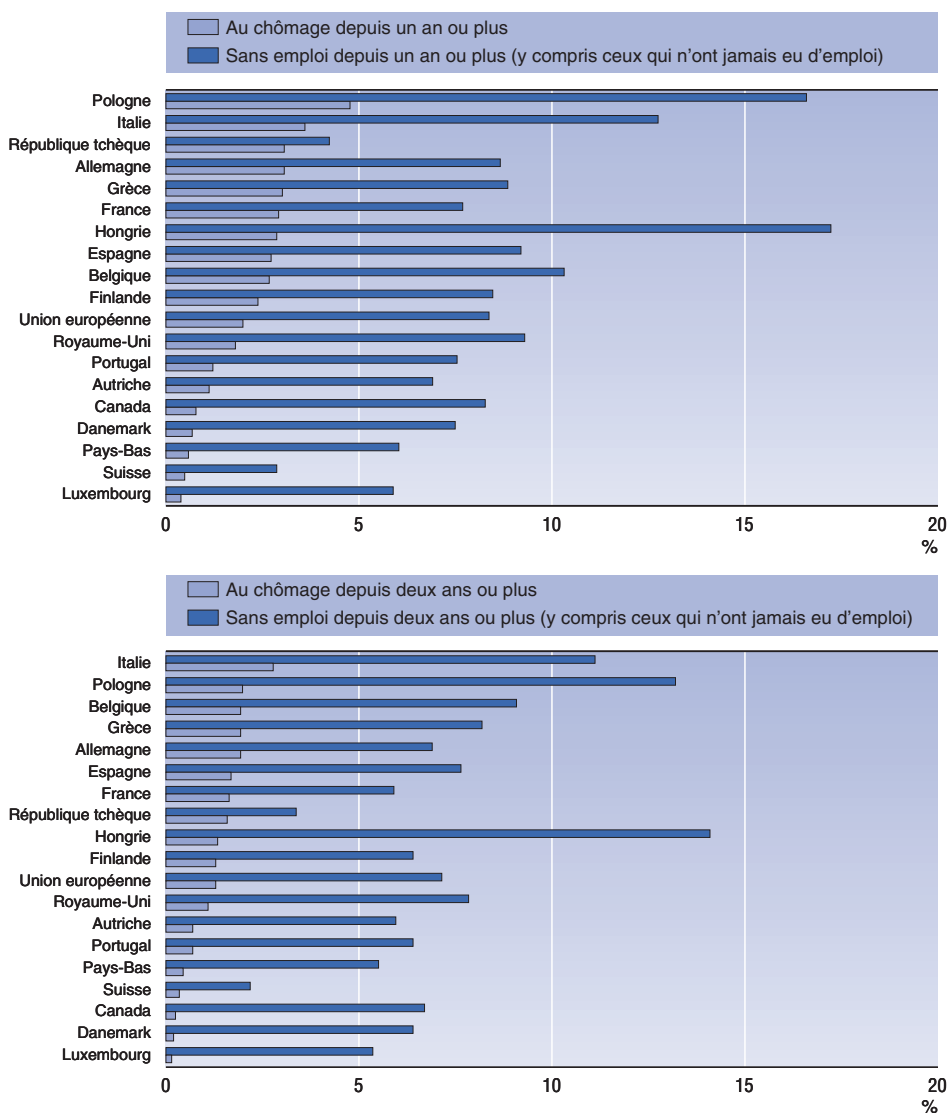
On trouvera au tableau 4.1, pour l'ensemble de l'Union européenne, des chiffres correspondant à un éventail plus large de groupes de population. Les hommes de 25 à 54 ans ont, comme on pouvait s'y attendre, les taux de loin les plus bas de non-emploi. Ils présentent aussi le taux le plus bas de personnes au chômage depuis au moins deux ans. Dans la tranche 55-59 ans, le non-emploi des hommes est presque aussi élevé que dans la tranche 20-24 ans – où un quart de la population poursuit des études et ne figure pas dans la population active (voir chapitre 1). Environ 15 % des femmes de 55 à 59 ans disent n'avoir jamais travaillé, et 35 autres pour cent n'ont pas travaillé depuis deux ans.

Les informations relatives au non-emploi peuvent également servir à indiquer la proportion de chômeurs de longue durée qui n'ont pas travaillé depuis deux ans et qui risquent donc d'éprouver des difficultés particulières à entrer ou rentrer dans l'emploi (graphique 4.5). En Allemagne, en Autriche, en Belgique, au Canada⁴ et au Royaume-Uni, la proportion se situe aux alentours des deux tiers, voire plus. C'est au Danemark, en Norvège et Suède que les chômeurs de longue durée sont les moins nombreux à être inoccupés depuis deux ans ou davantage mais ceci ne traduit pas forcément un accès plus facile aux emplois non-subsidés. Les emplois pris en compte dans ces données ne se trouvent pas nécessairement sur le marché du travail ouvert, et dans ces pays nordiques il est fréquent que les chômeurs de longue durée entrent avant deux ans dans un programme du marché du travail de type création directe d'emplois.

Le tableau 4.2 compare les effectifs des chômeurs de longue durée aux effectifs des divers statuts de « non-activité », définis par Eurostat dans la variable « Statut principal

Graphique 4.4. **Chômage de longue durée comparé au non-emploi de longue durée, 2000**

Pourcentage des hommes âgés de 25 à 54 ans



Source : Voir tableau 4.2 et pour le Canada, informations fournies par les autorités nationales sur la base des données publiques de l'enquête sur la population active de 2000.

d'activité » de l'Enquête communautaire sur les forces de travail. Ces chiffres ne sont que très grossièrement comparables au plan international (voir annexe 4.A). En moyenne, pour les pays pour lesquels les données sont disponibles, si l'on ne considère que les hommes de 25 à 54 ans, la population de chômeurs de longue durée est plus faible que la population déclarant être en invalidité permanente (en moyenne 2.5 % contre 3 % de la population). Dans les pays nordiques, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni les effectifs de l'invalidité sont deux ou plusieurs fois supérieurs à ceux du chômage de longue durée. Dans cette tranche d'âge, le pourcentage de ceux qui déclarent être retraités est relativement faible, mais il représente encore plus de la moitié de la proportion de chômeurs de

Tableau 4.1. **Chômage et non-emploi de longue durée^a, Union européenne, 2000**

En pourcentage de la population totale des tranches d'âge indiquées

	Non-emploi			Chômage		
	Total	Dont :		Total	Dont :	
		Sans emploi depuis plus d'un an	Sans emploi depuis plus de deux ans		Chômeurs depuis au moins un an	Chômeurs depuis au moins deux ans
Hommes de						
20-24 ans	39.4	31.1	29.3	10.1	3.4	1.9
25-54 ans	12.9	9.0	7.6	5.6	2.6	1.6
55-59 ans	36.6	29.9	24.7	5.6	3.6	2.4
Femmes de						
20-24 ans	48.9	40.6	38.0	10.0	3.7	2.0
25-54 ans	34.3	29.2	26.9	6.4	3.1	2.1
55-59 ans	59.4	53.9	50.3	4.0	2.5	1.8

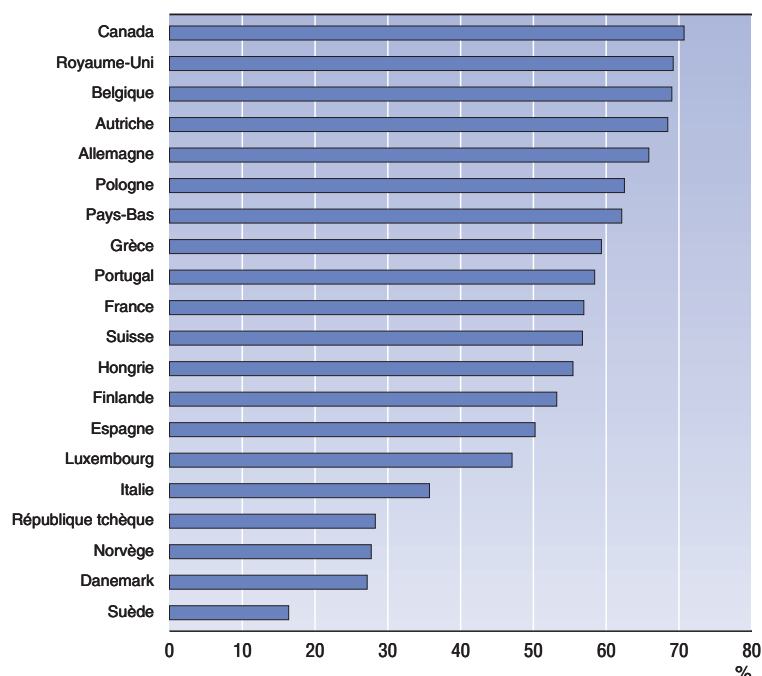
a) Le non-emploi est défini comme l'absence d'emploi pendant les périodes indiquées.

Source : Calculs de l'OCDE établis sur la base des données fournies par Eurostat dans l'Enquête communautaire sur les forces de travail.

longue durée. Les variations internationales donnent à penser que des mesures efficaces pourraient limiter la préretraite à 0.5 % et l'ininvalidité à 2 % pour cette population. Dans cette hypothèse, la préretraite et l'ininvalidité potentiellement évitables sont moins fréquentes que le chômage, mais à peu près aussi fréquentes que le chômage de longue durée.

Graphique 4.5. **Proportions des chômeurs de longue durée qui sont sans emploi depuis deux ans ou plus, 2000**

Pourcentage des hommes de 25 à 54 ans



Source : Calculs réalisés par l'OCDE à partir des données de l'Enquête communautaire sur les forces de travail communiquées par Eurostat, et pour le Canada, informations fournies par les autorités nationales sur la base des données publiques de l'enquête sur la population active de 2000.

Tableau 4.2. **Chômage de longue durée comparé à d'autres statuts d'activité, 2000**

Pourcentage d'hommes âgés de 25 à 54 ans

	Statut principal d'activité ^a							Statut d'activité
	Exerce un emploi ou une activité	Chômeur	Élève, étudiant, en formation, travail non rémunéré	A la retraite (anticipée ou non) ou cessation d'activité	Invalité permanente	Effectue des tâches domestiques	Autres personnes sans activité	Chômeur de longue durée
Autriche	89.2	5.1	2.0	2.7	0.3	0.3	0.5	1.1
Belgique	86.7	5.2	0.9	1.5	3.8	0.3	1.5	2.7
République tchèque	90.0	5.5	0.6	0.2	3.3	0.1	0.2	3.1
Danemark	86.3	4.4	3.6	0.4	4.8	0.2	0.3	0.7
Finlande	83.3	8.1	2.8	0.3	5.0	0.1	0.4	2.4
France	87.5	8.1	0.8	0.6	2.1	0.1	0.8	2.9
Grèce	87.6	7.0	0.8	1.8	2.0	0.0	0.8	3.0
Hongrie	78.5	9.3	0.6	5.8	3.8	0.3	1.7	2.9
Islande	95.2	0.7	2.0	0.0	1.5	0.0	0.6	0.1 ^b
Irlande	87.7	6.6	1.1	0.6	3.1	0.6	0.5	3.2 ^b
Italie	84.2	8.4	2.9	2.7	1.2	0.0	0.7	3.6
Luxembourg	92.8	0.8	1.6	1.2	1.8	0.3	1.7	0.4
Pays-Bas	90.5	1.6	2.0	0.1	3.3	0.8	1.8	0.6
Norvège	89.3	3.4	1.5	0.2	5.0	0.1	0.6	0.5
Pologne	77.5	10.8	0.5	1.3	6.8	0.2	2.8	4.8
Portugal	89.6	4.4	1.1	2.2	1.1	0.0	1.6	1.2
République slovaque	79.2	15.3	0.4	4.8	0.0	0.2	0.2	8.5
Suède	83.8	5.9	4.4	0.1	3.5	0.0	2.3	1.5
Suisse	95.2	1.5	1.1	1.2	..	0.2	0.7	0.5
Royaume-Uni ^b	87.1	5.0	0.7	0.2	4.8	1.0	1.1	2.0
Moyenne non pondérée	86.6	6.1	1.6	1.4	3.0	0.2	1.0	2.5

a) Pour les définitions des catégories de statut principal d'activité, voir l'annexe 4.A.

b) 1999 au lieu de 2000.

Source : Calculs de l'OCDE établis sur la base des données fournies par Eurostat dans l'Enquête communautaire sur les forces de travail, 2000 ; pour la Suisse données fournies par l'Office fédéral statistique suisse d'après l'Enquête suisse sur les forces de travail, 2000.

C. Périodes répétées de chômage et diverses mesures du chômage de longue durée

Les épisodes récurrents de chômage et les taux élevés de retour au chômage parmi les personnes qui trouvent du travail peuvent se traduire par un chômage chronique même chez les individus qui ne deviennent jamais chômeurs de longue durée. Dans des pays comme le Canada et la Finlande, où le chômage total est beaucoup plus élevé que ne le laisseraient prévoir les chiffres du chômage de longue durée (voir graphique 4.1), le chômage de courte durée qui constitue l'essentiel du chômage total a lieu pour la plupart dans les épisodes répétitifs (voir plus loin). La différence de définition n'est pas toujours claire entre le chômage récurrent et le chômage de longue durée : une personne qui est malade pendant une période courte au milieu d'une période de 23 mois de chômage a pu ne jamais devenir chômeur de longue durée, mais peu de sources de données enregistrent ces interruptions de façon fiable. On examinera en détail dans cette section diverses mesures de la durée du chômage, dont certaines qui prennent en compte les périodes récurrentes.

Études nationales des épisodes répétés de chômage

Les études nationales ont utilisé divers types de statistiques pour se faire une idée de l'importance du chômage récurrent. Il s'en dégage entre autres les observations suivantes :

- Au Canada, 20 % seulement des demandes de prestations de l'assurance-emploi présentées en 1989 étaient nouvelles : les 80 % restants venaient de personnes qui

avaient déjà fait au moins une autre demande depuis le milieu de 1971. Un homme « standard » ayant fait une demande avait 61 % de probabilité d'en faire une autre dans les cinq années suivantes, et après cette deuxième demande, 69 % de probabilité d'en faire une troisième dans les cinq années suivantes (Corak, 1993)⁵.

- Des allers et retours constants entre le chômage déclaré et les mesures du marché du travail sont devenus courants en Finlande dans les années 90. Sur les 485 000 personnes au chômage ou dans des programmes du marché du travail en 1996 et qui étaient entrées pour la première fois au chômage plus de deux ans auparavant, 395 000, c'est-à-dire 81 % avaient occupé un emploi non subventionné pendant moins de 25 % des deux années précédentes (d'après les autorités nationales).
- En France, sur un échantillon d'individus ayant un faible niveau d'instruction, ceux qui avaient connu le chômage ou l'inactivité entre un et quatre ans après leur sortie de l'école avaient 1.6 fois plus de chances de connaître le chômage ultérieurement que ceux qui n'avaient pas été au chômage ou en inactivité la même année. Pour ceux qui étaient au chômage ou en inactivité trois à six ans après leur sortie de l'école, ce ratio atteignait 3.6. Pour ceux qui avaient mis plus de 17 mois à trouver leur premier emploi, le risque de connaître à nouveau le chômage plusieurs années plus tard était au moins deux fois plus élevé que la moyenne. Allaire *et al.* (2000) ont conclu que si le chômage pendant la période qui suit immédiatement la sortie de l'école est en grande partie une question de hasard, le chômage à l'issue de cette période indique plus souvent l'exclusion sociale et peut en partie se prévoir d'après la longueur des premières périodes de chômage.
- En Italie, plus de 50 % des personnes qui ont demandé une allocation chômage ordinaire à des conditions réduites (basée sur un minimum de 78 jours de travail dans l'année) une année donnée ont demandé la même allocation un an plus tard, et 25 % l'ont demandé cinq ans plus tard (données 1990-1998 rapportées dans MLPS, 2000).
- En Nouvelle-Zélande, parmi les individus qui sont devenus chômeurs en 1993, le quart « le plus chanceux » n'a en général connu qu'une période de chômage d'un total de neuf semaines sur la période 1988-1997. Le quart « le moins chanceux » a en général connu trois périodes de chômage totalisant près de deux ans et demi. Chez les hommes, environ la moitié des sorties d'une période de chômage ont été suivies dans l'année d'un retour au chômage (Gobbi et Rea, 2000).
- En Norvège, dans la période 1991-2000, environ 1.14 million de personnes – plus de la moitié de la population active à un moment donné – ont été au chômage au moins une fois. Sur cette période, 4 % de la population active avaient été au chômage plus de dix fois et 3 % pendant plus de trois ans au total (d'après les autorités nationales).
- Selon les données suédoises pour la période 1982-1992, environ 60 % des individus qui ont perçu l'assurance-chômage une année donnée l'ont également perçue la suivante. Près de 50 % des allocataires une année donnée se trouvaient dans une période d'au moins quatre années consécutives de perception de l'allocation chômage (Ackum Agell *et al.*, 1995).
- Au Royaume-Uni, 49 % de tous les chômeurs indemnisés à un moment ou à un autre entre 1992 et 1996 ont connu plus d'une période de chômage. En février 1995, 36 % du stock courant de chômeurs indemnisés l'avaient été continuellement au cours de l'année précédente, mais la moitié du restant l'avaient été

plus d'une année au total durant les deux années précédentes. A partir de 1990, le taux de retour au chômage moins d'un an après la fin d'un épisode de chômage était très proche de 50 %, quelle que soit la durée de la période de chômage précédente (Teasdale, 1998)⁶.

- Aux États-Unis, d'après les chiffres concernant cinq États entre 1979 et 1984, 60 % des individus qui avaient demandé une allocation de chômage ne l'avaient fait qu'une fois. Cependant, 70 % du total des prestations-années correspondaient à des utilisateurs récurrents, et 42 % à des individus inscrits au chômage dans trois au moins des cinq années possibles (Meyer et Rosenbaum, 1996).

On observe souvent que pour les personnes qui connaissent de nombreuses périodes de chômage, la durée moyenne de ces épisodes est faible⁷, mais cela semble être en partie un artifice statistique qui se présente dans les séries de données couvrant une période de temps fixe (ainsi, dans des données qui ne couvrent que deux ans, par construction on n'observera pas de périodes multiples de chômage de longue durée). OCDE (1985, chapitre 6) observe, à propos des chiffres canadiens, que lorsqu'on examine le chômage répétitif sur une période encore plus longue (c'est-à-dire plus de deux ans), la relation négative entre le nombre de périodes de chômage et la durée moyenne de celles-ci disparaît presque. Ainsi, dans une analyse transversale des individus considérés, les taux d'entrée dans le chômage à partir du non-chômage n'ont pas nécessairement de corrélation avec les taux de sortie du chômage. Cela n'empêche pas qu'il puisse y avoir des niveaux élevés de corrélation au fil du temps pour un individu donné, de telle sorte que par exemple certains individus ont en permanence un risque élevé de chômage, d'autres ont en permanence un risque élevé que tout épisode de chômage soit long, et d'autres encore soit n'ont aucun de ces deux risques, soit ont les deux.

Le chômage répétitif est en fait beaucoup plus courant qu'il ne le serait si le chômage frappait les travailleurs de façon aléatoire. Cela peut s'expliquer notamment par le chômage saisonnier. Gray et Sweetman (2001) distinguent, à partir des chiffres canadiens de la période 1992-1997, un certain nombre de catégories d'utilisateurs de l'assurance-emploi en 1996 :

- Les *prestataires nouvellement actifs* (probablement trop jeunes pour avoir fait une demande chaque année) : 11 % des femmes et 13 % des hommes.
- Les *travailleurs déplacés classiques*, qui ont fait une seule demande (en 1996) : 14 % des femmes et 10 % des hommes.
- Les *prestataires deux fois malchanceux* qui comptent deux demandes pendant la période : 19 % des femmes et 14 % des hommes.
- Les *prestataires strictement saisonniers et surtout saisonniers* qui ont demandé à bénéficier de la prestation au moins quatre des six années dans un créneau de huit semaines : 17 % des femmes et 15 % des hommes.
- Les *prestataires fréquents et surtout fréquents, mais non saisonniers* qui ont fait une demande au moins quatre des six années, mais pour lesquels on ne distingue pas de tendance de saisonnalité : 15 % des femmes et 22 % des hommes.
- Les *autres prestataires fréquents* qui ont fait une demande dans trois des six années : 20 %.
- Les *prestataires éternels* qui ont eu une demande active pendant plus de 90 % de la période de six ans (ce qui peut se produire lorsque, pendant les périodes couvertes,

un temps suffisant est passé au travail pour rouvrir immédiatement les droits à prestations) : 4 % des femmes et 6 % des hommes.

On peut en déduire que les prestataires strictement saisonniers représentent une minorité parmi les prestataires fréquents : le recours aux prestations fréquent mais irrégulier est plus courant. En revanche, à partir de définitions différentes, le CEIC (2000) estime qu'en 1999/2000 (après une forte chute des demandes fréquentes non saisonnières en 1995/96), 80 % des demandes fréquentes étaient saisonnières.

Les licenciements temporaires sont une autre cause de chômage répétitif (dans certains cas également saisonnier). Selon Corak (1995), au Canada, plus de 40 % des personnes qui ont fait au moins cinq demandes de prestations au cours d'une période de 14 ans ont déclaré au maximum trois employeurs. Meyer et Rosebaum (1996) indiquent de même pour les États-Unis : plus de 80 % des personnes qui avaient fait une demande de prestations au cours de trois années ou plus sur une période de cinq ans avaient été licenciés par un ou deux employeurs seulement, et ont donc dû être rappelés au moins une fois. Le chômage dû à un licenciement temporaire peut se définir comme un chômage par périodes à l'issue desquelles le chômeur est à nouveau recruté par le même employeur. De ce point de vue, on a estimé que les licenciements temporaires représentaient 45 % des épisodes de chômage et 38 % des semaines de prestations versées au Canada (chiffres de la fin des années 80 donnés dans Corak, 1995), 32 % des épisodes de chômage et 20 % du chômage total en Autriche (données de la fin des années 80), 50 % des épisodes de chômage et 20 % du chômage total au Danemark (chiffres pour 1981 à 1990) et 68 % des épisodes de chômage et 30 % du chômage total dans l'industrie manufacturière aux États-Unis (chiffres pour la période 1965-1976, et chiffres similaires cités pour 1979-1980) (sources citées par Jensen et Svarer, 2001). En Allemagne, les rappels ont représenté environ 17 % des prises d'emploi des prestataires et 11 % des prestations ont été versées à des travailleurs qui ont été rappelés ultérieurement (chiffres 1980-1990) (Mavromaras et Rudolph, 1998). En Norvège, le « chômage avec rappel » a représenté environ 32 % des périodes de chômage et 13 % du chômage total (chiffres 1989-1998) (Roed et Nordberg, 2001). En Suède, 45 % d'un échantillon de chômeurs qui ont trouvé du travail sont retournés chez un précédent employeur, et on estime à 10 % du stock de chômeurs les personnes en licenciement temporaire (chiffres tirés d'une enquête limitée portant sur la période 1995-1996) (Jansson, 2002).

En dehors du chômage saisonnier et des licenciements temporaires – facteurs liés à la branche d'activité, à la profession et au comportement de l'employeur – les tendances au chômage répétitif peuvent être dues à l'hétérogénéité des caractéristiques des individus ou à l'effet de dépendance ou de « stigmatisation » qui fait qu'une première expérience malheureuse de chômage accroît la probabilité de périodes ultérieures de chômage. Pedersen (1994) observe que le faible niveau d'instruction compte beaucoup dans l'importance du chômage des jeunes Danois sur une période de neuf ans : c'est là un exemple d'explication par l'hétérogénéité (observée). Winter-Ebmer et Zweimuller (1992) concluent, en utilisant un modèle de probit pour la probabilité de chômage répété après un épisode de chômage en Autriche en 1986, que le nombre de périodes courtes (jusqu'à six mois) de chômage au cours des trois années précédentes est la variable explicative la plus significative, et que la durée de l'épisode de chômage de 1986 (prise en compte avec un coefficient positif) est la deuxième en importance. Ils en concluent que (même en tenant compte des schémas de travail saisonnier, qui ont aussi leur importance) le principal facteur explicatif du chômage répétitif est constitué par les antécédents de chômage, et ils attribuent cela à l'effet de dépendance⁸.

Épisodes répétés et diverses mesures du chômage de longue durée dans le Panel communautaire des ménages

Les données longitudinales permettent une analyse détaillée de la durée du chômage, des épisodes récurrents et des transitions entre deux situations au regard du marché du travail. Les tableaux 4.3 à 4.8 présentent diverses statistiques – inspirées de celles utilisées dans les études nationales citées plus haut – du Panel communautaire des ménages (PCM) (y compris des données des enquêtes nationales allemande et britannique, évoquées dans l’encadré 4.1). Ces données souffrent d’importants « biais de raccord », c’est-à-dire que dans les données longitudinales d’enquête il y a une tendance à ce que les changements déclarés de situation interviennent entre le dernier mois couvert par un entretien et le premier mois couvert par le suivant. Dans le PCM, comme le décrit l’annexe 4.B, les personnes interrogées déclarent leur situation mois par mois pour l’année civile précédente, et dans la moitié des pays la majorité des périodes longues de chômage (12 mois et plus) sont indiquées comme se terminant en décembre et/ou commençant en janvier. Les tableaux repris ici utilisent un échantillon qui a été ajusté en accroissant le poids des déclarations de changement de situation correspondant aux autres mois de l’année. Dans l’échantillon repondéré, le taux de chômage de longue durée est en moyenne proche de celui indiqué par l’Enquête communautaire sur les forces de travail. Il subsiste toutefois des disparités assez fortes pour certains pays et il serait utile, partout où c’est possible, de calculer les statistiques des tableaux 4.3 à 4.8 à partir d’autres ensembles de données.

Comparaisons internationales du « chômage de longue durée » selon différentes définitions

Le panel A du tableau 4.3 indique la proportion des personnes au chômage à un moment donné – décembre 1995 – qui ont connu 12 mois ou plus de chômage mesurés sur différentes périodes de référence. En moyenne, 46 % des chômeurs l’étaient déjà depuis 12 mois ou davantage au titre de l’épisode en cours : c’est la mesure traditionnelle du taux de chômage de longue durée. Cependant, environ 40 % des personnes au chômage depuis moins de 12 mois sont en fait restées au chômage pour une durée totale de l’épisode de 12 mois ou plus : sur cette base, en moyenne presque 70 % étaient des chômeurs de longue durée. Si l’on compte également les autres épisodes de chômage, près de trois chômeurs sur quatre avaient connu au total 12 mois ou plus de chômage au cours des deux années précédentes (1994 et 1995), et cinq sur six au cours des quatre années 1994 à 1997. L’impact de l’utilisation d’une plus longue période de référence varie beaucoup d’un pays à l’autre. Les personnes qui en décembre 1995 connaissaient un épisode de chômage de moins de 12 mois (durée complète) ont néanmoins accumulé 12 mois de chômage sur la période de quatre ans dans deux tiers des cas en Espagne, en France et en Grèce, tandis qu’au Royaume-Uni, cela ne s’est vérifié que pour un cinquième des cas.

Si les mesures du marché du travail sont axées uniquement sur les individus actuellement au chômage, dans le but de mettre fin à l’épisode de chômage en cours mais sans se préoccuper du risque de retour ultérieur au chômage, quelle est la part du chômage qui n’est pas prise en compte ? Selon le tableau 4.3, en moyenne un huitième seulement des mois de chômage accumulés dans un créneau de quatre ans autour de décembre 1995 se sont situés en dehors de l’épisode en cours (complet) de chômage. Cette proportion est nécessairement faible lorsque la durée moyenne des épisodes en cours est déjà très longue : elle est plus importante en Autriche, en Espagne, en France et en Grèce.

— Tableau 4.3. **Fréquence du chômage de longue durée et durée moyenne de l'épisode de chômage mesuré d'après quatre périodes de référence différentes, 1994-97** —

A. Pourcentage de toutes les personnes au chômage en décembre 1995 qui ont connu au moins 12 mois de chômage mesuré d'après :

	Durée partielle de l'épisode actuel	Durée complète de l'épisode actuel	Chômage total au cours des 24 derniers mois	Chômage total au cours des 4 années, 1994-97
Autriche	23.0	47.3	55.2	68.0
Belgique	67.4	82.2	87.2	91.6
Danemark	47.1	67.1	68.8	78.6
France	45.8	75.7	84.1	90.9
Allemagne	47.0	75.7	77.6	86.6
Grèce	32.2	43.1	63.5	79.9
Irlande	67.4	81.3	84.1	90.2
Italie	54.2	71.4	80.8	88.4
Portugal	36.8	67.4	69.3	76.0
Espagne	40.5	62.2	75.2	85.8
Royaume-Uni	39.5	71.6	69.0	77.5
PCM^a	45.5	67.7	74.1	83.0

B. Nombre moyen de mois de chômage connus par les chômeurs en décembre 1995 mesuré d'après :

	Durée partielle de l'épisode actuel	Durée complète de l'épisode actuel	Chômage total au cours des 24 derniers mois	Chômage total au cours des 4 années, 1994-97
Autriche	7.4	17.0	9.5	20.0
Belgique	16.6	34.2	17.6	35.8
Danemark	12.0	24.4	14.3	27.0
France	12.1	25.0	14.9	29.4
Allemagne	12.5	25.5	14.0	27.7
Grèce	8.6	17.2	12.9	23.8
Irlande	16.8	32.9	18.5	35.0
Italie	14.1	27.7	16.8	32.1
Portugal	10.5	21.1	12.2	22.9
Espagne	11.5	22.2	15.1	27.9
Royaume-Uni	10.6	22.4	13.1	25.5
PCM^a	12.1	24.5	14.4	27.9

PCM : Panel communautaire des ménages.

a) Moyenne non pondérée des pays ci-dessus.

Source : PCM, vagues 2 à 5.

Les périodes répétées de chômage, forme de chômage de longue durée

Le tableau 4.4 rend compte du nombre de périodes de chômage des personnes qui ont été au chômage au moins 12 mois au total dans les quatre années 1994-97 (et qui figurent à la dernière colonne du tableau 4.3 si elles étaient au chômage en décembre 1995). Dans 10 pays sur 11, seule une minorité de ces « chômeurs de longue durée » ont eu au moins une période de chômage de 12 mois consécutifs (encore que cette proportion soit minorée par le tronquage au début et à la fin du créneau d'observation). Le « chômage de longue durée » composé uniquement de périodes de chômage répétées était particulièrement courant au Danemark, en Espagne, en France, en Grèce et au Royaume-Uni. Les jeunes n'ont pas davantage d'épisodes multiples de chômage que les travailleurs d'âge très actif, et les travailleurs âgés en ont relativement peu, mais il faut tenir compte du fait que les jeunes comme les travailleurs âgés n'ont souvent pas fait partie de la population active pendant la totalité des quatre années.

Tableau 4.4. **Épisodes simples et multiples conduisant au chômage de longue durée en 1994-97, par sexe et âge**Pourcentage de la population de chômeurs de longue durée^{a, b}

Nombre d'observations	Au moins un épisode de 12 mois ou plus	Aucun épisode de 12 mois ou plus			Nombre d'observations	Au moins un épisode de 12 mois ou plus	Aucun épisode de 12 mois ou plus			
		Deux épisodes	Trois épisodes	Quatre épisodes ou plus			Deux épisodes	Trois épisodes	Quatre épisodes ou plus	
Hommes et femmes, 15-64 ans					Hommes et femmes, 15-24 ans					
Autriche	227	41.2	25.5	16.9	16.4	36	(49.4)	—	—	—
Belgique	454	59.5	22.9	6.9	10.7	88	54.8	(24.7)	(8.8)	—
Danemark	337	30.8	34.8	17.3	17.1	47	(33.0)	(24.6)	—	—
France	898	28.0	29.9	21.1	21.0	211	21.5	23.3	21.6	33.6
Allemagne	1 031	41.4	37.1	13.3	8.2	129	51.4	34.9	(7.8)	—
Grèce	842	29.5	23.3	14.1	33.2	332	33.7	27.4	16.5	22.4
Irlande	456	41.5	36.6	12.6	9.3	126	34.8	30.5	(24.8)	(9.9)
Italie	1 953	35.8	31.2	17.5	15.5	856	46.4	30.2	14.1	9.3
Portugal	707	43.0	31.7	14.5	10.8	226	27.5	35.2	(23.9)	(13.4)
Espagne	2 057	22.0	29.7	22.9	25.3	640	19.6	29.5	28.9	22.0
Royaume-Uni	388	30.1	37.3	21.1	11.5	104	(25.1)	31.0	(29.1)	(14.8)
Hommes, 15-64 ans					Hommes et femmes, 25-54 ans					
Autriche	113	38.5	(24.1)	(19.9)	(17.6)	160	35.5	24.5	(17.5)	22.4
Belgique	144	59.7	18.6	(6.6)	(15.1)	323	59.3	21.8	(7.2)	(11.7)
Danemark	112	34.6	32.7	(11.8)	(20.9)	234	29.1	36.8	17.1	16.9
France	370	24.5	29.7	23.7	22.0	614	28.0	30.4	22.6	19.0
Allemagne	453	39.1	34.5	14.5	12.0	705	36.4	36.0	16.3	11.3
Grèce	325	33.9	19.9	12.0	34.2	479	27.1	21.3	12.0	39.6
Irlande	346	43.8	36.6	11.7	8.0	286	44.9	38.1	8.9	(8.1)
Italie	1 016	32.7	33.3	20.6	13.4	1 028	28.7	31.6	20.2	19.5
Portugal	288	41.7	39.0	(8.9)	(10.4)	384	48.2	28.8	11.7	11.3
Espagne	1 054	23.1	28.5	22.7	25.8	1 246	20.2	30.6	21.9	27.4
Royaume-Uni	251	28.3	34.8	23.8	13.1	236	30.5	38.1	19.0	12.4
Femmes, 15-64 ans					Hommes et femmes, 55-64 ans					
Autriche	114	44.6	27.4	(13.1)	(14.9)	31	(59.3)	(29.0)	—	—
Belgique	310	59.4	25.2	(7.1)	(8.3)	43	(71.0)	(29.0)	—	—
Danemark	225	27.9	36.5	21.4	(14.1)	56	(38.6)	(31.1)	—	—
France	528	30.7	30.0	19.1	20.2	73	46.3	44.2	—	—
Allemagne	578	43.8	39.8	12.1	(4.3)	197	51.0	41.4	(7.3)	—
Grèce	517	25.7	26.1	15.8	32.4	31	(24.8)	—	—	—
Irlande	110	32.9	36.4	(16.3)	(14.5)	44	(32.8)	(42.0)	—	—
Italie	937	40.5	28.1	12.8	18.6	69	(21.6)	(38.6)	—	—
Portugal	419	43.9	26.6	18.4	11.0	97	50.5	39.6	—	—
Espagne	1 003	20.4	31.5	23.3	24.7	171	51.9	20.7	(12.8)	(14.6)
Royaume-Uni	137	33.5	42.0	(15.8)	(8.6)	48	(37.0)	(44.5)	—	—

— Pas d'estimation en raison du petit nombre d'observations (moins de 10).

(Estimations basées sur moins de 30 observations).

a) Population au chômage depuis au moins 12 mois au cours des 48 mois de la période 1994-97.

b) Les tranches d'âge correspondent à l'âge en 1995. Les personnes de plus de 64 ans n'étant pas prises en considération dans l'enquête, la tranche 55-64 ans ne comprend pour 1995 que la tranche des 55-61 ans qui correspond en 1998 aux 58-64 ans.

Source : Panel communautaire des ménages, vagues 2 à 5.

La distribution du nombre total de mois de chômage

Le tableau 4.5 donne la distribution des personnes sans emploi en fonction du nombre total de mois de chômage sur la période 1994-97. Le décile supérieur de cette distribution (qui représente environ 2 % de la population totale) en Irlande et en Italie, et les deux déciles supérieurs (environ 4 % de la population) en Belgique ont connu 48 mois ou presque de chômage. Dans tous les autres pays, le 90^e centile est en dessous de 38 mois, ce qui indique que des périodes véritablement continues de quatre ans sont rares. Dans certains pays (notamment l'Espagne et le Portugal), la fin des droits à l'allocation de chômage aurait tendance à produire ce résultat. Dans d'autres (Danemark et Allemagne), ce peut être dû au fait qu'une participation à des programmes du marché du travail serait obligatoire pour des individus qui par ailleurs auraient droit à quatre ans d'allocations ou davantage.

En moyenne, 39 % des 15-24 ans, 22 % des 25-54 ans et seulement 10 % des 55-64 ans connaissent une période de chômage sur ces quatre ans. De longues périodes sont plus courantes pour les femmes que pour les hommes en Belgique (où les prestations de chômage sont dans certains cas cumulables indéfiniment avec les gains du conjoint), et plus courantes pour les hommes que pour les femmes au Royaume-Uni et en Irlande (où les prestations de longue durée sont soumises à des conditions de ressources et non cumulables avec les gains ou les allocations perçues par le conjoint). D'autre part, on constate des cas de chômage pratiquement ininterrompu pendant quatre ans chez les travailleurs âgés en France contrairement aux travailleurs d'âge très actif (les allocations d'assistance sans limite de durée y sont plus généreuses pour les travailleurs âgés) et en Espagne (où les allocations d'assistance sans limite de durée ne sont accessibles qu'aux travailleurs âgés). Ces différences tendent à confirmer que la disponibilité d'allocations a une influence sur le chômage de très longue durée, même dans les données qui ne sont pas en principe basées sur la situation au regard des prestations⁹. Toutefois, si l'on compare les statistiques des différents pays concernant les jeunes, on constate une relation inverse – l'Espagne, la Grèce et l'Italie sont parmi les quatre pays qui accusent les plus forts taux de chômage de très longue durée, et pourtant dans ces pays les jeunes n'ont généralement pas accès aux prestations de chômage¹⁰.

Des calculs à partir du tableau 4.5 indiquent que près de la moitié du nombre total de mois de chômage sur quatre ans concerne 5 % de la population (principalement les individus appartenant aux deux déciles supérieurs). On peut comparer cela à la situation pour un mois donné quelconque où (puisque environ 7 % de la population sont au chômage) la moitié du chômage porte sur environ 3.5 % de la population. Autrement dit, le chômage sur quatre ans est moins concentré qu'il ne l'est au cours d'un mois donné, mais la différence n'est pas énorme. Si l'on compare ce tableau au tableau 4.3, on voit qu'en moyenne moins de la moitié des individus qui ont été chômeurs à un moment ou à un autre des quatre ans l'ont été pendant 12 mois ou plus, tandis que les cinq-sixièmes des individus au chômage en décembre 1995 ont connu 12 mois de chômage ou plus. Cette différence est due au fait que ce dernier échantillon comprend relativement peu de ceux qui n'ont connu que quelques mois de chômage.

Risque de retour au chômage

Le tableau 4.6 montre qu'environ 40 % des sorties du chômage ont été suivies d'un retour au chômage dans l'année. En Allemagne et en Italie, ces retours sont plus fréquents

Tableau 4.5. **Distribution des individus^a suivant le nombre total de mois de chômage, 1994-97, par sexe et âge**

Points de rupture des percentiles de la distribution

	Nombre d'observations	Hommes et femmes, 15-64 ans									Ratio chômage/population ^b		Nombre d'observations	Hommes et femmes, 15-24 ans									Ratio chômage/population ^b
		10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%				10%	20%	30%	40%	50%	60%	70%	80%	90%	
Autriche	641	1.0	2.1	3.2	4.6	6.7	8.5	11.6	15.6	21.9	16.5	Autriche	169	0.7	1.5	2.6	4.0	6.0	7.7	9.5	12.9	17.4	25.6
Belgique	730	1.4	2.8	5.3	8.3	13.1	19.0	29.5	44.7	47.4	21.7	Belgique	182	1.0	1.7	2.7	4.4	7.1	9.3	14.7	18.5	29.5	41.5
Danemark	764	1.2	2.4	3.6	5.3	7.5	10.2	14.3	20.4	32.2	30.1	Danemark	155	0.5	1.2	2.1	2.5	2.9	4.5	6.0	10.7	24.7	41.7
France	1 664	1.8	3.4	6.0	9.0	12.3	16.4	21.6	28.7	37.5	21.4	France	510	1.2	2.4	4.0	5.6	9.5	12.4	17.0	22.6	29.5	39.6
Allemagne	2 009	1.2	2.6	4.8	7.8	10.6	14.6	19.8	26.3	32.8	21.8	Allemagne	391	0.5	1.0	2.0	3.4	5.0	7.8	10.7	16.3	28.2	33.7
Grèce	1 307	2.7	4.4	6.3	8.7	11.3	15.2	20.0	23.8	33.7	19.5	Grèce	481	2.4	4.3	7.8	9.7	14.3	19.2	23.1	28.5	35.7	40.8
Irlande	857	1.7	3.4	5.4	8.4	11.5	19.5	29.2	41.7	47.3	22.9	Irlande	302	1.2	1.9	3.3	4.6	6.2	10.9	15.8	25.4	38.1	39.5
Italie	2 688	2.5	4.4	6.8	9.4	14.0	19.7	27.8	34.8	44.8	21.9	Italie	1 160	2.3	4.1	5.6	8.3	12.6	18.3	28.4	37.0	47.0	52.2
Portugal	1 215	1.5	3.0	4.6	6.0	8.7	11.4	15.8	20.8	27.9	19.9	Portugal	439	1.3	2.5	4.2	5.7	8.2	10.3	12.5	16.8	20.7	31.0
Espagne	2 991	2.5	5.1	7.3	10.0	14.0	18.0	23.7	29.6	37.3	35.4	Espagne	948	2.3	3.8	6.1	8.5	11.3	16.0	20.9	30.4	39.0	46.5
Royaume-Uni	1 124	1.1	2.1	3.1	4.9	7.3	9.7	12.4	18.8	29.8	17.9	Royaume-Uni	318	1.1	2.0	3.0	4.7	6.9	8.8	11.9	15.9	26.7	33.6
Hommes, 15-64 ans												Hommes et femmes, 25-54 ans											
Autriche	345	1.1	2.1	3.2	4.4	6.7	8.8	12.3	15.8	25.4	17.9	Autriche	418	1.2	2.2	3.3	4.5	6.7	8.4	11.4	15.6	23.8	16.6
Belgique	278	1.2	2.4	3.7	5.9	8.2	13.1	22.1	35.1	47.4	20.0	Belgique	496	1.7	3.8	7.0	11.1	16.0	24.7	35.9	47.0	47.5	21.2
Danemark	317	1.0	2.4	3.8	5.2	7.2	9.8	13.3	20.2	38.4	26.8	Danemark	528	1.5	3.0	4.1	6.3	8.1	11.0	15.2	20.9	34.4	30.2
France	763	1.6	3.0	4.9	8.1	10.6	14.4	20.1	28.1	36.3	21.0	France	1 052	2.2	4.1	7.4	9.8	13.3	17.5	22.4	29.7	37.4	20.3
Allemagne	1 022	0.8	2.2	3.9	6.7	9.6	13.5	19.9	25.8	32.5	23.7	Allemagne	1 347	1.4	2.8	5.2	8.3	10.9	14.7	20.1	26.1	32.9	21.5
Grèce	589	2.4	3.7	5.2	7.0	9.6	12.7	17.2	22.1	29.6	19.9	Grèce	761	2.9	4.5	6.0	8.5	10.5	13.8	17.7	22.4	32.0	18.8
Irlande	560	2.3	4.5	8.1	12.2	20.6	29.5	39.4	47.1	47.5	30.6	Irlande	494	2.4	4.7	7.4	9.9	14.6	24.6	36.7	47.0	47.5	21.2
Italie	1 408	2.5	4.8	7.5	10.5	16.9	22.8	31.0	39.0	47.0	24.7	Italie	1 436	2.5	5.0	7.8	10.1	14.9	20.7	27.9	33.5	44.2	18.6
Portugal	568	1.2	2.6	3.8	5.4	6.7	9.6	13.0	19.0	26.7	20.5	Portugal	654	1.5	3.1	4.7	5.9	8.7	11.6	15.9	22.7	28.9	19.1
Espagne	1 605	2.4	4.9	7.2	10.2	14.0	17.7	23.2	30.2	37.4	40.5	Espagne	1 808	2.6	5.3	7.8	10.7	15.1	19.4	24.2	29.3	36.4	37.5
Royaume-Uni	622	1.2	2.2	3.5	5.4	8.2	11.2	15.4	24.1	35.3	22.0	Royaume-Uni	694	1.0	2.0	3.0	4.8	6.8	9.5	12.3	19.0	30.2	16.0
Femmes, 15-64 ans												Hommes et femmes, 55-64 ans											
Autriche	296	1.0	2.1	3.3	4.7	6.7	8.3	11.1	14.5	18.8	15.1	Autriche	54	2.2	3.7	5.4	11.1	13.8	15.5	18.2	21.7	29.8	6.4
Belgique	452	1.5	4.0	7.5	12.5	17.4	27.3	37.5	45.7	47.5	23.3	Belgique	52	1.8	5.6	22.1	23.8	43.9	47.2	47.4	47.6	47.8	7.9
Danemark	447	1.4	2.4	3.6	5.4	7.7	10.6	15.2	20.5	29.5	33.6	Danemark	81	3.3	5.9	8.3	9.9	12.3	15.2	17.6	23.7	35.9	18.6
France	901	2.0	4.1	7.7	10.6	14.1	18.4	22.8	29.1	38.3	21.7	France	102	1.7	5.1	8.7	15.3	21.7	28.5	34.9	42.0	47.3	8.9
Allemagne	987	1.7	3.5	5.9	8.7	11.9	15.3	19.6	26.6	33.3	19.9	Allemagne	271	3.9	6.2	10.9	13.9	17.1	23.3	27.2	31.1	39.7	16.0
Grèce	718	3.3	5.5	7.9	9.7	13.4	17.5	21.9	28.0	38.9	19.1	Grèce	65	2.2	3.2	4.5	5.5	6.6	9.7	16.3	23.1	27.7	5.0
Irlande	297	1.2	2.1	3.6	5.1	6.3	8.7	11.2	16.5	29.3	15.5	Irlande	61	2.8	7.0	12.3	16.8	23.8	31.3	34.7	45.5	47.4	9.2
Italie	1 280	2.4	4.2	5.9	8.4	11.2	16.6	22.3	29.3	43.1	19.1	Italie	92	3.6	5.1	6.2	8.2	11.6	13.5	19.4	23.4	32.7	3.4
Portugal	647	1.8	3.6	5.2	8.2	10.5	14.0	18.5	22.8	28.9	19.3	Portugal	122	2.6	3.9	7.7	11.3	18.0	23.2	27.3	34.2	43.0	9.4
Espagne	1 386	2.7	5.3	7.3	9.7	13.9	18.6	24.0	28.6	37.2	30.0	Espagne	235	3.9	5.6	8.0	10.2	13.7	17.6	22.6	31.3	47.3	13.4
Royaume-Uni	502	0.9	1.9	2.7	4.3	6.2	8.6	10.7	13.0	20.2	14.4	Royaume-Uni	112	1.6	2.6	4.1	7.8	9.7	11.6	14.5	21.6	32.6	12.9

a) La distribution ne comprend que les individus ayant un nombre de mois de chômage non nul.

b) Pourcentage de la population ayant un nombre non nul de mois de chômage au cours des quatre années 1994-97.

Source : Panel communautaire des ménages, vagues 2 à 5.

— Tableau 4.6. Sorties du chômage suivies par une ré-entrée au chômage avant un an —

Pourcentage de retour au chômage dans l'année qui suit une sortie^a

	Sorties suivant un épisode de chômage d'une durée de :						Ensemble des sorties	
	Moins de six mois		De six à onze mois		De 12 mois ou plus			
	Nombre d'observations	%	Nombre d'observations	%	Nombre d'observations	%	Nombre d'observations	%
Autriche	81	45.5	14	(40.9)	16	(47.7)	111	45.1
Belgique	33	52.8	8	–	18	(45.5)	59	48.6
Danemark	44	30.3	15	(29.1)	24	(26.0)	83	29.0
France	137	48.6	41	40.2	70	41.4	248	45.0
Allemagne	84	41.1	36	40.6	55	32.0	175	37.6
Grèce	82	49.2	77	62.7	47	41.8	206	52.2
Irlande	43	34.3	18	(27.1)	31	53.1	92	38.6
Italie	119	52.1	60	52.4	82	36.1	261	47.8
Portugal	46	19.8	27	(39.3)	35	19.6	108	23.5
Espagne	206	53.8	118	53.5	105	45.5	429	51.6
Royaume-Uni	55	32.8	25	(29.9)	30	30.4	110	31.5
Moyenne PCM^b	930	41.9	439	41.6	513	38.1	1 882	41.0

PCM : Panel communautaire des ménages.

– Pas d'estimation en raison du petit nombre d'observations (moins de 10).

(Estimations basées sur moins de 30 observations).

a) Sorties du chômage entre les mois de janvier 1995 et décembre 1996 seulement : dans le cas d'épisodes multiples, seule la sortie la plus proche de décembre 1996 a été prise en compte.

b) Moyenne non pondérée des pays ci-dessus.

Source : PCM, vagues 2 à 5.

lorsque l'épisode précédent était court, ce qui indique une importante composante de forte rotation (par exemple saisonnière) dans le chômage. En Irlande les taux de retour sont plus élevés suite à des épisodes longs, ce qui indique que les sorties du chômage de longue durée ne sont souvent que des interruptions brèves de la période de chômage.

Perspectives futures pour les chômeurs de longue durée

Les personnes qui ont été au chômage pendant toute l'année 1995 ont passé en moyenne un peu plus de la moitié des deux années suivantes au chômage, un tiers dans l'emploi et un peu moins d'un sixième en inactivité (tableau 4.7). Ce tableau montre une relation inverse entre l'inactivité et le chômage de très longue durée : les trois pays où les taux de chômage continu sont les plus élevés, Belgique, Irlande et Italie, qui sont aussi les pays où le décile supérieur de la distribution a été au chômage presque sans interruption pendant quatre ans (voir tableau 4.5), ont des taux de passage à l'inactivité parmi les plus faibles. Cette relation inverse montre que malgré les efforts d'harmonisation internationale des statistiques, les spécificités nationales (qui ont certainement des raisons de fond, par exemple la facilité d'accès aux différentes sortes de garantie de revenu) de la classification des gens dont les liens avec le marché du travail sont ténus restent très marquées.

Le passage à l'inactivité plutôt qu'à l'emploi est beaucoup plus fréquent pour les travailleurs âgés. Les retours à l'emploi des chômeurs de longue durée âgés semblent extrêmement rares dans certains pays, encore qu'il faille rappeler que dans ce cas les échantillons sont restreints.

Prédiction du chômage à venir

Le tableau 4.8 montre que dans les deux années qui suivent, les perspectives sont meilleures pour les chômeurs de courte durée avec moins de six mois d'autre expérience

Tableau 4.7. Statut d'activité en 1996 et 1997 suite à une période de chômage de longue durée, par sexe et âge

Personnes qui étaient chômeurs de longue durée en décembre 1995^a

Nombre moyen de mois par an dans chaque statut en 1996 et 1997				Nombre moyen de mois par an dans chaque statut en 1996 et 1997				
Nombre d'observations	Durée moyenne de chômage (mois)	Durée moyenne d'emploi (mois)	Durée moyenne d'inactivité (mois)	Nombre d'observations	Durée moyenne de chômage (mois)	Durée moyenne d'emploi (mois)	Durée moyenne d'inactivité (mois)	
								Hommes et femmes, 15-64 ans
Autriche	67	6.4	2.7	3.0	Autriche	5	-	-
Belgique	268	9.1	1.8	1.1	Belgique	29	(9.0)	(1.8)
Danemark	180	5.4	4.4	2.1	Danemark	22	(7.5)	(4.1)
France	488	6.0	4.3	1.7	France	79	5.7	5.5
Allemagne	497	5.2	3.5	3.1	Allemagne	52	3.9	4.8
Grèce	354	6.1	4.9	0.8	Grèce	152	6.5	4.5
Irlande	268	8.1	3.2	0.6	Irlande	68	6.0	4.3
Italie	891	7.4	4.2	0.4	Italie	384	8.4	3.2
Portugal	272	4.6	6.0	1.5	Portugal	71	3.2	8.3
Espagne	855	6.0	5.2	0.8	Espagne	261	6.6	4.8
Royaume-Uni	228	5.2	4.2	2.6	Royaume-Uni	62	5.4	4.8
Hommes, 15-64 ans				Hommes et femmes, 25-54 ans				
Autriche	33	7.1	2.0	2.9	Autriche	46	6.7	3.4
Belgique	80	9.4	1.9	0.7	Belgique	211	9.0	2.1
Danemark	62	6.6	4.2	1.2	Danemark	121	5.5	5.1
France	190	6.7	4.0	1.4	France	357	5.9	4.6
Allemagne	214	5.5	3.2	3.2	Allemagne	347	5.4	4.3
Grèce	127	5.8	5.4	0.6	Grèce	189	5.7	5.3
Irlande	217	8.6	3.1	0.3	Irlande	181	8.8	2.9
Italie	521	7.6	4.1	0.2	Italie	479	6.8	4.9
Portugal	114	3.9	5.9	2.2	Portugal	156	4.8	6.5
Espagne	495	6.2	5.2	0.6	Espagne	525	5.7	5.5
Royaume-Uni	165	5.7	4.3	2.0	Royaume-Uni	136	5.1	4.5
Femmes, 15-64 ans				Hommes et femmes, 55-64 ans				
Autriche	34	5.5	3.5	3.0	Autriche	16	(4.9)	(0.1)
Belgique	188	8.9	1.8	1.2	Belgique	28	(9.6)	(0.0)
Danemark	118	4.5	4.6	2.9	Danemark	37	3.7	0.8
France	298	5.5	4.6	1.9	France	52	7.3	0.4
Allemagne	283	4.9	3.8	2.9	Allemagne	98	5.0	1.5
Grèce	227	6.3	4.7	1.0	Grèce	13	(9.0)	(2.8)
Irlande	51	5.7	4.1	2.2	Irlande	19	(8.1)	(3.4)
Italie	370	6.9	4.4	0.7	Italie	28	(4.7)	(5.9)
Portugal	158	5.0	6.0	1.0	Portugal	45	5.9	0.6
Espagne	360	5.6	5.2	1.2	Espagne	69	6.6	2.8
Royaume-Uni	63	3.5	4.0	4.5	Royaume-Uni	30	5.3	1.9

- Pas d'estimation en raison du petit nombre d'observations (moins de 10).

(Estimations basées sur moins de 30 observations).

a) Équivaut aux personnes qui étaient au chômage chaque mois de 1995.

Source : Panel communautaire des ménages, vagues 2 à 5.

Tableau 4.8. Statut d'activité en 1996 et 1997 suite à une période de chômage de courte durée selon l'expérience passée du chômage

Personnes qui étaient au chômage en décembre 1995

Chômage de courte durée en décembre 1995 ^a												Chômage de longue durée en 1995
Période de chômage au cours des 12 mois précédant la période actuelle ^b												
Aucune			1-5 mois			6-11 mois						
Nombre moyen de mois par année dans chaque statut en 1996 et 1997 ^c												
	Nombre d'observations	Chômeur	Employé	Nombre d'observations	Chômeur	Employé	Nombre d'observations	Chômeur	Employé	Nombre d'observations	Chômeur	Employé
Autriche	68	3.8	6.2	39	5.0	6.7	8	–	–	67	6.4	2.7
Belgique	44	5.7	5.4	18	(6.9)	(4.8)	14	(8.6)	(3.3)	268	9.1	1.8
Danemark	65	4.2	6.8	31	3.6	6.9	16	(7.3)	(4.1)	180	5.4	4.4
France	163	7.1	4.0	74	5.4	5.7	55	6.3	4.8	488	6.0	4.3
Allemagne	203	7.1	3.6	48	4.5	5.7	27	(7.4)	(3.5)	497	5.2	3.5
Grèce	78	3.6	5.5	109	4.2	7.0	83	5.3	5.4	354	6.1	4.9
Irlande	72	4.8	6.8	29	(4.8)	(6.6)	16	(8.5)	(3.4)	268	8.1	3.2
Italie	127	6.4	3.7	77	5.3	5.8	79	5.8	5.7	891	7.4	4.2
Portugal	114	4.5	5.6	37	4.8	6.7	30	3.7	7.1	272	4.6	6.0
Espagne	176	4.9	4.8	131	5.2	5.8	153	6.6	4.6	855	6.0	5.2
Royaume-Uni	107	4.7	5.1	31	4.7	6.4	22	6.5	5.1	228	5.2	4.2
PCM^d	1 217	5.2	5.2	624	4.9	6.2	503	6.6	4.7	4 368	6.3	4.0

PCM : Panel communautaire des ménages.

– Pas d'estimation en raison du petit nombre d'observations (moins de 10).

(Estimations basées sur moins de 30 observations).

a) Personnes dont la période actuelle de chômage a commencé après janvier 1995.

b) Par exemple, si la période actuelle de chômage a débuté en mars 1995, une personne ayant été au chômage pendant 4 mois au total du mois de mars 1994 au mois de février 1995 apparaît dans la catégorie « 1-5 mois ».

c) Equivaut à la moitié du nombre total de mois au chômage et avec un emploi au cours des 24 mois, de janvier 1996 à décembre 1997.

d) Moyenne non pondérée des pays ci-dessus.

Source : PCM, vagues 2 à 5.

Encadré 4.1. Variations de la satisfaction de vivre des chômeurs dans certains pays

Le lien entre le bien-être personnel et le chômage a été étudié sur de nombreuses années, depuis la grande dépression des années 30 jusqu'à ce jour (Machin et Manning, 1999). La conclusion universelle qui ressort aussi bien des données transversales que des données de panel est que le chômage tend à s'accompagner d'une perte prononcée de bien-être psychologique. Quant à savoir si, par ailleurs, le bien-être psychologique varie avec la durée du chômage, ce n'est pas aussi évident. Certaines études basées sur des données transversales, comme celles de Clark et Oswald (1994) ont conclu que la durée du chômage avait un léger effet positif sur le bien-être. Cela pourrait s'expliquer par l'« accoutumance », les chômeurs apprenant à s'adapter au fil du temps. Cependant, il y a une autre explication possible. Ceux qui souffrent le plus d'être au chômage sont aussi ceux qui sont le plus motivés à retrouver un emploi. A moins que ces derniers aient aussi tendance à avoir plus de difficultés à trouver du travail, le pool de chômeurs tendrait donc à se composer, à mesure que croît la durée du chômage, de personnes qui souffrent le moins de la situation. C'est ce qu'on appelle parfois « l'effet d'échantillonnage ».

Les données transversales ne suffisent donc pas à étudier l'effet de la durée du chômage sur le bien-être psychologique. Il faut aussi utiliser des données longitudinales. Les études longitudinales qui existent n'ont pas donné de résultats bien nets dans un sens ou dans un autre. Winkelmann et Winkelmann (1998) ne trouvent pas de signes statistiquement significatifs de baisse de la satisfaction déclarée « vis-à-vis de l'existence en général » lorsque la durée du chômage augmente.

Le présent encadré résume les principaux résultats d'une étude sur l'influence relative des effets d'« accoutumance » et « d'échantillonnage », à partir des enquêtes longitudinales nationales concernant l'Allemagne (German Socio-Economic Panel – GSOEP) et le Royaume-Uni (British Household Panel Survey – BHPS), ainsi que des données regroupées du Panel communautaire des ménages (PCM – voir l'annexe 4.B). Les résultats d'une analyse transversale simple sont assez variés, mais dans certains pays ils suggèrent que la satisfaction de vivre des chômeurs de longue durée est plus élevée que celle des chômeurs de courte durée, surtout chez les femmes. Cela ne tient toutefois pas compte des variations de la composition du pool de chômeurs à mesure que s'allonge la durée du chômage.

Avec des données longitudinales, on peut examiner la variation de la satisfaction de vivre des individus qui restent chômeurs d'une vague d'enquête à la suivante. Le tableau 4.9 présente la moyenne simple de la variation de la satisfaction de vivre en fonction de la situation au regard de l'emploi au moment de la vague $t-1$ et de la vague t . Les variations de la satisfaction de vivre des personnes qui restent au chômage ne sont pas statistiquement différentes de zéro dans les données de la BHPS et du GSOEP. On perçoit chez les chômeurs des signes de baisse de satisfaction en fonction de la durée du chômage dans les données du PCM, mais dans ce cas la variation a été tout à fait analogue à celle des personnes qui ont conservé leur emploi. Les régressions des données de panel (non reprises ici), avec trois variables indicatrices représentant le chômage de moins d'un an, de un à deux ans, et de deux ans ou plus, montrent que le chômage a un effet fortement déprimeur sur la satisfaction de vivre, mais que l'ampleur de cet effet ne dépend pas étroitement, ni d'ailleurs systématiquement, de la longueur de la période de chômage. Le résultat transversal selon lequel la satisfaction de vivre des chômeurs augmente légèrement avec la durée du chômage pourrait donc bien être dû non à l'accoutumance mais à un effet d'échantillonnage.

Encadré 4.1. Variations de la satisfaction de vivre des chômeurs dans certains pays (suite)

Beaucoup de chômeurs de longue durée quittent la population active plutôt que de rester au chômage. Le tableau 4.9 montre que les chômeurs qui quittent la vie active voient en moyenne croître leur satisfaction de vivre, mais moins que dans le cas d'un retour à l'emploi.

Tableau 4.9. Variations de la satisfaction des individus
selon les changements de leur situation à l'égard de l'emploi

Unités de satisfaction mesurées par les enquêtes

Situation au regard de l'emploi un an auparavant	Situation actuelle au regard de l'emploi		
	Employé	Chômeur	Inactif
BHPS			
Employé			
Moyenne	-0.008	-0.281	-0.102
Écart-type	0.009	0.09	0.047
Nombre d'observations	14 536	274	753
Chômeur			
Moyenne	0.388	-0.121	0.219
Écart-type	0.069	0.082	0.107
Nombre d'observations	376	339	224
Inactif			
Moyenne	0.048	-0.22	-0.041
Écart-type	0.043	0.098	0.02
Nombre d'observations	883	214	4 618
GSOEP			
Employé			
Moyenne	-0.063	-0.763	-0.161
Écart-type	0.068	0.054	0.034
Nombre d'observations	60 363	1 909	3 279
Chômeur			
Moyenne	0.903	0.013	0.224
Écart-type	0.065	0.05	0.067
Nombre d'observations	1 419	2 151	981
Inactif			
Moyenne	0.034	-0.336	-0.076
Écart-type	0.031	0.086	0.012
Nombre d'observations	3 908	749	22 213
PCM			
Employé			
Moyenne	-0.0446	-1.271	-0.138
Écart-type	0.0033	0.029	0.019
Nombre d'observations	133 999	4 322	7 885
Chômeur			
Moyenne	1.379	-0.041	0.521
Écart-type	0.025	0.018	0.026
Nombre d'observations	5 837	7 573	4 799
Inactif			
Moyenne	0.211	-0.741	0.004
Écart-type	0.019	0.026	0.006
Nombre d'observations	7 504	4 950	64 000

BHPS : British Household Panel Survey.

GSOEP : German Socio-Economic Panel.

PCM : Panel communautaire des ménages.

Source : Calculs effectués par l'OCDE et Andrew Clark.

récente de chômage, que pour ceux qui sont déjà au chômage de longue durée. Cependant, pour ceux qui sont chômeurs de courte durée mais ont été au chômage pendant au moins la moitié de l'année juste avant leur épisode actuel de chômage, les perspectives sont tout

aussi mauvaises que pour les chômeurs de longue durée. Autrement dit, les chômeurs de courte durée qui ont des antécédents récents importants de chômage sont à plusieurs égards tout aussi défavorisés que les chômeurs de longue durée. Cependant, les deux groupes ne sont pas identiques en ce sens que le premier, comme on peut le calculer d'après les données du tableau 4.8, présente des taux de retrait du marché du travail beaucoup plus faibles.

2. Les mesures actives du marché du travail et le chômage de longue durée

La présente section concerne les mesures actives du marché du travail et le Service public de l'emploi (SPE) y compris les allocations de chômage. Ces types de mesures concernent principalement les personnes qui sont inscrites au chômage ou qui perçoivent des allocations d'assurance-chômage ou d'assistance-chômage, et qui dans certains pays ne représentent qu'une minorité de chômeurs¹¹. On laissera de côté les politiques relevant d'autres domaines tels que la gestion de la demande globale, l'encouragement de l'entrepreneuriat, la fiscalité, les mécanismes de détermination des salaires, la sécurité de l'emploi, l'éducation et la formation : ce sont des politiques qui peuvent avoir une influence sur le chômage de longue durée, mais l'analyse de cette influence nécessiterait beaucoup d'autres indicateurs. Plutôt que d'essayer d'étudier tous les aspects de l'action du SPE, on se concentrera ici sur quelques questions de *programmation dans le temps*, notamment sur la priorité à donner aux stratégies « préventives » par rapport aux stratégies « curatives » du chômage de longue durée, et les mesures à prendre face au chômage répétitif.

A. Rappel des grandes lignes

Les récentes publications de l'OCDE consacrées aux politiques actives du marché du travail ont préconisé la stratégie suivante (OCDE, 2001a) :

- *Des services de placement et autres services connexes de haute qualité, avec utilisation effective des technologies de l'information* : cela donne aux clients plus de possibilités de mener eux-mêmes une recherche efficace.
- *Des « interventions » au cours de la période de chômage visant à assurer la poursuite de la recherche effective d'emploi* : il peut s'agir de brefs entretiens périodiques, d'entretiens intensifs, de plans d'action personnalisés, de comptes rendus et d'examen des efforts de recherche d'emploi, d'orientation par le SPE sur des postes vacants et de stages de formation à la recherche d'emploi. Ces interventions doivent mettre le demandeur d'emploi régulièrement en contact avec des emplois vacants et corriger les stratégies inefficaces de recherche d'emploi. Elles peuvent aboutir directement à un emploi, et de toute façon aident le demandeur d'emploi à soutenir son effort de recherche d'emploi et appliquent le critère de disponibilité pour un travail qui conditionne le bénéfice des prestations.
- *Programmes du marché du travail* : ces programmes ont pour but de s'attaquer à des problèmes tels que déficit individuel de compétences, manque d'expérience professionnelle et manque d'information quant au marché du travail. Lorsque le problème tient en partie à l'effet dissuasif des prestations, en subordonner le bénéfice à la participation à un programme a un effet « motivant » et encourage certains demandeurs d'emploi à accepter un emploi sur le marché du travail.

Aucune de ces approches n'est une panacée. Peu de programmes du marché du travail ont un impact à la fois grand et fiable sur le retour à l'emploi, et les plus efficaces sont souvent ceux qui sont difficiles à généraliser : par exemple, les programmes de subventions salariales temporaires dans le secteur privé sont relativement efficaces pour les personnes qui sont recrutées, mais si on les élargit trop, cela se traduit par des taux élevés de substitution et de rotation. L'obligation de participer à un programme peut avoir un important effet de « motivation » sur certains groupes de chômeurs, mais devient pour d'autres un moyen de réouverture des droits pour une nouvelle période de chômage, voire un véritable mode de vie. Il importe donc de surveiller les répercussions et de n'appliquer chacune de ces approches que dans la mesure où elle encourage effectivement l'entrée dans un emploi non subventionné.

L'efficacité des services et des interventions est en large mesure déterminée par des facteurs gestionnels, institutionnels et juridiques. Parmi les plus importants, on peut citer :

- *L'information* : le SPE a besoin de connaître l'historique et le statut actuel des chômeurs et de ses propres contacts avec eux, et d'avoir des informations à l'échelle nationale sur les placements, etc., en fonction de définitions cohérentes, afin de déterminer si une approche ou une autre est efficace.
- *Les mécanismes de contrôle de gestion* : une gestion efficace, que ce soit par des méthodes traditionnelles de gestion hiérarchique, par la notation des performances et la gestion par objectifs ou par des mécanismes d'incitation financière au sein du SPE, est indispensable pour faire en sorte qu'au niveau local chacun, jusqu'au conseiller personnel et au chômeur lui-même, fasse porter l'effort avant tout sur le placement dans un emploi non subventionné.
- *La définition juridique de ce qu'est un « travail convenable »* : ainsi, une législation sur les prestations qui prévoit qu'un chômeur n'est pas tenu à la mobilité géographique ou au changement de profession pour trouver du travail peut favoriser indûment la persistance du chômage de longue durée. Cependant, une législation plus stricte n'a pas d'impact si elle n'est pas appliquée (OCDE, 2000, chapitre 4).

Un niveau élevé de réussite des différentes mesures axées sur le chômage doit être considéré comme un préalable à des mesures qui ont pour objectif plus large d'augmenter les taux d'emploi. Sinon, ces dernières (par exemple la limitation de l'accès aux prestations de préretraite ou la subordination des prestations d'invalidité à l'utilisation de la capacité résiduelle de travail) risquent, en accroissant le nombre de demandeurs d'emploi défavorisés qui ont besoin de travail, de noyer les mesures de lutte contre le chômage.

B. Le calendrier des interventions relatives au marché du travail

Le processus de Luxembourg de l'UE a posé en 1997 comme principe qu'une aide devait être offerte à tous les jeunes atteignant 6 mois de chômage et à tous les adultes atteignant 12 mois de chômage. A ce ciblage initial sur les chômeurs de longue durée s'est bientôt ajoutée la réaffirmation de l'importance de la prévention. C'est ainsi que « Les lignes directrices de l'UE pour l'emploi en 2000 » disaient : « L'approche préventive (...) est au cœur de la stratégie. Endiguer les flux d'entrée dans le chômage de longue durée est une condition essentielle pour lutter contre le fléau du chômage ; à défaut, les qualifications des chômeurs deviennent dépassées et même la volonté de travailler peut s'affaiblir. L'approche préventive nécessite une intervention précoce au niveau de l'individu et doit viser son intégration effective et rapide dans le marché du travail » (CCE, 1999). Une enquête multinationale, *Preventing Unemployment in*

Europe : A New Framework for Labour Market Policy (Klemmer et Wink, 2000) témoigne de ce changement d'orientation.

Services réguliers du Service public de l'emploi (SPE)

Des services de grande qualité doivent être disponibles au SPE à tout moment de la période de chômage. Certains pays proposent aussi des programmes spécialisés d'enseignement et de formation à tout moment, sous réserve d'une sélection. Certaines mesures d'« activation » – telles que l'obligation de rendre compte régulièrement au service de l'emploi, de tenir un journal de sa recherche d'emploi, d'accepter l'orientation vers des postes vacants et de participer à des entretiens intensifs (même si souvent plusieurs mois s'écoulent entre ces entretiens) – sont également appliquées en général de façon continue dès le début d'une période de chômage.

Certaines des interventions du SPE au cours de la période de chômage qui sont typiquement « continues » sont intensifiées au bout d'un certain temps. Au Royaume-Uni, par exemple, l'orientation directe vers des emplois vacants tend à se faire dans le cadre d'une série d'entretiens réguliers avec un conseiller, généralement réservés aux chômeurs de longue durée (*caseloading*) (les programmes 1-2-1 et *Jobfinder* ont été structurés pour cibler les chômeurs de un an et de deux ans). L'obligation de rendre compte de la recherche d'emploi s'intensifie parfois au bout de quelques mois (par exemple en Australie après une formation à la recherche d'emploi, en Finlande après la mise au point d'un plan d'action et aux États-Unis dans la mesure où quatre contacts de recherche d'emploi par semaine sont exigés par le programme fédéral de prorogation des prestations¹²). Dans le même temps, on observe souvent une tendance générale des agents du SPE à accorder moins d'attention aux chômeurs de longue durée parce qu'ils les jugent difficiles à placer.

Un plan d'action personnalisé est souvent mis en place au bout de quelques mois de chômage (par exemple cinq mois en Finlande et un an en Belgique). Dans d'autres pays en revanche, ce plan d'action doit être établi avant que ne commence le paiement des prestations (Royaume-Uni), ou dès les premières semaines du chômage (Autriche, France, Nouvelle-Zélande, Suisse et Suède) (OCDE, 2001a et informations fournies par les autorités nationales). Globalement, il ne faut pas perdre de vue qu'un certain nombre de services de base et d'interventions régulières, qui ne tendent que légèrement à s'intensifier à mesure que s'allonge la durée du chômage, constituent un élément important d'une politique active du marché du travail. C'est également important de savoir que les interventions régulières devraient accroître les taux de sortie de chômage de toutes les durées : ceci implique que leur impact sur le chômage de courte durée par rapport au chômage de longue durée n'est pas neutre, elles diminuent sans équivoque le deuxième plus que le premier.

Ciblage des programmes sur les chômeurs de longue durée

De nombreux programmes longs du marché du travail ne sont offerts (éventuellement à quelques exceptions près) qu'après un certain temps de chômage, qui peut être de 3, 6 ou 12 mois ou parfois plus. Cela aide à limiter les coûts. Les programmes de création directe d'emplois et les primes à l'embauche sont généralement réservés aux chômeurs de longue durée, à part quelques exceptions (notamment les emplois protégés pour les handicapés, et les programmes-jeunes belges et français évoqués au chapitre 1). Comme on l'a vu plus haut, les programmes de formation sont – sous réserve de vérifications complémentaires et de la disponibilité de places convenables – plus souvent accessibles aux chômeurs quelle que soit la durée de leur chômage : le nombre limité d'inscriptions, selon le

choix et l'intérêt des formations offertes et les qualifications requises pour les suivre, est de nature à réduire le coût de ces programmes.

Arguments en faveur d'un ciblage de l'aide

Les principaux arguments qui militent pour ou contre le ciblage de l'aide sur les chômeurs de longue durée se rapportent tous au fait que les taux de sortie du chômage ont tendance à se réduire à mesure que s'allonge la durée du chômage :

- Si la baisse des taux de sortie est due à « l'effet de dépendance », qui fait que la longueur du chômage diminue directement la possibilité de retrouver un emploi¹³ on aura intérêt à fournir une aide dès le début de la période de chômage. L'un des arguments en faveur de l'approche préventive est que le chômage de longue durée provoque la perte de connaissances, l'éloignement de la population active ou une stigmatisation aux yeux des employeurs, de sorte que les interventions précoces risquent mieux de réussir. C'est une raison pour établir un profil des chômeurs, afin de déterminer très tôt lesquels vont avoir besoin d'une aide intensive (voir plus loin).
- Si la baisse des taux de sortie est due à l'hétérogénéité et à la sélection, les implications dépendent de la nature de l'hétérogénéité. Certains travailleurs entrent dans le chômage de longue durée parce qu'ils appliquent des stratégies de recherche d'emploi inefficaces, ce qui milite en faveur d'un ciblage des entretiens, des évaluations et de la formation à la recherche d'emploi sur les chômeurs de longue durée. Si ceux-ci sont employables mais peu motivés, les mesures « d'activation » décrites plus loin pourront s'imposer. S'il y a disparité de fond d'employabilité, les chômeurs de longue durée seront en moyenne faiblement employables, ce qui dans leur cas plaide plutôt pour des mesures « sociales » que des mesures « d'emploi »¹⁴.
- La baisse des taux de sortie du chômage de longue durée implique que la durée future prévisible d'un épisode de chômage est plus longue pour les chômeurs de longue durée que pour les chômeurs de courte durée. Si des interventions ponctuelles (telles que formation à la recherche d'emploi, ou évaluations individuelles permettant une orientation plus précise vers des emplois ou d'autres programmes) peuvent aboutir au même nombre de placements dans les deux cas, il est plus efficace de les cibler sur les chômeurs de longue durée.
- S'agissant des programmes à plus long terme, il faut considérer les effets « d'immobilisation ». Pendant qu'ils sont dans un programme, les taux d'emploi des participants tombent en dessous de ceux d'un groupe comparable de non-participants. Une fois le programme terminé, cet écart se réduit, mais il ne s'inverse pas forcément de façon nette en faveur des participants¹⁵. Ces effets d'« immobilisation » (dans le cas des programmes de formation et de création directe d'emplois) ou de « substitution » (dans le cas des subventions à l'embauche) sont surtout marqués pour les participants les plus employables, dont les taux d'entrée dans l'emploi sont élevés lorsqu'ils ne sont pas dans un programme. C'est pourquoi il conviendrait de n'offrir des places aux chômeurs dans des programmes du marché du travail qu'au bout d'un certain temps de chômage¹⁶.

Programmation des mesures d'activation

L'« activation » implique pour le chômeur un élément d'*obligation* : si l'entrée dans un programme du marché du travail est limitée aux chômeurs de longue durée mais reste pour eux totalement volontaire, c'est plus un programme ciblé qu'une mesure d'activa-

tion. Les pays nordiques utilisent souvent le terme « activation » pour désigner simplement la participation à un programme de formation ou d'emploi, alors qu'ici l'idée est que des interventions telles que le suivi de la recherche d'emploi et l'établissement des plans d'action personnalisés peuvent aussi être considérées comme des mesures d'activation.

Arguments en faveur d'un ciblage des obligations sur les chômeurs de longue durée

Un important argument en faveur d'un ciblage des mesures d'activation sur les chômeurs de longue durée découle des résultats obtenus à partir de modèles simples de prestations optimales de chômage. Selon ces modèles, où le comportement individuel de recherche influe beaucoup sur le taux de chômage, mais où le niveau de revenu pendant le chômage est également une considération majeure, le régime optimal de prestations est celui où le taux de remplacement diminue avec la durée du chômage (Fredriksson et Holmlund, 2001). Une réduction du taux des prestations « ultérieurement » accroît les incitations à la recherche d'emploi pour tous les chômeurs « maintenant », alors que les baisses de bien-être associées à des baisses de niveau des prestations « ultérieurement » ne vont toucher qu'une proportion limitée de ces chômeurs (parce que beaucoup d'entre eux vont trouver du travail avant que ces baisses n'interviennent). Une dégressivité dans le temps des prestations maintient donc dans une certaine mesure les incitations à la recherche d'emploi tout en maintenant aussi l'utilité du demandeur d'emploi sans travail, et maximise ainsi le bien-être social défini comme la somme de toutes les utilités individuelles. Ce résultat ne dépend pas de l'hétérogénéité des demandeurs d'emploi. Il reste vrai même lorsque les caractéristiques individuelles et les chances individuelles de trouver du travail (pour une intensité donnée de recherche d'emploi) sont les mêmes pour tous les individus et invariantes en fonction de la durée du chômage (c'est-à-dire que les chômeurs de longue durée ont fait une recherche aussi intensive que les autres chômeurs et ne s'en distinguent que par le manque de chance). La validité empirique probable de ces mécanismes est illustrée par les observations selon lesquelles les taux d'accès à l'emploi augmentent vers le moment où le taux de remplacement diminue ou les droits aux allocations prennent fin¹⁷.

Les taux de remplacement sont en général dégressifs en fonction de la durée du chômage, et baissent souvent fortement¹⁸. Compte tenu de l'élément d'obligation qu'elles impliquent, les mesures d'activation ciblées sur les chômeurs de longue durée ont un effet analogue en ce sens qu'elles les incitent à rechercher un emploi plus rapidement. Dans certaines hypothèses (par exemple si occuper les demandeurs d'emploi dans un programme en maintenant leur revenu a des externalités sociales positives en termes de bien-être de leurs enfants, de baisse de la délinquance et des sans-abri), les exigences de « contrepartie active » imposées aux chômeurs de longue durée (qui réduisent leur utilité sans réduire leur revenu) pourraient être préférables à une dégressivité des taux d'allocation en tant que moyen d'incitation à la recherche d'emploi¹⁹.

Empiriquement, les conditions d'attribution des prestations tendent à devenir plus strictes en fonction de la durée du chômage²⁰ et l'Australie et certains pays d'Europe où existent des allocations de chômage de longue durée tendent à imposer une participation à certains de leurs principaux programmes après une durée donnée de chômage. Le principe de cette durée fixe est contraire aux recommandations qui appellent à un traitement individualisé du chômage. Mais il peut s'appuyer sur certains arguments :

- *Équité horizontale* : tous les chômeurs sont soumis aux mêmes obligations.
- *Fiabilité de l'application* : avec une règle uniforme, il est relativement difficile aussi bien aux chômeurs qu'aux agents du SPE de ne pas appliquer les mesures appropriées

(par exemple l'établissement d'un plan d'action), comme cela risque souvent de se produire lorsque les interventions sont décidées de façon discrétionnaire.

- *Clarté et coûts d'administration* : les obligations doivent être clairement définies pour pouvoir être appliquées, et la limitation des moyens administratifs fait qu'il est difficile de le faire au cas par cas.
- *Effets de motivation* : si les demandeurs d'emploi ont connaissance de leurs nouvelles obligations à l'avance (par exemple la participation à un programme), ils auront davantage de temps pour trouver plutôt un emploi, si c'est possible²¹.

Modalités d'application des stratégies d'activation

Un moyen d'individualiser le traitement, dans le contexte d'obligations uniformes, est de donner au demandeur d'emploi et à son conseiller un choix d'options. C'est ainsi que dans le New Deal au Royaume-Uni, les participants peuvent choisir entre quatre options, mais il n'existe pas de « cinquième option » consistant à continuer à percevoir des allocations de chômage. Dans certains autres pays, on établit un plan d'action avant d'orienter les demandeurs d'emploi vers un programme du marché du travail, de sorte qu'on peut à ce stade prendre en compte les situations individuelles. En Suède, les demandeurs d'emploi et les conseillers peuvent même modifier le calendrier de participation à des programmes : la durée limitée des droits à prestations a traditionnellement assuré qu'une des options est adoptée.

Depuis 1990, plusieurs pays européens conditionnent le maintien des allocations de chômage après une certaine durée, en principe, à la participation à un programme du marché du travail. La politique danoise mise en place en 1995 supprimait la possibilité de rouvrir les droits à allocations en participant à un programme, portait la durée des droits à sept ans, et subordonnait le paiement de l'allocation la cinquième, la sixième et la septième années à une participation à un programme. Par la suite, compte tenu de la chute rapide du chômage, le moment de la participation obligatoire à un programme a été avancé (pour plus de détails, voir AM, 2000). La Suisse a introduit une mesure analogue lors de la révision en 1996 de sa législation sur l'assurance-chômage : au bout de 7 mois (12 mois pour les travailleurs âgés), le maintien de l'allocation pour le reste des deux années de droits est subordonné à la participation à un programme du marché du travail. Cette politique s'est accompagnée d'un recul rapide du chômage en Suisse, même si les réformes du SPE (décrites dans OCDE, 2001a) y ont aussi contribué. Le principe de la participation continue n'a été appliqué de façon stricte ni au Danemark ni en Suisse. L'objectif danois est d'obtenir une participation à des programmes pendant au moins 75 % du temps de la « période active » des prestations. Cela permet quelques périodes de chômage déclaré entre deux programmes. En Suisse, dans la pratique, les chômeurs entraient souvent dans un programme du marché du travail quelques mois avant ou après le délai de sept mois²², et en 2001 on a abandonné les règles fédérales relatives aux délais imposés pour la participation à un programme, en laissant la décision aux cantons et aux services locaux de l'emploi²³.

La Suède a mis en place en 2000 une « garantie d'activité », qui s'est accompagnée au début de 2001 d'amendements à la loi sur l'assurance-chômage. Dans la loi précédente, les allocations pouvaient être payées pendant 300 jours (60 semaines ou 14 mois), mais la participation à un programme du marché du travail de six mois (qui commençait souvent vers la fin de la période de droit aux allocations) rouvrait une nouvelle période de droits. Depuis la réforme, l'allocation peut être versée pendant 600 jours (120 semaines, ou

28 mois), mais la participation à un programme ne rouvre pas les droits. Cela implique qu'après 28 mois un chômeur est obligé de participer de façon continue à des programmes pour pouvoir percevoir les indemnités de subsistance correspondantes (qui sont analogues aux allocations de chômage). Selon certains rapports, aux termes de la garantie d'activité, les personnes au chômage depuis plus de deux ans sont tenues de se présenter au service local de l'emploi tous les jours, et au bout de 27 mois une place leur est offerte dans un programme du marché du travail.

Profilage

Dans le domaine de la politique du travail le « profilage » est une procédure par laquelle une note chiffrée, calculée sur la base d'informations multivariées (comportant parfois des variables déterminées subjectivement par les agents du SPE), décide de l'orientation du demandeur d'emploi vers d'autres services de réemploi. Dans les applications actuelles, les notes chiffrées en question doivent indiquer si le demandeur d'emploi va être difficile à placer, ou risque d'être au chômage longtemps. Le but est de lui fournir une aide intensive précoce au lieu d'attendre qu'il soit déjà chômeur de longue durée. C'est une approche intéressante, mais elle comporte deux risques :

- Il se peut qu'il soit difficile de repérer avec précision les individus qui risquent le plus le chômage de longue durée. Ainsi, des études britanniques ont identifié de nombreux facteurs qui peuvent contribuer au risque de chômage de longue durée : âge, sexe, situation maritale, composition du ménage, conditions de logement (propriété ou location) et indicateurs du marché local, mais n'ont pas réussi à élaborer un bon modèle prédictif²⁴. Lorsque la précision prédictive est insuffisante, on va fournir une aide intensive à des demandeurs d'emploi qui auraient trouvé du travail de toute façon, en utilisant des moyens qui auraient été plus utiles à ceux qui vont réellement devenir chômeurs de longue durée.
- Cibler l'aide intensive sur les groupes les plus défavorisés ne constitue pas nécessairement une utilisation efficace des moyens. On peut penser qu'un programme de formation et d'aide à la recherche d'emploi capable de faire passer de 5 à 8 % le taux d'entrée dans l'emploi pour un groupe de chômeurs très défavorisés l'augmentera dans une proportion correspondante, par exemple de 20 à 30 %, pour un groupe moins défavorisé²⁵. Une évaluation des services de profilage aux États-Unis (Black *et al.*, 1999) aboutit à une relation en U inversé, avec un impact estimé des services de l'emploi proche de zéro aussi bien pour les travailleurs hautement employables que pour les très défavorisés. Selon une autre évaluation (Eberts, 2001), le profilage permet d'augmenter l'impact total du programme en dirigeant les allocataires vers le service le plus approprié : certains des services disponibles sont plus efficaces pour les demandeurs d'emploi les plus employables²⁶.

Le tableau 4.C.1 de l'annexe résume l'utilisation actuelle des techniques de profilage statistique par les différents pays Membres. Il en ressort que ce sont l'Australie, les États-Unis et les Pays-Bas qui les utilisent le plus systématiquement. C'est probablement lié à d'autres aspects de la politique du marché du travail de ces pays. Ainsi, aux États-Unis, la durée maximum des allocations de chômage est généralement de six mois, et des programmes qui seraient ciblés sur les chômeurs de longue durée n'économiseraient pas d'argent aux caisses d'assurance. En Australie et (depuis 2002) aux Pays-Bas, les travailleurs difficiles à placer sont dirigés sur des services d'aide intensive privatisés (appelés aux Pays-Bas services de réinsertion) qui en Australie représentent aujourd'hui environ la

moitié de la dépense publique totale consacrée aux services de l'emploi. Ce sont des notes de profilage qui déterminent quels nouveaux demandeurs d'emploi sont orientés sur ces services.

Seuls les États-Unis profilent les nouveaux chômeurs directement à partir de modèles économétriques de la probabilité d'entrée dans le chômage de longue durée (c'est-à-dire, dans le contexte américain, d'épuisement des droits à l'assurance-chômage). L'Australie prend en compte quelques variables supplémentaires avec des poids déterminés par des spécialistes, et aux Pays-Bas les coefficients utilisés pour pondérer les variables ne sont fondés sur aucune estimation économétrique explicite²⁷. Le système américain utilise un ensemble de variables relativement restreint, à savoir niveau d'instruction, ancienneté dans l'emploi, changement d'emploi dans la branche et la profession précédente, et taux local de chômage : l'utilisation de quelques autres variables courantes dans les modèles statistiques, telles que l'âge, la race ou le groupe ethnique et le sexe, est interdite²⁸. En Australie, non seulement l'âge, le sexe et la situation familiale mais aussi le handicap, l'absence de logement, le casier judiciaire, l'illettrisme et d'autres facteurs personnels peuvent compter chacun pour 5 à 8 points dans la note de l'Instrument de classification des demandeurs d'emploi (JSCI) qui détermine l'orientation d'un individu vers une aide intensive. Ces détails supplémentaires devraient contribuer à améliorer la précision, mais des problèmes opérationnels se posent lorsqu'un client omet de déclarer certains facteurs de désavantage (tels que handicap ou illettrisme) au premier entretien et que ces facteurs ne sont détectés que lorsque l'organisme auquel le client a été affecté commence à s'occuper de lui²⁹. Le JSCI est réappliqué chaque année et (après une récente réestimation des poids) 12 mois de chômage comptent pour au moins 10 points et 10 ans de chômage comptent pour 26 points : 25 points suffisent à qualifier un individu pour une aide intensive et aujourd'hui la majorité des chômeurs de longue durée y sont admissibles.

Aux États-Unis, les services fournis aux personnes sélectionnées par profilage varient considérablement d'un État à l'autre. Un tiers des États n'offrent que des services de réemploi minimum (5 heures, voire moins) aux travailleurs sélectionnés par le mécanisme de profilage, mais dans 45 % environ des États, plus de la moitié de ces demandeurs sont tenus de participer à des services supplémentaires précisés dans leur plan de service (Wandner et Messenger, 1999)³⁰. En Australie et aux Pays-Bas, les prestataires de services intensifs procèdent en général à une évaluation complémentaire des demandeurs d'emploi et fournissent toute une gamme de services supplémentaires. En tout état de cause, les notes de profilage ne sont jamais utilisées seules pour déterminer l'orientation ou l'admissibilité à une formation de longue durée ou à des programmes de création directe d'emplois.

Si l'on élargit la définition du « profilage », on peut dire qu'un certain nombre d'autres pays appliquent une certaine forme de profilage :

- La Corée et la Nouvelle-Zélande utilisent des systèmes de notation basés sur un modèle statistique. Cependant, en Corée ce système est volontaire pour les chômeurs et facultatif pour les conseillers, et en Nouvelle-Zélande les notes sont utilisées pour classer les demandeurs d'emploi mais il n'est pas évident qu'une action spécifique quelconque soit basée uniquement sur cette notation (encore que les personnes identifiées comme difficiles à placer puissent éventuellement bénéficier d'une aide plus coûteuse, notamment des subventions salariales). Il semble possible que l'établissement de notes de profilage aide à structurer l'activité traditionnelle de

recueil et d'enregistrement des informations relatives aux demandeurs d'emploi – après quoi le calcul d'une note synthétique ne coûte rien.

- Dans quelques autres pays, les agents du SPE classent les chômeurs en catégories (notamment « difficiles à placer ») dans le système informatique. En Suède, les agents du SPE jugent si un chômeur donné risque de devenir chômeur de longue durée et, dans ce cas, le placent dans un programme du marché du travail³¹. En République tchèque, les catégories sont définies par la loi ; au Portugal on applique un code allant de 1 à 5 en fonction de l'employabilité perçue, et en Suisse les services de placement classent les chômeurs en différentes catégories selon la facilité de placement : « très facile », « facile », « moyen » et « difficile » (Gerfin et Lechner, 2001, tableau A.3). Ces catégories servent à compléter les informations prises à l'inscription comme le feraient le niveau de qualification ou la profession précédente de l'intéressé, par exemple. L'Allemagne classe directement les demandeurs d'emploi en deux catégories : « immédiatement prêts à prendre un emploi » et « nécessitant une aide ». Dans ce dernier cas, on détermine souvent par la suite, à l'aide d'un questionnaire, toute une série de « caractéristiques de placement » qui aident à déterminer la stratégie d'aide la plus appropriée³².
- Des entretiens intensifs ou des procédures de plan d'action sont souvent importants pour déterminer l'orientation vers des programmes du marché du travail en fonction des caractéristiques individuelles et, de ce point de vue, constituent aussi une sorte de profilage.

Si le profilage par des systèmes de notation chiffrée basée sur des variables multiples est encore relativement peu utilisé, il faut rappeler que ces techniques ne sont pas encore tout à fait au point. L'exactitude des prévisions a encore besoin d'être améliorée. Pour évaluer le désavantage du demandeur d'emploi, on pourrait prendre comme variable dépendante le risque de chômage futur, y compris par épisodes répétés. Les antécédents de chômage de l'individu considéré avant la période en cours pourraient servir de variable explicative, comme le suggère l'analyse de la section 1.C³³, et les variables concernant la possibilité de contacter l'intéressé, ses moyens de transport, et les temps moyens de transport entre le domicile et le travail, semblent également intéressantes. On pourra aussi utilement déterminer les caractéristiques qui indiquent l'aptitude du demandeur d'emploi à tirer profit de services donnés, au lieu de se borner à déterminer son désavantage. Par ailleurs, se fixer un délai d'un mois environ avant d'affecter des ressources aux travailleurs dont on a établi le profil permettrait aussi de réduire les frais improductifs qui pourraient découler d'une mauvaise prévision (OPRA Consulting Group, 1998).

C. Mesures visant le chômage répétitif

La présente sous-section examine un certain nombre d'aspects à prendre en compte dans la politique relative au chômage répétitif. Les deux premiers concernent les systèmes d'assurance-chômage, les deux suivants les stratégies de placement et le cinquième les « effets de carrousel » qui découlent de l'interaction des systèmes de prestations avec les pratiques d'emploi dans le secteur privé et/ou les programmes du marché du travail.

Mises à pied temporaires

Comme on l'a vu à la section 1.C, les données nationales (principalement administratives) montrent qu'un tiers des chômeurs sont en situation de licenciement temporaire aux États-Unis et au Canada, et jusqu'à un cinquième dans certains pays d'Europe. Les

prestations de l'assurance-chômage risquent donc de subventionner artificiellement un recours régulier aux licenciements temporaires. Aux États-Unis, de nombreuses études (sur lesquelles nous ne reviendrons pas ici) analysent la « tarification en fonction des résultats » des prestations d'assurance-chômage. Certains autres pays s'efforcent de limiter par des règles administratives les paiements de prestations aux licenciés temporaires. C'est ainsi qu'en Italie, l'allocation CIG ordinaire est réservée aux travailleurs victimes de licenciements collectifs dus à des causes provisoires indépendantes aussi bien de l'employeur que du travailleur (OCDE, 1996). En Norvège, en 1990, la période pendant laquelle un travailleur victime d'un licenciement temporaire pouvait percevoir des allocations de chômage normales sans avoir été formellement licencié ou être disponible pour un autre travail était limitée à 12 semaines. Cette limite a ensuite été portée à 26 semaines en 1993 et 52 semaines en 1994. Les taux de rappel par les employeurs dans les mois précédant ces limites étaient plusieurs fois supérieurs à ceux des autres mois (Roed et Nordberg, 2001)³⁴.

Du fait que le SPE n'oriente pas les personnes qui sont en situation déclarée de licenciement temporaire vers des vacances d'emploi, si le marché du travail est tendu, les employeurs peuvent être incités à déclarer les licenciements comme temporaires. Dans un marché du travail où il y a sous-emploi, ils n'auront guère cette incitation, car ils pourront souvent recruter à nouveau leurs anciens salariés même s'ils ne sont pas identifiés comme licenciés temporaires. Jansson (2002) indique qu'en Suède, au milieu des années 90, la distinction administrative entre les licenciements temporaires et les autres formes de chômage n'était pas véritablement appliquée, et les épisodes de chômage qui se terminaient par un rappel chez le même employeur étaient rarement déclarés par celui-ci comme un licenciement temporaire ou identifié par le SPE comme un rappel. D'une façon générale, il faut que les administrations chargées du versement des prestations mesurent la fréquence des demandes de prestations liées à des licenciements temporaires qui ne semblent pas relever réellement de l'assurance, et l'efficacité des mesures permettant de les limiter.

Durées de cotisation et durée des droits à l'assurance-chômage

Les cas d'allers et retours successifs entre l'emploi et le chômage posent deux problèmes aux régimes d'assurance-chômage. Lorsque les périodes d'emploi sont trop courtes pour ouvrir droit à l'assurance-chômage, c'est la précarité et l'incitation aux petits boulots dans l'économie informelle. En même temps, les périodes d'emploi juste assez longues pour ouvrir droit aux allocations ont tendance à entraîner un ratio relativement élevé d'allocations perçues par rapport aux cotisations versées, de sorte qu'en fait les régimes d'assurance-chômage subventionnent les modes de travail intermittent correspondant aux durées en question.

S'il n'y avait pas le risque moral, les régimes d'assurance-chômage pourraient offrir une couverture illimitée du chômage involontaire dès le premier jour de cotisation (comme c'est plus ou moins le cas pour l'assurance-accidents du travail par exemple). Dans la pratique, cependant, de nombreux régimes d'assurance-chômage imposent des conditions restrictives. Le tableau 4.10 indique les durées minimum de cotisation pour les demandes répétées de prestations de chômage (une première demande exige davantage de cotisations au Canada mais moins en Suisse) et les limites correspondantes de durée des droits à prestations pour 20 pays.

Dans 11 pays, la durée des prestations n'est pas plus longue que la durée des cotisations : dans quatre d'entre eux, la durée des prestations n'en représente que la moi-

Tableau 4.10. **Périodes minimales de cotisation à l'assurance-chômage et durée maximale des droits^a**

Travailleur âgé de 40 ans, ne faisant pas valoir ses droits pour la première fois

	Durée minimum de cotisation	Durée des droits à prestations ouverts par la durée minimum de cotisation	Ratio prestations/cotisations
Autriche	28 semaines	20 semaines	0.7
Belgique	468 jours (78 semaines)	Illimitée	–
Canada ^b	420 heures (11 semaines)	45 semaines	4.1
Danemark	6 mois ou 1 an ^c	4 ans	4 ou 8
Finlande	10 mois	500 jours (100 semaines)	2.3
France	4 mois	4 mois	1
Allemagne	12 mois	6 mois	0.5
Grèce	125 jours (25 semaines)	5 mois	0.9
Irlande	13 semaines	390 jours (65 semaines)	8.5
Italie	78 jours (3 mois)	180 jours (6 mois)	1
Japon	6 mois	90 jours (3 mois)	0.5
Corée	6 mois	90 jours (3 mois)	0.5
Pays-Bas	26 semaines	18 mois	1
Norvège	Environ 10 semaines ^d	3 années	15.6
Portugal	540 jours (18 mois)	18 mois	1
Espagne	360 jours (12 mois)	120 jours (4 mois)	0.3
Suède	6 mois	300 jours (60 semaines)	2.3
Suisse	12 mois	2 ans	2.0
Royaume-Uni	Environ 10 semaines ^e	182 jours (6 mois)	2.6
États-Unis	2 trimestres ^f	6 mois	1

a) Les durées minimum de cotisation s'appliquent pour des épisodes répétés de chômage : dans certains cas, la durée de cotisation exigée pour une première demande de prestations est plus longue (à l'exception de la Belgique, où une fois les droits ouverts, ils se prolongent indéfiniment). Les durées de droits indiquées correspondent à ces minimas (dans certains cas, des durées plus longues de cotisation ouvrent droit à des durées plus longues de prestations).

b) Les durées minimum de cotisation et maximum de droits citées ne s'appliquent que pour les utilisateurs récurrents dans les régions de fort chômage. Pour une première demande, la durée minimum de cotisation exigée est de 26 semaines. Pour un tableau des droits par région, voir <http://www14.hrdc-drhc.gc.ca/ei-ae/ratescf.htm>.

c) 12 mois pour les personnes encore dans la période de droit à l'assurance-chômage de 4 ans, afin de commencer une nouvelle période ; 6 mois pour celles en fin de droits.

d) Le salaire minimum d'emploi est de 1.25 fois le montant de base, et celui-ci représente environ 18 % du salaire de l'ouvrier moyen.

e) La durée minimum de cotisation exigée dépend du salaire et peut atteindre 25 semaines pour un travail à temps partiel faiblement rémunéré.

f) Le minimum de cotisation est fonction des gains au cours de chacun des deux trimestres : les salariés ayant des gains faibles (par exemple 5 à 10 semaines de travail à temps plein) peuvent prétendre aux prestations, mais pour un nombre de mois plus faible.

Source : Base de données de l'OCDE sur les systèmes de prestations et incitations au travail ; UNEDIC (2001) ; Missoc (europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/index_fr.htm).

tié, voire moins³⁵. Dans ces conditions, il semble possible que la durée maximum des allocations de chômage soit parfois considérée comme un droit, de sorte que les efforts de placement faits par le SPE avant l'épuisement des droits sont relativement inefficaces. Dans ce contexte, un modèle restrictif des conditions de cotisation et de durée d'allocation sera important pour maîtriser les coûts et le niveau du chômage indemnisé. Au Canada, la durée des droits est plus longue que la durée de cotisation, mais elles sont toutes les deux inférieures à un an, le chiffre exact variant selon la région. Ce dispositif semble lié à un taux relativement élevé de chômage récurrent (voir plus haut, sous-section 1.C) et les modifications à apporter éventuellement aux durées de cotisation et de prestations sont un grand sujet d'analyse et de débat (voir notamment HDRC, 2001).

Dans neuf pays cependant, la durée des allocations est au moins le double de la durée de cotisation, et il existe aussi des pays où les prestations d'assistance-chômage de durée indéfinie jouent un rôle majeur. Or, même les prestations de durée indéfinie comportent une incitation au chômage récurrent, en ce sens que les configurations où le travail est concentré sur un nombre relativement faible de semaines (avec chômage le reste du temps) vont généralement maximiser le revenu des allocations (pour un nombre

quelconque d'heures totales travaillées sur une période donnée, un an par exemple). Dans ces pays, les mesures actives du marché du travail (y compris les conditions d'attribution des prestations non monétaires) tendent à être le principal instrument de maîtrise du chômage assuré. C'est ainsi que la Norvège, si l'on considère les conditions des droits à prestations, semblerait courir un risque de chômage élevé dans les régions isolées et les régions de pêche, comme le Canada, mais ses mesures actives du marché du travail – qui comprennent une obligation de mobilité géographique – aident sans doute à maintenir le chômage à un niveau faible.

Définitions opérationnelles du chômage de longue durée

Pour toute politique qui prévoit des délais d'intervention donnés (par exemple la règle selon laquelle un plan d'action personnalisé doit être établi dans les premières semaines du chômage, voir la sous-section 2.B), il faut des règles administratives qui permettent de distinguer la poursuite d'une période de chômage *en cours* du début d'une période *nouvelle*. Ainsi, en Australie, les règles administratives permettent à une personne qui a déjà le statut de bénéficiaire de longue durée de conserver ce statut après des périodes d'emploi pouvant aller jusqu'à 25 semaines. En 2000, 60 % des bénéficiaires avaient ce statut (qui est généralement le même que le statut de chômeur inscrit utilisé pour déterminer le moment des interventions dans le cadre des mesures du marché du travail), mais un peu plus de la moitié d'entre eux n'avaient en fait perçu aucune allocation pendant au moins une quinzaine au cours de l'année précédente (OCDE, 2001b).

Dans la plupart des pays d'Europe, les statistiques administratives paraissent enregistrer davantage d'interruptions brèves du chômage et aboutir à un taux de chômage de longue durée plus faible que les statistiques tirées des enquêtes de population active^{36,37}. Deux problèmes peuvent se poser lorsque le « compteur » de la durée du chômage est remis à zéro après une interruption, même brève :

- Les mesures ciblées sur les chômeurs de longue durée risquent de ne pas être appliquées à des individus dont la période de chômage de longue durée n'a été interrompue que brièvement.
- Les mesures qui ne se traduisent que par des réductions « cosmétiques » des statistiques du chômage de longue durée en interrompant brièvement les épisodes de chômage sont faussement créditées d'un effet positif.

L'Autriche a récemment abordé ce problème en établissant à titre provisoire et à usage interne du SPE une situation dite de « non-emploi de longue durée ». On entre dans cette catégorie au bout de 12 mois de chômage et/ou de participation à des mesures officielles de formation et d'emploi. Le compteur de la durée de chômage de l'individu n'est pas remis à zéro par une interruption du chômage et/ou de la participation à des programmes d'une durée inférieure à deux mois. Au premier semestre 2000, il n'y avait que 22 210 « chômeurs de longue durée » mais 41 316 personnes en situation de « non-emploi de longue durée » et au premier semestre 2001, 12 137 « chômeurs de longue durée », mais 31 329 personnes en situation de « non-emploi de longue durée ». Cela aussi montre que le nombre de « chômeurs de longue durée » peut doubler lorsqu'on utilise une notion large de ce terme.

Le tableau 4.11 donne quelques définitions de l'entrée (ou du maintien) dans le statut de chômeur de longue durée utilisées par le SPE pour décider de la participation aux principaux programmes du marché du travail (ces définitions ne sont pas nécessairement celles qui sont utilisées pour les statistiques du chômage basées sur les fichiers

Tableau 4.11. **Modalités de prise en compte des interruptions du chômage dans l'application des mesures actives du marché du travail**

	Règles générales relatives aux interruptions de l'épisode de chômage, y compris pour un emploi temporaire	Règles particulières relatives aux périodes de maladie et de participation à des programmes
Australie	Le statut de bénéficiaire est conservé, avec des paiements nuls, pour un travail de 12 semaines au plus. Le statut de chômeur de longue durée (plus d'un an) est rétabli après une interruption du statut du bénéficiaire qui peut aller jusqu'à 13 semaines.	L'allocation de chômage continue à être versée en période de maladie temporaire. La participation à la plupart des programmes (à l'exception d'un emploi subventionné chez un employeur privé) est assimilée au chômage.
Autriche	Les « chômeurs de longue durée » sont les chômeurs inscrits depuis 12 mois, les interruptions éventuelles jusqu'à 28 jours n'étant pas prises en compte. En 2002, la catégorie « non-emploi de longue durée » utilisée de manière interne au SPE désigne les personnes inscrites au chômage et/ou bénéficiant d'une formation ou d'une mesure active pour une durée totale de 12 mois, le statut de chômeur étant maintenu lors des interruptions de 62 jours au plus.	Pour la définition du « chômage de longue durée », les périodes de maladie ou de participation à un programme pouvant aller jusqu'à 28 jours sont assimilées au chômage. Les interruptions plus longues remettent le compteur à zéro. Pour la définition du « non-emploi de longue durée », les périodes de participation à des mesures de formation ou d'activation ne sont pas comptées comme chômage mais ne remettent pas le compteur à zéro.
Belgique	Les interruptions du chômage de moins de 3 mois, quelle qu'en soit la raison, ne sont pas prises en compte.	Pas de traitement particulier.
Danemark	La période de droits à prestations dure 4 ans. Avant la fin de cette période, 12 mois de travail normal sont nécessaires pour ouvrir une nouvelle période de droits. Au terme de cette période, 6 mois de travail sont nécessaires. Les adultes font l'objet d'une mesure d'activation lorsqu'ils ont perçu l'allocation pendant 12 mois et les jeunes lorsqu'ils ont perçu l'allocation pendant 6 mois au cours des 9 derniers mois.	Les six premières semaines d'une période de maladie sont comptées comme périodes d'indemnisation, les semaines supplémentaires reportent la durée des droits. Les périodes de participation à des programmes sont assimilées à une période de poursuite de l'indemnisation.
Finlande	Un chômeur de longue durée est un chômeur demandeur d'emploi pendant au moins douze mois, en un ou plusieurs épisodes, sur une période de 16 mois.	Maladie : non spécifié. Emploi subventionné : assimilé à un emploi normal : toutefois, depuis 1997, 10 mois de cotisations sont nécessaires pour la réouverture des droits et l'emploi subventionné à lui seul ne suffit pas.
France	Si le retour au chômage s'effectue dans les six mois, le Plan d'action personnalisé (PAP) précédent est repris, ainsi que le décompte de la durée du chômage dans le cadre de ce plan. Dans le cas contraire, on établit un nouveau PAP. L'admissibilité à de nombreux programmes d'emploi et de formation (CIE, SIFE, CQA, CES, CEC) intervient après un total de 12 mois d'inscription au chômage sur les 18 mois précédant l'admission.	Toute période de maladie, maternité ou accident du travail prolonge d'autant la période de référence de 18 mois. En outre, pour le CIE (Contrat initiative emploi – programme de subvention à l'embauche), toute période de formation prolonge la période de référence, et pour le CQA (Contrat de qualification), toute période de CES (Contrat emploi solidarité) la prolonge également, de sorte que les intéressés peuvent passer directement d'un programme à l'autre.
Allemagne	Les chômeurs de longue durée adultes sont ceux qui ont été au chômage un an au total sur les cinq dernières années, sauf que le compteur est remis à zéro après une période de travail de plus de six mois.	Les périodes de maladie et de participation à des programmes (ainsi que les périodes d'inactivité et d'emploi de courte durée) ne sont pas comptées comme chômage, mais ne remettent pas le compteur à zéro.
Grèce	Les chômeurs de longue durée sont ceux qui ont été au chômage plus de 12 mois consécutifs.	Non spécifié.
Hongrie	Dans le cas d'une participation à des mesures actives, la période avant et après l'interruption du chômage est comptée.	Pour la maladie : l'allocation de chômage continue à être payée.
Irlande	Les chômeurs de longue durée sont les personnes qui ont perçu une allocation de chômage pendant plus de 15 mois. En principe, les « interruptions brèves pour emploi » ne sont pas prises en compte.	Les périodes de maladie et de participation à des programmes publics d'emploi et de formation sont assimilées au chômage.

— Tableau 4.11. **Modalités de prise en compte des interruptions du chômage dans l'application des mesures actives du marché du travail (suite)** —

	Règles générales relatives aux interruptions de l'épisode de chômage, y compris pour un emploi temporaire	Règles particulières relatives aux périodes de maladie et de participation à des programmes
Italie	(A l'exception des personnes qui figurent sur la liste de mobilité et de certains types de prestations de chômage) la plupart des incitations à l'emploi s'adressent aux personnes inscrites au chômage depuis 24 mois. Après un contrat de durée déterminée pouvant aller jusqu'à 12 mois, le compteur reprend : tout dépassement des 12 mois est décompté de la durée du chômage.	Non spécifié.
Pays-Bas	Un nouvel épisode débute après un emploi de 65 jours au minimum, d'au moins 12 heures par semaine.	Les périodes de maladie et de participation à une formation et à des programmes d'emploi pour les chômeurs n'interrompent pas l'épisode de chômage, à l'exception de certains emplois créés par les municipalités pour les chômeurs mais qui sont autrement des emplois normaux.
Nouvelle-Zélande	Des formations et des subventions salariales sont accessibles aux personnes qui sont inscrites comme demandeurs d'emploi depuis au moins 26 semaines. Le compteur est temporairement stoppé si l'inscription est interrompue jusqu'à 3 mois : seules les interruptions plus longues remettent le compteur à zéro.	Pour la maladie, la règle des trois mois s'applique. Le comptage de la durée est également suspendu temporairement pendant la participation à un ou plusieurs stages dits de Training Opportunities (TO).
Norvège	L'accès aux programmes n'est généralement pas fonction d'une durée particulière du chômage. Cependant, opérationnellement les chômeurs de longue durée sont définis comme les personnes au chômage depuis plus de 26 semaines. Les interruptions de moins de 2 semaines sont assimilées à une poursuite du chômage ; les interruptions plus longues remettent le compteur à zéro.	Les interruptions de chômage dues à la maladie ou à une participation à un programme sont traitées de la même façon que les autres interruptions.
Portugal	Les chômeurs adultes sont admissibles à des mesures incitatives de création d'emplois s'ils ont été inscrits au chômage pendant au moins un an au total et s'ils avaient eu un contrat de durée déterminé n'excédant pas 12 mois, consécutifs ou à intervalles répétés.	Non spécifié.
République slovaque	Les chômeurs de longue durée sont ceux qui sont au chômage depuis au moins 12 mois consécutifs.	Les périodes de maladie sont assimilées à des périodes de chômage. Toute autre interruption du chômage remet le compteur à zéro.
Espagne	Les subventions pour les contrats à durée indéfinie dans le cadre du programme de promotion de l'emploi interviennent après 12 mois d'inscription pour le travail, abstraction faite des périodes dans l'emploi qui durent moins de six mois. Le droit au revenu actif d'insertion (payé seulement aux ouvriers âgés de plus de 45 ans) intervient après 12 mois d'enregistrement dans l'emploi, abstraction faite des périodes dans l'emploi qui durent moins de 90 jours au total.	Non spécifié.
Suède	Un emploi de courte durée fait perdre le statut de chômeur de longue durée.	Les périodes temporaires de maladie, où l'individu reste disponible pour un travail, ne modifient pas le statut de chômeur de longue durée. Avant 2001, la participation à des programmes du marché du travail était assimilée à un emploi normal. Désormais, elle ne compte plus pour la réouverture des droits à une nouvelle période de prestations.

— Tableau 4.11. **Modalités de prise en compte des interruptions du chômage dans l'application des mesures actives du marché du travail (suite)** —

	Règles générales relatives aux interruptions de l'épisode de chômage, y compris pour un emploi temporaire	Règles particulières relatives aux périodes de maladie et de participation à des programmes
Royaume-Uni	<p>Pour de nombreuses mesures, la durée de l'épisode concerne une période continue de perception de l'allocation de chômage^a (JSA) : par exemple l'orientation initiale vers le New Deal for Young People (NDYP) n'est obligatoire que pour les personnes qui ont été au chômage pendant 6 mois consécutifs.</p> <p>Pour la prime de retour à l'emploi, le comptage de la durée peut être temporairement suspendu pendant une période de formation ou d'allocation de maternité allant jusqu'à 12 semaines en l'absence d'autre prestation, et jusqu'à deux ans en cas de prestations d'invalidité.</p> <p>L'admissibilité au Work Base Learning for Adults, ainsi que l'entrée volontaire au NDYP, intervient au bout de 26 mois de chômage, les interruptions pouvant aller jusqu'à 4 semaines (y compris pour emploi temporaire) étant assimilées à du chômage.</p>	<p>Maladie : l'allocation JSA peut être versée pendant deux périodes de deux semaines maximum chacune, par période de 12 mois. Après des périodes de maladie plus longues ou plus fréquentes, une nouvelle demande doit être introduite (qui implique un nouvel entretien à titre de « nouveau demandeur d'emploi »).</p>

a) Une quinzaine qui comprend quelques jours de travail mais aussi des jours indemnisés n'est pas comptée comme interruption. Tout travail de plus de 16 heures par semaine en moyenne sur deux semaines, ou dont la rémunération est supérieure au montant de l'allocation hebdomadaire interrompt la période de chômage (Unemployment Unit and Youthaid, 1999).

Source : Autorités nationales : pour la Belgique, CCE (2001) ; pour le Royaume-Uni, Unemployment Unit and Youthaid (1999, 2000).

d'inscription)³⁸. Une période d'emploi remet le compteur administratif de durée du chômage à zéro après :

- Deux semaines (voire moins) en Grèce, (éventuellement) en Irlande, en Norvège, en République slovaque, (souvent) en Espagne, en Suède et (pour des motifs d'orientation obligatoire vers le New Deal) au Royaume-Uni.
- Quatre semaines (notion du chômage de longue durée) ou deux mois (notion du non-emploi de longue durée) en Autriche.
- Trois mois en Belgique, aux Pays-Bas et en Nouvelle-Zélande et (pour les chômeurs de courte durée) en Australie, et quatre mois en Finlande.
- Six mois en Australie (pour les chômeurs de longue durée), en Allemagne et (pour l'admissibilité à une prime à l'embauche) en Espagne et (pour l'admissibilité à de nombreux programmes) en France.
- Une année au Danemark (pour les adultes) et (pour pouvoir prétendre à un emploi subventionné) au Portugal.

En Italie, la durée nominale du chômage peut rester élevée même lorsqu'on a perdu un emploi qui a duré plus de 12 mois. Ces règles administratives reflètent peut-être l'idée qu'un droit « long » ne peut être perdu qu'après une durée « longue » d'emploi : au Danemark, en Espagne, en France, en Italie et au Portugal, les règles citées plus haut déterminent l'accès à des régimes d'intervention et à des incitations à l'embauche relativement longs (un à trois ans).

Des interruptions relativement brèves du chômage sont souvent assimilées à des périodes de chômage, de sorte que le compteur continue de tourner. C'est ce qui se passe lorsque le statut de chômeur de longue durée est déterminé en examinant si l'intéressé était au chômage un an plus tôt, sous condition d'un plafond pour les interruptions éventuelles. C'est probablement une manière courante de traiter les périodes d'emploi qui ne durent que quelques jours (de sorte qu'une allocation a été payée ou le statut de chômeur inscrit a été conservé pour chaque période administrative), mais apparemment cela s'applique aussi à des emplois allant jusqu'à quatre semaines en Autriche (notion de chômeur de longue durée), trois mois en Belgique et trois ou six mois (selon le programme) en Espagne. Pendant les périodes un peu plus longues d'emploi non subventionné (inférieures aux durées énumérées plus haut qui remettent le compteur à zéro), le comptage de la durée du chômage est souvent temporairement suspendu. C'est le cas en Allemagne, au Danemark, en Finlande, en France, en Italie, en Nouvelle-Zélande, au Portugal et (pour l'admissibilité à un programme au moins) au Royaume-Uni. C'est ce qui se produit si le chômage de longue durée est défini par le montant total de la prestation perçue dans la période courante de droits (comme au Danemark) ou la durée du chômage inscrit au cours des 16 derniers mois (Finlande).

Dans certains pays, si le compteur de durée du chômage est remis à zéro (ou cesse de tourner) pour une période d'emploi brève, il continue de tourner pendant les périodes de maladie. C'est le cas en Australie, au Danemark (pour les six premières semaines de maladie seulement), en Irlande, en République slovaque, en Suède et au Royaume-Uni (au maximum deux périodes de deux semaines par an). En France et en Allemagne, au contraire, le compteur cesse de tourner pendant une maladie temporaire. De même, dans certains pays (Australie, Danemark, Irlande), les participants à des programmes du marché du travail (à l'exception de ceux qui occupent un emploi subventionné dans le secteur privé) perçoivent une allocation analogue à l'allocation de chômage et le compteur du

chômage continue de tourner. C'est le cas aussi en Autriche pour la notion « non-emploi de longue durée ». En Allemagne, en Hongrie et en Nouvelle-Zélande, le comptage de la durée du chômage est temporairement suspendu pendant la participation à un programme. En revanche, en Finlande, en Norvège, en République slovaque et probablement dans quelques autres pays, une participation à des programmes de longue durée remet généralement le compteur de durée du chômage à zéro.

Les résultats de toutes ces enquêtes montrent que la majorité des pays ciblent les mesures destinées aux chômeurs de longue durée sur des personnes qui ne le sont pas au sens statistique classique. Les définitions nationales, peut-être pour des raisons de commodité administrative ou de précédents, sont excessivement disparates. Deux principes pourraient aider à les repenser et à les redéfinir :

- Les périodes de maladie et de participation à des programmes du marché du travail (si les conditions de disponibilité pour un travail sont suspendues pendant cette participation) pourraient toutes deux « arrêter la pendule » temporairement. Dans ce cas, par exemple, une maladie temporaire reportera le droit et/ou l'obligation de participer aux programmes, mais pas plus longtemps que la durée de la période de maladie. D'autre part, une personne accédant à un cours de formation d'une année au début de sa période de chômage ne pourra pas nécessairement prétendre, à l'issue de ce cours, à une subvention à l'embauche qui est ciblée sur les chômeurs de longue durée ; en revanche, une personne qui a déjà droit à cette subvention à l'embauche pourra participer à une formation sans perdre ce droit.
- Des périodes d'emploi suffisamment longues vont par définition remettre à zéro le compteur de durée du chômage. Le dispositif danois par lequel (une fois cumulée la durée applicable du chômage) il faut douze mois d'emploi non subventionné pour éviter d'entrer dans la « période d'activation » est à première vue plus logique que le dispositif britannique où on peut reporter de six mois – éventuellement à plusieurs reprises – la participation au New Deal simplement en travaillant quelques jours (ou d'ailleurs en ne pointant pas au chômage pendant une quinzaine). Une analyse pourrait éclaircir cette question ; on pourrait montrer que même une courte période d'emploi récente améliore les perspectives d'un emploi non subventionné de plus longue durée.

Emplois de courte durée et subventions de longue durée

Dans certains pays, le SPE assure une présélection individuelle des candidats, applique des procédures formelles d'orientation – les employeurs rendant compte du résultat des entretiens d'embauche – et d'une façon générale s'efforce de placer les chômeurs dans des emplois stables à plein-temps. Dans certains cas cependant, le SPE s'occupe aussi de travail précaire et intérimaire. En Australie, les services de placement qui sont des prestataires sous contrat sont rémunérés pour chaque placement réalisé et une évaluation statistique a montré que « les personnes qui acceptent tout emploi de plus de 15 heures par semaine accroissent leurs chances d'accéder à un emploi permanent à plein-temps » (DEWRSB, 2001). Les deux approches peuvent être intéressantes, à condition de ne pas oublier que le principal et ultime objectif est la sortie définitive du chômage.

Un autre problème est celui de la durée de l'emploi subventionné. Les programmes de création d'emplois créent en général des emplois qui durent de six mois à un an, ce qui permet d'interrompre le chômage de longue durée, mais génère à la place un chômage répétitif. De nombreux pays disposent d'ateliers protégés pour les handicapés, qui créent

un certain nombre d'emplois subventionnés permanents pour cette catégorie, mais les programmes qui créent des emplois subventionnés permanents pour les chômeurs sont très exceptionnels. Il y a bien longtemps, le Japon a créé des emplois permanents pour les travailleurs licenciés suite à la fermeture de bases militaires et de mines de charbon³⁹. La Belgique a créé quelques emplois permanents surtout dans les années 80, et les Pays-Bas dans les années 90 (Brodsky, 2001). Un « programme » offrant des conditions de travail normales qui, exceptionnellement, semble avoir été maintenu en vigueur pour de nouveaux recrutements pendant de nombreuses années est en Italie la liste prioritaire (la durée du chômage étant l'une des variables qui contribuent à donner des points de priorité) pour le placement par le SPE de demandeurs d'emploi dans des emplois du secteur public, au niveau le plus bas (OCDE, 1996). Récemment, le Danemark a mis en place des subventions (un tiers, la moitié ou les deux tiers des coûts salariaux) à l'appui des « dispositifs flexibles de travail » destinés aux personnes dont la capacité de travail est limitée de façon permanente et qui ne perçoivent pas d'allocation d'invalidité : la moitié de ces recrutements ont jusqu'ici eu lieu dans le secteur privé (SM, 2001). Les programmes d'emplois permanents où le nombre d'entrées annuel est faible en raison de critères de ciblage très stricts peuvent probablement être maintenus, mais alors ils constitueront une solution de dernier recours pour seulement un petit nombre de demandeurs d'emploi défavorisés.

Limitation des effets de carrousel

En politique du marché du travail, on peut dire qu'un mécanisme qui génère des allers et retours répétés entre l'emploi et le chômage produit des « effets de carrousel ».

Dans certains pays, les interactions entre l'assurance-chômage et la déréglementation des contrats de durée déterminée ont probablement généré de tels effets. Lorsqu'un salarié titulaire d'un contrat permanent quitte son emploi soit volontairement, soit parce qu'il est licencié pour faute (par exemple, manque de ponctualité), en principe l'allocation n'est pas versée, ou elle est versée moyennant une pénalité ou un report (OCDE, 2000, tableau 4.1). Pour appliquer cette disposition, le SPE ne verse en principe pas l'allocation avant d'avoir reçu de l'employeur une attestation précisant les conditions du départ. Il peut s'agir d'un licenciement avec préavis et indemnité de licenciement, d'un licenciement pour faute ou d'un départ volontaire. Dans de nombreux pays, la loi impose un préavis et une indemnité de licenciement (voir OCDE, 1999, chapitre 2) et le SPE peut ne pas accepter une déclaration selon laquelle aucune de ces situations ne s'applique, ou ne l'accepter que dans des cas exceptionnels. Ces vérifications administratives de la raison du départ tendent à en limiter le nombre, du fait que les employeurs s'efforcent de réduire au minimum le nombre de licenciements avec préavis et indemnisation, et que les salariés s'efforcent d'éviter les départs classés comme licenciements pour faute ou départ volontaire.

En revanche, la fin d'un contrat de durée déterminée n'implique souvent aucun coût particulier pour l'employeur et le SPE n'a pas de moyen de déterminer si le non-renouvellement du contrat s'assimile à un licenciement pour faute ou à un départ volontaire. Les droits à prestations constituent alors une incitation aux employeurs à offrir des contrats de durée déterminée plutôt que des contrats permanents. L'Italie et la Suède sont des exemples de pays où la pratique des contrats de durée déterminée et les demandes d'allocations d'assurance-chômage se sont développées parallèlement⁴⁰. Les mesures possibles permettant d'aller contre cette tendance consistent à ne plus reconnaître un caractère légal aux contrats de durée déterminée (en garantissant une législation adéquate pour les contrats permanents), à n'autoriser les contrats de durée déterminée que pour des raisons

« objectives », ou à taxer les contrats qui n'obéissent pas à telles raisons ou à calculer les cotisations de l'employeur à l'assurance-chômage en fonction de ses pratiques antérieures⁴¹.

Les mécanismes qui encouragent les allers et retours entre le chômage et les programmes du marché du travail sont bien connus. Au Danemark, en Finlande et en Suède, le SPE a dans le passé systématiquement donné aux personnes en fin de droits des places dans des programmes ouvrant une nouvelle période de droits. Comme on l'a vu à la section 2.B, le Danemark comme la Suède ont maintenant supprimé cette possibilité de réouverture des droits par la participation à un programme. La Finlande a été obligée au début des années 90 de restreindre un système de subvention généralisée des recrutements par le secteur privé de chômeurs de longue durée, mais elle a continué à offrir des places dans des programmes aux personnes en fin de droits (OCDE, 1996). Plus de la moitié des personnes qui ont participé à un programme en 1995 et 63 % de celles qui y ont participé en 1998 avaient déjà participé à au moins un programme depuis 1991 (Aho *et al.*, 1999, actualisé en 1998 par un mémorandum séparé). En 1997, la période de cotisation exigée pour pouvoir prétendre à l'assurance-chômage a été portée de 6 à 10 mois, de sorte qu'il n'est plus possible d'obtenir la réouverture des droits par une participation à un programme de six mois.

Un problème assez proche se pose dans les pays où de nombreux chômeurs perçoivent des allocations d'aide sociale financées au niveau local ou régional. Il est courant que les collectivités locales ou régionales emploient leurs bénéficiaires de l'aide sociale juste le temps suffisant pour qu'ils aient droit à l'assurance-chômage. Parmi les pays où cette pratique semble répandue ou assez répandue, on peut citer l'Allemagne, la Belgique, le Canada et la Suisse, mais il y en a peut-être quelques autres⁴². Elle existe aux Pays-Bas dans une mesure limitée (voir tableau 4.11) peut-être parce que jusqu'à une date récente 10 % seulement du coût des allocations d'aide incombaient aux communes. Les autorités nationales ne peuvent pas forcément empêcher les collectivités locales et régionales de recruter les clients dans des emplois ordinaires avec versement de cotisations à l'assurance-chômage. Cela dit, quand une rotation à répétition s'installe, les différents niveaux des pouvoirs publics ont intérêt à coopérer pour y mettre fin⁴³.

Bien qu'il soit souhaitable d'une façon générale de limiter les effets de carrousel décrits plus haut, il est important d'examiner les autres solutions possibles. Si l'État ne souhaite pas réduire les niveaux de garantie de revenu ou les salaires à l'intérieur des programmes, ou si de telles mesures seraient inefficaces, les solutions évidentes pour éviter les allers et retours sont une quasi-permanence de la garantie de revenu ou de la participation à des programmes, ce qui ne vaut peut-être pas mieux. Plutôt que de se borner à essayer d'empêcher tout effet de carrousel, il s'agit dans les réformes de se demander par exemple comment faire la distinction entre les licenciements pour des raisons économiques objectives et les départs volontaires et le recours régulier par l'employeur à l'assurance-chômage, et comment traiter le chômage répétitif comme une forme de chômage de longue durée pour laquelle s'appliquent les considérations formulées à la sous-section 2.B.

Conclusions

Les pays où le pourcentage du chômage de longue durée dans le chômage total est faible ont aussi un faible niveau de chômage global : même si cette relation n'est pas très étroite, elle se vérifie dans les comparaisons internationales aussi bien des niveaux que de leur variation dans le temps. L'étude des données longitudinales relatives à 11 pays

d'Europe au milieu des années 90 a montré le rôle central du chômage de longue durée là où le chômage total est élevé. Nombre d'individus ne connaissent qu'un épisode bref de chômage qui ne se répète pas, mais ils ne représentent qu'une proportion relativement faible du nombre total de mois de chômage. Environ 40 % des personnes qui étaient à un moment donné (décembre 1995) chômeurs de courte durée, selon la définition classique de la durée du chômage, ont en définitive vu leur épisode de chômage en cours atteindre 12 mois ou plus. Environ la moitié du reste ont accumulé 12 mois de chômage au total sur quatre ans, si l'on tient compte également des autres épisodes de chômage. Autrement dit, en fin de compte, en moyenne cinq sur six des personnes qui étaient au chômage en décembre 1995 ont connu 12 mois de chômage.

Les chômeurs de longue durée semblent avoir relativement plus de probabilités de tomber dans le chômage de très longue durée dans certains pays, et de quitter la population active dans d'autres. Dans les pays d'Europe, même parmi les hommes d'âge très actif, le total de la population inactive est plusieurs fois celui de la population de chômeurs de longue durée, selon la définition classique. Mais dans ce groupe, la population qui se trouve dans une situation d'invalidité ou de préretraite potentiellement évitable et celle qui est au chômage de longue durée sont à peu près de la même importance. Les schémas de variation d'un pays à l'autre semblent en partie corroborer l'hypothèse selon laquelle le chômage de longue durée, l'invalidité et la préretraite sont mutuellement substituables.

Les modalités d'accès aux allocations de chômage pourraient expliquer certains cas de chômage de très longue durée, particulièrement chez les travailleurs âgés. Cependant, pour les jeunes, la situation est inverse, puisque dans plusieurs pays d'Europe du Sud, nombreux sont les jeunes en chômage de très longue durée qui n'ont pas la possibilité de percevoir des allocations de chômage. Pour interpréter de telles corrélations entre les différents pays, il faut considérer la causalité inverse, c'est-à-dire se demander si l'importance du chômage a encouragé le retrait des allocations (plausible pour les jeunes, qui dans certains pays sont censés se faire entretenir par leurs parents) ou l'accès à des prestations plus généreuses (plausible pour les travailleurs âgés). Nous n'avons pas analysé ici des facteurs environnants tels que les conditions globales de la demande, la législation sur la protection de l'emploi et les systèmes de détermination des salaires mais ils jouent sans doute un rôle important.

La deuxième section du chapitre se concentre sur la question de savoir à quel moment doivent intervenir les mesures actives du marché du travail. La plupart de ces mesures peuvent être considérées comme visant soit à « prévenir », soit à « guérir » le chômage de longue durée. Il ne manque pas d'arguments pour ou contre le ciblage de l'aide essentiellement sur les chômeurs de longue durée. Si les taux de sortie du chômage baissent à mesure que s'allonge la période de chômage à cause de l'effet de dépendance (les antécédents de chômage par eux-mêmes réduisant l'employabilité), ou si les chômeurs de longue durée sont pratiquement inemployables, il est peut-être plus valable de cibler l'aide au réemploi sur les chômeurs de courte durée, et de traiter le chômage de longue durée en partie par des mesures sociales. Toutefois, les effets « d'immobilisation » s'opposent au placement des chômeurs de courte durée dans des programmes du marché du travail de longue durée. Lorsqu'on envisage des mesures d'activation qui impliquent un élément d'obligation pour le chômeur, un autre argument intervient : le fait de rendre les obligations plus strictes à mesure que le chômage s'allonge aide à motiver les chômeurs de courte durée à rechercher un emploi.

Face à ces arguments et arbitrages contradictoires entre les mesures « préventives » et « curatives », la plupart des pays où les droits à allocations sont de longue durée adop-

tent une stratégie d'interventions régulières au cours de l'épisode de chômage, assorties de programmes spéciaux ciblés sur les chômeurs de longue durée. L'idée d'offrir une aide intensive précoce aux personnes qui risquent le chômage de longue durée, telles que les détermine le « profilage » statistique, suscite beaucoup d'intérêt. Toutefois, les techniques de profilage ne sont pas encore au point, et il n'est pas certain que les techniques actuelles ciblent effectivement l'aide là où elle sera le plus efficace. Relativement peu de pays recourent de façon intensive à l'établissement de profils, et c'est encore la conjugaison de règles standardisées d'admissibilité et d'évaluation individualisée qui s'applique pour orienter les intéressés vers une formation ou des programmes de création d'emplois. Certains des chômeurs de courte durée les plus défavorisés pourraient, comme le suggère ce chapitre, être admis plus précocement dans des programmes du marché du travail actuellement ciblés sur les chômeurs de longue durée, simplement en adoptant une définition plus large du chômage de longue durée (par exemple, 12 mois de chômage sur les 18 derniers mois).

Dans les pays où le chômage est élevé sans qu'il y ait un fort taux de chômage de longue durée, le chômage de courte durée qui constitue l'essentiel du chômage total a lieu essentiellement dans des épisodes récurrents. Divers « effets de carrousel » ont été évoqués. Les pays où les droits à l'assurance-chômage sont de relativement courte durée peuvent compter sur ce facteur pour limiter le coût des allocations à verser. Cependant, cela permet aux marchés du travail de s'adapter aux conditions d'attribution de ces droits, ce qui favorise l'alternance entre emploi et demande d'assurance-chômage. La déréglementation des contrats de durée déterminée, qui conduit à une prolifération de ce type de contrats (chapitre 3) en même temps qu'à une multiplication des demandes d'allocations de chômage mérite également une interprétation comme facteur générateur d'effets de carrousel.

D'autres pays, où la durée des droits est longue, ont plus souvent eu recours pour limiter les demandes d'allocations à des programmes du marché du travail coûteux. Cette stratégie a parfois réussi, mais elle a quelquefois suscité un autre type d'effet de carrousel, entre le chômage et la participation à des programmes, chez les chômeurs les plus défavorisés. Le Danemark d'abord et la Suède plus récemment ont pris des mesures pour mettre fin à ce type d'allers et retours en rendant la participation à des programmes du marché du travail, après un certain temps de chômage, quasi permanente. Depuis quelques décennies, seuls quelques programmes ont offert des emplois subventionnés permanents aux chômeurs, mais au bout de quelques années les plus anciens de ces programmes ont cessé d'admettre de nouveaux arrivants. Les stratégies récentes sont plus prudentes et mieux étudiées, mais elles n'évitent pas encore tous ces risques.

Les fortes variations d'un pays à l'autre des taux d'invalidité, de préretraite, d'activité féminine (chapitre 2) et d'emploi total (chapitre 5) indiquent qu'en prenant les mesures adéquates on peut encore faire beaucoup pour augmenter les taux d'emploi dans de nombreux pays. Cependant, le succès des réformes visant à réduire les taux d'inactivité dépendra beaucoup de l'existence préalable de mesures qui permettent de convertir rapidement les entrées sur le marché du travail en entrées dans l'emploi : ces réformes ne seront pas productives si elles viennent encore alourdir des mesures qui ont déjà des difficultés à contenir le chômage de longue durée. Il importe que les mesures futures soient fondées sur l'expérience, l'étude et la connaissance des difficultés rencontrées lorsqu'on a essayé de contenir le chômage tout en ayant des niveaux élevés de protection sociale, ainsi que des cas où cette conjugaison s'est dans une certaine mesure maintenue dans la durée.

Notes

1. Machin et Manning (1999) observent que la hausse du chômage constatée dans la majorité de ces pays européens après le premier choc pétrolier est liée davantage à une augmentation de la durée moyenne du chômage qu'à une augmentation des entrées dans le chômage.
2. Corak et Heisz (1996) préconisent aussi de mesurer la durée en termes de durée moyenne complète de chômage mais (contrairement à Karr, 1997, qui la mesure pour les individus en cours de chômage) leur mesure porte sur des cohortes d'individus dont l'épisode de chômage commence en même temps. Cette mesure serait sensible à la fréquence des périodes très courtes, qui n'ont qu'un faible impact sur le taux de chômage total.
3. Le graphique 4.2 porte sur deux années, 1990 et 2000, qui dans la plupart des pays ont été précédées d'assez longues périodes de croissance de l'emploi. Dans les séries chronologiques, un graphique qui illustre le chômage en fonction de la durée moyenne du chômage selon la mesure classique présente des « boucles », parce qu'au début d'une récession le chômage de courte durée augmente. Corak et Heisz (1996) montrent qu'il y a une relation presque linéaire entre le chômage et leur mesure de la durée complète des épisodes de chômage (voir note 2).
4. Au Canada en 1999, 9 % des chômeurs étaient des chômeurs de longue durée, mais 34 % n'avaient pas été occupés l'année précédente. Ce dernier chiffre a beaucoup augmenté depuis les années 80 ; cela peut correspondre à des difficultés plus grandes pour intégrer ou réintégrer le marché du travail ou à des changements institutionnels encourageant davantage de Canadiens sans emploi à rechercher du travail (Bédard *et al.*, 2000).
5. Voir Schwartz *et al.* (2001) pour des données d'enquête plus récentes sur les utilisateurs fréquents de l'assurance-emploi.
6. D'après les chiffres de 1984 au Royaume-Uni, 58 % des personnes au chômage depuis moins de six mois et 40 % des individus au chômage depuis plus de 12 mois sont retournés au chômage dans l'année, mais en 1990 ces deux pourcentages convergeaient aux alentours de 50 %. La stratégie du « Nouveau départ » (Restart strategy) mise en place entre 1986 et 1990 a augmenté le rythme auquel les chômeurs de longue durée sortaient du chômage (dans certains cas en entrant dans un programme du marché du travail).
7. Selon Winter-Ebmer et Zweimuller (1992), il est bien connu que la durée de chaque épisode est inversement proportionnelle au facteur de répétition.
8. Winter-Ebmer et Zweimuller intègrent dans leurs régressions certaines variables de contrôle, mais néanmoins, l'autocorrélation des expériences de chômage d'un individu qu'ils observent peut tenir à des changements (de situation personnelle ou professionnelle) qui augmentent le risque de chômage de l'individu pour plusieurs années, plutôt qu'à un lien de cause à effet entre les antécédents de chômage et le chômage futur.
9. Le niveau de l'allocation spécifique de solidarité augmente de 44 % pour les chômeurs de 55 ans et plus, qui peuvent par ailleurs demander à être exemptés de l'obligation de recherche d'emploi (voir la page *indemnisation du chômage* sur www.service-public.fr). En Espagne, les allocations d'assistance-chômage sont limitées en durée pour les travailleurs de moins de 52 ans. On trouvera un aperçu concis des dispositions relatives aux allocations dans les pays de l'Union européenne sur le site www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc2001/missoc_238_en.htm et les pages correspondantes. En Australie, une allocation « d'âge mûr » exemptant les intéressés de l'obligation de recherche d'emploi a été créée en 1994, et en 1999 le nombre d'indemnités de chômage versées au groupe d'âge concerné, 60-64 ans, avait augmenté de 85 % par rapport aux autres groupes d'âge (OCDE, 2001*b*). La causalité inverse pourrait également expliquer les corrélations entre pays, à savoir qu'un chômage élevé parmi les travailleurs âgés tend à leur ouvrir des dispositifs d'allocation plus généreux. Brunet et Richet-Mastain (2002) étudient les faibles taux de recrutement des travailleurs âgés en France.
10. Il existe en Italie et en Espagne des incitations non monétaires à s'inscrire au chômage : notamment des tarifs privilégiés pour les transports en commun et l'admissibilité à des subventions à l'embauche. Ce sont les seuls pays de l'Union européenne où plus de 80 % des jeunes adultes (de 20 à 24 ans) habitent chez leurs parents, selon une série limitée de données de 1987 citée par Fernandez Cordón (2001), ce qui suggère que la garantie de revenu des parents remplace les prestations monétaires.
11. Dans l'espace économique européen, 76 % des chômeurs sont inscrits et le mode le plus courant de recherche d'emploi passe par le Service public de l'emploi (75 % des chômeurs) (Eurostat, 2001). Un

grand nombre de personnes inscrites au chômage ou qui perçoivent une allocation chômage ne sont pas chômeurs selon la définition de l'enquête sur les forces de travail (voir OCDE, 2001b, note 141), et l'action du Service public de l'emploi concerne aussi ce groupe. Certaines estimations anciennes (OCDE, 1998) indiquent que le nombre des allocataires est faible (moins de la moitié du nombre de personnes au chômage) au Japon, aux États-Unis, en Grèce, au Portugal et probablement en Espagne (la couverture des prestations a probablement augmenté au Portugal et en Espagne avec l'introduction de nouvelles allocations d'assistance). La couverture des prestations est faible également en Corée et en Italie et pratiquement nulle en Turquie et au Mexique.

12. Woodbury et Rubin (1997) présentent un certain nombre de raisons de soumettre la prorogation des prestations à des critères rigoureux d'admissibilité et de recherche d'emploi, tout en remarquant que leur validité reste discutable.
13. Beaucoup d'études ont essayé de déterminer dans quelle mesure l'effet négatif de « dépendance à la durée » (baisse du taux mensuel de sortie du chômage en fonction de la durée de celui-ci) est dû à une « hétérogénéité non observée ». (On trouve dans AM, 2000, encadré 6.7, un calcul illustratif de ce phénomène, et une recherche sur Internet aboutit à de nombreux documents qui appliquent la notion de « unobserved heterogeneity ».) Par exemple, les données qui ne font pas la distinction entre un licenciement temporaire et un licenciement permanent – ce qui est une forme d'hétérogénéité – donnent une fausse impression de l'importance de l'effet de dépendance négatif (Jensen et Svarer, 2001). Jansson (2002), citant des données américaines et danoises, observe que les taux de risque de [sortie du chômage] vers de nouveaux emplois sont pratiquement horizontaux. Lacroix (1999) ne trouve pas d'effet de dépendance négatif chez les bénéficiaires d'allocations à Terre-Neuve, compte tenu des formes observées d'hétérogénéité. La dépendance négative, si elle existe, semble représenter une tendance faible qui peut être inversée par des politiques du marché du travail : on a observé une dépendance positive à la durée en Suède (lorsque la durée des allocations était limitée à 60 semaines) et au Danemark (où au bout d'un certain temps le versement des allocations est subordonné à la participation à un programme).
14. Dans certains pays, les analystes soulignent l'importance d'un groupe de chômeurs de longue durée très difficiles à placer qui ont besoin d'aide de la part de plusieurs services publics (par exemple aussi bien de travailleurs sociaux que de conseillers pour l'emploi). Ce souci semble s'exprimer d'autant plus lorsque le chômage de longue durée descend en dessous de 1 % de la population. En Australie et aux Pays-Bas, où l'on soumet les demandeurs d'emploi à des évaluations en vue de les diriger sur des prestataires d'aide intensive sous contrat, environ 0.1 % de la population d'âge actif est orientée vers des programmes spéciaux (le programme de soutien individualisé qui s'attaque aux difficultés individuelles graves en Australie, « l'activation sociale » qui propose des activités non rémunérées mais socialement utiles aux Pays-Bas) pour les personnes qui sont au chômage (plutôt que pour les handicapés) mais qui d'après les évaluations ont peu de perspectives immédiates d'emploi normal (par exemple les alcooliques).
15. Les graphiques de Gerfin et Lechner (2001) pour la Suisse et de Sianesi (2002) pour la Suède illustrent ce schéma, où les taux d'emploi des participants à un programme tombent en dessous de ceux des non-participants pendant la durée du programme, puis les rattrapent partiellement ou totalement dans l'année qui suit.
16. « Une activation dès le début de la période de chômage risque d'orienter l'intéressé vers des programmes d'amélioration de l'employabilité plutôt que vers l'emploi. C'est particulièrement vrai pour les groupes de chômeurs qui ont de grandes chances de trouver un emploi sans avoir à participer à un programme. » (AM, 2000). Voir aussi Raisanen (2001).
17. Voir Holmlund (1998). Dormont *et al.* (2001) et Fougère (2001) font état de phénomènes analogues en France.
18. Exceptionnellement, en Irlande (comme naguère au Royaume-Uni) le taux à long terme de l'allocation d'assistance-chômage (versée après 15 mois) est légèrement plus élevé que le taux à court terme.
19. Les avantages du *workfare* ciblé sur les chômeurs de longue durée par rapport à une stratégie de simple diminution des taux de remplacement, devraient être importants si l'on veut justifier de son coût, beaucoup plus élevé. Obliger les demandeurs d'emploi à participer à des programmes pour l'emploi peut soulever des critiques mais rencontre aussi un soutien dans l'opinion (voir notamment le passage consacré dans OCDE, 2001b aux évaluations du programme Work for the Dole). Martin et Grubb (2001) font état de données qui montrent les effets de motivation, les individus ayant tendance à sortir du chômage vers le moment où ils doivent participer à un programme – et souvent avant.
20. OCDE (2000, chapitre 4) décrit les conditions d'admission aux prestations dans un certain nombre de pays.
21. L'idée que rendre les obligations progressivement plus strictes aboutit à un équilibre plus favorable entre les effets d'incitation à la recherche d'emploi et les coûts des programmes et les effets de désutilité est un argument qui milite contre le profilage, dans la mesure où cela débouche sur l'application d'obligations et l'engagement de coûts dès le début de l'épisode de chômage.

22. Lalive *et al.* (2000) constatent qu'en 1998 et 1999, après expiration de la période de droits non soumis à conditions, le taux d'entrée des chômeurs masculins dans les stages de formation a augmenté de 47 % et leur taux d'entrée dans les programmes pour l'emploi de 80 %. La participation à un programme était souvent limitée à un programme unique (de six mois, voire moins), et non continue jusqu'à la fin des deux ans de droits.
23. Cet assouplissement a été encouragé par la conclusion d'une évaluation selon laquelle il est souvent plus efficace d'orienter tôt les chômeurs vers des programmes d'emploi temporaire que de le faire au bout de sept mois (SECO, 2000).
24. Dans les projets pilotes britanniques, on a constaté que si à l'aide d'un modèle statistique on sélectionnait les 10 % des nouveaux chômeurs clients du service de l'emploi ayant les plus grandes probabilités estimées de rester au chômage, 65 % d'entre eux n'entraient pas en fin de compte dans un chômage de longue durée : cette méthode n'a permis d'identifier que 19 % des clients qui sont effectivement devenus chômeurs de longue durée (Wells, 1998). Avec un autre modèle, Payne et Payne (2000) ont trouvé que les 9 % des nouveaux demandeurs ayant les plus fortes probabilités prédites sont effectivement devenus chômeurs de longue durée dans 52 % des cas, mais que 23 % des autres nouveaux demandeurs sont également devenus chômeurs de longue durée. Berger *et al.* (2001) considèrent qu'une prédiction exacte est possible, mais que la plupart des systèmes de profilage des États américains n'utilisent pas suffisamment de variables exogènes pour y parvenir.
25. Selon Martin et Grubb (2001), les résultats de deux importantes études de l'impact des mesures d'activation montrent que les impacts proportionnels sur les taux de sortie du chômage vers l'emploi ne varient pas systématiquement avec le niveau de désavantage. Cela impliquerait que l'impact absolu (c'est-à-dire l'augmentation en points de pourcentage) sur les taux de rentrée dans l'emploi tend à être plus faible pour les groupes plus défavorisés.
26. Dans l'évaluation rapportée par Eberts (2001), les bénéficiaires d'aide sociale étaient orientés vers trois agences pour l'emploi différentes soit au hasard (groupe témoin) soit selon leur probabilité prédite de retour à l'emploi. Les individus présentant la plus faible employabilité estimée étaient orientés vers l'agence Goodwill, qui offrait le plus grand nombre d'heures d'évaluation et de programmation de l'employabilité, et dont l'approche visait à aider les personnes ayant le moins de compétences employables. Les personnes les plus employables étaient, quant à elles, orientées vers une agence (Behavioral Foundation) assurant des services dont chaque intéressé décide lui-même l'orientation et le rythme. Ce mode de répartition a permis d'augmenter les résultats moyens sur le plan de l'emploi d'un pourcentage estimé à 25 % par rapport à ceux du groupe témoin (c'est-à-dire de les faire passer d'environ 12 % à 15 %), essentiellement parce que pour les groupes à faible probabilité, Goodwill obtenait des résultats nettement meilleurs que les autres agences. Cela dit, il s'agissait là d'un programme pilote évalué sur un échantillon relativement restreint.
27. De Koning *et al.* (2000) décrivent les modèles économétriques estimés utilisés pour calculer les notes de profilage aux Pays-Bas dans les années 90 : région, éducation, origine et âge étaient les facteurs les plus importants qui déterminaient la probabilité d'une personne à devenir chômeur de longue durée. Toutefois, les procédures de profilage ont été modifiées depuis.
28. Les restrictions quant aux variables autorisées dans les modèles de profilage existent aussi dans l'Union européenne, où de nombreux pays interdisent d'enregistrer dans une base de données des caractéristiques « immatérielles » ou des attitudes, en raison de leur effet stigmatisant. C'est pourquoi les informations concernant l'alcoolisme, etc., doivent être tenues séparées. Il n'y a pas de doute que les dépendances ou les facteurs de motivation ont un fort impact sur la réinsertion. Une façon d'atténuer la difficulté est d'affecter les demandeurs d'emploi récurrents toujours au même conseiller (PLS Ramboll, 2001a).
29. Certaines modifications récentes de la politique appliquée devraient contribuer à réduire le problème de l'inexactitude des réponses des demandeurs d'emploi : certains nouveaux clients (travailleurs âgés, parents, aborigènes et anciens détenus) sont maintenant adressés pour un entretien complémentaire d'évaluation à un conseiller personnel qui peut, le cas échéant, revenir sur la note JSCI initiale (FACS, 2002).
30. Il semble qu'aux États-Unis certains agents des services de l'emploi des États hésitent à orienter certains travailleurs vers des programmes plus intensifs, parce que le fait d'obliger certains demandeurs à participer à davantage de services que d'autres pourrait être considéré comme injuste (OCDE, 1999, p. 136, p. 142). Toutefois, les études montrent que la satisfaction des clients est plus grande lorsqu'on met au point des plans de services individualisés et que l'on propose des services plus intensifs, comme le recommande l'Administration fédérale de l'emploi et de la formation (Wandner et Messenger, 1999).
31. Les services suédois de l'emploi peuvent également placer le chômeur dans la catégorie « inapte au travail » (OCDE, 2001a, p. 84).
32. La détermination des « caractéristiques de placement » en Allemagne a souvent lieu assez tôt dans la période de chômage, mais la pratique varie selon le lieu. L'obligation légale de procéder à une évaluation n'intervient qu'au bout de six mois de chômage (PLS Ramboll, 2001b).

33. Dans le prolongement des conclusions de Winter-Ebmer et Zweimuller (1992), Le et Miller (2001) constatent qu'un modèle de prévision qui attribue un poids élevé aux variables relatives aux antécédents de l'individu sur le marché du travail permet de faire une bonne prédiction du nombre de semaines de recherche de travail pour l'année civile suivante. Ils observent que ce sont les antécédents les plus récents de l'individu qui comptent le plus : une variable synthétisant la performance de l'individu sur le marché du travail depuis sa sortie de l'enseignement à plein-temps n'est guère significative. Ainsi, c'est en n'utilisant les antécédents de l'individu que sur les années les plus récentes qu'on pourrait gagner en précision dans la prévision. Leur étude utilise des données rétrospectives autodéclarées, et il faudrait peut-être les confronter aux données administratives, étant donné la faible corrélation entre ces deux sources de données australiennes (OCDE, 2001*b*).
34. Roed et Nordberg (2001) ont également constaté que les taux de rappel étaient supérieurs pour les personnes qui bénéficiaient d'allocations de chômage élevées, ce qui « confirme l'hypothèse du contrat implicite et suggère que les entreprises qui licencient fréquemment choisissent pour cela les travailleurs qui peuvent prétendre à des allocations élevées... il semble qu'alors que les périodes de chômage ordinaires s'expliquent essentiellement par le comportement de l'individu en matière de recherche d'emploi, les périodes de chômage avec rappel s'expliquent largement par le comportement de l'entreprise (c'est-à-dire par un contrat implicite entre le travailleur et l'entreprise) ». Cela dit, Winter-Ebmer (2002) considère que les contrats implicites influent aussi sur les licenciements permanents de travailleurs âgés qui peuvent avoir droit à des allocations jusqu'à l'âge de la retraite.
35. A mesure que croît la durée de cotisation, le ratio de la durée d'allocation à la durée de cotisation augmente en France (où 14 mois de cotisation peuvent être suivis de 30 mois d'allocation) et légèrement aussi en Grèce ; il est constant en Allemagne et en Espagne ; et il baisse en Autriche (la durée des droits passe à 39 semaines seulement après six ans de cotisation). Au Canada, aux États-Unis, au Japon et aux Pays-Bas, les calendriers sont relativement complexes. Dans la plupart des autres pays, le ratio diminue rapidement, puisque la durée potentielle d'allocation ne varie pas du tout en fonction de la durée de cotisation.
36. Certaines statistiques administratives ne tiennent pas compte des interruptions brèves de la période de chômage. CCE (2001) considère comme exceptionnelle la règle belge selon laquelle les interruptions de chômage de moins de trois mois ne sont pas comptées comme des sorties du chômage inscrit. Au Danemark, les chômeurs de longue durée sont définis comme étant les personnes qui ont été au chômage pendant plus de 80 % de l'année. L'analyse des politiques a aussi mis l'accent sur le « groupe marginal » de ceux qui ont été au chômage plus de 70 % du temps (ou soit au chômage soit dans un programme plus de 80 % du temps) sur une période de trois ans (FM, 1997 ; AM, 2000).
37. OCDE (1994*a*, tableau S) donnait des statistiques du taux de chômage de longue durée d'après les fichiers d'inscription pour sept pays d'Europe : le taux de chômage de longue durée était toujours plus faible dans les données d'inscription que dans les données d'enquête sur la population active, et les disparités étaient même de plus de 10 points en Allemagne, en Irlande et au Royaume-Uni. Teasdale (1998) observe cette disparité dans les données britanniques longitudinales. En Allemagne, les personnes interrogées dans le cadre de « l'enquête sur la structure du chômage au début de 2000 » tendent à négliger les interruptions dues à une maladie ou au non-pointage au service de l'emploi (d'après les autorités nationales). Selon Karr (1997), la durée du chômage qui ressort des réponses au questionnaire est forcément toujours plus longue que la durée du chômage inscrit, parce que les personnes interrogées ne considèrent pas les périodes de maladie ou d'absence de pointage comme des interruptions du chômage. Cela dit, certains facteurs pourraient aboutir à un résultat contraire ; par exemple, le travail à temps partiel interrompt l'épisode de chômage dans les données des enquêtes sur la population active, mais il peut être compatible avec la poursuite du chômage dans les données des fichiers d'inscription, et les politiques de certains pays (notamment l'Australie et la France) l'encouragent.
38. Selon Eurostat (1987), les personnes qui sont en stage pour améliorer leurs qualifications ne sont plus classées parmi les chômeurs inscrits sauf si (au Danemark, en Espagne, en Grèce, en Italie, au Luxembourg et aux Pays-Bas) les participants continuent de percevoir l'allocation de chômage ou si le stage a lieu dans un centre du SPE. Les personnes placées dans un emploi subventionné ne sont pas comptées parmi les chômeurs inscrits.
39. OCDE (1993) constate qu'il s'est avéré très difficile de mettre fin aux emplois « temporaires » créés et qu'on ne souhaite pas renouveler ce type d'expérience.
40. En Suède, la forte augmentation de la proportion des chômeurs indemnisés qui a précédé la récession du début des années 90 pourrait bien être due à la déréglementation et à la généralisation de l'utilisation de contrats de durée déterminée (OCDE, 1994*b*, p. 219). En Italie, les demandes d'allocation chômage assorties de conditions allégées (pour les personnes employées entre trois et six mois de l'année) ont plus que doublé entre 1991 et 1999, et cette dernière année elles ont représenté plus de la moitié de la dépense totale consacrée aux allocations de chômage ordinaires (c'est-à-dire un quart de la dépense correspondant à tous les types de prestations de chômage : les effectifs d'allocataires pour raison de licenciement économique, CIG et mobilité, baissent depuis 1994). La croissance de la main-d'œuvre temporaire, en créant

un flux continu de personnes ayant acquis des droits à prestation, a probablement contribué à cette situation (MLPS, 2000). Comme on l'a vu à la section 1.C, ces demandes sont souvent répétées.

41. Les emplois saisonniers posent un problème analogue. Quelques pays (Australie, France et Norvège) ont défini des comportements de travail saisonnier qui ne donnent pas droit à des prestations de chômage. En Australie, depuis 1999, les personnes qui ont effectué un travail saisonnier à haut salaire dans les six mois précédents leur demande d'indemnisation doivent dépenser le salaire en question avant d'avoir accès aux allocations. Ces définitions semblent assez difficiles à mettre en pratique. En revanche, la législation sur les allocations ne comporte généralement pas de clauses particulières relatives à l'emploi sur contrat de durée déterminée.
42. En Belgique, le dispositif qui permet aux collectivités locales d'employer les bénéficiaires du Minimex suffisamment longtemps pour qu'ils acquièrent des droits aux allocations de chômage est officiellement codifié à l'article 60 de la loi de 1976 qui régit l'aide sociale. Au Canada, les programmes pour l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale semblent payer des cotisations à l'assurance-emploi : par exemple, dans l'Île du Prince Édouard, « le personnel social effectue maintenant davantage de suivi pour s'assurer que les bénéficiaires de l'aide sociale acquièrent des droits à l'assurance-emploi en les plaçant dans des programmes d'amélioration de l'emploi et de création directe d'emplois » (publish.uwo.ca/~pomfret/wtw/html/provsun/phase2.html). En Allemagne, on estime à 46 % des bénéficiaires de l'aide sociale qui sont dans un programme du marché du travail ceux qui ont un emploi au titre d'un contrat avec assurance d'une durée en général d'un an, ce qui les qualifie pour l'assurance-chômage. En Suisse, en décembre 1998, la ville de Genève employait 310 personnes en fin de droits dans des emplois temporaires d'une durée maximum de 12 mois (www.ville-ge.ch/geneve/chomage/f_action.htm), ce qui est la durée minimum de cotisation pour la réouverture des droits à l'assurance-chômage. En Finlande, également, les municipalités peuvent donner aux personnes en fin de droits un emploi suffisant (en plus des emplois offerts par les programmes nationaux du SPE) pour rouvrir leurs droits à l'allocation.
43. En 2000, l'Allemagne a adopté à cet effet une loi sur l'amélioration de la coopération entre les services de l'emploi et les services de l'aide sociale.

Annexe 4.A

**Données relatives à la variable « Statut principal d'activité »
du tableau 4.2**

La variable « Statut principal d'activité » d'Eurostat comprend les catégories suivantes :

- Exerce un emploi ou une activité, y compris les travaux non rémunérés pour une entreprise ou une affaire familiale, un apprentissage ou un stage rémunéré, etc.
- Chômeur.
- Élève, étudiant, en formation, travailleur non rémunéré.
- A la retraite ou à la retraite anticipée ou a cessé son activité.
- En invalidité permanente.
- Au service militaire obligatoire.
- Effectue des tâches domestiques.
- Autre personne sans activité.
- Sans objet (enfants de moins de 15 ans).

Les lignes directrices données aux pays par Eurostat (1998) précisent que :

« Le “statut principal d'activité” indique le statut d'activité de chacun tel qu'il le perçoit ; par exemple, il identifie les étudiants qui effectuent des petits boulots et s'associent avec d'autres étudiants plutôt qu'avec les autres salariés ». La plupart des États membres de l'Union européenne ont une question unique qui suit de plus ou moins près la liste ci-dessus. Les lignes directrices demandent qu'elle soit placée après les principales questions relatives à la « situation au regard de l'emploi selon les définitions du BIT » qui servent à classer les intéressés comme ayant un emploi, étant au chômage ou inactifs. Dans la pratique, toutefois, certains pays font l'inverse, ce qui peut avoir une influence sur les résultats.

En principe, le chômage de longue durée doit être un sous-ensemble de la catégorie « chômeur » de la variable « Statut principal d'activité ». Une vérification montre qu'il n'y a que peu de chevauchement avec les autres catégories de cette variable. Les chevauchements les plus importants pour les hommes de 25 à 54 ans concernent les catégories : « exerce un emploi » (République tchèque), « étudiant » (Suède) et « autres personnes sans activité » (Belgique), et dans tous les cas aux environs de 0.3 % de la population d'âge actif.

Annexe 4.B

Transitions des situations au regard de l'emploi dans les données du Panel communautaire des ménages

Les « biais de raccord » (*seam effects*) sont un phénomène bien connu dans les données d'enquête, lorsqu'on demande aux personnes interrogées de rappeler des événements passés. Celles-ci déclarent souvent une situation inchangée au regard de l'emploi sur toute la période de référence remontant jusqu'à la date de l'entretien précédent, de sorte que les transitions sont enregistrées comme intervenant juste après cette date. La recherche cognitive montre que les personnes interrogées oublient des informations dans l'intervalle entre deux réponses, et que leur déclaration présente un biais lorsqu'elles ne peuvent plus se rappeler les vraies réponses (Rips *et al.*, 2000). Les personnes interrogées peuvent même ne pas avoir de base valable pour indiquer le détail des variations de leur situation mois par mois, lorsque les catégories de l'enquête ne correspondent pas vraiment à la réalité telle qu'elles la perçoivent, notamment parce qu'elles exerçaient un travail informel tout en cherchant un emploi, mais les questions de l'enquête ne distinguent pas cette catégorie.

Dans le PCM, les enquêtes se font sur le terrain entre mars et septembre et il est demandé aux individus de se rappeler de leur situation à l'égard de l'emploi mois par mois au cours de l'année civile précédente, de sorte que la présence de biais de raccord au début et à la fin des années civiles n'est pas surprenante (Fisher *et al.*, 2000). L'analyse que nous faisons ici porte sur les données du Panel communautaire des ménages pour les années 1994 à 1997 (vagues 2 à 5 de l'enquête, 1995 à 1998). Tous les épisodes de chômage de longue durée (12 mois consécutifs et plus) ont été identifiés et l'on a examiné la distribution de ces épisodes par mois de début et mois de fin (en laissant de côté les débuts/fins de janvier 1994 et décembre 1997, où les observations sont tronquées). Le tableau 4.B.1 montre la fréquence relative du mois de janvier indiqué comme début et du mois de décembre indiqué comme fin dans les données non pondérées.

Seules les données britanniques et françaises enregistrent une fréquence (presque) égale des transitions pour tous les mois de l'année. Dans les pays où les ratios du tableau 4.B.1 sont supérieurs à 11, plus de la moitié des entrées et des sorties du chômage de longue durée ont été déclarées se produire en janvier. Les taux de transition sont assez régulièrement distribués sur les mois restants, avec une légère augmentation dans les mois d'été et immédiatement après (juillet à octobre). Une conséquence importante des biais de raccord est que

Tableau 4.B.1. **Fréquence relative en fin d'année des débuts et fins des épisodes
de chômage de longue durée dans les données du PCM**

	Ratio des débuts des épisodes de chômage de longue durée en janvier 1995, 1996 et 1997 sur la moyenne des débuts des épisodes les 11 mois précédents	Ratio des fins des épisodes de chômage de longue durée en décembre 1994, 1995 et 1996 sur la moyenne des fins des épisodes les 11 mois suivants
Autriche	3.4	10.9
Belgique	12.3	23.0
Danemark	8.0	15.4
France	2.2	1.8
Allemagne	7.8	3.8
Grèce	15.8	43.4
Irlande	8.0	6.3
Italie	22.8	28.1
Portugal	6.6	15.3
Espagne	18.6	21.9
Royaume-Uni	0.7	1.2
PCM^a	9.7	15.6

PCM : Panel communautaire des ménages.

a) Moyenne non pondérée des pays ci-dessus.

Source : Calculs de l'OCDE établis sur la base du Panel communautaire des ménages vagues 2 à 5.

Tableau 4.B.2. Taux de chômage moyen et fréquence du chômage de longue durée dans les données du PCM comparés aux données de l'enquête sur les forces de travail^a

	Taux de chômage			Part du chômage de longue durée dans le chômage total		
	Enquête communautaire sur les forces de travail ^b	PCM (repondéré)	Différence	Enquête communautaire sur les forces de travail ^b	PCM (repondéré)	Différence
Autriche	4.1	5.0	0.9	25.1	29.5	4.4
Belgique	9.8	14.4	4.6	60.6	66.4	5.8
Danemark	7.0	10.3	3.3	28.4	46.8	18.3
France	12.2	10.2	-2.0	38.9	45.3	6.4
Allemagne	8.9	9.6	0.8	47.7	46.2	-1.6
Grèce	9.4	10.0	0.7	53.6	36.1	-17.4
Irlande	12.1	14.8	2.7	60.6	67.3	6.7
Italie	11.6	15.4	3.9	64.3	55.2	-9.1
Portugal	7.1	7.4	0.3	50.7	37.8	-13.0
Espagne	22.5	22.4	-0.1	53.0	40.3	-12.7
Royaume-Uni	8.4	5.8	-2.6	41.9	37.6	-4.3
Moyenne^c	10.3	11.4	1.1	47.7	46.2	-1.5
Médiane^d	9.4	10.2	0.8	50.7	45.3	-1.6

PCM : Panel communautaire des ménages.

a) Moyenne non pondérée 1994-97.

b) Taux de chômage standardisés de l'OCDE.

c) Moyenne non pondérée des pays ci-dessus.

d) Médiane non pondérée des pays ci-dessus.

Source : PCM vagues 2 à 5 ; taux de chômage standardisés des statistiques trimestrielles de l'OCDE sur la population active et base de données de l'OCDE sur la durée du chômage.

– quand la personne qui déclare être au chômage chaque mois de l'année est classée comme chômeur de longue durée pour la première fois en décembre – le total des chômeurs de longue durée est en moyenne plus élevé d'un tiers en décembre par rapport aux autres mois.

Afin de minimiser des biais dus à l'inclusion de réponses des personnes interrogées qui ne déclarent pas de façon exacte les transitions on a appliqué trois facteurs de pondération : l'un (souvent bien au-dessous d'1) pour les déclarations avec un épisode de chômage de longue durée qui commence en janvier ou se termine en décembre, un deuxième (souvent bien au-dessus d'1) pour les déclarations avec un ou plusieurs épisodes de chômage de longue durée qui commencent ou se terminent uniquement dans d'autres mois et un troisième (près d'1) pour toutes les autres déclarations. Ces facteurs de pondération étaient calculés pour chaque pays de sorte qu'après repondération les ratios du tableau 4.B.1 prenaient la valeur 1 (en moyenne, pour les débuts et fins de période) par construction, avec les mois totaux de chômage et les mois totaux de chômage de longue durée dans l'échantillon inchangés.

Le tableau 4.B.2 compare les taux de chômage et les fréquences du chômage de longue durée du Panel communautaire des ménages aux données similaires des enquêtes de population active. Les taux de chômage du Panel communautaire des ménages sont légèrement plus élevés que les taux de chômage normalisés en moyenne, et la corrélation internationale entre les taux du PCM et ceux des enquêtes sur les forces de travail est élevée (encore qu'elle diminue considérablement si l'on exclut l'Espagne). Les données (repondérées) du PCM relatives à la fréquence du chômage de longue durée sont proches des estimations des enquêtes sur les forces de travail en moyenne, mais avec de grandes disparités au niveau des pays : ainsi, le taux de chômage de longue durée du PCM est plus élevé au Danemark, et plus faible dans les quatre pays d'Europe méridionale.

Annexe 4.C

Utilisation des techniques de profilage statistique dans les pays Membres de l'OCDE

Tableau 4.C.1. Techniques de profilage statistique dans les pays Membres

	Détection précoce des chômeurs de longue durée	Choix des interventions en prévention du chômage de longue durée	Le profilage statistique est-il utilisé pour prédire les situations futures ? Sinon, pourquoi ?
Australie	Au moyen de l'instrument de classification des demandeurs d'emploi (JSCI). La note JSCI est la somme pondérée de 18 facteurs, notamment durée du chômage, âge, niveau d'instruction, expérience professionnelle récente, statut d'aborigène, localisation géographique, handicap/pathologie, maîtrise de la langue anglaise, littératie. Les agents de Centrelink posent une série de questions structurées pour obtenir des informations sur les 18 facteurs.	Le JSCI sert à diriger les demandeurs d'emploi admissibles au <i>Job Network</i> soit sur une formation à la recherche d'emploi, soit sur une aide intensive. Certaines des questions structurées servent de « déclencheurs » d'une évaluation plus approfondie par le Centrelink. Cependant, les agents du <i>Job Network</i> sont responsables de l'évaluation détaillée des besoins des demandeurs d'emploi.	Le JSCI a été mis au point en fonction d'une analyse statistique de détection des facteurs qui accroissent la probabilité de rester au chômage pendant plus de 12 mois, à partir de données-système sur 1995 et 1996, et d'une enquête par correspondance réalisée en 1997 pour déterminer la situation ultérieure au regard de l'emploi. Les poids ont été réestimés avec effet dès 2002. L'évaluation complémentaire du JSCI peut être utilisée pour attribuer les points. Un psychologue peut dans des cas exceptionnels passer outre à la note JSCI.
Autriche	Les personnes au chômage depuis 3 mois et certaines catégories particulières (jeunes sortant d'écoles spéciales, femmes ayant des problèmes de garde d'enfants, personnes handicapées) sont automatiquement orientées vers la zone de conseil. Mais le plus important sont les évaluations par les conseillers (à l'aide d'un manuel d'entretiens) et les besoins des clients. Les souhaits des clients et leur durée de recherche d'emploi sont également pris en compte.	La zone des services donne un dossier d'information de base et aide à la recherche d'emploi tous les chômeurs : ceux qui ont été orientés vers la zone de conseil reçoivent aussi un soutien intensif. Le conseil individualisé porte sur de nombreux aspects, tels qu'orientation professionnelle, solution pour la garde d'enfant, soutien externe individualisé, mesures d'activation, programmes de formation et d'emploi.	N'est pas utilisé, parce que les seuls critères « précis » de détection de risque de chômage de longue durée sont les handicaps, et, dans le cas des jeunes, l'absence de formation. Sinon, les principales causes de risque plus élevé sont le manque de « compétences polyvalentes » ainsi que la situation personnelle, le caractère et les comportements. Ces facteurs ne figurent pas dans les données mais peuvent facilement être repérés par les conseillers et au cours de la gestion individualisée.
République tchèque	La législation définit un certain nombre de catégories qui doivent faire l'objet d'une attention particulière des services de l'emploi : les jeunes qui n'ont pas poursuivi les études au-delà de la scolarité obligatoire, les personnes qui ont à charge des enfants de moins de 15 ans, les demandeurs d'emploi victimes de licenciements collectifs, les personnes de plus de 50 ans et les personnes au chômage depuis plus de six mois.	Les principales interventions sont : la reconversion, les emplois d'utilité sociale, l'aide à l'établissement d'un travail indépendant, les ateliers protégés, et les stages pour les jeunes : cela varie selon le groupe à risque (par exemple, ateliers protégés pour les handicapés). Avant toute orientation, le demandeur d'emploi doit avoir été adressé à une consultation individuelle, un club d'emploi ou un centre d'évaluation spécialisé.	La durée du chômage et sa répétition sont des caractéristiques importantes des demandeurs d'emploi difficiles à placer, mais ce ne sont pas les seules. Les interventions sont déterminées par le service local de l'emploi en fonction de la situation concrète du marché du travail local et de la probabilité de placement des chômeurs de longue durée.

Tableau 4.C.1. **Techniques de profilage statistique dans les pays Membres (suite)**

	Détection précoce des chômeurs de longue durée	Choix des interventions en prévention du chômage de longue durée	Le profilage statistique est-il utilisé pour prédire les situations futures ? Sinon, pourquoi ?
Danemark	Les services régionaux du marché du travail surveillent ce marché et définissent les groupes cibles en fonction de la situation. Les caisses d'assurance-chômage donnent au SPE la liste des personnes appartenant au groupe cible. A partir de 2001, on met davantage l'accent sur la sélection individuelle en fonction d'un entretien au bout de trois mois de chômage. Dans deux régions, le SPE utilise des questionnaires proforma pour les entretiens, de façon à identifier davantage de caractéristiques (essentiellement « immatérielles », telles que motivation, souhaits irréalistes).	Sur la base des entretiens qui ont lieu entre 3 et 6 mois, on établit dans la majorité des cas un plan d'action individualisé.	Le manque de données fiables et de méthodes applicables pour calculer le risque de chômage de longue durée a été le principal obstacle à un profilage statistique. Une méthode basée sur les taux de risque, sous l'angle de l'analyse de la durée en fonction des caractéristiques et des antécédents de chômage de l'individu, d'après la série de données DREAM du ministère du Travail, est actuellement testée. Cependant, des mises au point complémentaires sont nécessaires, et un système statistique ne serait utilisé qu'en complément des évaluations faites par les agents du SPE.
Finlande	Dès que possible le demandeur d'emploi est invité à un entretien où l'on établit un recensement de ses compétences et un plan personnalisé de recherche d'emploi. La participation à l'établissement de ce plan est obligatoire dans les cinq mois. A partir de 2001, le cas échéant, il peut être remplacé par un « plan d'activation » qui fait également intervenir la municipalité.	Le plan de recherche d'emploi doit être aussi concret que possible (cours de recherche d'emploi, formation professionnelle, travail subventionné, etc.). C'est un préalable à l'affectation à des mesures de réemploi.	On a beaucoup discuté du profilage des chômeurs, mais de l'avis général, le classement des clients ou la prédiction de leur situation ultérieure poserait problème aussi bien pour les agents que pour les clients. Toutefois, une méthode d'estimation de la qualité et de la quantité des services nécessaires est actuellement mise au point et sera testée au cours de l'année 2002.
France	A compter de 2001, un Plan d'action personnalisée (PAP) est établi au cours d'un entretien approfondi qui a lieu dans le mois qui suit l'inscription au chômage.	Le PAP identifie les services dont le demandeur d'emploi a besoin et tout risque potentiel de chômage de longue durée.	Deux approches sont envisagées : a) une approche statistique, utilisée pour renforcer et faciliter l'évaluation par l'agent du service de l'emploi : dans 70 % des cas environ il semble possible de prévoir le chômage de longue durée à partir des données administratives ; b) la formalisation de la procédure d'entretien.
Allemagne	Il existe au plan national des « critères de placement », qui déterminent si un chômeur est considéré comme « quelqu'un que l'on peut placer sans restriction », si « un soutien est nécessaire/utile » ou si « des mesures de qualification doivent être prises ». La loi AQTIV envisage à compter de 2002 une procédure de « profilage » au début du chômage afin de recenser les points forts et les points faibles du demandeur d'emploi et de déterminer son risque de chômage de longue durée.	Les « critères de placement » sont le point de départ d'un classement des chômeurs selon le type de service dont ils ont besoin. Au bout de 6 mois, le service de l'emploi doit déterminer, avec le chômeur, par quelles mesures, prestations ou efforts personnels, il peut éviter le chômage de longue durée. La procédure de « profilage » prévue par la loi sur l'emploi débouchera sur une stratégie individuelle de placement qui fera l'objet d'une convention d'insertion.	Il n'y a pas de procédure de prévision à l'échelle nationale, mais un certain nombre de régions testent actuellement des techniques dans ce sens. La loi AQTIV prévoit une procédure fiable et uniforme d'identification du risque de chômage de longue durée.
Grèce	Mention est faite de la mise en place d'une « approche personnalisée ».		Pas encore élaboré.
Hongrie	Pas de méthode formelle	Les principales interventions sont : 1. Subventions pour la recherche intensive d'un emploi 2. Services du marché du travail (fournissant l'information, bourse de l'emploi, conseil pour trouver un emploi)	Pas encore élaboré.
Islande	Les personnes au chômage depuis 6 à 7 mois font un stage de 4 jours en prévention du chômage de longue durée.	Certaines mesures du marché du travail sont conçues pour des groupes particuliers, comme les femmes en zone rurale ou les jeunes.	Pas nécessaire compte tenu du faible nombre de chômeurs en Islande.
Irlande	Pas de système de détection précoce.	L'orientation sur telle ou telle mesure se fait en fonction de la durée effective du chômage.	Un projet pilote est étudié.

Tableau 4.C.1. **Techniques de profilage statistique dans les pays Membres (suite)**

	Détection précoce des chômeurs de longue durée	Choix des interventions en prévention du chômage de longue durée	Le profilage statistique est-il utilisé pour prédire les situations futures ? Sinon, pourquoi ?
Italie	Non.	Les caractéristiques individuelles des chômeurs doivent être prises en compte, en particulier le chômage de longue durée.	Non.
Japon	Non.	Non.	Non. Le chômage étant dû à des raisons extrêmement diverses, l'accent est mis sur les situations individuelles.
Corée	La subvention au réemploi s'adressait initialement aux chômeurs depuis un an ou davantage et déjà dirigés trois fois sur des emplois. Depuis 2001, tous les chômeurs de plus de 6 mois sont éligibles.	Appréciation des conseillers.	Un programme de prédiction de la probabilité de chômage de longue durée est appliqué depuis juillet 2000. Les variables utilisées sont l'âge, l'éducation, la santé, le sexe, le lien avec le chef de ménage, la situation maritale, cinq variables concernant les antécédents professionnels et trois concernant le marché du travail local. On ne dispose pas encore d'une évaluation de la validité de ces prédictions. Le système est facultatif pour les chômeurs et consultatif pour les conseillers.
Luxembourg	La détection précoce se fait au moyen du « Programme de soutien psychosocial » appliqué dans un délai de 3 mois aux jeunes et de 6 mois aux adultes.	Un soutien personnalisé est assuré par des psychologues, des enseignants, des travailleurs sociaux et des médecins.	Non. En raison du faible niveau de chômage, il est facile pour les services de l'emploi de connaître à tout moment la population inscrite.
Mexique	Les services publics de l'emploi détectent les personnes qui ont le plus de difficultés, en vue de les former à la recherche d'emploi.	L'accès aux autres programmes se fait sur demande individuelle, avec sélection selon certains critères.	Les données sont utilisées pour l'analyse globale du marché du travail, dans le but d'orienter l'action des pouvoirs publics et non de faire des prédictions individuelles. Une évaluation informatique des capacités des demandeurs d'emploi est envisagée.
Pays-Bas	Le « chance-mètre » est basée sur un questionnaire, qui comporte des instructions au conseiller sur la manière de calculer la note. Les notes classent les individus en 4 groupes. Les groupes 2 et 3 sont considérés comme susceptibles de trouver un emploi mais avec un risque de chômage de longue durée.	Pour le groupe 1 aucune intervention n'est prévue avant 6 mois de chômage. Dans les autres cas, c'est le conseiller qui détermine les mesures du marché du travail ou autres qui conviennent.	Les réponses au questionnaire sont notées comme décrit, mais on n'utilise pas de modèle économétrique.
Nouvelle-Zélande	Le conseiller saisit les réponses du demandeur d'emploi à des QCM dans le système informatique SOLO, qui calcule alors l'indicateur (SGI). Les agents peuvent passer outre cet indicateur, mais ils doivent en donner la raison. La principale différence entre SGI 1 (hautement employable) et SGI 2 (facilement employable) est la motivation de l'intéressé. Les principales différences entre SGI 3 (employable) et SGI 4 (employable avec aide) sont la capacité et les possibilités. SGI 4 est considéré comme un risque de chômage de longue durée.	Les demandeurs d'emploi de courte durée qui obtiennent une certaine note SGI peuvent être admissibles à une aide plus onéreuse (par exemple des subventions salariales). L'agent responsable effectue une deuxième évaluation pour les personnes à qui on a attribué la note SGI 4, pour aider à choisir la mesure appropriée. L'accès à des programmes spécifiques est soumis à des critères d'éligibilité établis par le ministère sur la base de certaines notations SGI, de facteurs catégoriels (âge, handicap, problèmes de littératie, etc.) et de désavantage sur le marché du travail local (évalué par l'agent responsable).	Tous les éléments du système de notation SGI ont été sélectionnés en fonction de « leur capacité à prédire le chômage et de leur utilité pour la gestion des clients telles que déterminées par la consultation des agents, les analyses de régression et l'examen des études en la matière ». L'OPRA Consulting Group (1998) a conclu qu'il était possible, avec les outils adéquats, de prédire de façon assez exacte les personnes à risque ou non. On a suivi des cohortes pour voir si la note SGI permettait de prédire la durée de chômage.
Norvège	L'approche est individualisée, avec un entretien au bout de 3 mois de chômage.	Le principe de base est que les services à offrir doivent être fonction de la situation et des compétences de chaque demandeur d'emploi.	Non. Il vaut mieux se fier au jugement de l'agent du service local de l'emploi, d'autant que le niveau de chômage est faible et qu'on a plus de temps à consacrer à chaque dossier. Un profilage compliquerait la coopération entre le service local de l'emploi et le demandeur d'emploi pour l'établissement d'un plan d'action individualisé.

Tableau 4.C.1. **Techniques de profilage statistique dans les pays Membres (suite)**

	Détection précoce des chômeurs de longue durée	Choix des interventions en prévention du chômage de longue durée	Le profilage statistique est-il utilisé pour prédire les situations futures ? Sinon, pourquoi ?
Portugal	Les chômeurs inscrits se voient attribuer un code de 1 à 5 : les codes 4 ou 5 correspondent aux plus grands risques de chômage de longue durée. Ces indicateurs sont associés aux informations relatives au marché local du travail.	Pour chaque groupe standardisé, des lignes directrices fixent les stratégies à appliquer. Les services de l'emploi appliquent leurs connaissances qualitatives du marché du travail local et du dossier des demandeurs et déterminent des interventions à la fois individualisées et intégrées.	La méthode de profilage a fait l'objet d'une évaluation sur la base d'une enquête auprès des chômeurs, et d'une autre évaluation du constat du CTE selon lequel les chômeurs difficiles à placer sur le marché du travail avaient bien le profil attendu.
République slovaque	Les conseillers déterminent le risque de chômage de longue durée de façon informelle, à partir de 4 facteurs : a) les antécédents longs d'emploi permanent ; b) le faible niveau d'instruction ; c) les obstacles personnels, sociaux et de santé ; d) l'attitude et l'opinion sur « le monde du travail ».		Les systèmes statistiques sont en cours d'amélioration, à la fois pour l'analyse globale, et pour accroître l'efficacité des mesures par une meilleure connaissance des caractéristiques et comportements des différents groupes de chômeurs.
Espagne	Pas de méthode formelle – plan d'action fondé sur des entretiens intensifs.		Seulement sur une base globale, dans le cadre de l'évaluation de l'employabilité de la personne.
Suède	Pas de méthode formelle.	Pas de méthode formelle. Cependant, les agents du service de l'emploi évaluent si l'intéressé risque ou non le chômage de longue durée et, si c'est le cas l'adressent au programme de garantie d'activité (depuis août 2000). Il existe aussi un programme de subventions d'aide à l'emploi.	Non, mais il semble qu'une méthode de profilage statistique globale, utilisée pour la distribution des ressources, puisse être adaptée à un système permettant « d'aider l'agent du SPE à mieux utiliser ses connaissances et son expérience ». La Suède indique que les migrations quotidiennes constituent un élément important sur lequel l'Office national du marché du travail ne possède pas de données, de sorte que toutes les variables importantes n'ont pu être incluses. Mais elle ajoute qu'il faut mettre au point un schéma systémique pour le jugement des cas individuels par les agents du SPE.
Royaume-Uni	Pas de processus formalisé, mais accès universel aux programmes généraux au bout de 6 mois. Pour les adultes, le contenu et l'intensité de l'aide augmentent à partir de là, le point culminant étant l'accès (obligatoire) au New Deal pour les adultes chômeurs de longue durée au bout de 18 mois. Pour les jeunes, l'accès au New Deal for Young People intervient au bout de 6 mois.		Non utilisé car considéré comme insuffisamment précis. La question a été examinée de façon approfondie, et des documents sont disponibles.
États-Unis	Méthode formelle – programme de profilage des travailleurs défini par la loi en 1993, rendu obligatoire pour les organismes des États chargés de l'indemnisation du chômage.	Pas de méthode formelle, mais le ministère du Travail teste un système informatique de soutien aux agents des centres à guichet unique. Il aidera les chômeurs à chercher du travail dans leur « profession antérieure et les professions connexes » et à déterminer quelles sont les prestations qui vont les aider à trouver du travail d'une façon rentable. Le point de savoir si cela concerne uniquement le chômage de longue durée n'est pas clair.	Identification des individus qui risquent d'arriver en fin de droits et qui devraient bénéficier de services de réemploi en fonction des caractéristiques individuelles et des conditions du marché du travail local. Débouche sur une orientation obligatoire et une évaluation où l'avis des agents du SPE peut intervenir. Il existe des études du pouvoir prédictif de ce système.

Source : Synthèse du Secrétariat des réponses à un questionnaire adressé aux autorités nationales du marché du travail en 2001.

BIBLIOGRAPHIE

- ACKUM AGELL, S., BJÖRKLUND, A. et HARKMAN, A. (1995),
« Unemployment Insurance, Labour Market Programmes and Repeated Unemployment in Sweden », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 2, pp. 101-128.
- AHO, S., HALME, J. et NÄTTI, J. (1999),
« Tukityöllistämisen ja työvoimakoulutuksen kohdentuminen ja vaikuttavuus 1990-1996 », *Studies in Labour Policy*, n° 207, ministère du Travail, Helsinki.
- ALLAIRE, G., CAHUZAC, E. et TAHAR, G. (2000),
« Persistance du chômage et insertion », *L'Actualité économique*, vol. 76, n° 2, juin, pp. 237-263.
- AM (ministère de travail danois) (2000),
Effects of Danish Employability Enhancement Programmes, Copenhagen (www.am.dk/english/publications/effects/eodeep.pdf).
- BÉDARD, M., BERTRAND, J.-F. et GRIGNON, L. (2000),
The Unemployed Without Recent Employment, HRDC Applied Research Branch Papers W-00-4E, mars (www.hrdc-drhc.gc.ca/arb/publications/research/2000docs/abw-00-4e.shtml).
- BERGER, M., BLACK, D. et SMITH, J. (2001),
« Evaluating Profiling as a Means of Allocating Government Services », dans F. Pfeiffer et M. Lechner (dir. pub.), *Econometric Evaluations of Active Labour Market Policies in Europe*, Physica, Heidelberg, pp. 59-84.
- BLACK, D., SMITH, J., BERGER, M. et NOEL, B. (1999),
« Is the Threat of Training more Effective than Training Itself ? Experimental Evidence from the UI System », Université de l'Ontario – ouest, Département d'économie, document de travail 99-13 (www.ssc.uwo.ca/economics/econref/html/WP99/wp9913.pdf).
- BRODSKY, M. (2001),
« Public-Service Employment Programs in Selected OECD Countries », *Monthly Labor Review*, octobre, pp. 31-41.
- BRUNET, F. et RICHEL-MASTAIN, L. (2002),
« L'âge des salariés joue surtout à l'embauche », INSEE, *Premières Synthèses*, avril, n° 15.3 (www.travail.gouv.fr/etudes/etudes_h.html).
- CCE (1999),
« Propositions de lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres en 2000 » (europa.eu.int/comm/employment_social/empl/esf/empl2000/eg2000_fr.pdf).
- CCE (2001),
« Évaluation de la mise en œuvre des lignes directrices pour l'emploi 2001 : document de référence pour le rapport conjoint sur l'emploi en l'an 2001 », SEC(2001)1398.
- CEIC (Commission de l'assurance-emploi du Canada) (2000),
Assurance-emploi, Rapport de contrôle et d'évaluation 2000, DRHC Direction de la politique du marché du travail (www.hrdc-drhc.gc.ca/ae-ei/loi-law/aerce.shtml).
- CLARK, A. et OSWALD, A. (1994),
« Unhappiness and Unemployment », *Economic Journal*, n° 104, pp. 648-659.
- CORAK, M. (1993),
« Unemployment Insurance Once Again : The Incidence of Repeat Participation in the Canadian UI Program », *Canadian Public Policy*, vol. 19, n° 2, pp. 162-176.
- CORAK, M. (1995),
« L'assurance-chômage, les mises à pied temporaires et les attentes quant au rappel au travail », HRDC (www11.hrdc-drhc.gc.ca/edd/TLREX.shtml).
- CORAK, M. et HEISZ, A. (1996),
« Alternative Measures of the Average Duration of Unemployment », *Review of Income and Wealth*, Series 42, n° 1, pp. 63-74.

- DE KONING, J., VAN DE VEEN, C. et WIJDEVELD, M. (2000),
« Long-term Unemployment Benchmarking Study », rapport par la NEI Division of Labour and Education pour la Commission européenne, polycopié.
- DEWRSB (2001),
Job Matching : A Stepping Stone to a Better Future?, Evaluation and Program Performance Branch Report 4/2001 (www.workplace.gov.au).
- DORMONT, B., FOUGÈRE, D. et PRIETO, A. (2001),
« L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et statistique*, n° 343, pp. 3-28.
- EBERTS, R. (2001),
« Design, Implementation, and Evaluation of the Work First Profiling Pilot Project », rapport préparé pour l'Employment and Training Administration, US Department of Labor, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan (www.upjohninst.org/cproject.html).
- EUROSTAT (1987),
Schemes with an Impact on the Labour Market and their Statistics Treatment in the Member States of the European Community, Bureau des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- EUROSTAT (1998),
Enquête communautaire sur les forces de travail – Méthodes et définitions, 1998, Bureau des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- EUROSTAT (2001),
Enquête sur les forces de travail Résultats 2000, Bureau des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- FACS (Department of Family and Community Services) (2002),
« Submission to the Productivity Commission Review of the Job Network » (www.pc.gov.au/inquiry/jobnetwork/subs/sub042.pdf).
- FERNANDEZ CORDÓN, J. (2001),
« La jeunesse, une période de transition vers la pleine autonomie », *Family Observer*, n° 3 (europa.eu.int/comm/employment_social/eoss/publications_fr.html).
- FISHER, K., FOUARGE, D., MUFFELS, R. et VERMA, V. (2000),
« Examining Flexible Labour in Europe : The First Three Waves of the ECHP », document préparé dans le contexte du projet « ECHP – Flexible Labour and Its Impact on Earnings and Poverty ».
- FM (ministère des finances) (1997),
« The Danish Economy – Medium Term Economic Survey » (www.fm.dk/udgivelser/publikationer/FR97/uk/index.htm).
- FOUGÈRE, D. (2001),
« La durée du chômage en France », *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Conseil d'analyse économique (www.ladocfrancaise.gouv.fr/pdf/0040014.71/pdf/0000.pdf).
- FREDRIKSSON, P. et HOLMLUND, B. (2001),
« Optimal Unemployment Insurance in Search Equilibrium », *Journal of Labor Economics*, vol. 19, n° 2, pp. 370-399.
- GERFIN, M. et LECHNER, M. (2001),
« Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland » (version révisée de l'IZA Discussion Paper n° 154, www.iza.org).
- GOBBI, M. et REA, D. (2000),
« Unemployment Dynamics in New Zealand », polycopié.
- GRAY, D. et SWEETMAN, A. (2001),
« Analyse typologique des utilisateurs du régime canadien d'assurance-emploi : mesures de fréquence et de saisonnalité », dans S. Schwartz et A. Aydemir (dir. pub.), *Comptes rendus sur le recours fréquent à l'assurance-chômage*, SRDC, Ottawa, pp. 15-64 (www.srdc.org/french/publications/ESP2-French.pdf).
- HDRC (2001),
« Projet de modification de Loi sur l'assurance-emploi », Communiqué de presse, 2 février (www.hrdrhc.gc.ca/common/news/insur/01-05x.shtml).
- HOLMLUND, B. (1998),
« Unemployment Insurance in Theory and Practice », *Scandinavian Journal of Economics*, vol. 100, n° 1, pp. 113-141 (www.nek.uu.se/Pdf/1997wp25.pdf).

- JANSSON, F. (2002),
« Rehires and Unemployment Duration on the Swedish Labour Market – New Evidence of Temporary Layoffs », *Labour*, vol. 16, n° 2.
- JENSEN, P. et SVARER, M. (2001),
« Short and Long-Term Unemployment : How do Temporary Layoffs Affect this Distinction? », *Empirical Economics* (www.cls.dk/~msn/mptxt.pdf).
- KARR, W. (1997),
« Conceptual Problems in the Understatement of Long-Term Unemployment », IAB Topics n° 21 (www.iab.de/iab/publikationen/inhtopics.htm).
- KLEMMER, P. et WINK, R. (2001),
Preventing Unemployment in Europe : A New Framework for Labour Market Policy, Edward Elgar, Cambridge.
- LACROIX, G. (1999),
« The Dynamics of Welfare Participation in Newfoundland : 1986-1998 » (www.hrdc-drhc.gc.ca/arb/publications/research/alph_f.shtml).
- LALIVE, R., VAN OURS, J. et ZWEIMULLER, J. (2000),
« The Impact of Active Labor Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment », Tilburg University Center for Economic Research Discussion Paper 2000-41 (greywww.kub.nl:2080/greyfiles/center/2000/41.html).
- LE, A. et MILLER, P. (2001),
« Is a Risk Index Approach to Unemployment Possible ? », *The Economic Record*, vol. 77, n° 236, mars, pp. 51-70.
- MACHIN, S. et MANNING, A. (1999),
« The Causes and Consequences of Long-Term Unemployment in Europe », dans O. Ashenfelter et D. Card (dir. pub.), *Handbook of Labor Economics*, vol. 3, Elsevier Science.
- MARTIN, J. et GRUBB, D. (2001),
« What Works and for Whom : A Review of OECD Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », document de travail IFAU 14 (www.ifau.se/eng/index.html).
- MAVROMARAS, K. et RUDOLPH, H. (1998),
« Verteilungseffekte der Arbeitslosenversicherung in Deutschland in den 80er Jahren », *MittAB*, 31. Jg., vol. 1, pp. 93-107.
- MEYER, B. et ROSENBAUM, D. (1996),
« Repeat Use of Unemployment Insurance », document de travail NBER 5423.
- MLPS (Ministero del Lavoro e Della Previdenza Sociale) (2000),
Rapport di monitoraggio sulle politiche occupazionali e del lavoro, n° 2 (www.minwelfare.it/minlavoro/reti/ret-StudiRicerche.asp : synthèse disponible en anglais).
- OCDE (1983),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1985),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1993),
Le service public de l'emploi : Japon, Norvège, Espagne et Royaume-Uni, Paris.
- OCDE (1994a),
Perspectives de l'emploi, Paris.
- OCDE (1994b),
L'étude de l'OCDE sur l'emploi, Partie 2, Paris.
- OCDE (1996),
Le service public de l'emploi : Danemark, Finlande et Italie, Paris.
- OCDE (1998),
Le service public de l'emploi : Grèce, Irlande et Portugal, Paris.
- OCDE (1999),
Le service public de l'emploi aux États-Unis, Paris.
- OCDE (2000),
Perspectives de l'emploi, Paris (chapitre 4 sur www.oecd.org/pdf/M00028000/M00028079.pdf).
- OCDE (2001a),
Politiques du marché du travail et service public de l'emploi, Paris.

- OCDE (2001b),
Des politiques du marché du travail novatrices. La méthode australienne, Paris.
- OPRA CONSULTING GROUP (1998),
« Forecasting Individual Long-term Unemployment : A Report Prepared for Work and Income New Zealand », polycopié.
- PAYNE, C. et PAYNE, J. (2000),
Early Identification of the Long-Term Unemployed, PSI Research Discussion Paper, n° 4, PSI, Londres (www.psi.org.uk/publications/publ.htm).
- PEDERSEN, P. (1994),
« Persistent Unemployment – Aspects of the Danish Experience », dans T. Eriksson, S. Leppänen et P. Tossavainen (dir. pub.), *Proceedings of the Symposium on Unemployment*, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- PLS RAMBOLL (2001a),
Study on Early Identification of High Risk Unemployed Final Report (www.pls-ramboll.com/homepage/uk/publications/).
- PLS RAMBOLL (2001b),
Study on Early Identification of High Risk Unemployed : Annex Report I (www.pls-ramboll.com/homepage/uk/publications/).
- RAISANEN, H. (2001),
« La mise en œuvre des mesures relevant de la politique du marché du travail en Finlande : expériences, évolution et contexte », *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, OCDE, Paris.
- RIPS, L., CONRAD, F. et FRICKER, S. (2000),
« Unraveling the Seam Effect », *Proceedings of the Section on Survey Research Methods*, American Statistical Association.
- ROED, K. et NORDBERG, M. (2001),
« Temporary Layoffs and the Duration of Unemployment », University of Oslo, Department of Economics, Memorandum 12/2001 (www.oekonomi.uio.no/memo/memopdf/memo1201.pdf).
- SCHWARTZ, S., BANCROFT, W., GYARMATI, D. et NICHOLSON, C. (2001),
Le recours fréquent à l'assurance-emploi au Canada, SRSA, Ottawa (www.srdc.org/french/publications/publications.htm).
- SECO (2000),
Évaluation de la mise en œuvre des mesures du marché du travail : rapport final, Politique du marché du travail, Publication n° 8, Berne.
- SIANESI, B. (2002),
« Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults during the 1990s », *Swedish Economic Policy Review*.
- SM (Ministry of Social Affairs) (2001),
Social Policy in Denmark (www.sm.dk/eng/dansk_socialpolitik/index.html).
- TEASDALE, P. (1998),
« Incidence and Repeat Spells of Unemployment in Analysis Using Claimant Data », *Labour Market Trends*, novembre, pp. 555-561.
- UNEDIC (2001),
Zoom 2001 : Dispositifs européens et internationaux d'assurance-chômage, Paris (www.unedic.fr).
- UNEMPLOYMENT UNIT et YOUTH AID (1999),
Unemployment and Training Rights Handbook (6^e édition), Londres.
- UNEMPLOYMENT UNIT et YOUTH AID (2000),
New Deal Handbook, Londres.
- WANDNER, S. et MESSENGER, J. (1999),
Worker Profiling and Reemployment Services : Final Report and Recommendations, US Department of Labour Employment and Training Administration (wdr.doleta.gov/opr/fulltext/).
- WELLS, B. (1998),
« Early Identification/Profiling in the United Kingdom », *Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-term Unemployment : the Role of Profiling*, OCDE, Paris.
- WINKELMANN, L. et WINKELMANN, R. (1998),
« Why Are the Unemployed So Unhappy? Evidence from Panel Data », *Economica*, n° 65, pp. 1-15.