

CE QUI FONCTIONNE DANS LES POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL : OBSERVATIONS DÉCOULANT DE L'EXPÉRIENCE DES PAYS DE L'OCDE

John P. Martin

TABLE DES MATIÈRES

Introduction.....	86
Évolution récente des dépenses publiques consacrées aux programmes du marché du travail	87
Indicateurs des dépenses relatives aux politiques actives du marché du travail	87
Y a-t-il eu abandon progressif des mesures passives au profit de mesures actives ?	95
Politiques actives : quels sont les dispositifs qui fonctionnent et ceux qui ne fonctionnent pas ?	96
Évaluations macroéconomiques	96
Études d'évaluation de programmes spécifiques	96
Quelques réserves au moment de porter une appréciation sur les études d'évaluation des programmes.....	97
Conclusions tirées des évaluations	99
Éléments d'appréciation	106
Interactions entre les politiques actives et les politiques passives	107
Taux de remplacement bruts et nets dans les pays de l'OCDE.....	108
Mesures prises par les pays de l'OCDE pour maîtriser les pièges du chômage	111
Importance d'une gestion intégrée des systèmes d'indemnisation et des politiques actives du marché du travail	113
Éléments d'appréciation	114
Conclusions	115
Bibliographie	120

Directeur adjoint de la Direction de l'éducation, de l'emploi, de la main-d'œuvre et des affaires sociales. Le présent document est une version augmentée et mise à jour d'un rapport présenté à une conférence sur « Le chômage et le marché du travail en Australie » organisée par la Reserve Bank d'Australie et le Centre for Economic Policy Research à l'ANU, Sydney, les 9 et 10 juin 1998. Je remercie la Reserve Bank et le Centre for Economic Policy Research de m'avoir autorisé à reproduire ce rapport dans le présent document. Je tiens à remercier aussi Andrew Dean, Robert Fay, Michael Feiner, David Grubb, Peter Schwanse et Hannes Suppanz pour leurs précieuses observations sur une version antérieure de ce document, Maxime Ladaique et Glenn Cooper pour leur aide dans le domaine statistique, et Léa Duboscq pour sa collaboration au travail de secrétariat. Les avis exprimés dans le présent document sont ceux de l'auteur et ne sauraient être considérés comme représentant le point de vue de l'OCDE ou de ses États Membres.

INTRODUCTION

Le chômage élevé et persistant a considérablement entaché le bilan économique et social de la plupart des pays de l'OCDE depuis le début des années 70 : le taux de chômage standardisé dans ces pays est passé, en moyenne, d'à peine plus de 3 pour cent en 1973 à 7.1 pour cent en 1998. Pour répondre à l'inquiétude croissante des pouvoirs publics suscitée par la montée apparemment inexorable du chômage, les ministres des pays de l'OCDE ont chargé l'Organisation en 1992 d'analyser les causes et les conséquences de ce chômage élevé et persistant et de proposer de véritables solutions à ce problème.

Les premiers résultats de ce travail parus en 1994 sous le titre *L'étude de l'OCDE sur l'emploi* comportaient une liste de plus de 60 recommandations d'action détaillées étayées par des études réparties dans deux volumes – voir OCDE (1994a, b). Les ministres ont ensuite chargé l'Organisation de poursuivre son travail d'analyse dans certains domaines et notamment de rechercher les moyens de faire des politiques actives du marché du travail une arme plus efficace dans la lutte contre le chômage élevé et persistant. Ils lui ont aussi demandé d'élaborer des recommandations d'action bien précises adaptées à la situation et aux besoins de chaque pays de l'OCDE, et de suivre leur application et leurs effets sur les performances du marché du travail.

Le présent document ne rend pas compte de la mise en œuvre par tel ou tel pays¹ des recommandations de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi ni de leurs résultats sur le plan de l'emploi. Il se limite à un sujet plus circonscrit : quel rôle les politiques actives du marché du travail peuvent-elles jouer dans le cadre d'une stratégie de lutte contre le chômage élevé et persistant et contre les problèmes des bas salaires et de la pauvreté dans la population d'âge actif ? Pour répondre à cette question, il est capital de savoir *ce qui fonctionne dans ces politiques et dans quelles conditions*. Le Secrétariat de l'OCDE se penche activement sur ces questions depuis quelques années et le présent document résume les principaux résultats de ces travaux².

Le document s'articule comme suit. La deuxième section présente des données concrètes sur les dépenses publiques consacrées aux politiques du marché du travail dans les pays de l'OCDE ces dix dernières années, en se fondant sur un ensemble de données comparables au plan international que l'OCDE a mis au point pour suivre l'évolution de la situation dans ce domaine des dépenses publiques.

Puis le gros du document est une synthèse des principaux résultats des recherches en cours à l'OCDE sur l'efficacité des politiques actives du marché du travail. Deux principales sources d'information sont utilisées : i) les évaluations récentes des programmes du marché du travail, et ii) des études approfondies par pays que l'OCDE a réalisées ces sept dernières années sur les interactions entre politiques actives et politiques passives du marché du travail. La dernière section présente quelques conclusions.

ÉVOLUTION RÉCENTE DES DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES AUX PROGRAMMES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

Les dépenses publiques consacrées aux programmes du marché du travail représentent une part importante des ressources nationales de nombreux pays de l'OCDE, ces programmes étant censés atteindre toute une série d'objectifs économiques et sociaux. Pour des raisons d'analyse et de stratégie, l'OCDE répartit ces dépenses en mesures dites « actives » et « passives », les premières incluant une série de dispositifs destinés à améliorer l'accès des chômeurs au marché du travail et à l'emploi, les qualifications liées à l'emploi et le fonctionnement du marché du travail, et les secondes ayant trait aux transferts de revenu (voir encadré 1).

L'OCDE recueille des données comparables sur les dépenses publiques consacrées aux programmes du marché du travail depuis 1985. Le graphique 1 montre qu'un pays-type de l'OCDE dépensait en 1997 plus de 2.25 pour cent de son PIB pour des politiques actives et passives du marché du travail. De même, la part des dépenses publiques dans ce domaine varie considérablement d'un pays à l'autre, allant en 1997 de moins de 0.5 pour cent du PIB en Corée, aux États-Unis, au Japon et en République tchèque à près de 6 pour cent au Danemark.

Indicateurs des dépenses relatives aux politiques actives du marché du travail

Par rapport à l'ensemble des dépenses publiques relatives aux politiques du marché du travail, le présent document met surtout l'accent sur la part consacrée aux mesures *actives*. Si l'on utilise les données de l'OCDE, on peut calculer trois indicateurs différents de dépenses consacrées par les pays aux politiques actives : i) la part des dépenses publiques pour des mesures actives en pourcentage du PIB ; ii) les dépenses publiques pour des mesures actives par chômeur rapportées aux gains moyens ; et iii) le nombre de participants à des programmes actifs par rapport à l'ensemble de la population active. Ces trois indicateurs sont étroitement corrélés (voir encadré 2).

Encadré 1. **Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail**

La base de données de l'OCDE couvre cinq grandes catégories de « programmes actifs du marché du travail » :

- **Administration et services publics de l'emploi.** Il s'agit des activités de placement, d'administration des allocations de chômage et d'insertion des demandeurs d'emploi dans les programmes du marché du travail en fonction des places disponibles.
- **La formation dans le cadre du marché du travail** comporte deux volets : a) les dépenses de formation professionnelle et de cours de mise à niveau pour les chômeurs ; et b) la formation des adultes occupant un emploi pour des raisons liées au marché du travail.
- **Les mesures en faveur des jeunes :** a) programmes de formation et d'emploi centrés sur les jeunes chômeurs ; et b) formation en apprentissage visant principalement les jeunes en fin de scolarité et non pas les chômeurs.
- **Les subventions à l'emploi** se répartissent en trois catégories : a) les aides à l'embauche versées aux employeurs du secteur privé pour les inciter à recruter des chômeurs ; b) l'aide aux chômeurs désirant créer leur entreprise ; et c) les créations directes d'emplois dans les secteur public et à but non lucratif.
- **Les mesures en faveur des handicapés** incluent la réadaptation professionnelle – formation et mesures d'accompagnement pour rendre les personnes handicapées plus aptes à l'emploi – et les programmes d'emplois protégés qui consistent à recruter ces personnes directement.

Si la base de données fournit essentiellement des données chronologiques annuelles sur les dépenses publiques consacrées à chacun de ces programmes du marché du travail depuis 1985, elle inclut aussi des données sur les participants.

La base de données comporte également deux catégories de dépenses « passives » au titre des programmes du marché du travail :

- **les allocations de chômage ;**
- **le versement de pensions de retraite anticipée pour des raisons liées au marché du travail.**

Si la base de données est très utile pour la comparaison de l'évolution des dépenses publiques consacrées aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE, elle suscite quelques réserves quant à sa portée. Premièrement, elle ne couvre que les dépenses *publiques* allouées à ces programmes. Ainsi, les ressources que le secteur privé consacre à l'apprentissage et à la formation, et qui sont très importantes dans des pays comme l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark et la Suisse, ne sont pas prises en compte. Deuxièmement, seules figurent les dépenses engagées pour des raisons liées au marché du travail ; par conséquent, la formation en entreprise financée par des prélèvements spéciaux sur les salaires est souvent

(voir page suivante)

(suite)

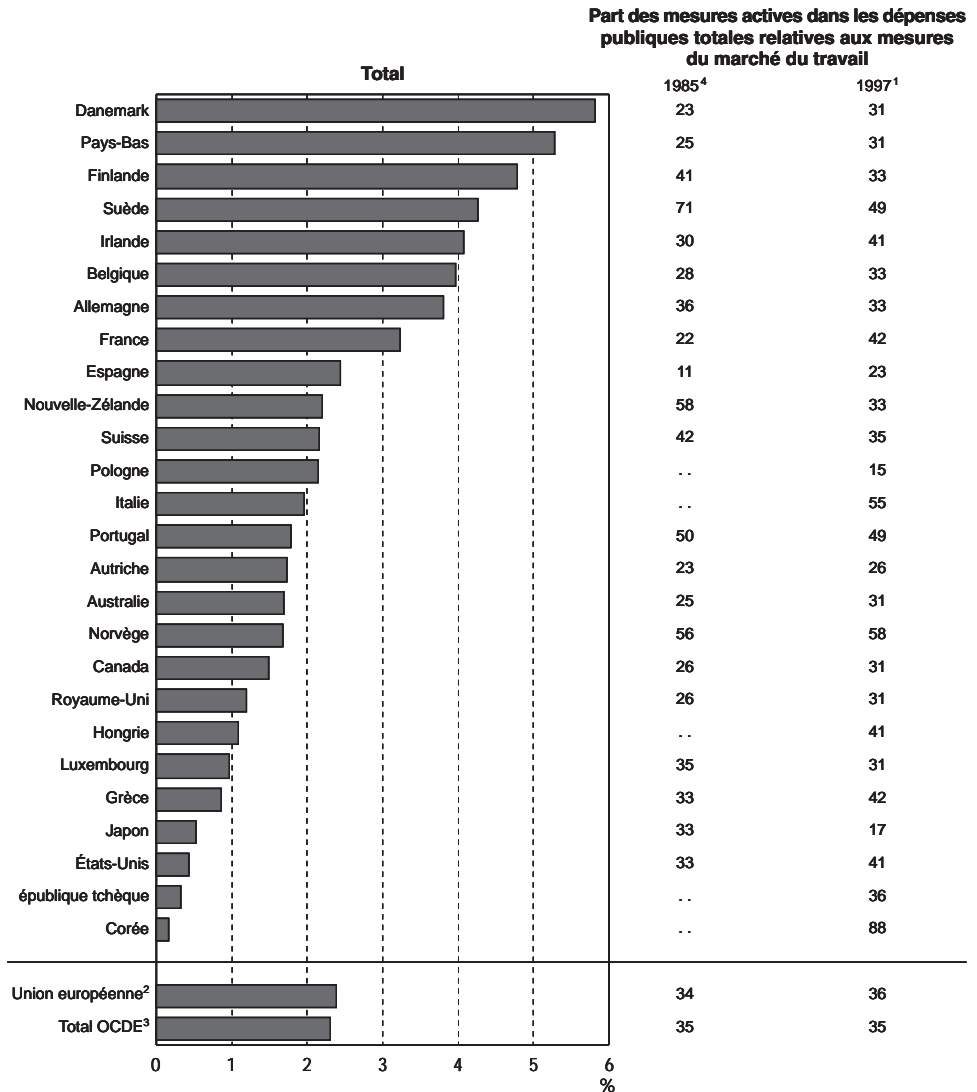
exclue. Troisièmement, les dépenses à la charge des collectivités locales ne sont parfois pas comptabilisées dans leur totalité. Enfin, les données concernant les participants sont des *flux* annuels d'entrée dans divers programmes du marché du travail. Elles ne donnent aucune indication sur le temps passé en moyenne dans le dispositif ni sur les périodes répétées de chômage. S'agissant du Danemark, des données figurant dans Madsen (1999) montrent qu'en 1997, la durée moyenne de participation à un programme actif du marché du travail était à peine supérieure à quatre mois.

L'OCDE coopère avec Eurostat et la DG V de la Commission européenne pour élargir la gamme et améliorer la comparabilité des informations disponibles sur les dépenses publiques consacrées aux politiques actives du marché du travail et sur les participants aux programmes.

Les données concernant le premier indicateur figurent au tableau 1. Elles font apparaître pour 1997 une grande disparité des dépenses avec des variations comprises entre 0.2 pour cent du PIB, voire moins, en Corée, aux États-Unis, au Japon et en République tchèque, et plus de 2 pour cent en Suède. Depuis 1985, il n'y a pour ainsi dire pas d'évolution des dépenses moyennes au titre des mesures actives dans les pays de l'OCDE, mais une légère augmentation dans l'Union européenne.

Le deuxième indicateur rapporte les dépenses publiques pour des mesures actives par chômeur aux gains d'un ouvrier moyen (OM) dans l'industrie manufacturière. Cet indicateur représente approximativement le rapport entre la rémunération moyenne versée aux bénéficiaires de politiques actives du marché du travail et les gains qu'ils auraient tirés d'une activité ; en d'autres termes, il équivaut au taux de remplacement des allocations de chômage³. Toutefois, les données présentées au tableau 2 ne sont pas idéales à cet égard car elles ne portent pas sur la fraction des chômeurs qui participent à des programmes actifs, mais elles établissent un lien entre les dépenses consacrées à ces programmes et le stock *total* des chômeurs une année donnée, qu'ils participent ou non à un programme de ce type. De plus, les données sur les dépenses incluent des éléments autres que les allocations ou les indemnités de formation versées aux participants à ces programmes. Quoi qu'il en soit, les données du tableau 2 montrent pour 1997 une grande disparité d'un pays à l'autre en ce qui concerne les dépenses par chômeur rapportées aux gains d'un ouvrier moyen, puisqu'elles oscillent entre environ 5 pour cent au maximum en Espagne, au Japon, en Pologne et en République tchèque, et plus de 50 pour cent en Suède. Étant donné que la durée moyenne de participation à un programme actif peut

Graphique 1. **Dépenses publiques consacrées aux politiques du marché du travail en 1997¹**
En pourcentage du PIB



.. Données non disponibles.

1. Données relatives à 1996 pour l'Irlande, l'Italie, la Pologne et le Portugal.

2. Moyenne non pondérée, à l'exception de l'Italie.

3. Moyenne non pondérée, à l'exception de la Corée, de la Hongrie, de l'Italie, de la Pologne et de la République tchèque.

4. Données relatives à 1986 pour le Danemark et le Portugal et à 1987 pour le Japon. « Allemagne » s'entend de la partie occidentale.

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

Encadré 2. Corrélation entre les trois indicateurs des dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail

Si l'on considère ensemble les trois indicateurs, il est certain que les rangs des pays sont fortement corrélés. C'est ce que confirme le coefficient de corrélation de rang de Spearman pour les indicateurs utilisant les données relatives à 1997 :

	PAMT/PIB	PAMT/TC	TCN
PAMT/PIB	–	0.72*	0.60*
PAMT/TC	0.72*	–	0.66*
PART/PA	0.85*	0.68*	0.61**

* = corrélation significative au niveau de 1 pour cent.

** = corrélation significative au niveau de 5 pour cent.

PAMT = programmes actifs du marché du travail ;

PAMT/PIB = dépenses de PAMT en pourcentage du PIB ;

PAMT/TC (taux de remplacement) = dépense moyenne de PAMT par chômeur, par rapport aux gains d'un ouvrier moyen ;

PART/PA = participants à un PAMT en pourcentage de la population active ;

TCN = taux de remplacement nets^{*}.

Il est intéressant de constater dans la dernière colonne qu'il existe une forte corrélation positive entre les trois indicateurs des dépenses de PAMT et l'indicateur synthétique du taux de remplacement net, révélatrice de la générosité des systèmes d'indemnisation du chômage et de protection sociale dans les pays de l'OCDE.

* Ces données renvoient à l'indicateur synthétique des droits à prestations utilisé par l'OCDE, à savoir une moyenne des taux de remplacement *nets* (après impôt) pour deux niveaux de revenu, trois situations familiales et trois durées de chômage. Elles portent sur 1994/1995. Pour plus de précisions, voir Martin (1996).

être inférieure à un an (voir encadré 1), il est vraisemblable que ces données sous-estiment très largement le taux de remplacement pour les bénéficiaires.

Le troisième indicateur concerne le nombre de participants à des programmes du marché du travail (tableau 3). En 1997, plus de 8 pour cent de la population active d'un pays-type de l'OCDE participait à un de ces programmes contre 5 pour cent en 1990. Les données sur les taux d'entrées montrent la même disparité entre les pays que celle révélée par les autres indicateurs, à savoir des écarts allant de 3 pour cent au maximum de la population active en 1997 au Canada, en Corée, en République tchèque et au Royaume-Uni à près de 25 pour cent au Danemark⁴.

Tableau 1. **Dépenses consacrées aux politiques actives du marché du travail, 1985-97**
En pourcentage du PIB

	1985	1990	1994	1997
Australie	0.4	0.3	0.7	0.5
Autriche	0.3	0.3	0.4	0.4
Belgique	1.3	1.2	1.4	1.3
Canada	0.6	0.5	0.6	0.5
République tchèque	..	0.2 ⁴	0.2	0.1
Danemark	1.1 ²	1.1	1.8	1.8
Finlande	0.9	1.0	1.7	1.6
France	0.7	0.8	1.3	1.4
Allemagne ¹	0.8	1.0	1.4	1.2
Grèce	0.2	0.4	0.3	0.4
Hongrie	..	0.6	0.6	0.4
Irlande	1.5	1.4 ⁵	1.6	1.7 ⁶
Italie	..	1.4 ⁴	1.4	1.1 ⁶
Japon	0.2 ³	0.1	0.1	0.1
Corée	..	0.1	0.1	0.1
Luxembourg	0.5	0.3	0.2	0.3
Pays-Bas	1.2	1.3	1.6	1.7
Nouvelle-Zélande	0.9	0.9	0.7	0.7
Norvège	0.6	0.9	1.3	1.0
Pologne	..	0.3 ⁵	0.4	0.3 ⁶
Portugal	0.4 ²	0.6	0.7	0.9 ⁶
Espagne	0.3	0.9	0.6	0.6
Suède	2.1	1.7	3.0	2.1
Suisse	0.2	0.2	0.4	0.8
Royaume-Uni	0.8	0.6	0.5	0.4
États-Unis	0.3	0.2	0.2	0.2
Union européenne ⁷	0.9	0.9	1.2	1.1
Total OCDE ⁸	0.7	0.7	0.9	0.8

.. Données non disponibles.

1. Données concernant uniquement l'Allemagne occidentale avant 1990; à partir de 1991, elles concernent l'ensemble du pays.

2. 1986.

3. 1987.

4. 1991.

5. 1992.

6. 1996.

7. Moyenne non pondérée, à l'exception de l'Italie.

8. Moyenne non pondérée pour les pays ci-dessus, à l'exception de la Corée, de la Hongrie, de l'Italie, de la Pologne et de la République tchèque.

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

Tableau 2. **Dépenses consacrées par chômeur aux politiques actives du marché du travail¹, 1985-97**

En pourcentage des gains d'un ouvrier moyen

	1985	1990	1994	1997
Australie	8.8	5.9	11.6	9.7
Autriche	16.3	20.5	20.5	22.9
Belgique	16.7	24.9	18.7	18.8
Canada	9.8	10.9	9.6	8.3
République tchèque	..	..	10.1	5.7
Danemark	29.5 ³	18.8	33.4	42.8
Finlande	33.7	56.3	15.4	19.0
France	15.6	23.7	26.6	26.3
Allemagne	16.8	29.5	25.7	20.1
Grèce	5.1	12.4	7.8	8.5
Hongrie	..	17.1	15.0 ⁶	19.5
Irlande	13.8	19.2 ⁵	20.0	28.9 ⁷
Italie	..	28.2 ⁴	26.9	20.1 ⁷
Japon	10.4	11.5	6.3	4.6
Corée	..	..	5.2 ⁶	7.1
Luxembourg	58.6	65.3	18.9	31.8
Pays-Bas	20.8	26.7	36.1	46.4
Nouvelle-Zélande	38.4	18.1	14.8	17.5
Norvège	49.8	33.6	49.5	46.7
Pologne	..	..	5.1 ⁶	5.1 ⁷
Portugal	8.8 ³	32.9	25.7	31.9 ⁷
Espagne	3.1	11.6	5.5	5.7
Suède	146.8	205.1	76.5	50.8
Suisse	..	18.9 ⁴	18.0	29.0
Royaume-Uni	9.8	17.5	9.0	8.6
États-Unis	7.0	8.5	7.0	7.8
Union européenne ⁸	28.2	39.5	24.4	25.5
Total OCDE ⁹	26.0	32.6	21.9	22.9

.. Données non disponibles.

1. Cet indicateur mesure les dépenses consacrées par chômeur à des politiques actives du marché du travail en pourcentage des gains d'un ouvrier moyen (OM).

2. Données concernant uniquement l'Allemagne occidentale avant 1990; à partir de 1991, elles concernent l'ensemble du pays.

3. 1986.

4. 1991.

5. 1992.

6. 1995.

7. 1996.

8. Moyenne non pondérée, à l'exception de l'Italie.

9. Moyenne non pondérée pour les pays ci-dessus, à l'exception de la Corée, de la Hongrie, de l'Italie, de la Pologne, de la République tchèque et de la Suisse.

Source : Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail pour les données sur les dépenses; *Statistiques de la population active de l'OCDE*, pour les données sur le chômage; OCDE : *La situation des salariés au regard de l'emploi et des transferts sociaux* pour les gains d'un ouvrier moyen.

Tableau 3. Nouveaux participants dans les programmes actifs du marché du travail, 1986-97

En pourcentage de la population active totale

	1986	1990	1994	1997
Australie	3.6	3.2	8.0	5.3
Autriche	..	2.4	..	..
Belgique	..	10.9	13.5	15.1
Canada	2.4	2.5	3.2	2.7 ⁶
République tchèque	..	1.3 ³	0.9	0.6
Danemark	9.5	11.0	18.4	24.5
Finlande	4.5	5.3	12.0	13.1
France	6.1	7.7	11.5	10.1
Allemagne	3.8 ²	4.0	4.1	3.5
Grèce	..	2.5	2.5	..
Hongrie	..	3.8 ⁴	4.2	4.8
Irlande	7.8 ²	6.9	11.5	11.3 ⁶
Italie	..	..	..	..
Japon	..	..	..	..
Corée	..	0.2	0.6	2.7
Luxembourg	..	..	..	..
Pays-Bas	2.3	3.2	4.1	5.8
Nouvelle-Zélande	..	8.4	10.4 ⁵	..
Norvège	..	..	..	..
Pologne	..	..	4.6	3.9 ⁶
Portugal	1.5	4.7	4.7	10.0 ⁶
Espagne	6.6	7.6	2.0	4.4
Suède	4.7 ²	3.7	14.4	13.4
Suisse	0.4	0.5	2.1	..
Royaume-Uni	..	2.2	2.6	2.1
États-Unis	3.0 ²	2.7	..	..
Union européenne ⁷	..	6.1	9.0	10.3
Total OCDE ⁸	..	4.9	7.2	8.1

.. Données non disponibles.

1. Données concernant uniquement l'Allemagne occidentale avant 1990 ; à partir de 1991, elles concernent l'ensemble du pays.

2. 1987.

3. 1991.

4. 1992.

5. 1995.

6. 1996.

7. Moyenne non pondérée, à l'exception de l'Autriche, de la Grèce, de l'Italie et du Luxembourg.

8. Moyenne non pondérée, à l'exception de l'Autriche, des États-Unis, de la Grèce, de l'Italie, du Japon, du Luxembourg, de la Norvège, de la Nouvelle-Zélande, de la Pologne et de la Suisse.

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

Y a-t-il eu abandon progressif des mesures passives au profit de mesures actives ?

Depuis quelques années, un des thèmes récurrents du débat politique sur les solutions à apporter au problème du chômage est que les pouvoirs publics devraient recentrer les dépenses afférentes aux politiques du marché du travail en remplaçant la garantie passive de revenu par des mesures plus actives visant à réintégrer les chômeurs dans l'emploi. A première vue, cette proposition semble extrêmement sensée : pourquoi nos sociétés devraient-elles rémunérer des chômeurs inactifs alors que les mêmes fonds publics pourraient être utilisés pour financer toute une série de dispositifs du marché du travail qui pourraient augmenter leurs chances de trouver un emploi et leurs perspectives de gains futurs ?

Le principe du recentrage des fonds publics consistant à passer de la garantie de ressources à des politiques actives du marché du travail a été approuvé à diverses reprises ces dernières années par les ministres du travail des pays de l'OCDE, et dernièrement à leur réunion de Paris, les 14 et 15 octobre 1997⁵. Ce même principe fait partie des Lignes directrices pour l'emploi qui ont été formulées à la suite du Sommet d'Amsterdam en 1997.

Les pays ont-ils réussi à réaffecter leurs ressources à des mesures actives conformément au principe approuvé par les ministres ? Les progrès dans cette voie ont été extrêmement limités : le tableau 1 montre que dans un pays-type de l'OCDE, les dépenses consacrées à des mesures actives ne sont passées que de 0.7 pour cent du PIB en 1985 à 0.8 pour cent en 1997. Plus décevant encore, la part des dépenses pour des mesures actives en pourcentage des dépenses publiques totales consacrées à des programmes du marché du travail est restée stable, quand elle n'a pas diminué, entre 1985 et 1997 dans plus d'un tiers des pays (voir graphique 1)⁶. De plus, l'Italie, la Norvège, le Portugal et la Suède ont été les seuls pays de l'OCDE où les dépenses pour des mesures actives ont été égales ou supérieures à celles qui ont été consacrées à des mesures passives en 1997.

Une des raisons évidentes de ce succès très limité pendant la décennie écoulée est la montée régulière du chômage dans de nombreux pays. Comme le fait de recevoir des allocations de chômage et d'autres prestations annexes est un droit, l'augmentation du chômage entraîne dans son sillage une hausse automatique des dépenses publiques consacrées à une garantie passive de revenu. En revanche, les dépenses pour des programmes actifs ont un caractère arbitraire. De plus, comme on le verra dans la section suivante, de nombreux programmes actifs n'ont réussi que de façon fragmentaire à atteindre leurs objectifs affichés, ce qui a conduit bon nombre de responsables à se garder d'autoriser des augmentations importantes de dépenses pour des programmes nouveaux ou existants⁷.

POLITIQUES ACTIVES : QUELS SONT LES DISPOSITIFS QUI FONCTIONNENT ET CEUX QUI NE FONCTIONNENT PAS ?

Évaluations macroéconomiques

Le but des politiques actives du marché du travail étant en dernière analyse de faire reculer le chômage global et/ou d'accroître les gains, une des méthodes permettant incontestablement d'évaluer leur efficacité consiste à tenter d'établir des relations économétriques robustes entre les principaux agrégats macroéconomiques comme le chômage ou les salaires réels, et divers indicateurs des dépenses consacrées aux mesures actives. Cette approche a fait l'objet de recherches empiriques certes limitées mais de plus en plus nombreuses : Calmfors (1994, 1995), Calmfors et Skedinger (1995), le ministère danois des Finances (1999), Forslund et Krueger (1994), Jackman *et al.* (1990), Jackman (1994), Layard *et al.* (1991), Nickell (1997), Nickell et Layard (1997) ont tous publié récemment des articles sur la question. Le Secrétariat de l'OCDE a lui aussi contribué à ces recherches – voir le chapitre 2 de l'édition de 1993 des *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE et les articles récents de Scarpetta (1996) et d'Elmeskov *et al.* (1998).

On n'étudiera pas ces travaux ici. Cependant, on doit reconnaître que la question n'est pas tranchée : les résultats des diverses analyses économétriques ne sont guère concluants, certaines études mettant en évidence un effet significatif des politiques actives pour diminuer le taux d'équilibre ou naturel de chômage ou encore la pression sur les salaires réels, et d'autres faisant apparaître des corrélations nulles ou insignifiantes. Ces travaux se ressentent d'un certain nombre de difficultés techniques et de problèmes de données, notamment un biais de simultanéité puisque les comparaisons par pays montrent qu'il existe une relation positive entre les dépenses consacrées aux programmes actifs et le taux de chômage⁸. En raison de ces incertitudes, on s'attachera dans le reste de cette section à l'examen des principales conclusions des évaluations de programmes *spécifiques* du marché du travail.

Études d'évaluation de programmes spécifiques

Il existe de nombreuses études d'évaluation de programmes spécifiques. Elles se divisent en deux grandes catégories. Les premières cherchent à mesurer l'impact de la participation à une mesure sur l'emploi et la rémunération des individus concernés une fois qu'ils en sont sortis, et évaluent les résultats par rapport à l'expérience d'un groupe de référence ou de contrôle composé d'individus similaires qui n'ont pas participé au programme. Ce type d'évaluation convient bien aux dispositifs qui s'efforcent de rendre les participants plus productifs et plus compétitifs sur le marché du travail normal, c'est-à-dire les dispositifs de formation et d'aide à la recherche d'un emploi.

La deuxième catégorie rassemble les évaluations qui s'attachent à mesurer les effets nets des programmes sur l'emploi et le chômage global en estimant ce qu'on appelle dans le jargon des économistes les effets « d'aubaine », « de substitution » et « de déplacement ». Ces évaluations conviennent plus particulièrement aux mesures d'aide à l'embauche, c'est-à-dire celles qui tâchent de stimuler la création d'emplois dans le secteur privé (y compris le travail indépendant) et celles qui créent directement des emplois dans le secteur public. Comme les programmes d'aides à l'emploi ont expressément pour objectif d'accroître le nombre d'emplois dans l'ensemble de l'économie et/ou d'améliorer les perspectives d'emploi du groupe cible, les évaluations doivent déterminer si les emplois aidés auraient été créés de toute manière en l'absence d'aides (effet d'aubaine). Elles doivent aussi chiffrer dans quelle mesure l'amélioration des perspectives d'emploi du groupe cible s'est effectuée au détriment d'une aggravation de ces perspectives pour d'autres travailleurs non aidés (effet de substitution), ou si les emplois aidés ont fait supprimer ou sont venus remplacer des emplois non aidés dans d'autres secteurs de l'économie (effet de déplacement).

Quelques réserves au moment de porter une appréciation sur les études d'évaluation des programmes

Avant d'en venir aux principales conclusions des évaluations récentes, il importe de faire quelques réserves quant à la fiabilité et à la généralisation des conclusions pouvant être tirées de ces travaux.

Premièrement, une grande partie de ces travaux porte sur les États-Unis et le Canada qui ont une longue expérience de l'évaluation des programmes du marché du travail. En effet, dans ces deux pays, les autorités publiques ont l'obligation d'évaluer leurs programmes. Rares sont les pays européens qui ont procédé jusqu'à une date récente à des évaluations rigoureuses. Cette situation peu satisfaisante évolue lentement, les contraintes budgétaires rendant impérative l'utilisation plus rationnelle des deniers publics dépensés pour les politiques actives du marché du travail. Par voie de conséquence, certains pays d'Europe (signalons à cet égard la Norvège, le Royaume-Uni et la Suède) et l'Australie commencent à évaluer de façon rigoureuse leurs programmes du marché du travail. Cependant, dans d'autres pays, la méthode d'« évaluation » la plus courante consiste simplement à suivre la situation du marché du travail et le revenu des bénéficiaires pendant une courte période qui suit leur sortie d'un dispositif. Ce type d'exercice donne des informations utiles mais ne saurait répondre à la question capitale de savoir si le dispositif en question a fonctionné ou non pour les participants⁹.

Deuxièmement, il faut bien reconnaître que les programmes actifs ne constituent presque jamais un ensemble *stable*. Les pays les changent constamment. Grubb (1995), par exemple, souligne la forte tendance du Congrès des États-Unis à

répondre à de nouveaux problèmes spécifiques par un nouveau programme spécifique au lieu d'introduire de nouveaux objectifs dans les programmes existants¹⁰. Il en résulte une prolifération de dispositifs dont beaucoup font double emploi, risquent de s'annuler mutuellement, sont coûteux à administrer et déroutants aussi bien pour les employeurs que pour les chômeurs qu'ils sont censés aider. Une telle « innovation » de programmes a pour effet de compliquer considérablement la tâche de l'évaluateur.

Troisièmement, il existe très peu de données sur les effets à *long terme* des programmes actifs. La grande majorité des évaluations rigoureuses ne fournissent d'indications que sur les résultats à court terme, soit, dans le meilleur des cas, un à deux ans après la fin de la participation de l'individu au dispositif¹¹. C'est peut-être une période trop courte pour évaluer pleinement la rentabilité privée et sociale de l'investissement public dans bon nombre de mesures actives.

Quatrièmement, dans les études d'évaluation, les « résultats » sont toujours exprimés en termes d'effets sur les gains futurs et/ou les perspectives de réinsertion des participants, ce qui se traduit aussi dans le présent document. Il n'y a guère de données disponibles sur les retombées sociales possibles de la participation aux programmes, par exemple en termes de recul de la délinquance ou de la toxicomanie, ou d'amélioration de la santé.

Cinquièmement, se pose le problème de *la taille* des programmes, même de ceux qui semblent fonctionner. Bon nombre de dispositifs qui ont fait l'objet d'une évaluation rigoureuse ont tendance à être de petite taille ; on les qualifie parfois de programmes « pilotes ». Même s'ils fonctionnent en ce sens qu'ils produisent des résultats statistiquement significatifs pour les participants, les études existantes ne précisent pas vraiment quelle serait leur rentabilité si l'on agrandissait nettement leur taille ou leur couverture géographique.

Sixièmement, bon nombre d'évaluations sont effectuées par des organismes publics. S'il y a de bonnes raisons à cela, on peut quand même s'interroger sur l'impartialité des conclusions. Aussi, quand les évaluations sont entreprises par des organismes du secteur public, il est important de s'assurer que leurs conclusions ont fait l'objet d'une vérification *extérieure*.

Enfin, si les évaluations nous donnent beaucoup d'indications sur *ce qui fonctionne*, elles ne contribuent guère à répondre à d'autres questions annexes mais tout aussi importantes, à savoir, par exemple, pourquoi certains programmes fonctionnent-ils pour certains groupes et pas pour d'autres (voir ci-dessous), et dans quelles conditions ? Elles ne concourent pas à expliquer quelle est la répartition des dispositifs d'emploi qui a des chances d'être efficace. Ainsi, il n'y a presque aucune information sur la nature et le contenu des programmes de formation qui fonctionnent le mieux. Les activités visant à améliorer les compétences, par exemple les cours et/ou la formation en cours d'emploi, fonctionnent-elles mieux ou faut-

il les associer à des services de conseil personnalisé, d'aide à la recherche d'un emploi et de « tutorat » ? Les responsables ont besoin de connaître les réponses à ces questions, mais pour l'instant, il n'y a aucun élément d'appréciation.

Conclusions tirées des évaluations

L'OCDE a analysé les évaluations existantes dans OCDE (1993a), et cette analyse a été actualisée dans Fay (1996)¹². Que nous apprend l'OCDE sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ? Le tableau 4 récapitule les principaux enseignements à tirer sur ce qui fonctionne et pour quels groupes¹³.

Programmes publics de formation

La formation représente généralement la part la plus importante des dépenses engagées pour des mesures actives : en moyenne, les pays de l'OCDE ont consacré 24 pour cent de leurs dépenses publiques totales pour des mesures actives à des programmes de formation en 1997, contre 21 pour cent en 1985 (voir tableau 5). Cependant, les évaluations des programmes publics de formation dans les pays de l'OCDE font apparaître des résultats très contrastés. Certains programmes mis en place au Canada, aux États-Unis et en Suède ont produit des taux de rendement faibles voire négatifs pour les participants si l'on compare les effets estimés sur les gains ou sur l'emploi au coût pour les atteindre¹⁴.

Pourtant, certains programmes publics de formation fonctionnent bien. Des études approfondies réalisées récemment par Friedlander *et al.* (1997) et Stanley *et al.* (1998) sur des programmes publics de formation en faveur de groupes défavorisés aux États-Unis attirent l'attention sur nombre de programmes qui ont donné de bons résultats, qu'il s'agisse de l'augmentation de revenu ou des taux de rendement positifs pour les participants. Il est à noter que les résultats les plus systématiquement positifs ont été enregistrés pour les femmes adultes. Les conclusions étaient moins optimistes pour les hommes adultes : certains programmes ont produit des résultats positifs, d'autres non. C'est pour les jeunes sortis du système scolaire que la situation est la plus affligeante : presque aucun programme de formation n'a fonctionné pour eux. Il convient de noter deux autres conclusions. Premièrement, la plupart des gains se sont traduits par une amélioration des possibilités d'emploi et non pas par une augmentation de la rémunération horaire. Deuxièmement, même dans les cas où la participation aux programmes a produit un taux de rendement positif, l'augmentation estimée du revenu annuel n'a le plus souvent pas suffi à faire sortir la plupart des familles de la pauvreté.

Comme on l'a vu plus haut, les études d'évaluation disponibles peuvent nous indiquer si des programmes de formation fonctionnent ou ne fonctionnent pas pour tel ou tel groupe défavorisé. Cependant, elles ne répondent pas de façon satisfaisante

Tableau 4. **Conclusions tirées des évaluations**

Dispositif	Apparement utile pour	Apparement inopérant pour	Remarques générales sur l'efficacité
Formation dispensée sous forme de cours	Femmes désireuses de reprendre une activité	Hommes d'âge très actif et salariés âgés ayant un faible niveau d'instruction	Les cours doivent avoir un rapport très direct avec le marché du travail ou être de « haute » qualité pour les employeurs. Utiliser des programmes à échelle relativement réduite.
Formation en cours d'emploi	Femmes désireuses de reprendre une activité ; mères célibataires	Hommes d'âge très actif (?)	Doit répondre directement aux besoins du marché du travail, et donc entretenir des liens étroits avec les entreprises locales ce qui, en contrepartie, risque d'augmenter l'effet de déplacement.
Aide à la recherche d'un emploi (clubs de recherche d'emploi, conseils personnalisés, etc.)	La plupart des chômeurs et surtout les femmes et les parents isolés		Doit être associée à un contrôle accru du comportement des chômeurs dans la recherche d'un emploi et à l'application plus rigoureuse des critères de recherche effective d'emploi.
<i>dont</i> : primes de retour à l'emploi	La plupart des chômeurs adultes		Exige un suivi et un contrôle rigoureux des bénéficiaires mais aussi du dernier employeur.
Mesures spécifiques en faveur des jeunes (formation, aides à l'emploi, créations directes d'emplois)		Jeunes défavorisés	Pour être efficaces, les programmes doivent associer et coordonner éducation, qualifications professionnelles, apprentissage en entreprise et services de soutien aux jeunes et à leurs familles. Les interventions <i>précoces</i> et <i>durables</i> ont des chances d'être plus efficaces. Doivent s'attaquer aux comportements négatifs des jeunes à l'égard du travail. Le système du « mentorat » assuré par des adultes peut être utile.
Subventions à l'emploi	Chômeurs de longue durée ; femmes désireuses de reprendre une activité		Supposent un ciblage très précis et des contrôles appropriés de manière à optimiser les gains nets en matière d'emplois mais, en contrepartie, il faut une participation des employeurs.
<i>dont</i> : Aide aux chômeurs créateurs d'entreprises	Hommes (de moins de 40 ans, ayant un niveau d'instruction assez bon).		N'intéresse qu'une petite partie de la population.
Créations directes d'emplois	Catégories en très grande difficulté par rapport au marché du travail (?)	La plupart des chômeurs adultes	En règle générale, mesures peu rentables à long terme et qui, en vertu du principe de l'additionnalité, s'appliquent d'ordinaire à des emplois ayant un faible produit marginal.

Source : Ce tableau a été établi à partir des conclusions présentées dans DOL (1995), Fay (1996), Friedlander *et al.* (1997), Grubb (1995, 1999), HRDC (1997), Lerman (1997), OCDE (1993c) et Stanley *et al.* (1998).

Tableau 5. Répartition des dépenses publiques consacrées aux mesures actives du marché du travail, 1985 et 1997¹

En pourcentage des dépenses publiques totales relatives aux mesures actives

	Administration du SPE		Formation dans le cadre du marché du travail		Mesures en faveur des jeunes		Subventions à l'emploi dans le secteur privé ²		Créations directes d'emplois dans le secteur public		Mesures en faveur des handicapés	
	1985	1997	1985	1997	1985	1997	1985	1997	1985	1997	1985	1997
Australie	27	40	4	13	15	11	17	12	28	13	8	11
Autriche	38	31	31	39	10	4	9	7	3	8	8	11
Belgique	13	15	15	22	1	1	2	13	58	39	11	10
Canada	37	39	55	33	5	6	0	7	3	10	0	6
République tchèque	48	72	3	5	4	5	39	3	6	12	1	3
Danemark	7	7	39	54	20	6	5	4	16	13	12	16
Finlande	9	9	29	35	6	15	5	8	41	26	10	8
France	20	12	39	25	25	19	9	23	0	14	8	6
Allemagne	26	17	25	29	4	6	6	6	15	21	24	22
Grèce	40	34	12	18	16	27	26	17	4	0	1	4
Hongrie	24	30	24	19	0	0	36	18	15	33	0	0
Irlande	11	15	42	13	34	14	6	15	6	38	1	5
Italie	3	4	1	1	38	39	57	52	0	4	0	0
Japon	17	37	16	35	0	0	61	25	6	2	0	1
Corée	52	26	10	27	36	33	1	2	0	0	1	11
Luxembourg	8	12	0	4	18	46	23	23	0	1	50	15
Pays-Bas	22	24	11	21	3	6	1	4	3	12	59	32
Nouvelle-Zélande	11	20	16	44	1	11	5	15	65	6	2	4
Norvège	19	16	16	14	7	4	3	5	28	2	27	59
Pologne	7	7	5	7	49	30	19	31	5	21	14	4
Portugal	18	12	51	33	10	36	3	9	7	4	10	6
Espagne	25	14	7	34	1	12	37	26	28	11	2	3
Suède	12	15	24	21	10	1	5	13	15	20	34	30
Suisse	40	19	7	30	0	0	1	1	0	29	53	20
Royaume-Uni	22	43	9	19	35	31	4	0	25	0	4	6
États-Unis	25	34	42	22	12	17	4	1	3	5	14	21
Union européenne ³	18	18	22	25	16	18	13	15	15	14	16	12
Total OCDE ³	22	23	21	24	14	15	15	13	15	13	14	12

1. Les données portent non pas sur 1985 mais sur 1986 pour le Danemark et le Portugal, sur 1987 pour le Japon, sur 1990 pour la Corée, sur 1991 pour la République tchèque et l'Italie, et sur 1992 pour la Hongrie et la Pologne. Elles portent non pas sur 1997 mais sur 1996 pour l'Irlande, l'Italie, la Pologne et le Portugal.

2. Y compris l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprises.

3. Moyenne non pondérée.

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

à la question de savoir pourquoi ils semblent fonctionner pour certains groupes cibles (les femmes adultes, par exemple) et pas pour d'autres. Tant qu'il n'y aura pas de réponse à cette question, il sera extrêmement difficile de concevoir des programmes publics de formation efficaces.

Les éléments dont on dispose mettent en lumière trois aspects essentiels à retenir dans la conception des programmes publics de formation pour renforcer leur efficacité : *i*) cibler très précisément les participants ; *ii*) maintenir des programmes de taille relativement réduite ; et *iii*) prévoir une forte composante de formation en cours d'emploi et, partant, créer des liens solides avec les employeurs locaux. Parallèlement, les programmes de formation qui encouragent les relations étroites avec les entreprises locales risquent de favoriser un effet de déplacement, ce qui peut arriver quand les participants trouvent un emploi au détriment des individus qui n'ont pas participé au dispositif¹⁵.

Aide à la recherche d'un emploi

Malheureusement, la base de données de l'OCDE ne permet pas pour l'instant de faire la distinction entre les dépenses pour l'aide à la recherche d'un emploi et les dépenses administratives liées à la gestion du service public de l'emploi (SPE) : en 1997, un pays de l'OCDE a affecté à l'administration du SPE en moyenne 23 pour cent de ses dépenses au titre des politiques actives, mais une grande partie de cette somme comprend les frais fixes de gestion. L'aide à la recherche d'un emploi fait appel à de nombreux services différents, par exemple les entretiens préliminaires dans les bureaux du SPE, les services de conseil intensif à un moment donné de la période de chômage, les primes de retour à l'emploi, les clubs de recherche d'emploi, etc. Ces services peuvent aussi être associés à un suivi accru et à l'application plus rigoureuse des critères de recherche d'emploi requis pour percevoir les allocations de chômage.

L'aide à la recherche d'un emploi est généralement la mesure active la moins coûteuse. Les évaluations émanant de plusieurs pays montrent qu'elle produit systématiquement des effets positifs¹⁶. Il semble qu'investir dans des mesures actives de placement, accroître la motivation des chômeurs et faire le nécessaire pour les encourager et les suivre dans leur recherche d'un emploi sont autant d'éléments qui contribuent à ramener plus rapidement les chômeurs dans l'emploi¹⁷. Bien qu'on ne sache pas très bien comment associer au mieux l'offre de services de placement supplémentaires avec un suivi accru des demandeurs d'emploi et une application plus rigoureuse des critères de recherche effective d'emploi, tout porte à croire que ces deux mesures sont indispensables si l'on veut qu'elles soient avantageuses pour les personnes faisant valoir leurs droits à l'assurance-chômage et pour la société.

Les primes de retour à l'emploi, à savoir les sommes versées aux bénéficiaires de l'assurance-chômage qui trouvent rapidement un emploi et le gardent pendant une durée déterminée, sont un aspect particulièrement intéressant de l'aide à la recherche d'un emploi. Un dispositif de ce genre existe en Corée et au Japon et a été expérimenté dans plusieurs États des États-Unis. Les évaluations réalisées aux États-Unis montrent que les primes de retour à l'emploi ont réduit sensiblement la durée moyenne d'indemnisation du chômage. Ce type d'incitation pour les chômeurs à trouver un emploi rapidement mérite donc d'être pris en considération dans l'arsenal des mesures d'aide à la recherche d'un emploi. Pourtant, ces primes peuvent aussi avoir des effets négatifs, en particulier sur la taille du groupe des demandeurs. En effet, elles risquent d'inciter les travailleurs pour lesquels la probabilité de trouver un emploi rapidement est forte à s'entendre avec leur employeur pour se faire licencier afin de percevoir la prime. Pour limiter ces abus, le Japon a mis en place plusieurs dispositifs qui permettent de contrôler le comportement du demandeur et de son dernier employeur.

Mesures spécifiques en faveur des jeunes

En moyenne, les pays de l'OCDE ont affecté en 1997 15 pour cent de leurs dépenses de politiques actives à des mesures spécifiques en faveur des jeunes. Une des conclusions les plus décevantes de la plupart des études d'évaluation est que les mesures spécifiques sont pour la plupart inefficaces pour les jeunes défavorisés. Cette constatation vaut non seulement pour les programmes publics de formation (voir plus haut) mais aussi pour les subventions salariales ciblées. Compte tenu de la préoccupation intense suscitée par le chômage des jeunes et de l'ampleur des fonds publics alloués aux politiques spécifiques pour les jeunes, il faut par priorité trouver les raisons de ce sombre bilan, et concevoir et mettre en œuvre des programmes plus efficaces.

En dépit de nombreuses conclusions négatives des évaluations, il y a quand même quelques lueurs d'espoir. Le Job Corps aux États-Unis est un programme qui a entraîné des augmentations de revenu statistiquement significatives pour les jeunes défavorisés. Cependant, on a dû recourir aux économies résultant du recul de la délinquance dans le groupe cible pour obtenir des avantages nets pour la société, vu son coût très élevé¹⁸. De plus, dans le cadre de projets expérimentaux comme JOBSTART aux États-Unis, on peut déterminer les sites spécifiques où le programme a semblé bien fonctionner pour les jeunes défavorisés. On peut citer, par exemple, le Center for Employment Training (CET) à San José, Californie ; c'est le seul des 13 sites JOBSTART qui a entraîné des améliorations statistiquement significatives de revenu pour les jeunes défavorisés. On ne connaît toutefois pas précisément les facteurs qui ont distingué le CET d'autres sites et l'on ne sait pas s'il serait possible de reproduire ailleurs ses bons résultats.

Grubb (1999) a étudié les quelques programmes d'éducation et de formation pour jeunes défavorisés aux États-Unis qui ont été couronnés de succès, et en a retenu les cinq facteurs suivants de réussite :

- i) les programmes qui donnent des résultats ont des liens étroits avec le marché du travail local et ciblent des emplois pour lesquels la rémunération est relativement élevée, la croissance est forte et les perspectives de promotion sont satisfaisantes ;
- ii) ils regroupent de façon cohérente et bien dosée une part d'enseignement théorique, de formation professionnelle et de formation en cours d'emploi ;
- iii) ils proposent aux jeunes des passerelles vers une formation complémentaire pour qu'ils puissent améliorer leurs qualifications ;
- iv) ils offrent de nombreux services d'appui adaptés aux besoins des jeunes et de leurs familles ; et
- v) ils suivent en permanence les résultats et utilisent cette information pour améliorer leur propre qualité.

Outre ces facteurs de réussite, les évaluations effectuées au Canada et aux États-Unis montrent qu'on obtient les meilleurs résultats pour les jeunes défavorisés dès lors que l'intervention est *précoce* et *durable*. Il s'agit non seulement de déployer des efforts soutenus pour améliorer les performances dans l'enseignement primaire et secondaire et réduire les taux d'abandon, mais de remonter à la petite enfance, y compris à la période préscolaire. L'expérience certes limitée montre que les interventions de qualité dès la petite enfance peuvent avoir des effets durables sur les perspectives d'emploi et de rémunération des jeunes défavorisés, surtout si elles s'inscrivent dans la durée et ne se limitent pas à des actions ponctuelles¹⁹. Il importe aussi de concentrer l'aide non seulement sur les jeunes eux-mêmes mais aussi sur leur famille et sur la communauté locale. On ne saurait trop insister sur le fait que si des jeunes quittent le système scolaire sans qualifications et sans acquis solides dans les apprentissages fondamentaux, il sera presque impossible pour les programmes du marché du travail de surmonter ces handicaps ultérieurement.

Enfin, plusieurs auteurs, comme Lerman (1997), soulignent l'importance des comportements négatifs des jeunes défavorisés à l'égard du travail, facteur qui explique dans une large mesure le bilan décevant des politiques spécifiques en leur faveur. Il n'est pas facile d'agir sur les comportements de manière à améliorer les perspectives d'emploi et de rémunération des jeunes défavorisés. Cependant, les programmes de « tutorat » qui prévoient à la fois un contact constant avec un adulte pendant une longue période et un suivi du comportement du jeune associé à un soutien, peuvent permettre d'avoir raison de certaines attitudes négatives à l'égard du travail.

Subventions à l'emploi dans le secteur privé

Les subventions à l'emploi ont représenté en 1997 13 pour cent des dépenses totales au titre des mesures actives dans un pays-type de l'OCDE. Il arrive que l'on subventionne l'emploi dans le secteur privé à des fins autres que pour créer des emplois supplémentaires. Les subventions peuvent stimuler l'offre effective de travail en aidant les personnes à rester en contact avec le monde du travail et en préservant ainsi leur niveau de qualification et leurs motivations²⁰. Elles peuvent aussi servir, dans un souci d'équité, à offrir des emplois aux chômeurs de longue durée, y compris aux dépens des personnes depuis peu au chômage. Ces objectifs demeurent importants même si le gain *net* pour l'emploi de ces programmes est très faible, voire nul.

Du reste, la plupart des évaluations révèlent que les subventions à l'emploi dans le secteur privé ont d'importants effets d'aubaine et de substitution. Ils se traduisent donc par de faibles gains nets d'emploi, en particulier à court terme, lorsque la demande totale et le nombre d'emplois vacants sont constants. Il ressort ainsi des évaluations concernant les subventions salariales – par exemple en Australie, en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas – que celles-ci ont eu des effets d'aubaine et de substitution qui, conjugués, s'élèvent approximativement à 90 pour cent, ce qui signifie que pour 100 emplois subventionnés, 10 seulement se sont traduits par des gains nets d'emploi.

Les études d'évaluation montrent aussi qu'il est possible d'accroître d'au moins 20 à 30 pour cent les gains nets pour l'emploi résultant des subventions salariales au secteur privé si l'on concentre très précisément les mesures sur certains groupes de chômeurs et si l'on suit de près le comportement des employeurs afin de limiter les abus. Il y a cependant un dosage difficile à réaliser pour les responsables : on constate que plus on multiplie les contrôles pour limiter les abus et optimiser les gains nets pour l'emploi procurés par les subventions salariales, moins les entreprises souhaitent être parties prenantes dans ces dispositifs et leur taux de participation chute brutalement, ce qui produit le contraire de l'effet escompté. En outre, plus le programme cible tel ou tel groupe défavorisé, plus le risque de « stigmatisation » est grand, ce qui peut décourager les chômeurs de participer au dispositif ou constituer pour l'employeur potentiel un signal négatif quant à la productivité et à la motivation qu'il attend du demandeur d'emploi.

Une forme de subvention salariale qui semble donner de bons résultats pour un petit groupe de chômeurs est l'aide à la création d'une petite entreprise. Les évaluations expérimentales faites aux États-Unis montrent qu'il s'est produit des gains d'emplois, principalement parmi les hommes de 30 à 40 ans ayant un assez bon niveau d'instruction. Des informations moins fragmentaires venant d'autres pays tels que l'Australie, l'Irlande, la Norvège et le Royaume-Uni tendent à confirmer

qu'une part relativement réduite seulement des entreprises ayant démarré de cette façon sont viables à long terme.

La création directe d'emplois dans le secteur public

Les fonds alloués dans de nombreux pays à la création directe d'emplois dans le secteur public sont à peu près équivalents au montant des subventions à l'emploi dans le secteur privé : en moyenne, un pays-type de l'OCDE a consacré 13 pour cent de ses dépenses de mesures actives à la création d'emplois dans le secteur public en 1997. Les études d'évaluation montrent de façon assez convaincante que cette mesure n'a guère aidé les chômeurs à trouver des emplois stables sur le marché du travail normal. Par conséquent, ce type d'intervention a été plutôt délaissé ces dernières années mais il semble qu'il revienne en force dans certains pays de l'OCDE, notamment en Europe, sous la forme d'une « obligation réciproque » à laquelle sont soumis les chômeurs en échange du maintien des prestations (voir plus bas).

Pendant, les pays de l'OCDE continuent de consacrer des sommes importantes aux programmes de création d'emplois dans le secteur public et le débat sur l'utilité d'une pareille intervention se poursuit. Les programmes d'emplois temporaires dans le secteur public sont un moyen de contrôler la recherche effective d'un emploi par les chômeurs indemnisés et permettent aux demandeurs d'emploi de rester en contact avec le marché du travail, particulièrement en période de récession lorsque la demande globale est déprimée et les offres d'emploi rares. Mais comme la plupart des emplois offerts dans le cadre des dispositifs de création directe d'emplois sont par définition peu productifs à la marge, il est préférable que leur durée reste brève et qu'ils ne deviennent pas des emplois stables déguisés et largement subventionnés.

Éléments d'appréciation

Pour résumer, notre examen des études d'évaluation met en évidence cinq principes qui devraient orienter le choix des mesures actives de manière à optimiser leur efficacité :

Premièrement, il faut avoir le plus souvent possible recours au conseil intensif, aux mesures d'incitation à retrouver un emploi (primes de retour à l'emploi, par exemple) et aux programmes d'aide à la recherche d'un emploi. Mais il est indispensable de s'assurer que ces mesures s'accompagnent d'un suivi accru de l'activité de recherche d'emploi des demandeurs d'emploi et d'une application plus rigoureuse des critères de recherche effective d'emploi.

Deuxièmement, il faut que les programmes publics de formation demeurent de faible ampleur et soient bien ciblés sur les besoins spécifiques et des demandeurs d'emploi et des employeurs locaux.

Troisièmement, les interventions précoces remontant à la période préscolaire peuvent présenter des avantages pour les jeunes défavorisés, mais elles doivent s'inscrire dans la durée. Elles doivent inclure des mesures visant à limiter l'abandon scolaire précoce chez les élèves à risque et être associées à des politiques permettant de s'assurer que les élèves quittent le système scolaire avec des qualifications et des acquis fondamentaux reconnus et appréciés par les employeurs. Il importe aussi de changer les comportements négatifs de ces jeunes par rapport au travail, le système du « tutorat » assuré par des adultes pouvant jouer un rôle utile à cet égard.

Quatrièmement, quand la durée des périodes de chômage s'allonge, diverses formes de subventions à l'emploi peuvent permettre de conserver les liens avec le marché du travail. Cependant, les subventions à l'emploi devraient être de courte durée, ciblées et étroitement suivies.

Cinquièmement, il faut subventionner les créations d'entreprises par le petit nombre de chômeurs qui ont les compétences et la motivation nécessaires pour survivre dans un environnement concurrentiel.

Enfin, si l'on veut mieux connaître à l'échelon international ce qui fonctionne et pourquoi dans les politiques actives du marché du travail, il est capital qu'un plus grand nombre de pays commence à évaluer systématiquement les dispositifs qu'ils ont mis en place. D'ailleurs, l'évaluation devrait faire partie intégrante des programmes dès le stade de leur conception et ne pas être considérée comme un exercice *a posteriori*. Elle devrait également être effectuée de façon rigoureuse pour qu'on puisse en tirer des conclusions utiles quant à l'efficacité des interventions pour les perspectives d'emploi et de rémunération des participants aux programmes ; de même, elles devraient porter sur une période suffisamment longue pour qu'on puisse apprécier dans quelle mesure tel ou tel programme a des retombées bénéfiques durables, pour les individus et pour la société.

INTERACTIONS ENTRE LES POLITIQUES ACTIVES ET LES POLITIQUES PASSIVES

Des études réalisées récemment par l'OCDE montrent aussi qu'il est capital de se pencher sur les interactions entre les politiques actives et passives du marché du travail si l'on veut améliorer l'efficacité des politiques actives. Ces travaux reposent dans une large mesure sur des analyses des politiques du marché du travail dans 17 pays de l'OCDE (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Japon, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse)²¹.

Pourquoi cette question est-elle importante ? Les allocations de chômage et les prestations sociales annexes constituent une garantie de revenu pour les chômeurs pendant qu'ils sont à la recherche d'un emploi. Il est bien connu que ces prestations peuvent avoir un impact important sur les incitations à travailler des chômeurs et sur le comportement des travailleurs et des employeurs dans la détermination des salaires. Les politiques actives du marché du travail ont pour objet de faciliter le retour des chômeurs à l'emploi et d'améliorer leurs perspectives de rémunération en leur proposant toute une gamme de services. Mais elles leur procurent aussi une garantie de revenu pendant qu'ils participent à un programme actif, et cette participation peut modifier leurs droits futurs aux allocations de chômage, ce qui influence le comportement des acteurs du marché du travail²². C'est pourquoi il importe de se pencher sur les interactions entre les mesures actives et les systèmes d'indemnisation du chômage.

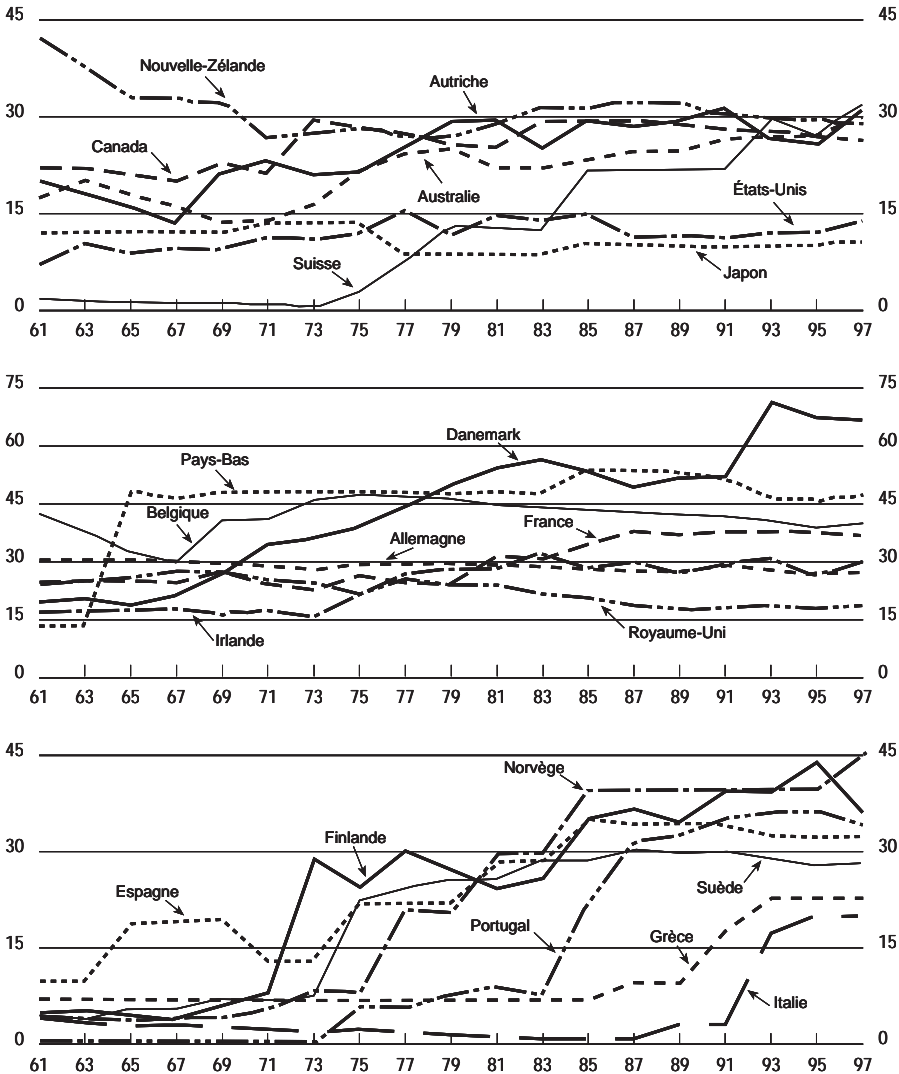
Taux de remplacement bruts et nets dans les pays de l'OCDE

Le point de départ de toute analyse de ces interactions est à l'évidence le degré de générosité de la garantie de revenu en cas de chômage à travers les allocations de chômage ou la rémunération versée en cas de participation à un programme actif. Malheureusement, les données dont nous disposons ne portent que sur la première de ces garanties. Or il est vraisemblable qu'il existe une forte corrélation entre ces deux formes de garantie de revenu (voir encadré 2 ci-dessus). Il semble en effet que dans de nombreux pays, les participants à des mesures actives perçoivent des allocations de chômage assorties parfois d'un petit complément de revenu. Aussi, la générosité des systèmes d'indemnisation du chômage peut être reflétée étroitement dans la rémunération moyenne versée aux participants à des programmes.

L'indicateur standard de la générosité d'un système d'indemnisation du chômage est le « taux de remplacement », autrement dit la proportion dans laquelle le revenu qui aurait été tiré du travail est remplacé par les allocations de chômage et les prestations sociales connexes. L'OCDE a consacré beaucoup d'efforts ces dernières années à établir une série de taux de remplacement *bruts* et *nets* (après impôt) à des fins de comparaisons internationales.

Le graphique 2 présente des données chronologiques sur l'indicateur synthétique des allocations de chômage et prestations annexes mis au point par l'OCDE pour la période 1961-1997. L'indicateur synthétique du graphique 2 est une moyenne de 18 taux de remplacement *bruts* exprimant plusieurs situations familiales, niveaux de gains et durées de chômage²³. Elle montre que peu de pays de l'OCDE ont pris des mesures ces dernières années pour se montrer moins généreux avec leurs systèmes d'indemnisation du chômage, par exemple en abaissant le montant des prestations et/ou en réduisant la durée moyenne de

Graphique 2. Mesure synthétique des droits aux prestations établie par l'OCDE¹, 1961-1997²
En pourcentage des gains escomptés du travail



1. La mesure synthétique de l'OCDE se définit comme la moyenne des taux de remplacement bruts des prestations de chômage pour deux niveaux de gains, trois situations familiales et trois durées de chômage. Pour plus de détails, voir OCDE (1994, chapitre 8) et Martin (1996). Les données sur les gains utilisées pour le calcul des taux de remplacement relatifs à l'année 1997 sont des estimations du Secrétariat.

2. Les données pour la dernière année concernent l'année 1995 pour l'Italie et la Grèce.

Source : Base de données de l'OCDE sur les droits aux prestations de chômage et les taux de remplacement.

l'indemnisation : l'indicateur synthétique moyen établi par l'OCDE a doublé, passant de 16 pour cent en 1961 à 31 pour cent en 1997.

Dans le même temps, les taux de remplacement *nets* sont généralement bien supérieurs aux taux *bruts* pour diverses raisons évoquées par Martin (1996). Le tableau 6 présente des taux de remplacement nets repris de la base de données de l'OCDE pour trois niveaux de gains : *i*) les gains d'un ouvrier moyen (OM) ; *ii*) les deux tiers des gains d'un ouvrier moyen ; et *iii*) le premier décile de la répartition des gains. Ces chiffres montrent que des taux de remplacement nets supérieurs à 80 pour cent sont courants dans beaucoup de pays de l'OCDE une fois pris en compte les prestations d'assistance sociale, les allocations logement et l'effet du système d'imposition. Bien qu'on ne dispose pas de données chronologiques sur les taux de remplacement nets qui puissent être confrontées à celles du graphique 2, on peut dire que selon toute vraisemblance, elles traduiraient elles aussi une élévation dans de nombreux pays de l'OCDE depuis trois décennies.

Tableau 6. **Taux de remplacement nets à différents niveaux de gains¹**
1996-1997

	Début du chômage			Chômeurs de longue durée ²		
	Gains OM	2/3 gains OM	1 ^{er} décile	Gains OM	2/3 gains OM	1 ^{er} décile
Australie	74	86	86	74	86	86
Belgique	60	76	77	63	90	91
Canada	69	69	80	77	77	77
Danemark	77	96	96	96	96	96
Finlande	84	94	94	97	97	97
France	74	86	85	50	60	60
Allemagne	74	74	73	52	61	61
Irlande	62	73	75	62	73	75
Italie	54	52	52	18	22	23
Japon	56	64	69	65	95	95
Pays-Bas	85	90	90	79	94	94
Nouvelle-Zélande ³	63	78	86	63	78	86
Norvège	73	74	74	55	73	69
Espagne	74	78	81	43	61	71
Suède	84	90	90	100	100	100
Suisse	84	84	84	90	93	91
Royaume-Uni	64	83	87	74	89	89
États-Unis	61	51	51	48	61	61

1. On prend pour hypothèse un ouvrier de 40 ans ayant un conjoint et deux enfants à charge, et ayant commencé à travailler à 18 ans. Les chiffres représentent les taux de remplacement pour des personnes depuis peu au chômage et pour des chômeurs de longue durée. Les coûts de logement représentent par hypothèse 20 pour cent des gains bruts d'un ouvrier moyen.
2. Les taux de remplacement correspondent à des personnes commençant leur 60^e mois de chômage.
3. Les données sont de 1995.

Source : Base de données de l'OCDE sur la fiscalité et les droits à prestations.

Pour résumer, les éléments dont on dispose montrent que les taux de remplacement, qu'ils résultent des allocations de chômage et prestations sociales annexes ou des programmes actifs, sont suffisamment élevés pour avoir des effets significatifs sur les incitations au travail et sur les comportements en matière de détermination des salaires. De là, ce phénomène a conduit à essayer ces dernières années de maîtriser ce qu'on a appelé le « piège du chômage ».

Mesures prises par les pays de l'OCDE pour maîtriser les pièges du chômage

La façon la plus directe d'éviter le piège du chômage est de réduire les taux de remplacement. Or, quand des mesures ont été prises en ce sens, elles étaient généralement motivées par des considérations budgétaires et non pas par la crainte de voir apparaître une éventuelle dépendance à l'égard des prestations ou des désincitations au travail. Compte tenu des problèmes politiques que pose la remise en cause des conditions d'ouverture des droits à prestations, la plupart des pays de l'OCDE ont préféré, pour lutter contre le piège du chômage, n'atténuer que de façon marginale la générosité des prestations mais durcir les conditions d'éligibilité pour recevoir les prestations et développer des stratégies « d'activation »²⁴.

L'objet des stratégies d'activation est d'inciter les chômeurs à rechercher un emploi plus activement et à rester davantage en contact avec le marché du travail. Ces stratégies vont de tentatives de renforcer l'efficacité de l'aide à la recherche d'un emploi pour les chômeurs et du suivi de cette activité de recherche, à des obligations pour les chômeurs de satisfaire aux critères de recherche effective d'emploi ou de participer à des mesures actives ou à des programmes d'éducation et de formation pour continuer à percevoir les prestations. Ces stratégies d'activation se généralisent auprès des jeunes dans des pays de l'OCDE (Australie, Danemark, Irlande, Royaume-Uni, par exemple) et elles s'étendent même à d'autres groupes de chômeurs dans certains pays²⁵. La dernière réforme de la protection sociale aux États-Unis, avec ses obligations de disponibilité pour l'emploi, la limitation de la durée d'indemnisation et les sanctions en cas de non respect des obligations, peut être considérée comme un exemple extrême de ce type de stratégie.

Le rôle des politiques actives du marché du travail change imperceptiblement dans le cadre d'une stratégie d'activation. On peut les considérer comme un instrument d'application du critère de recherche effective d'emploi, en particulier quand les offres d'emploi sont peu nombreuses. Dans ce cas, c'est la participation à un programme qui conditionne le maintien du versement des prestations, comme au Danemark ou en Suisse, et/ou l'offre de programmes suffisamment diversifiés incitera le plus grand nombre possible de chômeurs à y participer spontanément. Dans le même ordre d'idées, de nombreux pays s'intéressent de plus en plus au rôle que pourraient jouer dans une stratégie d'activation efficace les règles utilisées pour contrôler la recherche effective d'emploi et limiter les abus des bénéficiaires

d'allocations de chômage. Comme on l'a vu dans la section précédente, les études d'évaluation montrent que ces règles, si elles sont appliquées intelligemment et accompagnées de véritables sanctions, peuvent contribuer à stimuler la recherche d'emploi et à maintenir les demandeurs en contact avec le marché du travail²⁶.

Certes, la question essentielle est celle de l'efficacité des stratégies d'activation. Il est pour l'instant impossible de tirer des conclusions définitives car la plupart des initiatives prises par les pays sont relativement récentes et n'ont pour ainsi dire pas encore été évaluées de façon rigoureuse.

Pendant, il ressort de quelques observations fragmentaires que les stratégies d'activation utilisant la technique de la carotte et du bâton peuvent améliorer les résultats sur le plan du marché du travail pour les chômeurs. Le programme Restart lancé au Royaume-Uni en 1987 peut être considéré comme une illustration de ce type de stratégie. Il impose à toutes les personnes au chômage depuis six mois d'avoir un entretien au SPE. Cet entretien permet d'évaluer le comportement et la motivation des individus dans leur recherche d'un emploi et les aide à utiliser d'autres services et programmes pour trouver du travail. Une évaluation rigoureuse a montré que Restart était un programme qui fonctionnait, si bien que la périodicité des entretiens a été augmentée dans les années 90²⁷. Les mesures prises récemment au Danemark pour appliquer des stratégies d'activation ont été évaluées par les autorités danoises. Madsen (1998) affirme que les premiers résultats de ces évaluations montrent avant tout que ces stratégies ont réussi à améliorer les perspectives d'emploi des chômeurs, en particulier des jeunes.

Enfin, certains États des États-Unis ont élaboré et mis en place un bon nombre de programmes expérimentaux impliquant une contrepartie dans les années 80 et 90, préalablement à la réforme de la protection sociale de 1996. Solow (1998) passe en revue les études rigoureuses d'évaluation de l'efficacité de ces dispositifs avec contrepartie et conclut qu'ils ont effectivement amélioré de façon statistiquement significative les perspectives d'emploi et de rémunération des bénéficiaires, mais dans des proportions limitées. Il reconnaît naturellement qu'on ne saurait, à partir des résultats de telle ou telle expérience avec contrepartie, tirer des conclusions d'ordre général sur les effets probables de la réforme de la protection sociale de 1996. Le nombre de bénéficiaires de prestations sociales a fortement chuté depuis l'entrée en vigueur de la réforme, mais on se demande toujours dans quelle mesure cette baisse est imputable à la reprise de l'économie américaine ou aux changements d'orientations. Des études réalisées à l'échelon gouvernemental et résumées dans OCDE (1999c) montrent que depuis 1996, la diminution des effectifs indemnisés est due pour un tiers à la réforme, l'effet induit par l'action gouvernementale étant pour l'essentiel le résultat des sanctions pour non respect des obligations.

Bref, s'il est encore trop tôt pour juger de l'efficacité des diverses stratégies d'activation introduites ces dernières années par certains pays de l'OCDE, les

premiers signes sont quand même très prometteurs²⁸. Il semble encore une fois que la combinaison de la carotte et du bâton dans des stratégies qui associent politiques actives du marché du travail et sanctions touchant les prestations en cas de non respect des obligations peut contribuer à améliorer les résultats sur le plan du marché du travail pour les bénéficiaires.

Importance d'une gestion intégrée des systèmes d'indemnisation et des politiques actives du marché du travail

Il existe entre les mesures actives et passives une interaction étroite indispensable pour assurer un équilibre entre équité et efficacité. Si le système d'indemnisation du chômage est généreux et mal géré, il est alors très difficile de mettre en œuvre des programmes actifs qui améliorent l'efficacité sur le plan de l'emploi et réduisent le chômage structurel. A l'inverse, si les mesures actives sont utilisées massivement et servent principalement à rétablir des droits à prestations, elles risquent de se transformer de fait en mesures passives. Il faut donc mieux les gérer et les associer plus étroitement au système d'indemnisation.

Les analyses de l'OCDE montrent que le service public de l'emploi a un rôle central à jouer dans cette meilleure gestion. Il doit pour cela fonctionner comme un organisme entièrement *intégré*, cumulant trois fonctions primordiales : placement, versement des prestations et affectation des participants aux programmes actifs. Cette intégration est souhaitable pour plusieurs raisons :

- il faut coordonner étroitement les activités de placement et d'indemnisation pour appliquer efficacement le critère de recherche effective d'emploi et, par conséquent, remplir une des conditions préalables essentielles à l'ouverture des droits ;
- il faut coordonner étroitement le courtage et les politiques actives du marché du travail pour s'assurer que les chômeurs peuvent acquérir les qualités nécessaires pour satisfaire les offres d'emploi disponibles ; et
- il faut coordonner étroitement la gestion des prestations et l'orientation vers les politiques actives du marché du travail afin d'éviter que la dépendance durable à l'égard des prestations et de la participation à une mesure ne s'installe dans le seul but de prolonger la durée d'indemnisation.

Il convient toutefois de noter que de nombreux pays de l'OCDE ne disposent pas d'un service public de l'emploi entièrement intégré, bien que l'Australie ait récemment franchi un grand pas dans cette direction en créant Centrelink, et que la Nouvelle-Zélande ait regroupé dans un seul organisme les services de garantie de revenu et les services de placement.

Éléments d'appréciation

On peut tirer de l'évolution récente des politiques actives et passives du marché du travail dans les 17 pays de l'OCDE qui ont été étudiés huit enseignements pour élaborer dans le futur des mesures qui soient plus efficaces :

Premièrement, intégrer aussi étroitement que possible les fonctions d'orientation vers un programme actif à celles d'indemnisation et de placement. L'idéal serait que ces trois fonctions de base soient assurées par la même agence publique de l'emploi au niveau local (le « guichet unique »).

Deuxièmement, établir un « profil » des nouveaux chômeurs indemnisés pour déterminer ceux qui sont le plus exposés au chômage de longue durée ; leur fournir (à eux seuls) immédiatement des conseils et une aide dans leurs recherches d'un emploi²⁹.

Troisièmement, rendre la garantie passive de revenu aussi « active » que possible en ayant recours à divers moyens tels que les primes de retour à l'emploi, les prestations liées à l'exercice d'un emploi, les contacts réguliers entre les chômeurs indemnisés et le service public de l'emploi, les clubs de recherche d'emploi, etc.

Quatrièmement, vérifier avant de prolonger le versement de toute prestation que les chômeurs satisfont à la fois aux critères de « disponibilité pour un emploi » (attestés par des contrôles) et « d'initiatives de recherche d'emploi » (confirmées par les employeurs) (la Suisse, par exemple, impose la satisfaction de ces deux critères).

Cinquièmement, réserver le maintien de la garantie de revenu aux chômeurs qui acceptent de participer à des programmes actifs du marché du travail au bout d'une période minimum de chômage (six à huit mois, par exemple) ; mais ne pas garantir automatiquement une place dans un programme une fois ce délai écoulé, l'orientation des chômeurs se faisant en fonction des places disponibles qui correspondent aux besoins du demandeur d'emploi en question.

Sixièmement, veiller à ce que les stagiaires en formation et les participants aux programmes d'emploi dans le secteur public restent disponibles pour un emploi sur le marché du travail normal ; les encourager à rechercher activement un emploi.

Septièmement, s'assurer que la participation à un programme de formation ou d'emploi dans le secteur public n'a pas pour seul objet d'ouvrir droit à de nouvelles prestations. Pour cela, la durée des aides à l'emploi versées au secteur privé devrait être plus brève que la durée minimum de cotisation ouvrant droit à prestations. Ces dispositions permettront de réduire ce qu'on appelle l'effet de « carrousel », c'est-à-dire qu'un nombre considérable de chômeurs de longue durée alternent périodes d'indemnisation et participation à des programmes actifs. Des études de l'OCDE ont montré que ce phénomène pose un problème important dans bon nombre de pays européens. Certains, comme le Danemark, la

Finlande, la Norvège et la Suisse, ont récemment pris des dispositions pour essayer de le limiter.

Enfin, rechercher les moyens de renforcer l'efficacité du service public de l'emploi en accordant plus d'importance aux signaux du marché. Ainsi, de nombreuses mesures actives, notamment les programmes de formation, sont proposées par le secteur public, ce qui n'est peut-être pas le cadre institutionnel le plus efficace. Certains pays commencent à expérimenter dans ce domaine une série d'initiatives pour faire une plus large place aux organismes privés comme pourvoyeurs de mesures actives³⁰.

L'Australie a été plus loin dans cette voie que tout autre pays de l'OCDE en décidant récemment de rendre le marché du placement entièrement compétitif, avec des incitations spécifiques destinées aux services aussi bien public que privé de l'emploi pour mettre en concurrence les emplois offerts aux chômeurs les plus vulnérables. Il faudra toutefois plusieurs années avant de pouvoir évaluer dans quelle mesure le nouveau Employment Services Market australien améliore nettement les perspectives d'emploi et de rémunération des chômeurs à risque par rapport à des mesures actives plus classiques.

CONCLUSIONS

A première vue, le bilan qu'on peut tirer des récentes études de l'OCDE sur l'efficacité des politiques actives du marché du travail n'est pas très encourageant. L'effet de bon nombre de ces mesures est inégal, qu'il s'agisse des perspectives d'emploi et de rémunération des chômeurs ou des avantages procurés à la société. De plus, on n'a guère réussi dans la plupart des pays de l'OCDE à réorienter les fonds publics affectés à des mesures passives vers des politiques actives du marché du travail malgré la large adhésion des responsables politiques à cet objectif.

Certes, on ne peut ignorer les problèmes que posent indiscutablement les mesures actives, mais il ne faudrait pas tirer des conclusions pessimistes sur le rôle qu'elles peuvent jouer dans la lutte contre le chômage élevé et persistant et dans la solution aux problèmes des bas salaires et de la pauvreté. On en sait aujourd'hui beaucoup plus sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas dans toute la gamme des mesures actives actuellement en vigueur dans les pays de l'OCDE. De même, nous percevons aujourd'hui beaucoup mieux l'importance primordiale des diverses interactions entre mesures actives et mesures passives. Des études récentes de l'OCDE laissent entrevoir plusieurs dispositions concrètes qui pourraient être prises pour renforcer l'efficacité des mesures actives. Parallèlement, il est indispensable d'augmenter le nombre et d'améliorer la qualité des évaluations des programmes du marché du travail afin que les pays de l'OCDE soient plus nombreux à pouvoir tirer des enseignements de l'expérience des uns et des autres.

Néanmoins, même si toutes ces dispositions étaient prises, il conviendrait de rester réaliste quant aux effets qu'elles pourraient avoir sur le chômage ; il ne faut pas soutenir à l'excès le bien-fondé des politiques actives du marché du travail. Comme Lars Calmfors l'a justement rappelé, des politiques actives plus efficaces ne résoudre pas à elles seules comme d'un coup de baguette magique le problème du chômage. Un de leurs principaux objectifs étant d'aider les chômeurs à retrouver un emploi, leur efficacité dépend du dynamisme de la création d'emplois vacants. Si l'économie ne génère pas assez d'emplois, il ne faut pas s'étonner de la relative inefficacité des mesures actives. La demande totale intervient également. Comme cela a été souligné dans *L'étude de l'OCDE sur l'emploi*, des politiques actives plus efficaces ne sont qu'un élément d'une stratégie globale associant des mesures macroéconomiques et microéconomiques indispensables pour réduire le chômage de façon significative. Quoi qu'il en soit, elles demeurent une arme qui peut se révéler d'importance dans la lutte contre le chômage.

NOTES

1. Pour un examen détaillé de la mise en œuvre des recommandations dans les pays Membres, voir OCDE (1997d, 1998c, 1999a).
2. Ces travaux sont exposés dans OCDE (1996a, 1997c).
3. Calmfors (1994) souligne l'importance des niveaux de rémunération versés aux participants à des programmes actifs du marché du travail et en fait un des éléments essentiels de l'évaluation de l'efficacité de ces politiques.
4. Les données concernant les taux d'entrées portent sur les programmes publics de formation destinés aussi bien aux adultes *actifs occupés* qu'aux chômeurs. Dans quelques pays comme la Belgique, la Corée, le Danemark, l'Irlande et le Portugal, ce taux représente une part importante du taux global d'entrées dans tous les programmes actifs, et oscille entre 20 pour cent en Irlande et de 40 à 50 pour cent au Danemark, en Corée et au Portugal en 1997.
5. Extrait du Communiqué de presse publié à l'issue de la réunion au niveau ministériel : « Lors de leur dernière réunion en 1992, les ministres de l'emploi et du travail des pays de l'OCDE ont souligné la nécessité de réaffecter à des mesures actives les dépenses publiques jusqu'alors consacrées aux politiques passives du marché du travail. Dans la plupart des pays, des progrès doivent encore être réalisés dans ce sens. Aujourd'hui, les ministres réaffirment cet objectif tout en insistant sur le fait qu'il est souhaitable de renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail et de prévoir des allocations de chômage et autres prestations qui soient justes, mais de les gérer avec rigueur. Les mesures actives ne doivent pas, par inadvertance, se transformer en mesures « passives » qui servent simplement de voies de garage aux chômeurs ou permettent aux demandeurs d'emploi de retrouver leurs droits à prestations. Quant aux mesures dites passives, elles doivent être conçues et gérées avec rigueur de manière à récompenser la recherche active d'un emploi et à éviter une dépendance excessive à l'égard de la garantie de revenu ».
6. Toutefois, le fait que les taux d'entrées dans des programmes du marché du travail ait augmenté entre 1986 et 1997 dans beaucoup plus de pays que les dépenses par rapport au PIB permet de penser qu'il y a eu un changement d'orientation au profit de programmes de plus courte durée pendant la période considérée.
7. Une illustration intéressante de ce phénomène a été constatée récemment aux États-Unis. Quand l'évaluation nationale de la Job Training Partnership Act (JTPA) a montré que les jeunes défavorisés n'en avaient tiré aucun avantage sur le plan des gains salariaux, le Congrès des États-Unis a supprimé presque tous les fonds alloués à l'application de cette loi.
8. Pour une analyse de ces problèmes, voir Calmfors et Skedinger (1995).
9. Il existe de nombreux ouvrages sur la méthodologie à utiliser pour évaluer des programmes du marché du travail. Voir Friedlander *et al.* (1997) pour une analyse approfondie de ces questions.
10. L'OCDE (1999b) fait observer qu'en 1995, il y avait aux États-Unis 163 dispositifs fédéraux pour l'emploi et la formation des adultes et des jeunes sortis du système scolaire, administrés par

15 organismes fédéraux contre 125 dispositifs en 1991. Ces chiffres ne tenaient pas compte des très nombreux dispositifs analogues au niveau des États.

11. Il y a quelques évaluations effectuées aux États-Unis sur des périodes plus longues, qui suivent les individus jusqu'à cinq à six ans après leur participation au programme. Voir Grubb (1995, 1999) et Stanley *et al.* (1998) pour une étude de ces évaluations. D'après Grubb (1999), ces études montrent que tous les avantages qui ont pu être tirés d'une participation à un programme ont tendance à disparaître au bout de quatre ou cinq ans.
12. Voir Stanley *et al.* (1998) pour une analyse intéressante des travaux récents parus aux États-Unis.
13. Les mesures spéciales en faveur de l'emploi des personnes handicapées ne sont pas traitées ici car l'OCDE n'a pas étudié les dernières évaluations dans ce domaine. Ces mesures ont représenté, en moyenne, 12 pour cent des dépenses publiques totales consacrées aux politiques actives du marché du travail en 1997 (voir tableau 5).
14. Voir Forslund et Krueger (1994) pour une étude de l'évaluation par la Suède des programmes de formation ; Friedlander *et al.* (1997), Grubb (1995) et Stanley *et al.* (1998) pour des analyses des travaux menés aux États-Unis ; et Park *et al.* (1996) pour une étude de certains programmes canadiens.
15. Friedlander *et al.* (1997) font observer que dans les évaluations effectuées avec rigueur, aucun élément ne permet de quantifier l'effet de déplacement associé aux programmes de formation pour les groupes défavorisés.
16. Voir Meyer (1995) pour une étude de la situation aux États-Unis et Développement des ressources humaines Canada (1997) pour une analyse des données concernant le Canada.
17. Pourtant, le cas du Canada résumé dans Développement des ressources humaines Canada (1997) donne à penser que toute amélioration du revenu résultant d'une aide à la recherche d'un emploi risque selon toute vraisemblance d'être provisoire.
18. Les évaluations qui confirment ce résultat positif du Job Corps ont été réalisées selon des méthodes non expérimentales il y a une vingtaine d'années. Une évaluation rigoureuse du Job Corps est en cours à l'échelle de tout le pays et devrait permettre d'établir que ce programme fonctionne ou ne fonctionne pas.
19. Voir Heckman (1994) et Développement des ressources humaines Canada (1997).
20. Voir Richardson (1998) qui a montré, à partir de l'expérience d'un groupe de jeunes australiens, que les emplois subventionnés amélioraient l'employabilité.
21. Voir OCDE (1993b, 1993c, 1996b, 1996c, 1996d, 1997b, 1998b, 1999b).
22. Pour plus de précisions, voir Calmfors (1994).
23. Pour une analyse plus détaillée de ces données, voir Martin (1996).
24. Il convient de noter que les taux de remplacement indiqués au graphique 2 sont ceux d'un travailleur de 40 ans ayant derrière lui une longue période de cotisations, et considéré comme représentatif de la situation moyenne d'un chômeur dans la plupart des pays. Toutefois, cette hypothèse signifie que la plupart des changements intervenus dans les conditions d'ouverture des droits aux allocations de chômage n'apparaîtront pas dans l'indicateur synthétique de l'OCDE.
25. La Nouvelle-Zélande a récemment décidé de soumettre au critère de recherche effective d'emploi non seulement les chômeurs mais aussi tous les autres bénéficiaires de prestations sociales en âge de travailler.
26. Abbring *et al.* (1996) sont les auteurs d'une des rares évaluations rigoureuses de l'effet des sanctions sur le taux de passage du chômage à l'emploi. Ils utilisent des microdonnées concernant les individus qui ont commencé à percevoir des prestations aux Pays-Bas en 1992. Ils concluent que

les taux de passage à l'emploi augmentent sensiblement avec l'application de sanctions touchant les prestations.

27. Pour plus d'informations sur les conclusions de cette évaluation, voir Schmid (1997).
28. Il y a également des considérations macroéconométriques qui militent en faveur de l'efficacité des stratégies d'activation. Le ministère danois des Finances a mis au point une série d'indicateurs des conditions d'ouverture des droits aux allocations de chômage et des critères de disponibilité que les bénéficiaires doivent satisfaire pour continuer à percevoir des prestations. Il a utilisé ces indicateurs comme des variables indépendantes dans une régression par pays afin de quantifier les éléments déterminants des taux de chômage structurel dans 19 pays de l'OCDE. Il parvient à la conclusion qu'une gestion plus stricte des allocations de chômage et un durcissement des stratégies d'activation ont permis d'abaisser le taux de chômage structurel alors qu'une augmentation des taux de remplacement nets a eu tendance à l'accroître. Pour plus de détails, voir ministère danois des Finances (1998, 1999).
29. Voir OCDE (1998a) pour une étude des différentes méthodes d'établissement de profils en Australie, au Canada, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Il faut noter que les avis divergent considérablement sur l'opportunité et la fiabilité de ces méthodes et sur l'importance du rôle que les profils peuvent jouer dans l'amélioration de l'efficacité des programmes actifs du marché du travail.
30. Pour une étude de ces questions, voir Fay (1997).

BIBLIOGRAPHIE

- ABBRING, J., G. VAN DEN BERG et J. VAN OURS (1996), « The effect of unemployment insurance sanctions on the transition rate from unemployment to employment », document présenté à la Canadian International Labour Network Conference, Burlington, Ontario, 4-7 septembre.
- CALMFORS, L. (1994), « Politiques actives du marché du travail et chômage – Cadre d'analyse des aspects cruciaux de la conception des mesures », *Revue économique de l'OCDE*, n° 22, pp. 7-49.
- CALMFORS, L. (1995), « What can we expect from active labour market policy? » *Konjunkturpolitik*, 43, pp. 1-30.
- CALMFORS, L. et P. SKEDINGER (1995), « Does active labour market policy increase employment? Theoretical consideration and some empirical evidence from Sweden », *Oxford Review of Economic Policy*, 11(1), pp. 91-109.
- DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES CANADA (1997), *Efficacité des programmes d'emploi destinés aux jeunes : Étude bilan de l'expérience du passé*, Développement des ressources humaines Canada, Ottawa, juin.
- ELMESKOV, J., J.P. MARTIN et S. SCARPETTA (1998), « Key lessons for labour market reforms: evidence from OECD countries' experiences », *Swedish Economic Policy Review*, 5(2), pp. 205-252.
- FAY, R.G. (1996), « Enhancing the effectiveness of active labour market policies: evidence from programme evaluations in OECD countries », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 18*, OCDE, Paris.
- FAY, R.G. (1997), « Making the public employment service more effective through the introduction of market signals », *Labour Market and Social Policy Occasional Papers n° 26*, OCDE, Paris.
- FORSLUND, A. et A. KRUEGER (1994), « An evaluation of the Swedish active labor market policy: new and received wisdom », *NBER Working Paper n° 4 802*.
- FRIEDLANDER, D., D.H. GREENBERG et P.K. ROBINS (1997), « Evaluating government training programmes for the economically disadvantaged », *Journal of Economic Literature*, 35(4), pp. 1809-1855.
- GRUBB, W.N. (1995), « Evaluating job training programmes in the United States: evidence and explanations », *University of California at Berkeley National Center for Research in Vocational Education, Technical Assistance Report*, mai.
- GRUBB, W.N. (1999), « Lessons from education and training for youth: five precepts », document établi pour la conférence « Préparer les jeunes au XXI^e siècle : Les leçons à tirer des deux dernières décennies » organisée conjointement par l'OCDE et le Department of Labor and Education des États-Unis à Washington, D.C., les 23 et 24 février.
- HECKMAN, J.J. (1994), « Commentary: active labor market policies to expand employment and opportunity », dans *Reducing Unemployment: Current Issues and Policy Options*, Federal Reserve Bank of Kansas City, Kansas City, Missouri, pp. 291-311.

- JACKMAN, R., C. PISSARIDES et S. SAVOURI (1990), « Labour market policies and unemployment in the OECD », *Economic Policy*, 11, pp. 449-490.
- JACKMAN, R. (1994), « What can active labour market policy do? » *Swedish Economic Policy Review*, 1(1-2), pp. 221-257.
- LAYARD, R., S. NICKELL et R. JACKMAN (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- LERMAN, R.I. (1997), « Employment and training programmes for out-of-school youth », Urban Institute, Washington, D.C., photocopié.
- MADSEN, P.K. (1999), « Country employment policy reviews: Denmark », document présenté à un symposium du BIT sur le thème « Dialogue social et succès sur le marché du travail », Genève, 2-3 mars.
- MARTIN, J.P. (1996), « Indicateurs de taux de remplacement aux fins de comparaisons internationales » *Revue économique de l'OCDE*, n° 26, pp. 99-116.
- MEYER, B.D. (1995), « Lessons from the U.S. unemployment insurance experiments », *Journal of Economic Literature*, 33(1), pp. 91-131.
- MINISTÈRE DANOIS DES FINANCES (1998), « Availability criteria in selected OECD countries », document de travail n° 6, novembre.
- MINISTÈRE DANOIS DES FINANCES (1999), *The Danish Economy: Medium-Term Economic Survey*, ministère des Finances, Copenhague, mars.
- NICKELL, S.J. (1997), « Unemployment and labor market rigidities: Europe versus North America », *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), pp. 55-74.
- NICKELL, S.J. et R. LAYARD (1997), « Labour market institutions and economic performance », Oxford University Institute of Economics and Statistics Discussion Paper n° 23.
- OCDE (1993a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1993b), *Le marché du travail aux Pays-Bas*, OCDE, Paris.
- OCDE (1993c), *Le service public de l'emploi en Espagne, au Japon, en Norvège et au Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (1994a), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits-Analyse-Stratégies*, OCDE, Paris.
- OCDE (1994b), *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Données et explications*, Volumes I et II, OCDE, Paris.
- OCDE (1996a), *La Stratégie de l'OCDE sur l'emploi. Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996b), *Le service public de l'emploi au Danemark, en Finlande et en Italie*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996c), *Le service public de l'emploi. Allemagne-Autriche-Suède*, OCDE, Paris.
- OCDE (1996d), *Politiques du marché du travail en Suisse*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997a), *Perspectives de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997b), *Le service public de l'emploi. Belgique*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997c), *Renforcer l'efficacité des politiques actives du marché du travail : rationalisation du service public de l'emploi*, OCDE, Paris.
- OCDE (1997d), *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. L'expérience des pays Membres*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998a), *Early Identification of Jobs Seekers at Risk of Long-term Unemployment: The Role of Profiling*, OCDE, Paris.

- OCDE (1998b), *Le service public de l'emploi. Grèce-Irlande-Portugal*, OCDE, Paris.
- OCDE (1998c), *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Rapport d'activité*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999a), *La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Évaluation des performances et des politiques*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999b), *Le service public de l'emploi aux États-Unis*, OCDE, Paris.
- OCDE (1999c), *Étude économique : États-Unis*, OCDE, Paris.
- PARK, N., B. POWER, W.C. RIDDELL et G. WONG (1996), « An assessment of the impact of government-sponsored training », *Canadian Journal of Economics*, 29 (numéro spécial), Part I, pp. S93-S98.
- RICHARDSON, J. (1998), « Do wage subsidies enhance employability? Evidence from Australian youth », London School of Economics, Centre for Economic Performance Discussion Paper n° 387, avril.
- SCARPETTA, S. (1996), « Le rôle des politiques du marché du travail et des dispositions institutionnelles concernant le chômage : une comparaison internationale », *Revue économique de l'OCDE*, n° 26, pp. 43-48.
- SCHMID, G. (1997), « The evaluation of labour market policy: notes on the state of the art », *Evaluation*, 3(4), octobre, pp. 409-434.
- SOLOW, R.M. (1998), *Work and Welfare*, Princeton University Press, Princeton, N.J.
- STANLEY, M., L. KATZ et A. KRUEGER (1998), « Developing skills: what we know about the impacts of American employment and training programmes on employment, earnings and educational outcomes », Malcolm Weiner Center for Social Policy Working Paper H-98-02, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, octobre.