

Chapitre 4

Programmes du marché du travail et stratégies d'activation : évaluations d'impact

Les programmes actifs du marché du travail améliorent-ils réellement les performances du marché du travail ? Les mesures d'activation réduisent directement le nombre de bénéficiaires de prestations grâce aux services offerts aux participants aux programmes, mais aussi de manière indirecte, certains bénéficiaires de prestations préférant sortir du chômage plutôt que se soumettre aux exigences des programmes. Les services de l'emploi intensifs et les programmes de formation peuvent avoir un impact plutôt favorable sur l'activité et la progression des salaires, bien qu'on ne s'en rende compte souvent que deux ou trois ans après la participation effective aux programmes. Les programmes peuvent induire des effets de substitution lorsque des participants trouvent un emploi au détriment des non-participants, réduisant ainsi le gain net en terme de nombre d'emplois, mais des effets positifs sur la demande de travail et des effets multiplicateurs peuvent aussi se produire.

Introduction

Depuis longtemps, l'OCDE préconise l'adoption de politiques actives du marché du travail (PAMT), comme, par exemple, dans son *Étude sur l'emploi* de 1994, et elle réitère régulièrement cette recommandation. La réforme du système d'aide sociale aux États-Unis en 1996 et l'adoption par l'UE des lignes directrices pour l'emploi en 1997, à Luxembourg, ont amplement contribué à l'émergence d'une conception de la politique du marché du travail fondée sur le principe d'activation, ou en d'autres termes sur la notion d'« obligations mutuelles » qui suppose de la part des chômeurs indemnisés qu'il recherchent activement du travail ou participent à un programme propre à améliorer leurs perspectives d'emploi. Aux États-Unis, la réforme de l'aide sociale qui a été conduite dans cette optique a entraîné une forte diminution du nombre des bénéficiaires, tandis que dans l'UE, où les principes d'activation ont été diversement appliqués, les résultats sont plus contrastés : le chômage a baissé dans certains pays, mais il s'est maintenu à des niveaux élevés dans d'autres.

Ce chapitre a pour objet d'étudier l'impact des stratégies d'activation et d'autres PAMT sur l'emploi, en s'appuyant principalement sur les résultats d'évaluations consacrées à un large éventail de mesures¹. La première section contient des considérations générales sur l'impact des programmes d'activation et d'autres types d'interventions. La deuxième propose deux illustrations des effets que peuvent avoir des politiques microéconomiques sur la situation du marché du travail. La troisième section récapitule les données recueillies sur l'ampleur de l'impact des programmes actifs. La quatrième section traite du type ou de la qualité de cet impact, en s'attachant plus particulièrement aux possibilités qu'offrent certaines mesures pour obtenir à la fois une augmentation durable des gains et une diminution du nombre d'allocataires.

Principaux résultats

- **La réduction des droits à prestations qui résulte de facto de la composante « bâton » des programmes d'« activation » devrait être modérée.** Les programmes d'activation augmentent très largement le volume de services distribués aux demandeurs d'emploi, mais certaines personnes préfèrent renoncer aux prestations plutôt que de se plier à l'obligation qui leur est faite d'y participer. Pour que cet effet de tri puisse s'exercer, cependant, les services de l'emploi doivent faire en sorte que les obligations imposées soient *modérées*, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas conduire à la suppression brutale des allocations. De manière générale, en l'absence de mesures d'activation efficaces, les systèmes d'indemnisation du chômage de longue durée deviennent financièrement insoutenables ou excessivement coûteux à long terme.
- **Des stratégies d'activation efficaces ont un impact sensible sur le chômage total.** Le nombre d'assistés sociaux aux États-Unis et les taux d'allocataires de l'assurance chômage au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ont diminué de plus de moitié par rapport aux niveaux élevés qu'ils atteignaient auparavant; en Australie et en Nouvelle-Zélande, la baisse a été de 25 % à 30 % sur une période plus courte, et toutes

ces améliorations semblent être étroitement liées à l'adoption de mesures d'activation. De plus, il convient de signaler que si les bénéficiaires ciblés par ces mesures ont davantage de chances de trouver un emploi, ce dispositif ne paraît pas pour autant fonctionner au détriment des autres demandeurs d'emploi, puisqu'on observe peu d'effets nets de « substitution » ou de « déplacement ».

- **Les premiers succès remportés dans la lutte contre le chômage peuvent enclencher un « cercle vertueux ».** Lorsque le nombre de bénéficiaires de prestations diminue, il est possible de renforcer les aides proposées à ceux qui sont encore au chômage et d'introduire de nouvelles réformes qui vont renforcer la stratégie d'activation.
- **Les données microéconomiques permettent de se faire une idée des mesures qui marchent.** Les aides à la recherche d'emploi ou les mesures de type « work first » qui privilégie le retour à l'emploi sont souvent efficaces pour un coût relativement modeste. Les programmes du marché du travail de longue durée, comme la formation et la création d'emplois, ont souvent un effet minime, voire négatif à court terme, mais la participation obligatoire à ce type de programmes induit peut-être un effet de « motivation » dans la mesure où elle encourage les chômeurs à trouver du travail avant que l'obligation ne devienne effective. L'aide intensive, le suivi individualisé des demandeurs d'emploi et les formules mixtes avec orientation sélective vers des programmes de longue durée sont les mesures généralement les plus efficaces.
- **Le profil temporel de l'impact et la nature des résultats varient suivant les programmes.** Les programmes qui privilégient le retour à l'emploi ont un effet positif important à court terme, mais qui tend à décroître au fil des ans. Dans le cas du projet PAS Plus, au Canada, du programme Restart, au Royaume-Uni, et de certains programmes de formation, en revanche, les effets positifs n'ont commencé à se manifester qu'au bout de deux ans. Les programmes de réinsertion entraînent parfois une baisse des salaires d'embauche, et à plus long terme une réduction durable des versements de prestations, accompagnée d'un effet positif plus limité sur les taux d'emploi. Les mesures « mixtes » et les services d'aide intensive ont un impact sur l'emploi et sur le montant total des gains qui correspond à peu près ou est parfois supérieur à ce que l'on peut attendre étant donné leur incidence sur les effectifs d'allocataires.
- **Des programmes en apparence similaires peuvent avoir des effets très différents.** Le contexte et le contenu détaillé des programmes sont des facteurs déterminants de leur impact. En outre, l'augmentation des dépenses consacrées à certaines fonctions des services publics de l'emploi (SPE) risque d'avoir des rendements décroissants, surtout si d'autres éléments (complémentaires) ne sont pas renforcés eux aussi.

1. Considérations générales sur différents types de programmes et leur impact

A. Nature de l'impact

Les programmes d'« activation » diffèrent des services publics ordinaires en faveur de l'emploi en ce qu'ils rendent la participation obligatoire pour certains groupes. On exige par exemple des chômeurs qu'ils aient des entretiens approfondis avec des conseillers spécialisés et qu'ils répondent aux offres d'emploi proposées par ces derniers, qu'ils effectuent leurs propres recherches d'emploi et acceptent les emplois convenables qui leur sont proposés, qu'ils prennent part à l'élaboration de plans d'action individuels et qu'ils suivent une formation ou participent à des programmes de création d'emplois. Les programmes d'activation ont pour cible principale les personnes qui bénéficient (ou qui

demandant à bénéficiaire) de revenus de remplacement dont le versement est soumis à la condition d'être disponible pour travailler. Ils concernent donc la majeure partie des chômeurs indemnisés², auxquels s'ajoutent aussi souvent les parents isolés et les bénéficiaires de l'aide sociale. L'obligation de participer à des programmes d'activation peut également être imposée aux titulaires de pensions d'invalidité, mais les mesures prévues dans ce cas sont assez particulières³.

L'une des raisons pratiques qui justifient les programmes d'activation est qu'ils peuvent avoir un effet sensible sur les résultats en termes d'emploi et de chômage dans le cas des régimes de prestations de longue durée ou à durée illimitée. Deux autres considérations plus théoriques entrent également en ligne de compte lorsque l'on envisage la façon dont cet impact peut améliorer le bien-être social.

Les programmes d'activation encouragent la recherche d'emploi...

En premier lieu, les programmes d'activation se traduisent par un recours accru à des services qui vont aider les participants à être plus efficaces dans leur recherche d'emploi et/ou à améliorer leurs compétences⁴. En comparaison des mesures qui se contentent de motiver la recherche d'emploi (comme la réduction du montant des prestations), une obligation *directe* permet d'obtenir les mêmes résultats avec un niveau de protection sociale plus élevé⁵. Cet argument vaut pour toutes les mesures – entretiens, formation, etc. – que le chômeur perçoit comme ayant un coût, mais qui contribuent aussi véritablement à le faire progresser dans son parcours de réinsertion. D'autre part, certains chômeurs sont peu familiarisés avec les services de placement, de conseil et de formation, et ils risquent de ne pas en tirer parti en l'absence de réglementation.

... et permettent de réserver les prestations exclusivement à ceux qui en ont le plus besoin

Deuxièmement, étant donné la « désutilité » que comporte les obligations à participer à des programmes, certaines personnes qui pourraient prétendre à des prestations n'en font pas la demande, tandis que d'autres qui en bénéficient déjà vont prendre un emploi ou renoncer à leurs droits plus tôt qu'elles ne l'auraient fait autrement. Si les pouvoirs publics ne sont pas en mesure de mettre au point des programmes directement productifs – c'est-à-dire qui permettent d'accroître les chances de trouver un emploi ou d'améliorer l'employabilité de ceux qui y participent – l'activation s'apparentera alors au système de « workfare », autrement dit à des mesures de création d'emplois ou d'initiation à la vie professionnelle qui permettent de percevoir des indemnités de chômage ou un salaire de niveau équivalent sans offrir aucun autre service aux participants⁶.

La logique du « workfare », qui consiste à lier la perception d'une prestation à l'obligation d'accepter un travail, peut améliorer le bien-être social lorsque le besoin de revenu des individus varie en fonction de paramètres impossibles à mesurer directement. Mais pour que cette amélioration se produise (au-delà de ce que l'on pourrait obtenir simplement en agissant sur les droits à prestations), il est indispensable que les obligations imposées ne soient pas trop strictes – sous peine de décourager toute demande de prestations (cf. encadré 4.1). D'un point de vue opérationnel, les contreparties qui peuvent être requises (par exemple le nombre d'heures de travail à effectuer pour avoir droit à une prestation, ou le salaire horaire équivalent) doivent être stipulées dans les droits et les conditions d'attribution du régime de prestations (ou l'administration doit suivre des lignes directrices équivalentes).

Encadré 4.1. **Stratégies d'activation et « workfare »**

Une politique de « workfare » peut avoir une justification lorsque le public visé est hétérogène. Dans la réalité, les situations individuelles ne varient sans doute pas de façon très tranchée, mais l'argument général que l'on peut avancer s'applique au cas où il y a simplement les deux groupes suivants :

A. Les chômeurs dont le revenu a une utilité marginale assez élevée (sans doute parce qu'ils n'ont guère d'autres sources de revenu) mais qui ne parviennent pas à trouver un emploi, autrement dit ceux qui sont involontairement au chômage.

B. Les chômeurs dont le revenu a une utilité marginale assez faible (parce qu'ils ont d'autres sources de revenu grâce aux biens qu'ils possèdent ou à leur famille, ou parce qu'ils participent à la production domestique légale ou exercent une activité non déclarée, etc.) et qui sont considérés comme des chômeurs « volontaires » : ils pourraient trouver un emploi, mais dans leur cas, la différence entre le salaire net et le niveau des prestations n'est pas assez grande pour compenser la désutilité du travail.

Pour le groupe B, celui des chômeurs volontaires, les contraintes imposées par les stratégies de « workfare » éliminent de fait l'option de prestations puisque celle-ci a désormais la même désutilité que le travail marchand, tout en étant moins rémunératrice. Pour les membres du groupe A, en revanche, c'est-à-dire ceux qui ont le plus besoin de l'aide, la politique de « workfare » permet de maintenir un niveau minimum de protection sociale. L'accroissement du bien-être social qui découle de ce système tient au fait que les prestations sont mieux ciblées (elles s'adressent à ceux dont l'utilité marginale du revenu est la plus élevée) et que la production économique s'accroît (grâce aux membres du groupe B qui prennent un emploi). Ces gains doivent toutefois être appréciés en regard des coûts sociaux du dispositif, c'est-à-dire de la désutilité que représente la participation pour les membres du groupe A et des coûts de gestion du programme. Ces coûts étant dans les deux cas proportionnels aux effectifs du groupe, il s'ensuit que les programmes de « workfare » auront en général des effets positifs nets si le groupe A est relativement moins nombreux que le groupe B.

Dans une analyse coût-avantages classique, qui va consister à déterminer si les économies réalisées sur les prestations et les recettes fiscales produites par les gains l'emportent sur les coûts du programme, le résultat sera également positif dans le cas du « workfare » si les calculs mettent en évidence un *effet de motivation* relativement important (abandon des prestations dans le groupe B) et un *taux effectif de participation* relativement bas (dans le groupe A). Lorsque l'on tient compte des effets de motivation, ce type d'analyse est donc un instrument utile pour le choix des programmes, y compris pour ceux qui s'inspirent de la logique du « workfare » et entraînent des coûts de désutilité (dont on ne connaît pas précisément l'ampleur) pour les participants.

Cependant, si un programme est assorti d'obligations de travail très contraignantes, il risque de décourager toutes les demandes d'assistance, entraînant de ce fait un taux élevé de reprise d'activité sans engendrer aucun coût de gestion puisque personne n'y participe. Dans ce cas, l'analyse coût-avantages donnera un résultat positif puisque le programme permettra à la fois de faire des économies de prestations et d'accroître l'emploi sans qu'il en coûte rien à la collectivité. Mais si l'on suppose que les prestations initialement versées avaient un effet positif sur le bien-être social, par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de prestations, ce résultat est une aberration puisqu'il ne tient pas compte du fait que des obligations drastiques, comme celles qui peuvent donner lieu à la suppression des prestations, peuvent plonger certaines personnes dans un dénuement total (avec un revenu quasiment nul et un très faible niveau d'utilité). Si l'on veut qu'un programme de « workfare » évalué favorablement par une analyse coût-avantages classique ait aussi une incidence positive sur le bien-être social, il est indispensable de limiter le degré de contrainte dont il est assorti de manière à ce qu'il exerce un effet de tri entre les groupes A et B plutôt que de dissuader toutes les demandes de prestations.

Encadré 4.1. **Stratégies d'activation et « workfare »** (suite)

Les stratégies d'activation des pays de l'OCDE tendent pour la plupart à privilégier la logique des « services en faveur de l'emploi » et évitent de recourir à l'obligation de travail en échange de prestations. Cependant, l'observation empirique montre que l'orientation vers des programmes d'activation a elle aussi un effet dissuasif et conduit certaines personnes à renoncer à leurs droits à prestations; on peut donc considérer, d'un point de vue théorique, que l'activation combine en fait à la fois des services en faveur de l'emploi et des éléments de contrainte semblables à celles du « workfare ».

Les études qui s'attachent à évaluer les conséquences potentielles des programmes de « workfare » pour les publics concernés, en termes de difficultés financières ou de dénuement économique, peuvent aider à déterminer le juste degré de contrainte dont ces dispositifs doivent être assortis, mais ces études, presque par définition, auront un caractère occasionnel. En effet, si l'on était capable de mesurer ces effets avec précision et de façon peu coûteuse pour tous les intéressés, il ne serait pas nécessaire d'avoir recours au système de « workfare », car on se servirait de ces informations pour cibler les prestations directement sur ceux qui en ont le plus besoin.

B. Capacités de gestion, niveaux de prestations et besoin d'activation

Si tous les chômeurs avaient l'obligation de participer à un dispositif de création d'emplois sous peine de perdre leurs indemnités, le système d'aide fonctionnerait alors comme un programme de travaux d'utilité publique probablement du type qui propose des taux de salaire légèrement inférieurs à ceux du marché de manière à pouvoir satisfaire la demande⁷.

Dans les pays moins développés, où l'administration ne dispose pas de moyens efficaces pour recenser les besoins et les revenus des ménages, les travaux d'utilité publique offrent souvent le meilleur moyen de venir en aide aux familles nécessiteuses, tout en évitant de verser des prestations à des individus ou des familles qui ont d'autres sources de revenu. En revanche, dans les pays qui ont des capacités administratives plus importantes, il existe des données permettant de faire la distinction entre ceux qui risquent de se retrouver sans ressources en l'absence de prestations sociales et ceux qui ont d'autres revenus (provenant de leur activité, de leur patrimoine ou d'autres membres de la famille, par exemple). Les services de l'emploi sont en mesure (grâce à des contacts fréquents entre les chômeurs et leurs conseillers) de repérer directement le chômage volontaire. Cela permet d'aider ceux qui en ont besoin pour un moindre coût ou avec une plus grande efficacité qu'il n'est possible de le faire simplement en offrant des emplois dans le cadre d'un programme de travaux d'utilité publique. C'est aussi l'une des raisons pour lesquelles les pays dotés de services administratifs performants, comme le Danemark et la Suède, ont souvent été en mesure d'offrir des prestations relativement généreuses. Cependant, lorsque les taux de compensation sont élevés, les moyens de contrôle administratifs finissent quand même, en général, par être soumis à rude épreuve, de sorte qu'une certaine proportion de chômage volontaire ne peut être évitée. À ce stade, les programmes de « workfare » peuvent alors de nouveau trouver une place dans la politique de l'emploi.

C. Politiques d'activation, offre effective de main-d'œuvre et création d'emplois : un cercle vertueux ?

À long terme, la demande de travail répond à l'accroissement de l'offre effective de main-d'œuvre⁸. Lorsque cette offre augmente, les employeurs peuvent soit réduire les salaires qu'ils proposent, soit maintenir les salaires mais bénéficier de gains de productivité – d'une façon comme de l'autre, les embauches deviennent plus rentables et cela incite les employeurs à créer des emplois. À plus brève échéance, cependant, ces mécanismes ne fonctionnent pas forcément à plein, de sorte que les programmes du marché du travail induisent des substitutions entre participants et non-participants, au détriment de ces derniers⁹; cependant, si ces programmes contribuent à un accroissement soutenu de l'offre effective de main-d'œuvre, cet effet de substitution tend généralement à s'atténuer au fil du temps.

Si certains facteurs comme les phénomènes de substitution sont capables de neutraliser les effets au niveau microéconomique d'un programme, il en est d'autres, en revanche, qui agissent en sens inverse. Lorsque le nombre de chômeurs indemnisés commence à diminuer, par exemple, il est possible de renforcer les aides proposées à ceux qui sont encore à la recherche d'un emploi et d'enclencher ainsi un cercle vertueux qui va conduire à une nouvelle baisse du chômage¹⁰. Certaines données donnent aussi à penser que les effets d'« interaction sociale » agissent fortement sur les taux de chômage, les baisses enregistrées chez les participants ayant généralement tendance à se répercuter chez les non-participants¹¹. Globalement, on aurait donc tort de supposer que les effets des programmes seront plus limités au niveau macroéconomique qu'au niveau local ou microéconomique : mieux vaut s'en tenir, en l'occurrence, aux résultats des évaluations ponctuelles qui ont été effectuées et, plus généralement, aux évolutions observées.

2. Deux exemples de l'impact des politiques sur les résultats du marché du travail

Il existe différentes manières d'appréhender l'impact des politiques actives du marché du travail. Dans certains cas, on observe une corrélation évidente entre l'introduction de nouvelles stratégies d'activation et les statistiques globales du marché du travail. On peut aussi comparer la situation des personnes qui ont participé à certains programmes à celle des non-participants, ou encore étudier les résultats obtenus dans les régions où de nouvelles mesures sont mises en œuvre (à titre d'expériences pilotes) par rapport aux résultats observés ailleurs. Préalablement, nous présentons deux exemples de l'impact des politiques, empruntés respectivement à la Nouvelle-Zélande et à la France.

A. Nouvelle-Zélande : programmes d'activation adoptés en 2003

Certains pays sont parfois considérés comme des modèles (on a même parlé de « miracles » au sujet de quelques-uns) pour les succès qu'ils ont remportés sur le front de l'emploi dans les années 90, en particulier l'Autriche, le Danemark, les États-Unis (pour leur réforme de la protection sociale), l'Irlande, les Pays-bas et le Royaume-Uni. Dans chacun de ces cas, le constat est le même : les résultats se sont nettement améliorés après l'adoption d'un certain nombre de réformes visant les politiques du marché du travail (même si les analystes ne s'accordent pas tous sur l'importance à accorder à chacune d'elles)¹². Plus récemment, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont venues s'ajouter à la liste des modèles potentiels de réussite.

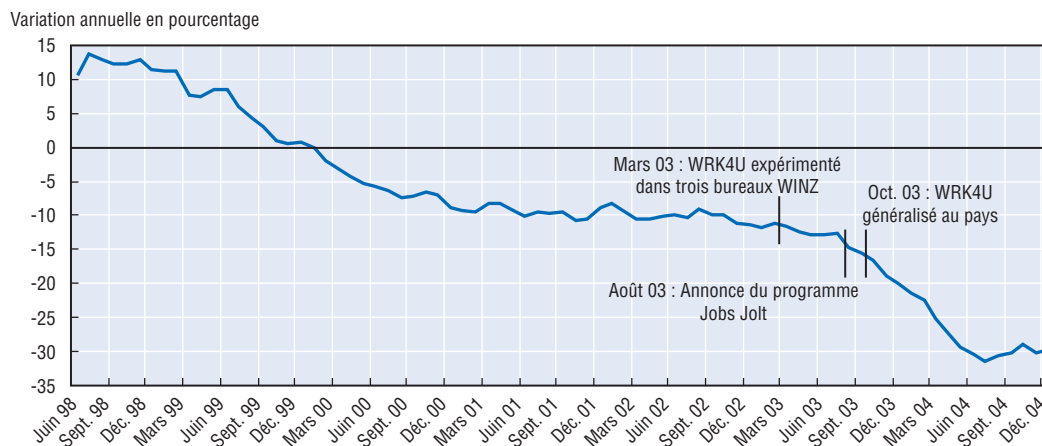
En 1998, les autorités néo-zélandaises ont réuni au sein d'un seul et même organisme (Work and Income) la gestion des prestations et les services de l'emploi, en dotant ce nouvel ensemble d'un système de contrôle interne des performances, et elles ont en outre décidé d'intensifier les efforts de recherche sur l'impact des PAMT (voir le chapitre 5 pour plus de précisions). Par la suite, en 2003, la Nouvelle-Zélande a adopté une série de programmes d'activation comportant les éléments suivants :

- Des séminaires intitulés **WRK4U** (Work for You) qui permettent de bien faire comprendre aux nouveaux demandeurs d'allocations que la possibilité de retrouver un emploi doit passer avant celle d'être indemnisé. Ces séminaires ont vu le jour au début de 2003 dans certaines régions du pays, et leurs résultats, à savoir une baisse de 10 % à 20 % du nombre de demandes d'indemnisation poursuivies par rapport aux chiffres enregistrés ailleurs, ont incité les autorités à les étendre au reste du pays¹³.
- Une **augmentation des effectifs** des services de l'emploi, de manière à ramener d'environ 220 à 160 le nombre de dossiers traités par agent, a été annoncée en mai 2003 (OCDE, 2004b).
- L'initiative **Jobs Jolt**, annoncée en août 2003, qui prévoyait, au chapitre intitulé « Des exigences strictes et précises », la possibilité de suspendre l'indemnisation des chômeurs qui vont s'installer dans des régions reculées du pays (dont une liste a été établie) où il est difficile de trouver un emploi rémunéré, une obligation de rééducation pour les personnes qui ont perdu un emploi potentiel à la suite d'un dépistage positif d'alcool ou de drogue, ainsi que la rationalisation et l'automatisation des systèmes de détection et, éventuellement, de sanction du non-respect des obligations en matière de recherche d'emploi. Entre autres mesures proposées figuraient également le recrutement de spécialistes pour traiter individuellement le cas des personnes au chômage depuis huit ans ou plus, des formations destinées à orienter les chômeurs de longue durée vers les métiers en déficit de main-d'œuvre et de qualifications, un dispositif d'accompagnement pour les chômeurs qualifiés et employables, et l'obligation pour les chômeurs âgés de 55 à 59 ans de rester disponibles pour travailler (*The Jobs Letter*, août 2003, www.jobslatter.org.nz).

À partir de 2000, le nombre total de chômeurs indemnisés en Nouvelle-Zélande a commencé à diminuer lentement (à un rythme ne dépassant pas 10 % par an), mais cette baisse s'est accélérée en 2003 et en 2004 : en août 2004, elle avait atteint plus de 30 % par rapport à l'année précédente (graphique 4.1). Comme cela coïncide dans le temps avec la mise en place des réformes, on peut raisonnablement en conclure qu'une bonne part de ce résultat est imputable aux programmes d'activation.

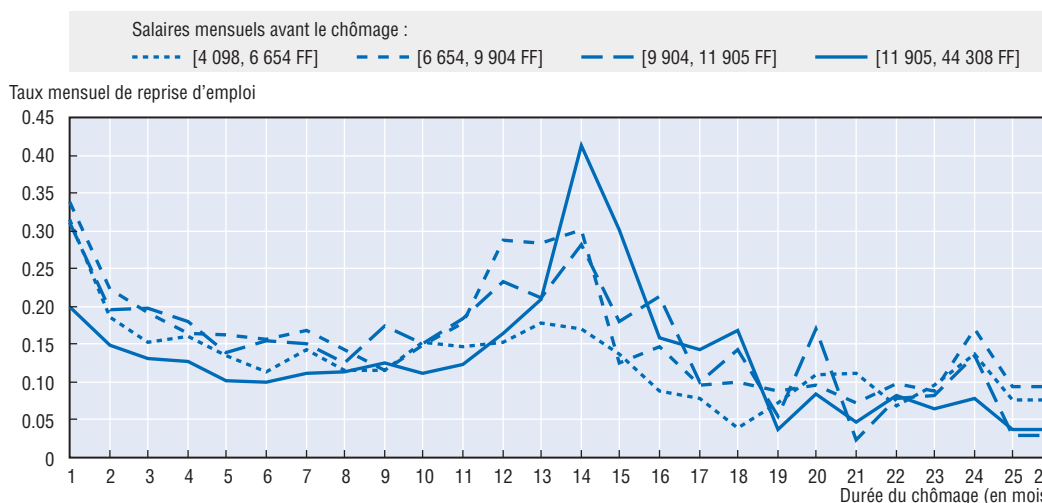
B. France : effets de motivation

On parle d'effets de motivation lorsque les chômeurs indemnisés intensifient leurs efforts de recherche d'emploi (ou renoncent à faire valoir leurs droits à prestations) à l'approche d'une réduction du montant des allocations ou de l'entrée en vigueur d'une obligation de participation à un programme. Ces effets sont largement décrits dans les études consacrées aux systèmes de droits à l'indemnisation de durée limitée. Le graphique 4.2 en donne une illustration en France avant la réforme de 1992 pour les chômeurs indemnisés percevant tout d'abord une allocation liée au salaire de référence pendant une durée fixe de 14 mois, puis une allocation forfaitaire de faible montant. Dans ces conditions, la chute du revenu après 14 mois d'indemnisation était donc plus importante pour les chômeurs qui avaient auparavant un salaire élevé. Comme le montre le graphique,

Graphique 4.1. **Variation annuelle, en pourcentage, du nombre de chômeurs indemnisés, Nouvelle-Zélande, 1997-2004**

WRK4U: Work for You
WINZ: Work and Income New Zealand

Source : Données sur les effectifs indemnisés fournies par le Department of Labour, Strategy Group, Nouvelle-Zélande.
Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/045162142031>

Graphique 4.2. **Taux mensuels de reprise d'emploi selon la durée du chômage, pour quatre tranches de salaire de référence chez les chômeurs ayant droit à 14 mois d'indemnisation, France, 1986-1992^a**

a) Les tracés qui figurent devant les sommes entre crochets représentent les estimations des taux de reprise d'emploi pour les individus dont le salaire mensuel avant l'entrée au chômage était compris dans la fourchette indiquée, en l'occurrence entre 4 098 et 6 654 FRF, entre 6 654 et 9 904 FRF, et ainsi de suite.

Source : Dormont, B., D. Fougère et A. Prieto (2001), « L'effet de l'allocation unique dégressive sur la reprise d'emploi », *Économie et Statistique*, n° 343, pp. 3-28 (www.insee.fr/fr/ppp/collections.htm).

Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/506045587316>

les taux de reprise d'emploi étaient alors fortement influencés par le régime d'indemnisation, avec une augmentation importante au cours des trois derniers mois précédant la fin des droits, surtout pour les individus qui avaient un salaire élevé avant l'entrée au chômage¹⁴.

Dans la mesure où les politiques d'activation sont en partie assimilables à la suppression des allocations pour les individus qui sont en mesure de trouver du travail sur le marché, elles auront des effets de motivation comparables à ceux que révèle le graphique 4.2. Cependant, ces effets seront généralement plus diffus (au lieu d'être concentrés à un moment donné de la période de chômage comme dans le cas de la motivation liée à l'épuisement des droits) parce que le profil temporel de l'activation obligatoire est lui-même diffus¹⁵. Cela signifie que les effets de motivation sont plus difficiles à détecter statistiquement, mais ils n'en existent pas moins probablement et il est indispensable d'en tenir compte si l'on veut comprendre les données relatives à l'impact des programmes.

3. L'ampleur de l'impact

On s'intéressera ici à l'ampleur des effets observés pour différents types de PAMT. L'évolution des effectifs d'allocataires est un critère de mesure souvent utilisé car il se prête à des comparaisons au niveau macroéconomique¹⁶. Dans bien des cas, la validité des résultats ne semble pas influencée par des caractéristiques individuelles assez variées des demandeurs d'emploi. C'est ce que l'on remarque en particulier quand on mesure l'impact des programmes en termes de revenu ou d'emploi, cet impact étant souvent aussi favorable pour les groupes défavorisés que pour les autres (cf. encadré 4.2).

A. Aide à la recherche d'emploi et suivi individualisé

L'aide à la recherche d'emploi et le suivi individuel des cas peuvent faciliter et encourager le passage de l'aide sociale à l'emploi. Il en existe plusieurs formes.

Les interventions lors de la première inscription au chômage et le suivi de la recherche d'emploi sont souvent efficaces...

Comme il a été indiqué plus haut, en Nouvelle-Zélande, les séminaires d'information WRK4U organisés à l'intention des bénéficiaires potentiels de prestations ont permis de réduire d'entre 10 % et 20 % le nombre de nouvelles demandes d'indemnisation dans les régions pilotes où ils ont eu lieu. Une autre intervention, qui a eu cours dans certains États des États-Unis, consiste à exiger une preuve de la recherche d'emploi avant d'ouvrir l'accès aux prestations¹⁷.

Pour ceux qui perçoivent déjà des prestations, la fréquence des contacts avec les employeurs potentiels peut avoir de l'importance. Aux États-Unis, par exemple, un projet mené en 1994 pour évaluer l'efficacité de différentes mesures applicables aux chômeurs indemnisés en matière de recherche d'emploi (Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration) a testé les trois options suivantes : i) dispense de l'obligation habituelle de rendre compte régulièrement des contacts pris pour trouver du travail; ii) annonce faite aux allocataires que leurs démarches seraient vérifiées auprès des employeurs; iii) obligation d'effectuer quatre démarches par semaine, au lieu de deux auparavant. Les deux dernières options ii) et iii) ont permis de réduire la durée des périodes d'indemnisation d'une semaine environ, soit quelque 10 % par rapport aux résultats obtenus avec la première (Benus et al., 1997, résumé dans OCDE, 2000). En Australie, l'obligation pour

Encadré 4.2. **Comment l'impact des PAMT varie-t-il entre les différentes catégories de demandeurs d'emploi**

On pourrait penser que les PAMT sont surtout efficaces pour les chômeurs les plus faciles à placer sur le marché du travail. Or, cela n'est pas nécessairement vrai car beaucoup d'entre eux retrouvent en fait rapidement un emploi sans avoir besoin d'assistance. Michalopoulos et Schwartz (2001) concluent que les programmes JOBS, aux États-Unis, ont diminué le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au moins aussi fortement dans les groupes défavorisés que dans les autres groupes. L'impact de ces programmes sur le niveau des gains à la reprise d'emploi est un peu moins homogène, mais, de ce point de vue, il apparaît que l'aide à la recherche d'emploi a été particulièrement efficace pour les personnes en difficulté. De même, dans leur analyse de régression groupée de données expérimentales (voir encadré 4.3 ci-après), Bloom et al. (2003) constatent que les effets « ne sont pas systématiquement plus importants ou moins importants pour les personnes qui sont censées être plus faciles ou plus difficiles à placer ». S'agissant de la Nouvelle-Zélande, Maré (2002) est étonné de voir qu'il y a « très peu de variation entre les effets estimés pour différents sous-groupes... De manière générale, les interventions qui sont relativement efficaces pour un groupe de chômeurs le sont aussi pour les autres ».

Il a été démontré que certains cours de formation avaient eu pour effet de réduire l'emploi et les gains dans un premier temps, puis de les accroître après deux ou trois ans (voir ci-après) non seulement parmi les chômeurs en Allemagne, mais aussi parmi les bénéficiaires de l'aide sociale et les travailleurs victimes de suppressions d'emplois aux États-Unis – trois groupes très différents par leurs caractéristiques individuelles, leurs antécédents professionnels et leurs droits d'accès aux prestations.

Dans certains cas, cependant, l'impact n'est pas le même pour tous les publics concernés. Il est fréquent, par exemple, de constater des différences entre les hommes et les femmes : d'après des enquêtes réalisées sur des programmes de formation aux États-Unis, ce sont les femmes adultes qui ont bénéficié le plus systématiquement de ces mesures (Martin et Grubb, 2001), tandis que dans le cas du programme expérimental Restart, au Royaume-Uni, il est apparu que les entretiens conduits après six mois de chômage avaient été très bénéfiques sur le long terme pour les hommes mais pas pour les femmes (Dolton et O'Niell, 2002; voir la note 21).

les demandeurs d'emploi de consigner leurs démarches dans un journal, le *Job Seeker Diary*, a produit un effet comparable¹⁸.

Parallèlement au suivi de la recherche d'emploi, certains pays imposent la participation, à un certain stade de la période d'indemnisation, à des cours de formation à la recherche d'emploi qui peuvent durer plusieurs semaines. En Finlande, cette mesure, mise en œuvre sous la forme de stages d'au moins cinq jours, a accru la probabilité de trouver un emploi de 4 points de pourcentage en moyenne, avec un effet relativement plus marqué pour les chômeurs moins qualifiés (Tuomala, 2000)¹⁹. En Autriche, il est apparu qu'un programme de formation à la recherche d'emploi (d'une durée de huit jours répartis sur six semaines) avait permis de réduire d'un tiers environ la durée restante de la période de chômage (Weber et Hofer, 2004). D'après nombre d'autres études, l'impact des programmes de formation à la recherche d'emploi est en grande partie attribuable à des effets de motivation, un certain nombre de personnes ayant préféré renoncer aux prestations plutôt que de suivre les cours de formation qui leur étaient imposés²⁰.

... de même que les entretiens approfondis et les plans d'action individualisés

D'après Dolton et O'Niell (2002), qui rendent compte des résultats du programme Restart adopté en 1989 au Royaume-Uni, les entretiens d'une vingtaine de minutes rendus obligatoires par ce dispositif au bout de six mois de chômage ont fait baisser le taux de chômage masculin de 6 points de pourcentage cinq ans plus tard (soit une réduction de 15 % à 20 % des effectifs réels de chômeurs), par rapport à un groupe témoin dans lequel le premier entretien semestriel avait eu lieu six mois plus tard²¹.

Les entretiens sont également au cœur des « plans d'action individualisés », ainsi que l'illustre en particulier l'« Employment Action Plan » en Irlande. Vers 2000, les personnes participant à ce dispositif rencontraient en moyenne cinq fois leur conseiller (alors qu'un ou deux entretiens seulement étaient prévus pour la signature de conventions avec les chômeurs dans les autres pays de l'UE) et un quart d'entre elles environ étaient ensuite orientées vers des programmes de formation ou d'éducation (cf. www.fas.ie/FAS_Review/SF.html; OCDE, 2003a, encadré 4.8), ce qui s'est traduit par une forte proportion de sorties du chômage indemnisé. Dans deux régions où toutes les personnes qui étaient au chômage depuis plus de six mois (et non plus uniquement, comme ailleurs, celles qui avaient passé le cap des six mois de chômage sur une période de six mois, ce qui laissait de côté la masse des chômeurs de longue durée) ont été orientées vers le dispositif, le chômage total est tombé, sur les 20 mois suivants, d'un quart ou plus par rapport au niveau observé dans les régions avoisinantes (Corcoran, 2002; voir également O'Connell, 2002).

En France, le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE), mis en place en 1999, proposait une série d'entretiens après six mois de chômage pour les jeunes de moins de 25 ans et après 12 mois pour les adultes. À l'issue de ces entretiens, 20 % des personnes ont bénéficié d'un appui social ou d'une formation, 25 %, d'un accompagnement personnalisé axé sur la recherche d'emploi, et le reste a été orienté vers les services ordinaires d'aide à la recherche d'emploi (ateliers de recherche d'emploi, par exemple), avec un second entretien prévu au bout de deux mois pour faire le bilan des démarches. D'après les estimations, ce programme n'a eu qu'un modeste impact sur les sorties durables du chômage et du RMI^{22, 23}.

Mais l'aide à la recherche d'emploi doit pouvoir mobiliser un personnel suffisant

La fréquence des entretiens approfondis dépend du nombre de personnes affectées à chaque conseiller. De l'avis de nombreux chercheurs et praticiens, cette donnée est l'une des principales contraintes qui pèsent sur l'efficacité du service de l'emploi. C'est aussi ce qui ressort de certaines études (cf. encadré 4.3), même si toutes n'aboutissent pas nécessairement aux mêmes résultats²⁴.

D'après une analyse de régression groupée d'une série de résultats expérimentaux concernant les bénéficiaires de l'aide sociale aux États-Unis (cf. encadré 4.3), les mesures du type « work first », qui privilégient le retour à l'emploi, sont celles qui ont eu le plus d'impact sur une période de deux ans. Au Royaume-Uni, les mesures appelées « efficacité de la recherche d'emploi » du New Deal for Young People ont également obtenu de bons résultats selon l'étude de White (2004). Cela dit, les mesures axées sur la recherche d'emploi ne font pas toujours l'objet d'évaluations positives²⁵. Et comme on le verra ci-après, sur longue période, les programmes de formation tendent à rattraper en termes d'efficacité les dispositifs du type « work first » (priorité à l'emploi).

Encadré 4.3. Résultats d'une analyse de régression groupée des mesures « qui marchent »

Le tableau ci-dessous récapitule les résultats d'une série d'évaluations, réalisées par affectation aléatoire, des modalités de mise en œuvre des mesures destinées aux allocataires de l'aide sociale dans 59 bureaux locaux du service de l'emploi aux États Unis. Le niveau des gains sur deux ans étant le critère d'efficacité retenu, il apparaît qu'il a été supérieur de 18 %, en moyenne, pour les personnes des groupes bénéficiaires, comparativement aux groupes témoins. Cependant, dans les bureaux caractérisés par un écart type au dessus de la moyenne pour les variables « Réinsertion professionnelle rapide » et « Service personnalisé », les gains sur deux ans des bénéficiaires ont dépassé de 42 % ceux des groupes témoins.

Un taux de chômage local d'une fois l'écart type au dessus de la moyenne, ou bien un grand nombre de dossiers à traiter par agent, pouvait diminuer l'impact des mesures, mais les coefficients de ces variables étaient moins élevés que ceux des principales variables représentant les modalités de mise en œuvre des services. De même, la différence entre les caractéristiques individuelles des bénéficiaires n'a eu que peu d'influence sur l'ampleur des effets observés – cette variété seule explique environ 16 % de la variance d'impact entre les bureaux, alors qu'en ajoutant les facteurs liés aux modalités d'intervention, la proportion expliquée atteint 80 %

Impact des services en faveur de l'emploi sur le total des gains par participant sur une période de deux ans, selon les modalités d'intervention, les taux de participation aux activités proposées et la situation économique locale^a

Caractéristiques du programme	Coefficient de régression ^b (USD)	Coefficient de régression partiellement normalisé ^c (USD)	Erreur-type (USD)
<i>Modalités</i>			
Priorité à la réinsertion professionnelle rapide	720***	720***	134
Priorité au service personnalisé	428***	428***	107
Suivi étroit des dossiers	-197	-197	121
Nombre de dossiers par agent	-4***	-268***	1
Désaccord au sein du personnel	124	124	83
Désaccord personnel/encadrement	-159*	-159*	96
<i>Activités prévues</i>			
Éducation de base	-16**	-208**	6
Aide à la recherche d'emploi	1	12	9
Formation professionnelle	7	71	11
<i>Conjoncture économique</i>			
Taux de chômage	-94***	-291***	30

***, **, * statistiquement significatif aux seuils de 1 %, 5 % et 10 % respectivement.

- a) Régression portant sur 69 399 individus affectés de façon aléatoire à un groupe bénéficiaire ou à un groupe témoin créés dans l'un d'entre les 59 bureaux locaux du programme « Welfare to Work ». Les variables « Modalités » et « Activités » du programme sont mesurées au niveau de chaque bureau. Les variables « Modalités » sont tirées d'un questionnaire adressé au personnel des différents bureaux et les variables « Activités » représentent l'écart en pourcentage entre les taux de participation du groupe bénéficiaire et du groupe témoin pour chaque activité. Le contenu des activités n'a pas été normalisé et peut donc varier d'un bureau à l'autre. Les coefficients présentés dans le tableau ont été calculés en même temps qu'une vingtaine d'autres représentant les caractéristiques individuelles des bénéficiaires (voir la source pour plus de détails).
- b) Les coefficients de régression sont exprimés en dollars de 1996 par unité de changement observée dans chaque variable indépendante. L'impact général moyen (c'est à-dire l'impact estimé pour l'ensemble des individus appartenant aux groupes bénéficiaires, indépendamment de leurs caractéristiques personnelles ou du site) s'est élevé à 879 USD, soit 18 % de plus que le résultat du groupe témoin.
- c) Les coefficients de régression partiellement normalisés sont exprimés en dollars de 1996 par écart type à la moyenne constaté pour chaque variable indépendante.

Source : Bloom, H., C. Hill et J. Riccio (2003), « Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare to Work Experiments », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n° 4, pp. 551-575 (www.mdrc.org/announcement_hp_40.html).

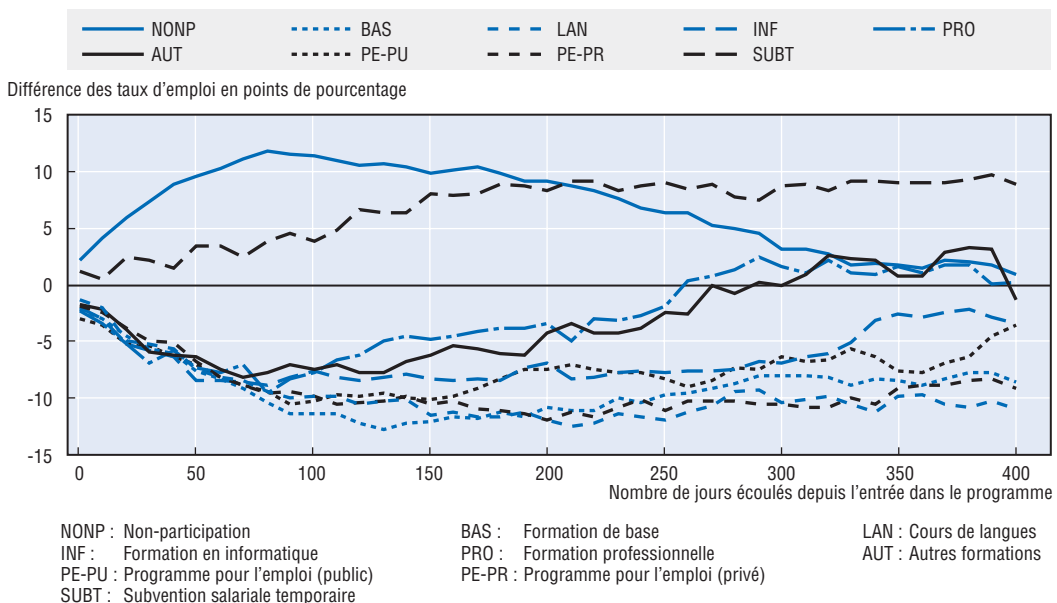
B. Formation professionnelle et emplois aidés

Une évaluation simpliste des programmes de formation et de création d'emplois peut être trompeuse...

Parfois, lorsque des individus ne sont pas assez qualifiés pour accéder à l'emploi ou bien lorsqu'ils sont potentiellement peu productifs, les aider dans leurs démarches pour trouver du travail ne suffit pas. Et même pour les travailleurs plus facilement employables, une formation peut déboucher sur un emploi de meilleure qualité.

Les chômeurs qui participent à des programmes de formation ou d'emplois aidés ont moins de temps libre pour chercher du travail que les autres. Dans leur cas, la participation induit un effet de « rétention » qui tend à faire baisser les taux de retour à l'emploi. Ainsi, comme le montre le graphique 4.3 à propos de plusieurs programmes actifs du marché du travail mis en place en Suisse, les taux d'emploi des participants commencent tout d'abord à baisser par rapport à ceux des non-participants de même profil pendant les 80 premiers jours qui suivent l'admission. Après une deuxième période de 240 jours, ils rattrapent ceux des non-participants chez les personnes qui ont pris part aux activités de formation professionnelle et « autres formations ». Mais ce rattrapage n'a pas lieu, même après 400 jours, dans le groupe des personnes ayant bénéficié de contrats aidés (EP-PU et EP-PR)²⁶. Ce schéma général, assez récurrent, explique pourquoi les évaluations statistiques aboutissent souvent à la conclusion que les programmes de longue durée n'ont que peu, voire pas du tout d'effets positifs.

Graphique 4.3. **Effets composites de la participation à des PAMT sur les taux d'emploi relatifs, selon le nombre de jours écoulés depuis l'admission, Suisse, 1998 et 1999^a**



a) Résultats obtenus par comparaison des participants de chaque programme avec les participants comparables à d'autres programmes et les non-participants (auxquels est attribuée une date d'admission hypothétique dans le programme à partir de la distribution des dates d'admission effectives de l'échantillon). Les effets observés se rapportent aux années 1998 et 1999, de même que le début des mesures auxquelles ils correspondent, mais les données comprennent aussi des trajectoires individuelles sur dix ans utilisées à des fins d'appariement.

Source : Gerfin, M. et M. Lechner (2002), « A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland », *Economic Journal*, vol. 112, n° 482, pp. 854-893, et Appendice sur internet (www.siaa.unisg.ch/lechner/gl_ej).

Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/268248482430>

Les effets que le graphique 4.3 illustre pour la Suisse sont typiques de ce que les évaluations font ressortir pour d'autres pays. Ils diffèrent en fait selon le type de programme considéré :

- En règle générale, les évaluations des programmes de *formation* mettent en évidence un impact négatif ou, au mieux, légèrement positif pendant la première ou les deux premières années après le début de la participation. Cependant, d'après un certain nombre d'enquêtes effectuées au cours des dix dernières années, lorsque le suivi se poursuit sur une période suffisante, cet impact finit parfois par s'avérer très positif²⁷.
- En ce qui concerne les *aides à l'embauche* (emplois aidés dans le secteur privé), les évaluations font souvent apparaître un impact positif en termes d'emploi, y compris lorsque ce critère s'entend au sens strict d'emploi ordinaire non subventionné. Sur le graphique 4.3, c'est ce qu'illustre la courbe correspondant aux subventions salariales temporaires (TJOB)²⁸.
- La plupart des travaux d'évaluation consacrés aux *programmes de création d'emplois dans le secteur public* montrent que ces dispositifs ont un impact limité, voire négatif, et ce, quelle que soit la durée de la période d'observation.

Dans le meilleur des cas, à savoir celui des programmes de formation efficaces, la participation à des PAMT de longue durée semble avoir des effets comparables à ceux des mesures performantes qui privilégient la recherche d'emploi, le placement et l'accompagnement personnalisé, mais seulement après quelques années et pour un coût plus élevé. Cependant, comme on le verra à la section 4 ci-après, lorsque l'on raisonne à la fois en termes de gains, en sus des critères d'emploi et de chômage, la justification des programmes de formation tend parfois à se renforcer.

... et les effets de motivation (qui se produisent lorsque les intéressés trouvent du travail avant d'intégrer un programme) ne doivent pas être négligés.

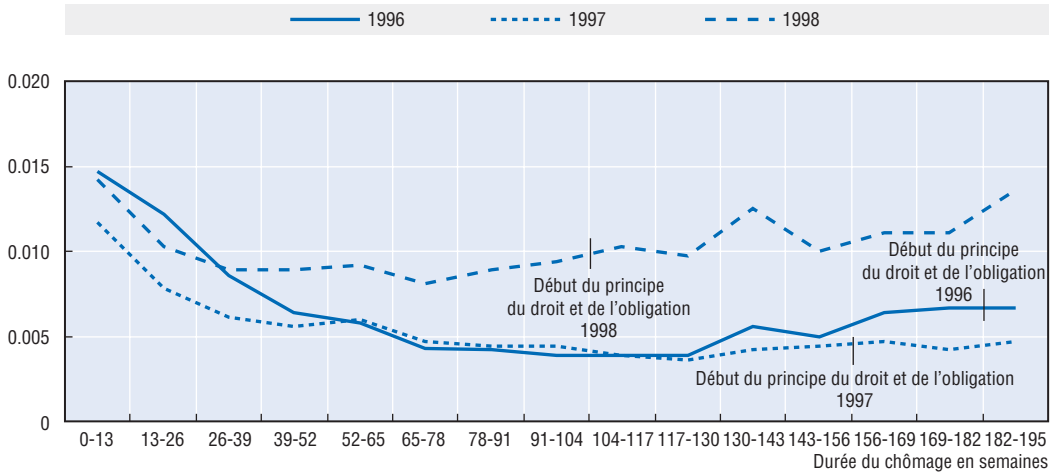
Dans certains pays et dans certaines circonstances, l'orientation vers un programme de formation ou de création d'emplois de longue durée peut devenir obligatoire. Contrairement à ce qui se passe habituellement avec les stages de formation à la recherche d'emploi, l'affectation définitive n'est généralement pas une « surprise », puisqu'elle a souvent été évoquée auparavant à l'occasion d'entretiens avec les conseillers, et la réglementation générale sur ses modalités et les seuils de durée au chômage sont amplement connus.

Au Danemark, tous les demandeurs d'emploi ont eu l'obligation de participer à des programmes du marché du travail après quatre années de chômage à partir de 1994, après trois années de chômage à partir de juillet 1996 et après deux années de chômage à partir de janvier 1998. Comme le montre le graphique 4.4, les taux hebdomadaires de retour à l'emploi arrêtent de baisser, puis commencent à remonter environ six mois avant que la participation aux programmes ne devienne obligatoire²⁹. Geerdsen (2002) montre également que l'impact de l'activation obligatoire se produit avant sa mise en œuvre définitive³⁰.

Sachant qu'il y a plus de chômeurs de courte durée que de longue durée, l'obligation de participer à un programme après une durée de chômage assez longue peut avoir un effet disproportionné par rapport au nombre effectif de participants. En Australie et au Royaume-Uni, par exemple, où la participation à des programmes de réinsertion (en l'occurrence, *Work for the Dole* et *New Deal for 25 Plus*) est en principe obligatoire pour les chômeurs de longue durée qui n'ont pas d'autres activités, les taux effectifs de participation restent assez faibles. Ces programmes sont donc relativement peu coûteux, mais cela ne les

Graphique 4.4. Variations des taux de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés en fonction des différentes modalités d'orientation vers les programmes du marché du travail au Danemark, 1996 à 1998

Taux hebdomadaires de transition vers l'emploi ou la formation selon la durée du chômage, avec prise en compte statistique de l'hétérogénéité non observée^a



a) Lorsque l'on prend en compte uniquement l'hétérogénéité observée, les taux de retour à l'emploi de la personne-type (30 à 49 ans) au terme de longues périodes d'indemnisation sont inférieurs de moitié environ à ceux qui sont représentés ici (soit environ 0.005 par semaine en 1998).

Source : AM (Danish Ministry of Labour) (2000), *Effects of Danish Employability Enhancement Programmes*, Copenhagen (www.bm.dk/english/ – documents – order publications).

Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/026017646200>

empêche pas d'être éventuellement très efficaces. Dans les pays nordiques, les programmes du marché du travail de longue durée rassemblent davantage de participants, ce qui les rend beaucoup plus coûteux et peut-être aussi plus propices aux effets de « rétention ».

Il importe de ne pas perdre de vue les effets de motivation, même lorsqu'il est difficile de les mesurer avec précision. Les modèles économétriques qui n'en tiennent pas compte de façon satisfaisante comporte une erreur de spécification qui peut conduire à des biais dans l'estimation de l'impact des programmes sur les participants (cf. encadré 4.4).

De façon plus générale, on a pu observer que les effectifs d'allocataires réagissaient à la « perspective » d'un changement de régime touchant la politique de l'emploi, et ce avant même que les personnes concernées ne soient directement affectées par un quelconque changement. C'est ainsi qu'en Irlande, en 1996, à la suite de la révélation dans la presse, où ils ont été abondamment commentés, des résultats d'une enquête statistique faisant état de fraudes fréquentes à l'assurance chômage, le nombre de chômeurs indemnisés a commencé à baisser, avant même semble-t-il que des mesures anti-fraude n'aient été concrètement mises en place (OCDE, 1998, p. 163). De leur côté, Carling *et al.* (2001) observent que les baisses du montant des prestations qui ont eu lieu en Suède, en 1996, ont entraîné une modification des comportements plusieurs mois avant qu'elles n'entrent effectivement en vigueur. Enfin, comme l'explique Mead (2004) à propos de la réforme de l'aide sociale aux États-Unis, la diminution du nombre de bénéficiaires qui en a résulté s'est produite en grande partie au moment où les nouvelles mesures envisagées faisaient l'objet de débats animés et d'articles dans la presse, au niveau national et dans les États, c'est-à-dire avant même qu'elles soient appliquées.

Encadré 4.4. **L'omission des effets de motivation conduit à une estimation biaisée de l'impact des programmes**

Dans les contextes où se produisent des effets de motivation (c'est-à-dire là où les taux de retour à l'emploi sont influencés par une obligation *future* de participation), les méthodes généralement utilisées pour estimer l'impact des programmes sur leurs participants *effectifs* peuvent donner des résultats biaisés.

Les méthodes d'estimation classiques comparent le taux de retour à l'emploi des participants – pendant que ceux-ci participent au programme, puis dans les mois ou les années qui suivent – avec celui des non-participants (de profil comparable) qui constituent le groupe « témoin ». Cependant, dans un environnement comme celui du Danemark, les taux de reprise d'emploi dans ce groupe témoin augmentent du fait de la « menace » d'être orienté vers un programme : le comportement des participants est moins affecté puisque leur taux de reprise d'emploi est de toute façon limité (par l'effet de « rétention »). En outre, même une fois la période de participation terminée, l'effet « menace » peut être plus important pour les individus du groupe témoin que pour les (anciens) participants, parce que les chômeurs qui n'ont pas encore participé à un programme seront généralement considérés comme des candidats prioritaires pour une future participation. En d'autres termes, ceux qui viennent de participer à un programme peuvent de fait percevoir des prestations de façon relativement passive pendant les premiers mois qui suivent la fin de la participation, ce qui risque de donner une impression excessivement négative de l'impact du programme en question.

Les expériences réalisées par affectation aléatoire peuvent elles aussi donner des résultats biaisés pour des raisons analogues, surtout si l'on ne prend pas soin dans la pratique d'isoler le groupe « témoin » des services offerts au groupe « traité ». Faute d'être correctement informés ou d'avoir bien compris le principe de l'expérience, les membres du groupe témoin s'attendent parfois à être orientés vers le même type de dispositif que le groupe traité : il est vrai que les mesures qui se révèlent efficaces au stade expérimental sont dans bien des cas appliquées, par la suite, aux membres du groupe témoin. Du fait des effets de motivation, le « traitement » dispensé de façon aléatoire dans le cadre d'une expérimentation peut aussi influencer (en partie) sur les comportements dans le groupe témoin. Comme le font remarquer Bloom et Michalopoulos (2001) : « Une expérimentation contrôlée peut sous-estimer l'impact d'une réforme qui engendre des effets en modifiant la perception collective de l'aide sociale, parce qu'il est impossible de faire en sorte que le groupe témoin ne soit pas lui aussi exposé à ces modifications ».

Dans ce chapitre, on parle le plus souvent d'impact au sens usuel du terme pour désigner, dans une situation expérimentale, la différence constatée entre les résultats du groupe traité et du groupe témoin. L'une des raisons à cela est qu'il existe probablement (du fait que les effets de motivation agissent généralement dans le même sens dans le groupe témoin que dans le groupe traité) une certaine corrélation entre l'impact ainsi constaté et l'impact réel (inconnu) des programmes. En toute hypothèse, il convient de ne jamais perdre de vue les biais éventuels dont les estimations peuvent être entachées.

C. Les stratégies qui conjuguent recherche d'emploi et participation à des programmes ouvrent des perspectives prometteuses

En pratique, les services de l'emploi associent souvent l'aide à la recherche d'emploi et l'orientation vers des activités de formation et d'autres PAMT de longue durée dans leur gamme de prestations. Selon cette approche « diversifiée », les conseillers sont ainsi en

mesure de proposer aussi bien des formations ou autres options du même genre que des possibilités d'accès à l'emploi ordinaire, et de choisir pour chaque client l'instrument le plus approprié, ce qui peut s'avérer particulièrement efficace. Cependant, il est rare que cette approche générale fasse l'objet d'évaluations, peut-être parce que la plupart des pays ne déploient en fait qu'une seule grande stratégie et qu'il n'y a donc pas de situation contrefactuelle. Cela dit, lorsque l'on évalue des stratégies « diversifiées », on doit savoir que leur impact estimé tiendra compte des effets de motivation liés à la composante PAMT de longue durée, dans la mesure où ces effets se sont produits pendant la participation à l'expérience.

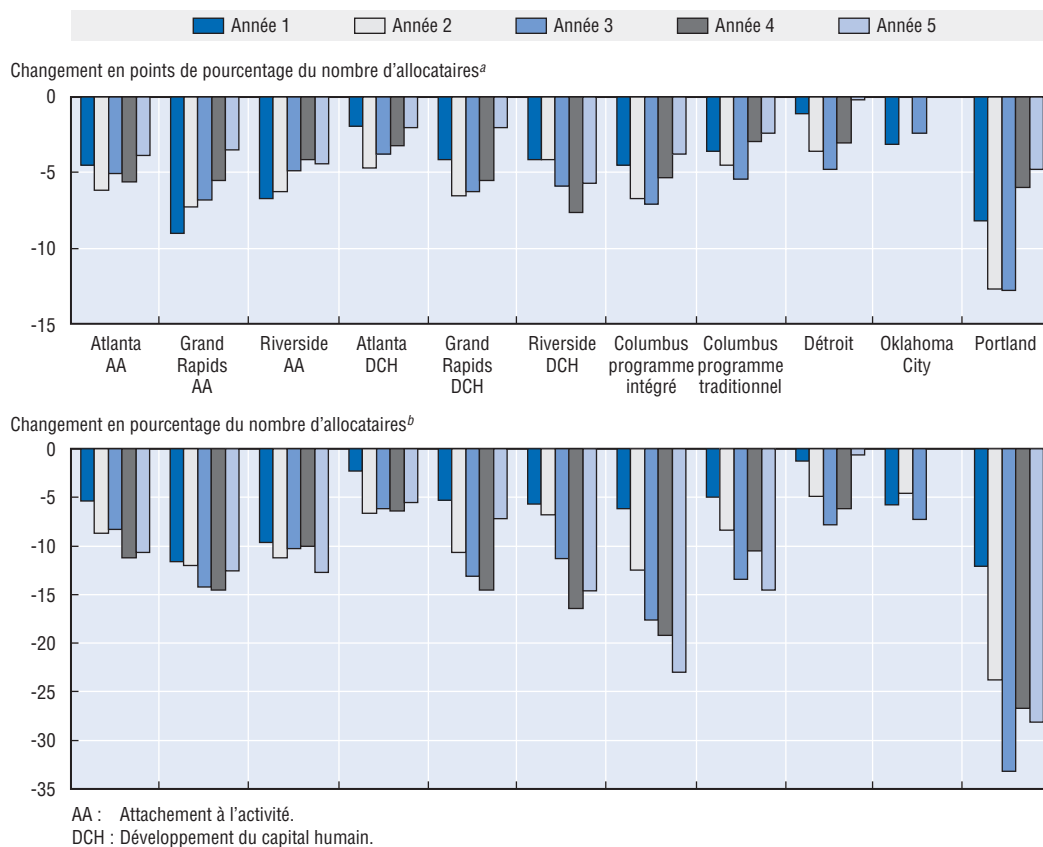
Lors de l'évaluation nationale des programmes « welfare-to-work » (NEWWS) effectuée au milieu des années 90, aux États-Unis, certaines des « stratégies » examinées se résumaient en fait à un seul instrument (la formation), mais c'est une stratégie « diversifiée », celle de Portland, qui a eu le plus de succès (graphique 4.5). Elle avait notamment pour caractéristique d'associer étroitement les agents des services d'aide sociale et ceux des services de l'emploi, et de donner la priorité à la reprise d'emploi, tout en offrant aux chômeurs en difficulté la possibilité de prendre part à des activités de formation. Les conseillers « s'efforçaient avant tout de résoudre les problèmes des non-participants », mais « ils n'hésitaient cependant pas, au bout du compte, à prendre des sanctions contre ceux qui refusaient de coopérer ». En outre, « le bureau de Portland employait à plein-temps des prospecteurs d'emplois qui aidaient les participants dès que ceux-ci se mettaient activement à chercher du travail, mais qui, contrairement à leurs collègues intervenant dans d'autres programmes de réinsertion, les encourageaient à trouver un « bon » emploi, c'est-à-dire un emploi correctement payé et assorti d'avantages sociaux » (Hamilton et al., 2001).

Ces constatations laissent penser que la gestion des prestations et les services de placement devraient être étroitement coordonnés (mais pas nécessairement intégrés), et qu'il convient de favoriser un accompagnement relativement actif des demandeurs d'emploi en mobilisant pour cela des mesures diversifiées.

D. Impact sur les flux d'entrée au chômage

Les estimations d'impact telles que celles issues de l'évaluation NEWWS tiennent compte uniquement des effets de motivation qui écourtent la *durée* moyenne de l'épisode de chômage vécu par les demandeurs d'emploi existants. Or, en situation réelle, il est probable que les effets de motivation des mesures mises en œuvre s'exercent aussi sur les *entrées* initiales au chômage indemnisé – en incitant certaines personnes à conserver leur emploi ou à en trouver un nouveau sans percevoir d'allocation, ou simplement à ne pas déposer de demande d'indemnisation. Grogger et al. (2003), qui ont examiné les taux mensuels d'entrée et de sortie de l'aide sociale jusqu'en 2001, observent ainsi qu'en Californie la réduction du nombre des entrées a été plus importante, en tant que cause directe de la baisse des effectifs d'allocataires, que l'augmentation des sorties. Acs et al. (2003) concluent quant à eux que « la réforme de la politique sociale, l'extension du crédit d'impôt sur les revenus d'activité et les changements d'attitude qui en ont découlé à l'égard du travail et de l'aide sociale jouent probablement un rôle important dans ces tendances ». Les évolutions constatées aux États-Unis suggèrent que l'impact total des mesures d'activation sur les effectifs d'allocataires a pu être environ deux fois supérieur, globalement, à celui qui ressort des évaluations – puisque celles-ci mesurent tout au plus les effets des programmes sur la durée des épisodes de chômage en cours, sans leurs effets sur les entrées.

Graphique 4.5. Effets absolus et relatifs sur le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, par année, à partir de l'affectation aléatoire à des programmes d'emploi, États-Unis, milieu des années 90^a



- a) Les intitulés renvoient aux lieux où se sont déroulés les différents programmes évalués dans le cadre de la *National Evaluation of Welfare to Work Strategies (NEWWS)*. Selon qu'ils sont caractérisés par la mention « Attachement à l'activité » ou « Développement du capital humain », les programmes privilégient respectivement le retour rapide à l'emploi ou bien l'enseignement ou la formation (avec participation obligatoire). En dehors des trois derniers de la liste, tous les programmes sont assortis de sanctions sévères ou très sévères. (Voir la source pour de plus amples détails sur les caractéristiques des programmes.) Les affectations aléatoires à un groupe bénéficiaire ou à un groupe témoin ont eu lieu entre 1991 et 1994.
- b) La variation en points de pourcentage du nombre de bénéficiaires correspond à la différence entre le pourcentage du groupe bénéficiaire et le pourcentage du groupe témoin qui continuent de percevoir des prestations. La variation en pourcentage du nombre de bénéficiaires correspond au nombre de personnes qui continuent de percevoir des prestations dans le groupe bénéficiaire, exprimé en pourcentage du nombre de ces personnes dans le groupe témoin (dans chaque cas par rapport à la taille de l'échantillon, et moins 100 %). Les données se rapportent au dernier trimestre de chaque année.

Source : Hamilton, G., S. Freedman, L. Gennetian, C. Michalopoulos, J. Walter, D. Adams-Ciardullo, A. Gassman-Pines, S. McGroder, M. Zaslow, S. Ahluwalia, et J. Brooks, avec E. Small et B. Ricchetti (2001), *How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs*, Manpower Demonstration Research Corporation (<http://aspe.hhs.gov/hsp/NEWWS/>).

Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/000054804122>

Les stratégies du type « work first » poussent parfois les gens à accepter des emplois de moindre qualité (voir ci-après), mais il n'y a guère de preuves qu'elles ont pour effet d'écourter les épisodes d'emploi. C'est le constat (négatif) que font Black *et al.* (2003) au sujet d'un programme de formation à la recherche d'emploi au Kansas, ainsi que plusieurs études effectuées au Royaume-Uni sur quatre programmes différents : Restart, Jobseeker's Allowance, New Deal for Young People et New Deal for the Long-term Unemployed³¹. En ce

qui concerne les programmes de retour à l'emploi étudiés dans le cadre de l'évaluation NEWWS, dans la plupart des cas, ils ont *augmenté* la proportion des reprises d'activité pour lesquelles le premier emploi a duré au moins quatre trimestres³². Ce résultat est difficile à expliquer autrement que par l'action des effets de motivation³³. D'un point de vue sociologique : «...l'activation et les programmes de *workfare* qui en découlent n'ont pas seulement pour effet de discipliner les bénéficiaires de l'aide sociale, ils servent aussi à dissuader les travailleurs insatisfaits de quitter leur emploi » (Marston *et al.*, 2004, citant Bedder, 2000). Par conséquent, bien que l'on ne dispose guère de données sur d'autres pays, on peut imaginer que si les effets de motivation réduisent la durée des épisodes de chômage, ils agissent aussi, dans des proportions comparables, sur les entrées au chômage, comme le montre l'exemple des États-Unis.

E. Évaluation générale des stratégies d'activation

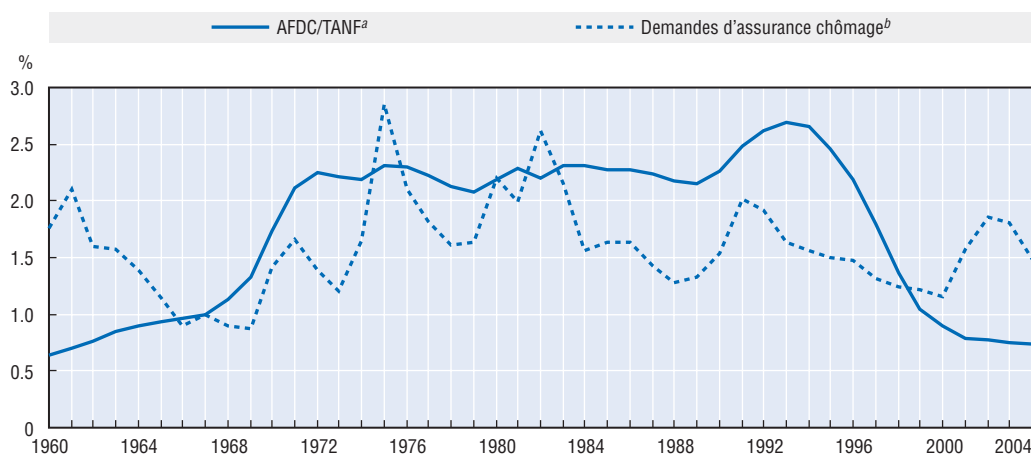
L'impact des programmes au plan microéconomique peut expliquer pour une large part l'évolution globale des effectifs de bénéficiaires

Les facteurs conjoncturels influent sur les taux de chômage indépendamment des stratégies d'activation. C'est pourquoi lorsque l'on s'intéresse aux effets sur le chômage en général, on doit avant tout chercher à voir quelle a été l'évolution des effectifs d'allocataires en dehors des variations conjoncturelles, par exemple en comparant les années autour de 2000 avec les années autour de 1990 (deux points hauts du cycle), ou les années autour de 2003 avec les années autour de 1993 (deux points bas du cycle)³⁴. Aux États-Unis, à la fin des années 90, certains observateurs craignaient qu'après avoir baissé, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale ne recommence à augmenter à la première récession : plusieurs études économétriques utilisant des données agrégées montraient en effet que la réduction des effectifs de l'aide sociale était en grande partie imputable à la bonne santé de l'économie³⁵. Cependant, au cœur de la récession la plus récente, les effectifs de bénéficiaires adultes de l'aide sociale sont restés à un niveau trois fois plus bas qu'en 1994 (graphique 4.6). Il est possible que la conjoncture ait eu temporairement pour effet d'accélérer la baisse à la fin des années 90, puis de la ralentir au début des années 2000, mais les facteurs structurels ont joué un rôle essentiel³⁶, en particulier la réforme du système d'aide sociale, les programmes d'incitation financière au travail (notamment le crédit d'impôt sur les revenus du travail – voir le chapitre 3) et la limitation des droits à prestations (avec des périodes maximales de versement et, dans certains cas, des mesures de « détournement » assimilables à des restrictions de fait sur l'ouverture des droits³⁷). De ce point de vue, la réforme de l'aide sociale est sans doute l'élément le plus important : dans le Wisconsin, par exemple, les programmes de type « *workfare* » ont permis de réduire de 90 % les effectifs de bénéficiaires, alors qu'il n'existe probablement pas d'exemple d'une incitation financière ayant un impact comparable³⁸. Selon cette interprétation, on peut voir dans la baisse des effectifs sur la période 1993-2003 le produit de trois baisses concomitantes de 30 % chacune ($0.7 \times 0.7 \times 0.7 = 0.34$) : l'impact microéconomique des programmes d'activation sur la durée de perception des prestations³⁹; l'impact microéconomique de ces mêmes programmes sur les entrées, à peu près d'égale ampleur; l'impact microéconomique (à la fois sur les durées et sur les entrées) des variables financières et relatives aux droits à prestations.

Au Royaume-Uni, les effectifs de chômeurs indemnisés avaient diminué d'environ deux tiers, au début des années 2000, par rapport aux points culminants atteints auparavant. D'après les évaluations microéconomiques, le premier entretien prévu par le

Graphique 4.6. Bénéficiaires adultes de l'aide sociale et chômeurs indemnisés, États-Unis, 1960-2004

Pourcentage de la population âgée de 15 à 64 ans



- a) Nombre moyen de bénéficiaires adultes de l'AFDC/TANF, par année civile. À partir de 2000, les chiffres comprennent les bénéficiaires des *Separate State Programs* (SSP).
 b) Nombre moyen sur 52 semaines de demandes hebdomadaires continues d'allocations de chômage.

Source : pour l'AFDC/TANF : les données de 1960 et de 1961 sont extrapolées à partir des effectifs de l'AFDC recensés dans *Social Security Statistics* ; les données de la période 1962-1969 sont des estimations tirées de <http://aspe.hhs.gov/hsp/indicators04/appa-tanf.htm>, tableau 1 (données par exercice) ; 1970-2002, *ibid.*, tableau 2 (données par année civile) ; les données de 2003 et 2004 sont extrapolées à partir de www.ncsl.org/statefed/welfare/caseloadwatch.htm. Pour les demandes hebdomadaires d'allocations de chômage : avant 1967, les données sont des estimations tirées de Bassi et McMurrer (1997) ; pour les séries chômage indemnisé/chômage total : à partir de 1967 : www.workforcesecurity.doleta.gov/unemploy/claims.asp.

Statlink: <http://dx.doi.org/10.1787/827177141747>

programme Restart (obligatoire au bout de six mois de chômage, depuis 1986 ; voir plus haut) aurait eu un impact de 15 % sur les effectifs d'allocataires hommes, et la législation de 1996 qui a créé l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker's Allowance* ou JSA)⁴⁰ aurait contribué à la baisse dans des proportions au moins aussi importantes. On peut raisonnablement penser que plusieurs autres initiatives ont eu des effets analogues⁴¹.

En Australie, d'après le DEWR (2003), la participation à l'Aide intensive (le programme standard pour les chômeurs en difficulté ou de longue durée) avait un impact net sur les taux d'emploi des participants (12 ou 16 mois plus tard) d'un point de pourcentage pour ceux qui ont commencé en avril 2000. Pourtant cet impact a atteint environ 6 points de pourcentage pour ceux qui ont commencé mi-2001 (32 % des participants avaient un emploi en novembre 2002, par rapport à 26 % dans le groupe témoin). L'impact de l'autre service principal, la Formation à la recherche d'emploi pour les chômeurs de courte durée, a également augmenté. Le nombre total de retours à l'emploi durant plus de trois mois a presque doublé entre 2002 et 2004⁴², et l'impact des services du Job Network a sans doute continué à augmenter à mesure que le cadre de gestion par les résultats s'est imposé (voir le chapitre 5). Les effectifs d'allocataires ont diminué de presque un quart sur les trois ans jusqu'à la fin 2004. Ici encore il semble que l'impact croissant des PAMT au niveau microéconomique peut expliquer une bonne partie des résultats obtenus au niveau agrégé.

À un moment donné, la conjoncture et les politiques du marché du travail ont des effets qui se conjuguent. Cependant, les facteurs structurels semblent être l'élément le plus déterminant du chômage de longue durée ou de la dépendance à l'égard de l'aide

sociale⁴³, tandis que les facteurs conjoncturels (éclatement d'une bulle spéculative sur le marché des actifs, par exemple) influent davantage sur les variations du chômage de courte durée.

Mais il arrive aussi que les stratégies d'activation conduisent à des échecs

Certains chercheurs sont arrivés à la conclusion que les programmes avaient en général assez peu d'impact. En Australie, Douglas (2002) écrit : « Soyons réalistes – même les interventions les plus efficaces n'ont pas beaucoup d'impact », tandis que pour Kinnear et al. (2003) : « Les évaluations montrent qu'après plusieurs années, les groupes ciblés et les groupes témoins présentent en fait des résultats analogues en termes d'emploi, de revenu et de recours aux prestations, ce qui semble indiquer que les programmes de recherche d'emploi n'ont peut-être pas d'effets positifs (mesurables) sur le long terme ». Ce constat d'échec se retrouve même sous la plume de certains auteurs qui ont procédé à une analyse relativement détaillée des travaux publiés (par exemple, de Koning, 2001).

Ces conclusions négatives ne sont pas toujours justifiées. Ainsi, d'après les évaluations effectuées dans le cadre du projet NEWWS, aux États-Unis, les impacts en pourcentage du nombre de bénéficiaires (la variable qui déterminent l'impact global d'un programme sur les effectifs, à taux d'entrée inchangés) ne s'amenuisent pas au bout de quelques années (cf. graphique 4.5). Dans un premier temps, les évaluations américaines des grands programmes sociaux mis en œuvre dans les années 60 avaient abouti à des résultats décevants, mais dans les années 80 et 90, les données expérimentales ont mis en évidence des effets plus importants, et pour finir, l'impact effectif des interventions s'est avéré généralement supérieur aux estimations. Un facteur expliquant des résultats en apparence aussi contrastés est que les mesures appliquées sont des variantes améliorées des programmes les plus performants et qu'elles ont, de ce fait, un plus grand impact que l'impact moyen de celles qui les ont précédées. Il n'en reste pas moins que d'après les évaluations qui ont été faites des programmes d'activation, le bilan peut être quasiment nul dans certains cas. Nous essayerons de voir ci-après, en nous livrant à quelques spéculations, pourquoi des programmes apparemment analogues peuvent parfois aboutir à de bons résultats, mais parfois se solder par des échecs.

Les échecs peuvent être dus à un développement déséquilibré des services publics de l'emploi...

D'après un modèle de SPE, on peut considérer l'activité des services publics de l'emploi comme une « fonction de production » faisant intervenir de multiples facteurs et impliquant des rendements marginaux décroissants pour tout accroissement quantitatif de l'un quelconque d'entre eux⁴⁴. Dans certains cas, lorsque les facteurs de production sont complémentaires, la productivité marginale d'un premier facteur peut remonter si l'on accroît la quantité utilisée d'un second. Prenons par exemple les deux facteurs complémentaires que sont l'obligation d'être disponible pour travailler et les services de placement : sans l'obligation, l'offre de services finira par satisfaire la demande au bout d'un certain temps, mais elle n'aura plus guère d'effet au-delà si l'on continue à la développer, et sans les services, l'application du critère de disponibilité ne sera pas très efficace. Le fait que les premières mesures d'activation aient eu un impact relativement important, d'après les évaluations, dans un contexte où la conditionnalité des prestations n'était pas jusque-là un principe strictement appliqué (Royaume-Uni avant 1986 et Irlande avant 1996, par exemple) confirme cette analyse.

Lorsqu'un nouveau programme est mis en œuvre, il est possible que son efficacité aille tout d'abord en s'accroissant, à mesure que l'administration met à profit son expérience pour en perfectionner les modalités d'application, mais elle peut ensuite décroître sous l'effet de divers facteurs :

- Les premiers demandeurs d'emploi qui y participent peuvent avoir l'impression d'avoir été spécialement choisis, ce qui engendre chez eux un effet de motivation (que ce soit sous la forme d'une « menace » ou d'un « encouragement ») susceptible de se dissiper par la suite, lorsque le programme se banalise.
- La composition des participants peut évoluer vers une plus grande proportion de récidivistes, c'est-à-dire de personnes pour qui ce genre d'intervention a déjà été un échec.
- Lorsqu'un programme est déjà en place depuis un moment, il est parfois nécessaire d'en élargir la cible afin d'éviter une diminution du nombre de participants.
- D'autres programmes en partie analogues (des substituts) sont adoptés.

Face au problème des rendements décroissants, l'une des solutions peut consister à évoluer vers des programmes plus intensifs. C'est ainsi que dans les années 90, on a vu le Royaume-Uni abandonner certains dispositifs relativement simples et non contraignants (comme les Job Clubs) qui avaient pourtant donné satisfaction auparavant. La recherche d'emploi avait pris une place plus importante dans le régime d'indemnisation ordinaire (avec des entretiens et un « pointage actif » obligatoires tous les quinze jours, à partir de 1996) qui s'appliquait désormais à tous les demandeurs d'emploi. À la fin de la décennie, la politique du marché du travail s'était recentrée autour de programmes plus intensifs (les New Deals), considérés dès lors comme les nouveaux moteurs de la stratégie.

Si l'on reconnaît la validité du modèle qui conçoit le SPE comme une fonction de production, on doit en conclure qu'aucune recommandation tendant à accroître la quantité de tel ou tel facteur ne peut être stable. Supposons qu'un large consensus se dégage en faveur d'une mesure x particulière, celle-ci sera alors développée, son efficacité décroîtra et l'expérience montrera qu'une autre mesure y a une plus forte productivité marginale. Comme il est pratiquement impossible de modéliser empiriquement la fonction de production du SPE dans tous ses détails et de manière définitive (puisque ses caractéristiques varieront selon le lieu et le public visé, par exemple), il est difficile de fonder la gouvernance du SPE sur les conclusions des évaluations d'impact étant donné les problèmes d'instabilité rencontrés et la transférabilité limitée des enseignements dégagés. Autrement dit, s'il est important que les efforts de modélisation se poursuivent, il n'en reste pas moins nécessaire de les compléter par des évaluations réalisées de façon continue et décentralisée. Pour cela, une solution serait de mettre en place un quasi-marché (voir ci-après) où les effets sur les trajectoires professionnelles des demandeurs d'emploi seraient systématiquement utilisés pour évaluer les prestataires, et où les prestataires les moins performants seraient systématiquement écartés⁴⁵.

... à des problèmes de gouvernance du SPE...

Un programme du marché du travail peut être en grande partie privé d'effet s'il n'est pas correctement appliqué. Ce sera le cas, par exemple, des mesures d'accompagnement renforcé si la présence aux entretiens n'est pas obligatoire, ou bien des plans d'action individualisés si l'offre de formation ou d'emplois aidés est insuffisante ou n'est pas réservée aux intéressés.

... à la faiblesse des effets de motivation, ou...

Depuis quelques années, on dispose d'études microéconomiques sur l'influence des niveaux et des durées d'indemnisation du chômage pour un nombre croissant de pays. D'après certains de ces travaux, l'élasticité de la durée du chômage indemnisé par rapport au niveau des allocations serait supérieure au point haut de la fourchette comprise entre 0.2 et 0.9 que Layard *et al.* (1991) ont relevée dans les publications antérieures⁴⁶. Peut-être cela tient-il au fait que les nouvelles études utilisent désormais des changements réels de réglementation, autrement dit des « expériences naturelles », comme source de variation exogène des conditions d'indemnisation⁴⁷, et aussi, pour certaines, qu'elles portent sur des pays où le taux de remplacement est relativement élevé (un relèvement du taux de remplacement de 0.8 à 1.0 peut faire augmenter la durée du chômage davantage, proportionnellement, qu'un relèvement de 0.08 à 0.10).

Une forte élasticité des prestations signifie que, malgré la surveillance exercée par l'administration sur la disponibilité des chômeurs et leur recherche d'emploi, ceux-ci disposent encore d'une certaine marge de manœuvre pour décider de l'intensité avec laquelle ils vont s'efforcer de retrouver du travail. Dans le cas où les taux de remplacement sont élevés, on peut aussi en conclure que les programmes d'activation devront être relativement intensifs pour avoir un impact déterminant.

... à des obstacles à la création d'emplois

Les pays qui sont dotés d'une législation trop stricte en matière de protection de l'emploi ont généralement des taux d'emploi plus bas, mais il n'y a pas de lien direct évident, en revanche, entre cette protection et leur niveau de chômage (OCDE, 2004a, graphique 2.5). Si l'on examine rétrospectivement la situation du Danemark, de l'Irlande et du Royaume-Uni, par exemple, trois pays où la protection de l'emploi est faible ou modérée, on voit que leur taux de chômage, aujourd'hui bas, était en fait élevé dans les années 80; le système de « flexicurité » ne réussit que si la protection sociale est associée à une véritable politique active du marché du travail. À l'inverse, dans d'autres pays où l'emploi est relativement protégé, le chômage est resté longtemps à un faible niveau grâce à des mesures d'activation⁴⁸.

Dès que le chômage est élevé, certaines réglementations du marché du travail ont probablement pour effet de ralentir les processus d'insertion professionnelle et de création d'emplois, limitant ainsi l'impact des programmes d'activation et réduisant le ratio récompense/effort. De plus, même si l'emploi finit toujours par s'ajuster à un accroissement de l'offre de main-d'œuvre effective, certaines rigidités peuvent compliquer l'ajustement, de sorte que cette offre ne sera pas vraiment « effective ». À titre d'exemple, si les institutions du marché du travail sont défavorables au travail à temps partiel, les personnes qui recherchent cette forme d'emploi ne feront peut-être pas partie de l'offre de main-d'œuvre effective.

4. Impact à long terme sur l'emploi et les gains

Nous nous sommes intéressés jusqu'ici à l'impact des stratégies d'activation sur la dépendance à l'égard des prestations et sur l'emploi. Cependant, ces politiques peuvent aussi aider à améliorer l'appariement des chercheurs d'emploi avec les emplois disponibles, et peut-être aussi leurs perspectives d'évolution professionnelle – c'est-à-dire au bout du compte leur productivité et leurs gains. Il en résultera une plus grande stabilité dans

l'emploi et donc un moindre risque de voir les individus « activés » redevenir tributaires des allocations de chômage ou quitter le marché du travail au terme de leur parcours d'insertion.

Les stratégies d'activation devraient veiller à ce que les individus « activés » ne se retrouvent pas de nouveau sans emploi à brève échéance, ou en rupture avec le monde du travail...

Les mesures d'insertion n'ont pas toujours un impact positif à long terme sur les taux d'emploi. Van Ours et Vodopivec (2004) montrent ainsi (en prenant pour référence les hommes de 30 ans en Slovénie) que la réduction de la durée maximale d'indemnisation du chômage de 12 à 6 mois fait monter le taux d'emploi à 6 mois de 9 points de pourcentage (de 49 % à 58 %), et le taux d'inactifs également de 9 points de pourcentage. Cependant, à peine six mois plus tard, l'impact sur le taux d'emploi n'est plus que de 3 points de pourcentage, étant même devenu négatif de 4 points de pourcentage pour les femmes.

Aux États-Unis, les évaluations NEWWS ont mis en évidence, pour diverses stratégies, un impact à court terme sur les effectifs occupant un emploi qui représentent environ 60 % à 70 %, en moyenne, de l'impact de ces mêmes mesures sur les effectifs de bénéficiaires de l'aide sociale. Les enquêtes réalisées auprès des mères peu de temps après leur sortie du système aboutissent à des chiffres à peu près identiques en ce qui concerne la proportion de celles qui déclarent occuper un emploi. Au niveau agrégé, les statistiques montrent que l'augmentation entre 1993 et 2001 du nombre de mères seules en activité a représenté un peu plus de la moitié de la baisse des effectifs de mères seules bénéficiaires de l'aide sociale. De manière générale, plusieurs sources de données relatives aux États-Unis amènent à conclure que de toutes les personnes qui sortent du système d'aide sociale, environ 60 % sont pourvues d'un emploi (OCDE, 2003a)⁴⁹.

D'après les résultats des études microéconomiques, les services de fond en faveur de l'emploi ont souvent un impact positif important sur l'emploi en comparaison de leur incidence sur les effectifs de bénéficiaires – ils contribuent à maintenir les individus sur le marché du travail et à accroître les gains.

- Les évaluations d'impact effectuées aux États-Unis omettent souvent de citer directement les taux d'emploi moyens, hebdomadaires ou mensuels, ou les gains moyens par heure ou par semaine travaillée⁵⁰. Cependant, dans tous les cas examinés par l'évaluation NEWWS, si les taux de bénéficiaires de l'aide sociale affichaient encore une certaine réduction (d'une ampleur qui n'était toutefois pas statistiquement significative pour nombre de sites considérés individuellement) cinq ans après l'entrée dans le dispositif, seuls les sites les plus performants (Riverside, Portland et dans une moindre mesure Columbus) avaient réussi à conserver des résultats nettement positifs en ce qui concerne le « pourcentage de personnes occupées dans l'année » et le « montant total des gains dans l'année »⁵¹.
- Au Royaume-Uni, les résultats observés vont dans le même sens. Dans son étude sur les phases pilotes du *New Deal for the Long-term Unemployed*, Lissenburgh (2001) constate « un effet marqué du processus Gateway [stade initial du programme] durant le premier trimestre de la période d'évaluation, avec un taux de sortie du système JSA [régime d'indemnisation du chômage] supérieur de 31.5 points de pourcentage parmi les entrants [les chômeurs qui cessent de percevoir les allocations avant de participer à une activité intensive] par rapport au groupe témoin. La moitié environ de cet effet représente des sorties vers l'emploi non subventionné, mais pour le reste, il s'agit

presque uniquement de sorties vers l'inactivité ou vers des destinations inconnues ». En ce qui concerne la participation à des activités intensives, en revanche, on note un impact positif sur les sorties vers l'emploi et pas d'impact sur les sorties vers l'inactivité.

- Au Canada, une différence essentielle apparaît sur le long terme entre le programme PAS, qui octroyait un complément de revenu pendant trois ans aux bénéficiaires de l'aide sociale acceptant un emploi à plein-temps, et le programme PAS Plus, qui accordait la même prime, mais aussi une aide intensive et un accompagnement personnalisé (y compris des conseils en matière de garde d'enfants et de transport après que les bénéficiaires avaient retrouvé un emploi). Dans les quelques mois avant et après la fin des trois années de versement du complément de revenu dans le cadre du programme PAS de base, l'impact sur le taux d'emploi à plein-temps déclinait rapidement et finissait par devenir nul cinq ans après l'affectation aléatoire, alors que dans le cas du programme PAS Plus, on continuait d'observer une nette augmentation de ce taux, d'environ 6 points de pourcentage, tout au long de la dernière période de collecte des données (deuxième trimestre de la cinquième année). Par comparaison avec le programme PAS de base, le PAS Plus a diminué les taux de perception des allocations pendant la cinquième année par 8.8 points de pourcentage (42.9 % contre 51.7 %) et augmenté les taux d'emploi (premiers deux trimestres) par 5.8 points de pourcentage (52.3 % contre 46.5 %), mais a augmenté les gains par 22 % (7 037 CAD contre 5 777 CAD) (Michalopoulos *et al.*, 2002)⁵².

Certaines mesures montrent également que la participation à des activités de formation, après une première période de « rétention », peut avoir un impact positif sur les taux d'emploi bien qu'elle ne modifie pas les taux de perception des allocations. En Allemagne, Lechner *et al.* (2004) observent qu'« un programme très intensif de reconversion, à plein-temps sur une durée de deux ans le plus souvent, permettant d'acquérir une qualification professionnelle différente » commence à exercer un impact positif sur les taux d'emploi des participants (par rapport à d'autres programmes de formation et à la situation de non-participation) environ trois années après l'admission. Au total, sur les sept ans qui suivent le début du programme, la durée cumulée de perception des allocations s'accroît d'une dizaine de mois, mais la durée cumulée de l'emploi augmente aussi légèrement. Jacobson *et al.* (2004) font état de résultats analogues pour des travailleurs victimes de suppressions d'emplois qui ont participé à des programmes de formation professionnelle dans des *community colleges* de l'État de Washington, aux États-Unis. Après l'équivalent de deux ou trois trimestres de formation à plein-temps, le niveau total des gains trimestriels commence à refléter un effet positif à partir de deux ou trois trimestres après la fin de la formation. Cet effet n'ayant été constaté que pour les formations à caractère technique, on peut également en conclure que certains types de formation ont des effets appréciables sur le long terme, mais aussi, probablement, que toutes les formations ne donnent pas de bons résultats.

... et elles devraient aussi chercher à faire progresser les salaires

Pour les chômeurs de longue durée et les publics défavorisés qui participent aux programmes d'activation, le salaire d'embauche, en cas de reprise d'emploi, est souvent relativement bas. Un retour rapide sur le marché du travail et une plus grande stabilité dans l'emploi sont sans doute synonymes d'une certaine majoration de la rémunération, mais pour ceux qui conservent le même poste, la progression est généralement lente (environ 2 % par an pour les anciens bénéficiaires de l'aide sociale aux États-Unis⁵³). Au Royaume-Uni et aux États-Unis, il existe à présent des programmes expérimentaux de soutien qui visent à aider ceux qui ont retrouvé un emploi à le conserver plus longtemps et

à progresser plus rapidement dans l'échelle des salaires (voir le site www.mdrc.org – Barriers to employment). De ce point de vue, cependant, un programme plus ancien, le *Post-Employment Services Demonstration* (PESD), mis en œuvre dans quatre États des États-Unis, s'est soldé par une absence d'impact⁵⁴ (voir les résumés publiés en 1998 sur le site <http://peerta.acf.hhs.gov/taevents/chron.htm>). Poppe et al. (2003) ont récemment fait un tour d'horizon des programmes ordinaires de formation et de gestion de carrière sous l'angle du « passage de l'aide sociale au travail ». Elles expriment ainsi leur avis :

« Les services de l'emploi commettent souvent deux fautes cardinales. La première est d'encourager les gens à prendre rapidement "n'importe quel emploi", au lieu de raisonner de façon stratégique et de se demander comment tel placement ou tel autre va aider l'intéressé à évoluer dans son itinéraire professionnel. La seconde consiste à fournir une formation technique qui ne débouche pas sur une qualification reconnue ou n'est pas susceptible de s'articuler avec la préparation d'un diplôme ou d'un certificat... il est important que ce que [les gens] ont commencé pendant la période où ils ont bénéficié des services de pré-emploi puisse se poursuivre après le placement et que l'ensemble de ce parcours puisse être sanctionné par un titre homologué, tel qu'un diplôme ou un certificat... »

L'idée de recourir à la formation pour favoriser la progression des salaires se heurte au fait que pour beaucoup, la participation à des activités de formation est incompatible avec un emploi à plein-temps, et que l'éducation et la formation ont généralement moins d'impact que les programmes de type « work first » pour les personnes ayant au départ un faible niveau d'instruction (une constatation que font, par exemple, Bloom et Michalopoulos, 2001). Une fois qu'ils ont retrouvé du travail, il est difficile pour les gens de continuer à participer assidûment aux activités d'accompagnement : ils sont occupés à d'autres choses et rien ne les oblige, au plan réglementaire, ni ne les incite, en termes de prestations, à participer. Il y aurait donc finalement des raisons de défendre aussi les méthodes relativement classiques du SPE, qui cherche avant tout à offrir des services de qualité pendant la phase de chômage indemnisé, même si cela prolonge parfois le premier épisode de chômage. Il est évidemment essentiel, pour pouvoir faire des comparaisons valables entre les différentes stratégies, de suivre sur plusieurs années les itinéraires professionnels des participants sur le plan des salaires et de l'emploi.

Conclusions

Les programmes du marché du travail ont assez souvent un impact estimé à environ 15 % sur le nombre de bénéficiaires de prestations. De ce point de vue, le programme pour l'insertion mis en œuvre par la ville de Portland, aux États-Unis, est celui qui détient le record, avec un effectif total de bénéficiaires de l'aide réduit d'environ 30 % dans le groupe expérimental par rapport au groupe témoin à partir de la troisième année d'observation. La participation à des programmes de longue durée (activités de formation ou emplois aidés, par exemple) ne produit que rarement un tel résultat, mais les dispositifs qui associent des services de l'emploi à la possibilité d'une orientation obligatoire vers des programmes de longue durée pour certains sous-groupes ou pour tous ceux dont le chômage se prolonge (comme c'est le cas de la « période d'indemnisation active » dans le système danois ou des programmes *New Deals* au Royaume-Uni) peuvent avoir des effets importants.

Rétrospectivement, on s'aperçoit que les réformes les plus efficaces du marché du travail consistent en fait en une succession de mesures, dont plusieurs ont peut-être eu un

impact de l'ordre de 15 %, par exemple, et une ou deux autres un impact qui n'a pas été évalué directement (changement de réglementation ou du régime de sanctions, restructuration du SPE, etc.) mais qu'on considère avoir une importance comparable. Si l'on avait considéré toutes ces mesures dans leur ensemble, on aurait sans doute logiquement pensé, dans le cas de certaines stratégies d'activation bien connues, qu'elles étaient capables de diviser par deux ou par trois les effectifs de bénéficiaires; or, comme c'est effectivement ce qui s'est passé, on peut en conclure que des mesures qui se succèdent ont bel et bien un effet cumulatif, et que l'impact « visible » des programmes au plan microéconomique n'est pas compensé par des phénomènes « invisibles » de grande ampleur (résultant d'effets de substitution, par exemple, ou liés au fait que les PAMT n'entraînent pas directement une augmentation de la demande globale). On peut aussi considérer que les effets de substitution ou d'autres facteurs du même type contrebalancent en partie l'impact observé au niveau microéconomique, mais qu'ils sont eux-mêmes neutralisés par les effets multiplicateurs évoqués dans la première section. Dans un cas comme dans l'autre, on peut néanmoins prédire un impact général important si l'on réussit à concevoir des programmes efficaces au plan microéconomique, si l'on mesure leurs performances et si l'on généralise leur application, conformément aux trois grands principes de gestion exposés et commentés dans le chapitre 5.

Bien que les effets de motivation induits par les stratégies d'activation semblent contribuer pour beaucoup à la réduction générale des effectifs de bénéficiaires, les données microéconomiques donnent à penser que les PAMT agissent aussi par d'autres biais. Des exemples comme les dispositifs WRK4U, en Nouvelle-Zélande, et PAS Plus, au Canada, montrent que certains programmes à participation facultative qui associent conseils, aides et formation à la recherche d'emploi peuvent eux aussi avoir un impact non négligeable. De même, à condition de suivre l'itinéraire des participants sur une période d'au moins deux ans, on peut connaître le bilan positif de certains programmes de formation professionnelle de longue durée. Dans le cas des programmes obligatoires, les effets de motivation imputables à l'obligation s'accompagnent d'autres effets peut-être moins importants, mais plus durables, liés à l'amélioration de l'aptitude à la recherche d'emploi et de l'employabilité que permet cette participation. Une conclusion générale qui s'ensuit est qu'en matière de gestion des programmes actifs du marché du travail, il conviendrait de fixer des « règles du jeu équitables » – autrement dit de ne pas raisonner uniquement dans l'optique des stratégies d'activation et des programmes qui ne sont pas actifs par nature, et d'examiner la réduction des effectifs d'allocataires ainsi que les augmentations d'emplois et de gains. Là encore, ce principe est repris et analysé au chapitre 5.

Notes

1. Ce chapitre s'inscrit dans le prolongement d'une série de travaux de l'OCDE consacrés à l'évaluation des programmes actifs du marché du travail qui s'interrogent sur ce qui marche, pour qui et pourquoi (OCDE, 1991; Fay, 1996; Martin et Grubb, 2001), ainsi que d'études plus générales sur les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi (OCDE, 2001a, et les études par pays parmi lesquelles, récemment, OCDE, 2001b).
2. Des allocations de chômage sont parfois versées à des travailleurs âgés sans application du critère de disponibilité, bien que plusieurs pays de l'OCDE aient récemment supprimé ou commencé à supprimer ces exemptions – voir les études par pays intitulées *Viellissement et politiques de l'emploi* pour plus de détails sur les travailleurs âgés. Des dérogations sont également prévues en cas de chômage technique et de maladie de courte durée.
3. L'OCDE (2003a, chapitre 4) a comparé les tendances d'évolution des effectifs de chômeurs indemnisés et de bénéficiaires d'autres revenus de remplacement dans les catégories d'âge actif.

De manière générale, les mesures qui font baisser le nombre de chômeurs indemnisés s'accompagnent de certains transferts vers d'autres prestations (passives), mais la réussite des efforts pour réduire le chômage fait qu'il est ensuite plus facile d'un point de vue politique et plus utile d'un point de vue pratique de restreindre l'accès aux préretraites, aux pensions d'invalidité et à d'autres types de prestations pour tous ceux qui ont encore une capacité de travail importante.

4. Les conseillers du SPE doivent déterminer avec précision quel est le type d'activité optimal pour chaque client et lui faire comprendre en même temps que le chômage passif ne fait pas partie des options – une tâche difficile qui caractérise les stratégies d'activation modernes et ne peut être confiée qu'à un personnel qualifié.
5. Pour certains chômeurs, il ne vaut pas la peine de rechercher activement un emploi étant donné le coût que cela entraîne, mais il serait intéressant d'accepter une proposition qui se présenterait spontanément. Dans ce cas, dès lors que la recherche d'emploi est obligatoire, le coût qu'elle représente devient un investissement à fonds perdus au moment où une offre se présente et celle-ci est alors acceptée.
6. Dans les programmes de création d'emplois, les participants perçoivent souvent un complément en sus de l'indemnité de chômage ordinaire. Certains économistes préconisent l'adoption d'une « garantie d'emploi » pour les chômeurs de longue durée, qui se distingue du système de « workfare » par le fait que les prestations versées correspondent au salaire minimum et non aux indemnités de chômage, ou encore parce qu'elle débouche sur un emploi permanent. Mitchell et Wray (2004) font référence à plusieurs travaux qui défendent ou critiquent la « garantie d'emploi ». D'après les évaluations qui ont été faites des programmes de création d'emplois, on observe souvent un effet positif sur les chances de trouver un emploi pendant les quelques mois qui suivent la fin du programme, mais cela ne suffit pas pour compenser l'effet négatif (effet de rétention) induit par la participation.
7. Pour qu'un programme de travaux d'intérêt général offre un véritable garde-fou contre l'indigence, il faut que son accès soit illimité. De même, un programme de « workfare » doit assurer la disponibilité de places pour que son effet dissuasif sur le chômage volontaire puisse s'exercer.
8. « Depuis 1850, la population active britannique a augmenté de 240 % et, comme par hasard, le nombre d'emplois s'est également accru de 240 % » note Layard (2001), qui présente également une comparaison internationale des taux de croissance de l'offre de main-d'œuvre et de l'emploi.
9. On notera toutefois que même à court terme, les preuves empiriques directes des effets de substitution supposés des mesures de formation ou d'activation sont assez minces. D'après Calmfors (1994), plusieurs études ont mis en évidence des effets de substitution importants pour les activités de conseil et d'aide à la recherche d'emploi, mais il ne donne aucune référence précise. Dahlberg et Forslund (1999) estiment, à l'aide de données de panel portant sur 260 municipalités suédoises, que les programmes de formation ont des effets de substitution négligeables (statistiquement non significatifs), alors que les chantiers de travail (programmes de création d'emplois) et autres formes d'emploi aidé (stages d'initiation au travail, remplacements temporaires d'employés en formation et contrats d'insertion) entraînent sur le long terme des effets de substitution d'environ 65 %. Dans une autre étude consacrée aux retombées plus générales des politiques du marché du travail, Hasluck et al. (2003) observent que le programme des zones d'emploi, qui consiste essentiellement en des activités de conseil renforcées, s'est traduit par une augmentation des taux mensuels de sortie d'environ 1 point de pourcentage pour le groupe cible, sans entraîner apparemment d'effet en sens inverse parmi les autres chômeurs des mêmes régions. À propos du programme WRK4U, en Nouvelle-Zélande, De Boer (2003) montre que la hausse des reprises d'emploi avant l'ouverture des droits à indemnisation n'a pas eu d'influence négative sur les taux de sortie des chômeurs indemnisés. En revanche, il est probable que d'autres mesures, telles que les aides à l'embauche qui ne se traduisent pas par une augmentation de l'offre effective de main-d'œuvre, auront des effets de substitution qui persisteront indéfiniment (en modifiant la structure de l'emploi aux dépens des branches qui n'en bénéficient pas ou en réduisant les taux de sortie des chômeurs récents si elles s'adressent uniquement aux chômeurs de longue durée).
10. Dans les années 90, le Danemark a intensifié sa stratégie d'activation en avançant peu à peu le début de la « période d'activation » (pendant laquelle les chômeurs étaient tenus de participer à un programme d'emploi ou de formation à hauteur de 75 % de leur temps), ainsi qu'il est expliqué à la section 3.B. Au Royaume-Uni, l'introduction du « fortnightly signing » (pointage obligatoire tous les 15 jours), en 1996, et la mise en œuvre de la série des New Deals, à partir de 1998, n'ont sans doute été possibles que parce que le nombre de chômeurs indemnisés avait déjà beaucoup diminué. Aux États-Unis, la baisse des effectifs de bénéficiaires de l'aide sociale a permis à certains

États de développer leur palette de services en matière d'emploi et de placer ainsi durablement les cas les plus difficiles.

11. La plupart des gens ayant tendance à faire la même chose que leurs amis, leurs voisins et leurs parents, lorsqu'un programme microéconomique influe sur le comportement de ceux qui y participent, il est logique que cette influence se fasse aussi sentir chez les non-participants. Ayant étudié les retombées d'une modification des prestations qui affectait directement certains publics mais pas d'autres, en Autriche, Lalive (2003) arrive à la conclusion qu'« il y a des effets indirects sensibles pour ceux qui ont droit aux prestations, des effets de contagion positifs également sensibles pour ceux qui n'y ont pas droit, et... les interactions sociales sont à peu près aussi importantes que les effets directs de la réforme ». C'est ce que décrivent aussi plusieurs autres études au travers de notions telles que : « effets de voisinage », « effets de réseau », « acquisition externe des habitudes » ou encore « enclaves ethniques ».
12. Barrell (1999) et Auer (2000), notamment, proposent une sélection différente des pays qu'ils jugent exemplaires pour la réussite de leurs réformes; d'autre part, beaucoup d'études n'examinent qu'un cas en particulier (bien souvent le « miracle » danois ou néerlandais). L'OCDE (2003a, tableau 4.3) récapitule sur une seule page les éléments de réforme perçus comme ayant été importants pour la transformation du marché du travail au Danemark, en Irlande, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni.
13. La participation aux séminaires WRK4U étant facultative, ce dispositif ne relève donc pas des mesures d'activation telles qu'elles sont définies ici; il a cependant pour objet de bien faire comprendre que la perception de prestations sera assortie d'obligations. En mars 2004, plus de la moitié des 23 500 personnes qui avaient assisté à un séminaire WRK4U avait décidé de renoncer à leurs indemnités de chômage (d'après kiwinews.co.nz, 3 mars 2004). De Boer (2003) présente les résultats de la phase pilote du programme WRK4U, alors connue sous le nom de Jump Start.
14. Le fait que les taux de reprise d'emploi remontent non seulement au bout de 14 mois, mais aussi pendant plusieurs mois avant et après cette échéance, comme on peut le voir sur le graphique 4.2, indique que les individus sont prêts à perdre plusieurs mois d'allocations (lorsqu'ils reprennent un travail avant 14 mois) ou à vivre plusieurs mois avec une allocation réduite (lorsqu'ils reprennent un travail après 14 mois) pour peu que cela leur permette de trouver un emploi plus satisfaisant, mais peu d'entre eux sont disposés à allonger ce délai jusqu'à un an. Autrement dit, les gains à attendre d'un meilleur appariement peuvent justifier la perte d'un salaire sur quelques mois, mais généralement pas sur un an. Les pouvoirs publics devraient donc s'efforcer d'empêcher autant que possible des épisodes de chômage aussi longs. Lorsqu'elles sont de courte durée, en revanche, les périodes de recherche d'emploi peuvent être productives. Si les services de l'emploi permettent de trouver très rapidement un poste satisfaisant, mais sont aussi capables de rendre la recherche d'emploi plus productive et de permettre de trouver un meilleur emploi ultérieurement, ils n'auront pas nécessairement pour effet d'écourter la durée de l'épisode de chômage, mais peut-être d'améliorer la stabilité dans l'emploi et le niveau des gains.
15. Parfois, dans des situations où la participation à des programmes du marché du travail devient obligatoire à un moment assez bien défini de l'épisode de chômage, on peut observer les mêmes effets sur la reprise d'emploi que dans le cas de l'épuisement des droits (voir Lissenburgh, 2001, au sujet du New Deal à l'intention des chômeurs de longue durée au Royaume-Uni, et Gerdson, 2002, pour les mesures d'activation au Danemark).
16. La question de l'impact sur l'emploi est analysée à la section 4. Dans le cas des régimes d'indemnisation à durée limitée, les données relatives au versement des prestations ne fournissent en effet aucune information sur la situation des individus arrivés en fin de droits, et les chercheurs préfèrent donc en général utiliser la variable de l'emploi pour cette catégorie (cf. Cockx et Ries, 2004). En ce qui concerne le chômage, il est rare que les études microéconomiques étudient les effets des programmes sur cet agrégat au sens où il est défini et mesuré dans les enquêtes sur la population active.
17. Ashenfelter *et al.* (2005) montrent que la procédure qui consiste à vérifier les démarches que les demandeurs d'emploi déclarent avoir faites avant de commencer à leur verser des prestations a permis de réduire d'environ 8 % le taux des ouvertures de droits dans un État, mais qu'elle n'a guère eu d'effet dans trois autres. Toujours aux États-Unis, les mesures dites de « détournement » – qui visent à réduire le nombre de nouvelles admissions au bénéfice des prestations – sont souvent décrites comme un élément essentiel des stratégies de remise au travail. Nathan et Gais (1999, p. 22) indiquent que dans la moitié environ des cas étudiés, les nouveaux demandeurs de prestations étaient tenus d'effectuer, d'une façon ou d'une autre et souvent par leurs propres moyens, une première démarche de recherche d'emploi. Les deux tiers des bureaux de l'emploi étudiés proposaient aux familles une mesure de « détournement », en général une aide forfaitaire

versée en espèces ou sous forme de prêt en contrepartie de l'abandon des droits à prestations pendant un certain temps, par exemple six mois.

18. Introduite en 1997, l'obligation pour les chômeurs australiens d'effectuer huit démarches de demande d'emploi tous les 15 jours, et de les noter dans un journal, le *Job Seeker Diary*, pendant les trois premiers mois de l'épisode de chômage a permis de réduire la durée moyenne d'indemnisation de 0.9 quinzaine (environ 7 %), soit un résultat dans l'ensemble à peu près comparable à celui du Maryland. On notera toutefois que l'impact de cette mesure varie de 1.5 quinzaine dans le quartile des régions ayant les taux de chômage les plus faibles à 0.5 quinzaine dans le quartile des régions ayant les taux de chômage les plus élevés (Borland et Tseng, 2004). Lorsque le chômage est élevé, beaucoup de démarches n'ont souvent pour seul but que de satisfaire aux obligations fixées en matière de recherche d'emploi, et leur efficacité réelle est donc probablement plus limitée.
19. Une petite étude expérimentale portant sur les clubs pour l'emploi (avec 1 015 participants et groupe témoin) a par ailleurs montré que les membres de ces clubs étaient plus souvent en activité et moins souvent au chômage que les individus du groupe témoin (Malmberg-Heimonen et Vuori, 2000, résumé en anglais par Räsänen, 2003).
20. Plusieurs expériences menées à Charleston et dans les États du New Jersey, de Washington et du Wisconsin au cours des années 80, résumées par Meyer (1995), ont tenté d'évaluer tout à la fois, dans certaines de leurs variantes, des mesures d'aide à la recherche d'emploi (sous la forme d'un ou deux entretiens approfondis ou de contacts plus fréquents avec le service de l'emploi) et des mesures de formation aux techniques de la recherche d'emploi (allant d'une session de trois heures à cinq sessions d'une demi-journée). Elles ont montré que la durée moyenne de versement des indemnités de chômage avait été réduite dans une proportion de 0.5 à 0.8 semaine (environ 5 % de réduction par rapport aux 15 semaines d'indemnisation enregistrées en moyenne dans le groupe témoin). Le compte rendu détaillé de l'expérience conduite dans l'État de Washington, qui examine le profil temporel des effets observés sur les taux de reprise d'emploi, indique que « la réduction des périodes d'indemnisation tient au coût que représente le fait d'avoir à se présenter au bureau de l'assurance chômage ». Dans d'autres cas, les résultats ne sont pas clairs en ce qui concerne l'effet relatif des mesures d'aide individualisée, par rapport aux stages de recherche d'emploi, et des effets de motivation, par rapport à l'impact direct des services. Au Maryland, dans le cadre de l'expérience *Unemployment Insurance Work Search Demonstration*, l'une des mesures « obligeant les demandeurs (généralement entre la troisième et la cinquième semaine d'indemnisation) à participer à un atelier de formation à la recherche d'emploi de quatre jours a entraîné une réduction de 0.6 semaine (environ 5 %) de la durée moyenne de versement des indemnités de chômage. Ce résultat tient essentiellement à une augmentation de 28 % du taux de risque (pourcentage de personnes dont la situation change au cours d'une période donnée), c'est-à-dire en l'occurrence du taux de sorties du chômage indemnisé, pendant les deux semaines qui précèdent immédiatement la date de l'atelier, car durant celui-ci, le taux de risque a baissé, et par la suite, la situation ne s'est pas vraiment améliorée » (résumé dans OCDE, 2000). Rapportant les résultats d'une autre expérience menée dans l'État du Kentucky, où certains allocataires, choisis de façon aléatoire, ont été prévenus par lettre qu'ils devraient obligatoirement participer à un programme de réinsertion (stages de formation et de préparation à la recherche d'emploi dans les trois quarts des cas), en règle générale au bout de la troisième ou quatrième semaine de chômage, Black et al. (2003) indiquent que cette mesure a débouché sur une réduction d'environ 2.2 semaines (approximativement 15 %) de la durée d'indemnisation et « qu'une bonne partie (mais pas la totalité) de ce résultat doit être attribuée à une forte hausse des sorties prématurées observées dans le groupe traité, relativement au groupe témoin », c'est-à-dire à l'abandon des prestations avant l'entrée en vigueur de l'obligation. En Australie, selon les estimations du DEWRSB (2001) effectuées avec un groupe de contrôle élaboré par des méthodes statistiques, l'effet de « consentement » (*compliance effect*) est ce qui a motivé la majeure partie du nombre total de sorties du régime d'indemnisation entraînées par le programme Job Search Training (formation à la recherche d'emploi) vers lequel les demandeurs d'emploi pouvaient être orientés à partir du troisième mois de chômage; l'ampleur de l'effet de « consentement » tient au fait qu'un grand nombre de personnes qui auraient dû participer au programme ne se sont pas présentées.
21. L'une des raisons qui expliquent l'ampleur de cet impact est que pour certains participants du programme Restart, les entretiens ont constitué une étape vers d'autres services comme les *Jobclubs* et la formation pour le retour à l'emploi. Un autre facteur tient peut-être à la relative nouveauté du dispositif, puisque avant 1996 il y avait peu d'obligations à respecter pendant la période de chômage au Royaume-Uni. L'impact moindre sur le long terme pour les femmes semble s'être produit parce que les effets de « motivation » ont provoqué le retrait du marché du travail plus souvent que pour les hommes qui le plus souvent sont entrés en emploi et parce que l'offre de services était moins bien adaptée aux travailleurs potentiels à temps partiel.

22. À l'aide d'un modèle statistique qui neutralisait un certain nombre de caractéristiques individuelles, des chercheurs ont estimé que le SPNDE avait nettement accru la probabilité de sortir du chômage dans les quatre mois suivant l'entrée dans le dispositif, entre 6 et 9 points de pourcentage pour les chômeurs de longue durée adultes et les allocataires du RMI (mais pas de façon significative pour les jeunes chômeurs de longue durée), mais qu'un grand nombre de sorties avaient été suivies d'une réinscription rapide. Néanmoins, pour les adultes, le passage par le SPNDE a réduit de 3 points de pourcentage (environ 6 %) la probabilité de rester inscrits au chômage quatre mois plus tard (Micheau *et al.*, 2001).
23. Après 2001, le SPNDE a été remplacé par le projet d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND), signé avec chaque chômeur dans le mois suivant son inscription et prévoyant au moins un entretien tous les six mois. Étant donné que ce nouveau dispositif a une couverture universelle et que son adoption a coïncidé avec la réforme du régime d'indemnisation du chômage (les indemnités dégressives ayant alors cédé la place à une allocation à taux fixe), il est difficile d'en évaluer l'impact par des méthodes tant microéconomiques que macroéconomiques (Peer Review Programme, 2004a).
24. Aux Pays-Bas, où l'on a fait l'expérience de donner plus de temps aux conseillers pour s'occuper des cas à traiter (temps qui pouvait être utilisé de diverses façons, notamment pour contrôler de plus près les démarches effectuées par les chômeurs, pour leur fournir une aide supplémentaire, en leur apprenant par exemple à rédiger des lettres de candidature, ou pour rechercher des offres auprès de sources locales et les afficher dans les locaux du service de l'emploi), les demandes d'emploi ont augmenté de 30 % pour les chômeurs qui avaient auparavant un emploi permanent, mais comme le taux de réussite par demande a baissé, l'impact sur le retour à l'emploi a été plus modéré (de 11 %, soit une augmentation statistiquement non significative). Et pour les chômeurs du groupe traité qui avaient auparavant un emploi temporaire, le taux de reprise d'emploi a diminué de 50 % parce que l'aide qui leur était dispensée les encourageait à trouver un travail permanent alors qu'« il est généralement plus facile de trouver un emploi temporaire » (Gorter et Kalb, 1996). Une autre expérience menée en Californie dans laquelle certains conseillers des services d'aide sociale se sont vu attribuer moitié moins de dossiers à traiter que leurs collègues a montré que cela n'avait pas abouti à de meilleurs résultats (Freedman *et al.*, 1994).
25. En Finlande, où une réforme adoptée en 1998 a créé un dispositif caractérisé par des entretiens à intervalles fixes, un accompagnement sur la base de plans d'action individualisés et des cours de formation ou des clubs pour la recherche d'emploi, Aho *et al.* (1999) ont constaté, au moyen d'enquêtes de suivi, que l'accompagnement personnalisé et, surtout, les clubs axés sur la recherche d'emploi avaient effectivement facilité les démarches des chômeurs, et que ceux-ci se déclaraient au demeurant très satisfaits des nouvelles mesures. Mais la réforme n'a pas fait remonter les taux d'emploi et a en outre augmenté les taux d'entrée dans les PAMT de longue durée. D'après les chercheurs, comme le chômage était alors essentiellement de nature structurelle, le fait d'intensifier les programmes d'activation ne pouvait pas vraiment aider à résoudre le problème. Raïsanen (2003) avance quelques raisons pour lesquelles « après la récession, pendant la période d'expansion économique de la fin des années 90, l'efficacité [des programmes du marché du travail] ne s'est pas sensiblement améliorée », tout en évoquant les résultats positifs de certaines évaluations (voir la note 19) et les progrès récents de la politique du marché du travail.
26. Une autre évaluation réalisée sur des données recueillies en Suisse (Lalive *et al.*, 2000) constate que les effets de rétention des programmes d'emplois aidés et de formation (à l'exception des cours de langue) ont été compensés, pour les femmes, par des gains d'emploi assez importants après la fin de la participation.
27. Analysant quelques-unes des enquêtes de suivi effectuées sur cinq années après le début de diverses interventions aux États-Unis, Friedlander et Burtless (1995) concluent que seuls les programmes de formation les plus coûteux ont permis à leurs participants de ne plus avoir besoin de l'aide sociale. Hotz *et al.* (2000), utilisant des données de suivi pour observer les trajectoires des participants à diverses expériences effectuées par affectation aléatoire en Californie au cours d'une période de neuf ans, remarquent quant à eux que « l'avantage que présente au départ le programme Riverside, compte tenu de la priorité qu'il accorde à l'aide à la recherche d'emploi, plutôt qu'à la formation de base, tend à s'estomper au fil du temps. Au bout de quelques années, les mesures adoptées dans les comtés d'Alameda et de Los Angeles [où les deux tiers environ des participants ont été orientés vers des programmes de formation de base ou de formation professionnelle] ont des résultats tout aussi satisfaisants, et même un peu plus satisfaisants que le programme Riverside ». Dyke *et al.* (2005) aboutissent à des conclusions analogues au sujet de cours de formation intensive dispensés dans le cadre de programmes « welfare-to-work » dans les États du Missouri et de Caroline du Nord. Selon d'autres études, si la formation ne parvient pas à

- réduire les taux de perception des prestations, même sur le long terme, elle n'en exerce pas moins un effet positif sur l'emploi et le niveau des gains (cf. section 4).
28. Sur le graphique 4.3, les effets les plus positifs (ceux des subventions salariales temporaires) et les plus négatifs (ceux des cours de langue) reflètent peut-être un biais de sélection propre aux données non expérimentales (voir le chapitre 5, encadré 5.2, pour plus de précisions).
 29. D'après AM (2000, p. 115) : « ... on observe en 1998 un net accroissement du taux de retour à l'emploi des chômeurs indemnisés depuis deux ou trois ans... Or, c'est précisément cette catégorie qui était visée par l'avancement de la période d'activation décidé en 1998. »
 30. Rosholm et Svarer (2004) utilisent une autre méthode pour estimer les effets de « motivation ». Tout d'abord, à partir d'un vaste ensemble de données empiriques, ils calculent pour chaque individu la probabilité d'entrée dans un PAMT en fonction des caractéristiques individuelles et de la durée de l'épisode de chômage. Ils utilisent ensuite cette probabilité comme variable explicative (qu'ils nomment « l'effet menace ») dans une seconde équation représentant le taux de sortie du chômage. D'après leurs calculs, l'« effet menace » résultant des mesures adoptées au Danemark sur la période 1998-2002 a écourté la durée du chômage chez les hommes de trois semaines en moyenne (soit une réduction de 8 %), alors que la participation aux divers programmes a eu des effets plus limités (positifs ou négatifs selon les cas). Comme l'évolution de la variable « menace » de Rosholm et Svarer est fortement lissée, son impact risque toutefois d'être difficile à isoler de celui d'autres variables à forte composante tendancielle, telles que la dépendance à l'égard de la durée (autrement dit la baisse de la probabilité de retour à l'emploi avec l'allongement du temps passé au chômage). On peut considérer que les variations dans le temps (variation du profil des taux de retour à l'emploi en fonction des modifications du régime d'activation) permettent de se faire une meilleure idée de cet impact. La méthode de Rosholm et Svarer n'en reste pas moins particulièrement intéressante, au plan conceptuel, pour modéliser les effets de motivation induits par les programmes à participation obligatoire (voir l'encadré 4.4).
 31. Dans le cas du programme Restart, Dolton et O'Niell (2002) ont montré que la durée de la reprise d'activité n'était pas sensiblement différente dans le groupe traité. En ce qui concerne le New Deal for Young People (NDYP), Blundell *et al.* (2001) estiment que l'impact sur les sorties vers des emplois « durables » est à peu près le même que l'impact sur les sorties vers toutes les catégories d'emploi, et qu'il n'y a guère d'indice d'un quelconque effet net de « report » (substitution). McVicar et Podivinsky (2003) constatent que « les taux relatifs de retour [au chômage] des individus du groupe cible et de ceux des groupes d'âge comparables qui avaient déjà connu auparavant un épisode de chômage de six mois ou plus n'ont guère varié depuis l'introduction du NDYP ». Sur la base d'une évaluation, par comparaison avec un groupe apparié, de la phase pilote du *New Deal for Long-term Unemployed*, Lissenburgh (2001) arrive à la conclusion que « les entrants du projet pilote affichaient un niveau de satisfaction professionnelle plus bas que celui des individus auxquels ils étaient comparés » mais que « dès que le programme avait permis aux participants de sortir du chômage, c'était généralement pour ne pas y revenir ».
 32. Le programme de Riverside fait un peu exception (il s'est traduit par une augmentation de 4 points de pourcentage des reprises d'emploi pour une période d'au moins quatre trimestres, mais il a également accru de 7 points de pourcentage les reprises d'emploi pour moins de trois trimestres, dont la part dans le total a donc progressé), mais il s'agissait du programme le plus rigoureux, au sens que les participants étaient poussés à prendre n'importe quel emploi, quelle que soit sa durée ou sa rémunération (Freedman, 2000).
 33. D'après Hamilton *et al.* (2001), les effets de motivation expliqueraient pourquoi l'un des programmes NEWWS (Grand Rapids) a eu un impact négatif à la fois sur le taux de perception des prestations et sur l'emploi au bout de cinq ans. En fait, il aurait encouragé certains individus à prendre un emploi, mais à ne plus solliciter d'allocations, même s'ils en avaient encore le droit, une fois revenus au chômage, « une attitude qui reflète peut-être le climat qui régnait dans le pays après la réforme fédérale de l'aide sociale en 1996 ».
 34. Il est difficile d'évaluer l'impact des PAMT sur les niveaux du chômage par des régressions sur données internationales pour plusieurs raisons : a) il faudrait utiliser comme variable dépendante les taux de chômage tirés des enquêtes sur la population active (qui sont calculés de façon comparable, mais qui sont souvent de piètres indicateurs supplétifs pour les publics visés par les politiques actives ou passives du marché du travail) ou les taux de chômeurs indemnisés (qui dépendent aussi de la réglementation du chômage, de l'aide sociale et éventuellement d'autres régimes de prestations en vigueur dans chaque pays); b) les variables explicatives devraient inclure des indicateurs de l'efficacité de plusieurs types de politiques « actives » (par exemple : critères d'admission, interventions ordinaires du SPE, PAMT de longue durée); c) dans un pays qui a connu un faible chômage pendant plusieurs années, une politique de modération des prestations

sociales, des salaires, etc., risque de s'effriter tant que le chômage ne remonte pas, au point que finalement le chômage remonte malgré l'existence d'un ensemble de programmes du marché du travail relativement efficaces.

35. D'après Bell (2001), les travaux de recherche sur l'impact de la réforme de l'aide sociale n'étaient pas convaincants et la plupart des études scientifiques, dont il fait une synthèse pour neuf d'entre elles, estimaient que la baisse du chômage dans les années 90 était en fait la première raison pour laquelle le nombre de bénéficiaires avait diminué. Apparemment, si les variables représentatives des politiques avaient peu d'impact dans les analyses économétriques de séries chronologiques, c'est parce que les effectifs de l'aide sociale étaient une fonction à longs retards échelonnés des mesures de réforme. Les raisons de tels décalages sont les suivantes : a) à court terme, les réformes influent sur les flux d'entrée et de sortie du système d'aide sociale, et comme les bénéficiaires restent longtemps, en moyenne, dans le dispositif, leur nombre ne varie que lentement; b) les réformes étaient déjà en partie appliquées avant d'être votées, et les comportements réagissent de toute façon par anticipation aux informations diffusées par les médias, au bouche à oreille et aux rumeurs; c) même lorsque des réformes ont été adoptées, il peut se passer des années avant que l'administration prenne des mesures concrètes pour les appliquer. En termes de données, les changements de politique sont des événements discrets : pour la réforme de l'aide sociale, le modèle primitif serait une variable fictive correspondant à la réforme législative de 1996 (PRWORA) qui passerait directement de 0 à 1 en 1996. Toute régression simple sans décalages produira donc un coefficient quasiment nul pour la réforme de l'aide sociale et attribuera la baisse des effectifs de bénéficiaires à d'autres variables tendanciennes (jusqu'en 2000, la variable du chômage pourrait remplir ce rôle). Pour qu'une régression soit correctement spécifiée, la variable fictive PRWORA devrait comporter un retard allant *grosso modo* de l'année -4 à l'année +15 (voir OCDE, 2003a, chapitre 4, pour les données de référence). En pratique, le choix est donc entre une régression qui spécifie avec une grande souplesse la structure des retards, où les coefficients estimés sont peut-être dépourvus de biais mais ne sont pas statistiquement significatifs, et une régression qui impose une structure simple aux retards, où l'estimation des coefficients sur longue durée est biaisée. Le problème sous-jacent étant que si l'on ne connaît pas a priori la structure des retards, les séries temporelles ne contiennent guère d'informations.
36. La TANF étant essentiellement une allocation de chômage (c'est-à-dire une prestation dont le versement est soumis à la condition d'être disponible pour un emploi), ses effectifs de bénéficiaires seront en principe plus sensibles à la conjoncture que ceux de l'AFDC. Mais dans l'hypothèse contrefactuelle de l'absence de réforme, il semble probable que les effectifs de l'AFDC n'auraient pas beaucoup changé.
37. Puisqu'il n'existe plus, désormais, de définition fédérale des conditions d'attribution de l'aide sociale, la notion de droit à prestations relève entièrement des pratiques des États. Or, en raison de la souplesse dont ceux-ci disposent pour appliquer les durées maximales (du fait de diverses exemptions et d'autres facteurs), peu de familles sans ressources se sont vues totalement privées d'assistance. Les limites à la durée de l'aide ont peut-être eu un plus grand impact sur les effectifs par la menace qu'elles représentent que par leur réelle application. S'agissant des mesures de « détournement », certains experts s'inquiètent de ce qu'elles risquent de déboucher sur une aide insuffisante pour les familles pauvres, voire sur une mauvaise information quant à leurs possibilités d'accès aux bons d'alimentation ou à la couverture médicale du programme Medicaid (Gais, 2000).
38. Sur la base des barèmes de l'EITC en vigueur au niveau fédéral et dans les États, Grogger (2003) estime qu'entre 1993 et 1999, la réforme de l'aide sociale (dérogations et TANF) a fait baisser de 8.5 % le nombre de bénéficiaires, et les incitations financières (prestations et EITC), de 7.9 %, c'est-à-dire à peu près autant. Dans cette étude, cependant, les variables indépendantes expliquent moins d'un tiers de la baisse des effectifs de l'aide sociale sur la période 1993-1999.
39. Beaucoup d'États des États-Unis n'ont pas adopté des mesures aussi perfectionnées que la stratégie de Portland, qui a fait baisser de 30 % les effectifs de bénéficiaires (sur la base des résultats comparés du groupe traité et du groupe témoin). Toutefois, telle qu'elle a été appliquée, la réforme a sans doute eu, globalement, un impact plus important que ne le laissent penser les valeurs moyennes estimées dans le cadre des évaluations expérimentales NEWWS. En règle générale, les programmes mis en œuvre étaient du type « work first » et faisaient donc peu de place aux activités de développement du capital humain dont les expériences ont montré qu'elles avaient un effet relativement plus limité. Comme il est indiqué ailleurs, il est probable que les estimations d'impact sont en deçà de la réalité étant donné que dans les expérimentations, les réformes influencent aussi dans une certaine mesure le comportement du groupe témoin. D'autre part, dans le cadre des évaluations expérimentales, l'impact sur les taux effectifs de participation aux programmes s'est avéré limité. Sur toutes les évaluations NEWWS et 23 autres travaux d'évaluation effectués aux États-Unis entre 1983 et 1996, environ 31 % des membres du groupe

- témoin ont participé à une « activité », contre 54 % des membres du groupe traité, en moyenne, ce qui signifie qu'un quart seulement de ces derniers a effectivement bénéficié de services supplémentaires (Greenberg et al., 2003, tableau 2). L'application à grande échelle des mesures a peut-être un effet plus important sur la fourniture de services, car au bout d'un certain temps la participation se normalise. Mead (1998) pointe plusieurs mécanismes qui font que l'impact global sur les effectifs de bénéficiaires est supérieur aux estimations calculées dans le cadre des expérimentations par affectation aléatoire.
40. Entre autres dispositions, le régime de la JSA soumet le versement de l'allocation de chômage à la condition de se rendre en personne une fois tous les quinze jours à un entretien de courte durée. Smith et al. (2000) indiquent que le dispositif de la JSA a fait monter le taux de sortie du chômage indemnisé de 11 %, une fois neutralisés les effets positifs de la conjoncture. Cependant, ils font également remarquer que le taux de réinscription au chômage indemnisé des anciens allocataires était de 26 % plus élevée avant la mise en place de la JSA. Bien qu'ils ne citent pas d'estimations tenant compte de l'amélioration de la conjoncture, il est probable que la JSA soit au moins en partie responsable de la diminution des réinscriptions. L'impact global de la JSA sur les effectifs de chômeurs indemnisés se calcule en additionnant les impacts sur les taux de sorties et sur les taux de réinscriptions.
 41. Parmi les autres mesures adoptées au Royaume-Uni figuraient notamment les entretiens prévus par le programme Restart à partir du douzième mois de chômage (dont l'impact n'a pas été évalué dans le cadre des expérimentations par affectation aléatoire mentionnées par Dolton et O'Niell), l'introduction d'une série de programmes du marché de travail peu coûteux (formation à la recherche d'emploi, emplois à l'essai, aides individualisées, etc., dont l'impact a été évalué, mais qui ne concernent généralement qu'une petite fraction des chômeurs), le « régime d'indemnisation plus strict » qui a durci les sanctions au début des années 90, et les New Deals mis en place après 1996.
 42. En Australie, le nombre de placements de longue durée (embauches pour plus de 3 mois déclarées par les prestataires de services en faveur de l'emploi au titre des programmes JST (formation à la recherche d'emploi) et IA (aide intensive), ainsi que de leurs équivalents, dans le cadre du troisième contrat passé par le Job Network) a pratiquement doublé depuis 2002 (passant de 96 000 en 2002/03 à un niveau prévu de 180 000 en 2004/05), ce qui laisse penser que l'impact des programmes s'est accru (même si l'on ne dispose pas encore d'estimations pour un groupe témoin fiable). Pour les statistiques relatives aux prestations, voir le *Monthly Profile of Labour Market and Related Payments* à l'adresse www.workplace.gov.au.
 43. L'observation des effectifs de l'aide sociale dans six pays (OCDE, 2003a, graphique 4.6) fait apparaître une sensibilité à la conjoncture qui peut être très faible dans certains cas et assez forte dans d'autres, mais qui ne semble pas empêcher les facteurs structurels de jouer de toute façon un rôle important (les effectifs annuels dépendent plus de la décennie que de l'année au cours de laquelle ils sont évalués).
 44. Calmfors (1994) indique plusieurs raisons pour lesquelles divers types de programmes du marché de travail peuvent avoir des rendements d'échelle décroissants. Räisanen (2003) cite les conclusions d'une recherche indiquant que les programmes de formation sont plus efficaces dans le sud de la Finlande, où ils sont moins développés que dans le nord et leur clientèle est moins souvent constituée de personnes ayant déjà participé aux dispositifs précédents.
 45. Un quasi-marché bien géré mesure l'impact relatif de différents prestataires sur le devenir professionnel des bénéficiaires. La question de l'impact des prestataires par rapport à l'hypothèse contrefactuelle de l'absence de services n'a pas de sens du point de vue de la gouvernance (à moins que l'option d'une politique qui n'assurerait aucun service soit sérieusement envisagée). Un dispositif de quasi-marché demande encore beaucoup de travail de recherche pour documenter la palette de services utilisés par les différents prestataires afin d'évaluer les externalités, de mesurer les effets sur les variables pour lesquelles les prestataires ne sont pas rémunérés, etc.
 46. Parmi les études récemment consacrées à l'impact des droits à prestations, citons notamment : Carling et al. (2001) et Bennmarker et al. (2004) pour la Suède, Roed et Zhang (2003) pour la Norvège, Van Ours et Vodopivec (2004) pour la Slovaquie, Cockx et Ries (2004) pour la Belgique, et Lalive et Zweimuller (2004) pour l'Autriche. Roed et Zhang exploitent un très large échantillon de données pour étudier les effets qu'ont eus des variations de droits survenues par suite de bizarreries administratives, tandis que Cockx et Ries examinent les taux de sortie vers l'emploi autour de la période de fin de droits (leurs données se rapprochent, sur le fond, de celles rapportées ici au graphique 4.2); les quatre autres études évaluent l'impact de l'indemnisation en comparant les résultats avant et après un changement de réglementation. En ce qui concerne l'élasticité du taux de sortie (du régime d'indemnisation) par rapport au montant des allocations, l'étude norvégienne l'estime à -0.95 pour les hommes et à -0.35 pour les femmes, la première étude suédoise, à -1.6, l'étude slovaque, à -1 ou davantage, et la seconde étude suédoise indique un chiffre de 0.6 pour

l'élasticité de la durée du chômage par rapport au taux de remplacement. D'après les calculs, une extension de la durée maximale d'indemnisation entraîne une augmentation de la durée effective du chômage d'un tiers en Slovaquie et de la moitié en Autriche (dans ce cas, la durée des droits est passée de 30 à 209 semaines : comme le système autrichien comporte déjà une allocation d'assistance sans limitation de durée, on peut assimiler le changement examiné à une augmentation du niveau des prestations). L'étude belge constate, sur la base d'un échantillon de chômeurs cohabitants admis au bénéfice de l'indemnisation, que les taux d'emploi, qui sont en moyenne de 4 % pendant la durée de versement des allocations, montent à 16 % peu de temps après que les intéressés ont été avertis de leur arrivée prochaine en fin de droits (ce qui est habituellement une « surprise » dans le système belge), puis à 25 % 14 mois après la suspension effective des allocations.

47. Les différences constatées entre les individus en ce qui concerne le niveau des allocations effectivement perçues ne sont pas une bonne source de variation pour estimer l'impact sur les comportements : si l'on compare, par exemple, deux personnes par ailleurs identiques dont l'une touche des allocations et l'autre non, il se peut que la première ne soit pas assez disponible pour travailler et que ses indemnités soient de ce fait réduites – comme le sont ses chances de retrouver un emploi.
48. Entre 1965 et 1975, en Suède, une forte compression de la distribution des salaires a eu lieu et les taux de remplacement étaient élevés pour les travailleurs à bas salaire. Mais grâce aux mesures actives en place, le chômage est resté limité jusqu'à la fin des années 80.
49. Pendant la période de récession qui a duré de 2000 à 2003, aux États-Unis, on a constaté que la population des parents isolés avait perdu, en valeur absolue, environ un quart des gains réalisés dans les années 90 en matière de taux d'emploi (Sherman *et al.*, 2004). Cependant, comme les taux d'emploi des autres groupes d'actifs ont également reculé, la baisse relative était limitée.
50. Les évaluations américaines exploitent habituellement les registres des cotisations trimestrielles d'assurance sociale, qui permettent uniquement de savoir si un individu a exercé un emploi au cours de chaque trimestre et le montant total de ses gains sur les trois mois considérés.
51. « ... la plupart des programmes se traduisaient encore par une réduction sensible des effectifs de l'aide sociale à la fin de la cinquième année. Ce résultat est quelque peu surprenant dans la mesure où, à la même échéance, peu de programmes étaient parvenus à hisser l'emploi et les gains au-dessus des niveaux constatés dans le groupe témoin. Cette situation est particulièrement frappante dans le cas de Grand Rapids LFA, où le taux de bénéficiaires était descendu de 3 points de pourcentage au-dessous de celui du groupe témoin à la fin de la cinquième année, mais où le pourcentage de bénéficiaires occupant un emploi cette année-là affichait lui aussi une réduction de même ampleur » (Hamilton *et al.*, 2001). D'après Michalopoulos (2004, p. 20), « les programmes mixtes axés sur le retour à l'emploi sortent du lot. Ils ont produit les effets les plus importants sur les gains parmi les plus défavorisés, mais ils ont moins réduit les versements de prestations qu'ils n'ont augmenté les gains. En revanche, les programmes axés sur la recherche d'emploi ont davantage réduit les versements de prestations qu'ils n'ont augmenté les gains. »
52. L'impact des services de l'emploi supplémentaires du PAS Plus s'est manifesté à partir de la troisième année, mais sur le long terme ces services semblent avoir plus augmenté les gains totaux que les prestations subordonnées à l'emploi dans le programme PAS de base. Card et Hyslop (2005) concluent que « Malgré l'effort supplémentaire de travail provoqué par les incitations du programme, le PAS n'a eu aucun impact sur le long terme sur les gains et un effet nul ou minime sur le long terme sur la perception des allocations. » Foley (2004) suggère que le PAS a incité les mères les plus motivées à prendre un emploi à plein-temps dans l'année afin de se qualifier pour le supplément de revenu, mais ces progrès n'étaient pas maintenus et les services d'emploi auraient été nécessaires pour améliorer la qualité de l'appariement avec les emplois.
53. Les résultats cités par Poppe *et al.* (2003) montrent plus précisément que – dans les cas des anciens bénéficiaires de l'aide sociale et des individus qui avaient initialement de longs antécédents d'emploi à bas salaire – le coefficient associé à l'expérience professionnelle est de 2 % par an pour ceux qui ont conservé un même emploi, une fois prises en compte les autres caractéristiques observées. Loeb et Corcoran (2001) estiment pourtant que les salaires des jeunes femmes ont augmenté d'environ 7 % pour chaque année d'expérience professionnelle à plein-temps, avec peu d'indications que les progrès – mesurés de cette façon – sont moins élevés pour les anciens bénéficiaires de l'aide sociale que pour les autres. D'après eux, les politiques qui débouchent sur l'emploi à plein-temps parviendront de ce fait à faire progresser les salaires.
54. Les services proposés dans le cadre du PESD comprenaient généralement : conseils et encouragements, orientations, aides financières pour les dépenses de réparation automobile et pour le logement, informations sur l'EITC et médiation auprès des employeurs (voir les résumés publiés en 1998 à l'adresse <http://peerta.acf.hhs.gov/taevents/chron.htm>).

Bibliographie

- Acs, G., K. Phillips et S. Nelson (2003), « The Road Not Taken? Changes in Welfare Entry During the 1990s », Urban Institute Discussion Papers 03-03, Urban Institute, Washington (www.uipress.org).
- Aho, S., J. Holttinen, J. Vehviläinen et I. Virjo (2000), « Vuoden 1998 työvoimapolitiittisen uudistuksen arviointia », *Työpoliittinen tutkimus*, n° 224, Työministeriö (ministère du Travail : rapports d'évaluation de la politique de l'emploi), Finlande (www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/01_tutkimus/02_19992000/index.jsp).
- AM (ministère danois de l'Emploi) (2000), *Effects of Danish Employability Enhancement Programmes*, Copenhagen (www.bm.dk/english/ – documents – order publications).
- Ashenfelter, O., D. Ashmore et O. Deschênes (2005), « Do Unemployment Insurance Recipients Actively Seek Work? Evidence from randomized trials in four US States », *Journal of Econometrics*, n° 125, pp. 53-75.
- Auer, P. (2000), *Employment Revival in Europe: Labour Market Success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands*, OIT, Genève.
- Barrell, R. et V. Genre (1999), « Employment Strategies for Europe: Lessons from Denmark and the Netherlands », *National Institute Economic Review*, n° 168, pp. 82-98, avril.
- Bassi, L. et D. McMurrer (1997), « Coverage and Recipiency », in J. O'Leary et S. Wander (dir. pub.), *Unemployment Insurance in the United States: Analysis of Policy Issues*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo.
- Bedder, S. (2000), *Selling the Work Ethic: From Puritan Pulpit to Corporate PR*, Zed Books, Londres.
- Bell, S. (2001), « Why are Caseloads Falling? », Urban Institute Discussion Paper 01-02, Urban Institute, Washington (www.uipress.org).
- Benmarker, H., K. Carling et B. Holmlund (2004), « Do Benefit Hikes Damage Job Finding? Evidence from Swedish Unemployment Insurance Reforms », paper presented at the Society of Labor Economists Ninth Annual Meeting, Texas (<http://gsbwww.uchicago.edu/labor/2004program.htm>).
- Benus, J., J. Joesch, T. Johnson et D. Klepinger (1997), *Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration: Final Report*, Batelle Memorial Institute in association with Abt Associates Inc. (www.ttrc.doleta.gov/owsdrr).
- Black, D., J. Smith, M. Berger et B. Noel (2003) « Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves? Evidence from UI System Using Random Assignment », *American Economic Review*, vol. 93, n° 4, septembre, pp. 1313-1327.
- Bloom, H. et C. Michalopoulos (2001), *How Welfare and Work Policies Affect Employment and Income: A Synthesis of Research*, Manpower Demonstration Research Corporation (www.mdrc.org/publications_byyear_2001.html).
- Bloom, H., C. Hill et J. Riccio (2003), « Linking Program Implementation and Effectiveness: Lessons from a Pooled Sample of Welfare-to-Work Experiments », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 22, n° 4, pp. 551-575 (www.mdrc.org/announcement_hp_40.html).
- Borland, J. et Y. Tseng (2004), « Does a minimum job search requirement for unemployment payment recipients reduce their time on payments? Evidence from the Job Seeker Diary in Australia », polycopié, University of Melbourne (www.economics.unimelb.edu.au/staffprofile/jborland/jsdwp.pdf).
- Blundell, R., M. Costa Dias, C. Meghir et J. Van Reenen (2001), « Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program », IFS Working Paper 01/20, Institute of Fiscal Studies, Royaume-Uni (www.ifs.org.uk).
- Calmfors, L. (1994), « Active Labour Market Policy and Unemployment: A Framework for the Analysis of Crucial Design Features », *Politique du marché du travail et politique sociale*, Documents hors série, n° 15, OCDE, Paris.

- Card, D. et D. Hyslop (2005), « Estimating the Effects of a Time-Limited Earnings Subsidy for Welfare Leavers: the Self-Sufficiency Project », documents de travail de la SRDC 05-02, San Diego Regional Center (www.sdr.org).
- Carling, K., B. Holmlund et A. Vejsiu (2001), « Do Benefit Cuts Boost Job Finding? Swedish Evidence from the 1990s », *Economic Journal*, vol. 111, octobre, pp. 766-790.
- Cockx, B. et J. Ries (2004), « The Exhaustion of Unemployment Benefits in Belgium: Does it Enhance the Probability of Employment? », IZA Discussion Paper, n° 1177, Institute for the Study of Labour, Allemagne (www.iza.org).
- Corcoran, T. (2002), « Retrospective Analysis of Referral under the Employment Action Plan (EAP) », FÁS (cité dans : www.fas.ie/FAS_Review/SF.html).
- Dahlberg, M. et A. Forslund (1999), « Direct Displacement Effects of Labour Market Programmes: the Case of Sweden », IFAU Working Paper 1999:7, Institute for Labour Market Policy Evaluation, Suède.
- De Boer, M. (2003), « Impact of Jump Start Seminar on Uptake of the Unemployment Benefit », Ministry of Social Development, Older and Working Age People Research and Evaluation paper (Project 343).
- De Koning, J. (2001), « Aggregate Impact Analysis of Labour Market Policy: A Literature Review », *International Journal of Manpower*, vol. 22, n° 8, pp. 707-734.
- DEWR (2003), « Intensive Assistance and Job Search Training: A Net Impact Study », Evaluation and Program Performance Branch Report 2/2003, Department of Employment and Workplace Relations, Australie (www.workplace.gov.au – publications – employment – evaluation of programmes and services).
- DEWRB (2001), Job Network: A Net Impact Study, Evaluation and Program Performance Branch Report 1/2001, Department of Employment, Work Relations and Small Business, Australie (www.workplace.gov.au – Job Network – performance statistics – performance and evaluation reports archive).
- Dolton, P. et D. O’Niell (2002), « The Long-Run Effects of Unemployment Monitoring and Work-Search Programs: Experimental Evidence from the United Kingdom », *Journal of Labour Economics*, vol. 20, n° 2, Pt. 1.
- Dormont, B., D. Fougère et A. Prieto (2001), « L’effet de l’allocation unique dégressive sur la reprise d’emploi », *Économie et Statistique*, n° 343, pp. 3-28 (www.insee.fr/fr/ppp/collections.htm).
- Douglas, K. (2002), « Research and Evaluation of Labour Market Assistance », Powerpoint presentation to the Jobs Australia conference in Adelaide 23-25 octobre (www.workplace.gov.au – Job Network – performance statistics – performance and evaluation reports archive).
- Dyke, A., C. Heinrich, P. Mueser et K. Troske (2005), « The Effects of Welfare-to-Work Program Activities on Labor Market Outcomes », IZA Discussion Paper n° 1520, Institute for the Study of Labour, Allemagne.
- Fay, R. (1996), « Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: Evidence from Programme Evaluations in OECD Countries », Politique du marché du travail et politique sociale, Document hors série n° 18, OCDE, Paris (www.oecd.org/els – publications and documents – working papers).
- Foley, K. (2004), « New Evidence from the Self-Sufficiency Project on the Potential of Earnings Supplements to Increase Labour Force Attachment Among Welfare Recipients », SRDC Working Paper Series 04-02, Social Research and Demonstration Corporation, Canada (www.srdc.org/english/publications/publications.htm#ssp).
- Freedman, S. (2000), *The National Evaluation of Welfare-to-Work Strategies: Four-Year Impacts of Ten Programs on Employment Stability and Earnings Growth*, Manpower Demonstration Research Corporation (www.mdrc.org/publications_byyear_2000.html).
- Freedman, S., D. Friedlander et J. Riccio (1994), *Gain: Benefits, Costs, and Three-Year Impacts of a Welfare-to-Work Program*, Manpower Demonstration Research Corporation (www.mdrc.org/publications/175/execsum.html).
- Friedlander, D. et G. Burtless (1995), *Five Years After: the Long-Term Effects of Welfare-to-Work Programs*, Russell Sage Foundation, New York.
- Gais, T. (2000), « Concluding Comments: Welfare Reform and Governance » dans C. Weissert (dir. pub.), *Learning from Midwestern Leaders*, Rockefeller Institute Press. 1-24 (www.rockinst.org/publications/federalism/learn_leaders_chap_7.pdf).

- Geerdsen, L. (2003), « Is There an Incentive Effect of Labour Market Programmes? A study of ALMP in the Danish UI System », Danish National Institute of Social Research Working Paper (www.sfi.dk/sw1066.asp).
- Gerfin, M. et M. Lechner (2001), « A Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland », *Economic Journal*, vol. 112, n° 482, pp. 854-893, et Appendice sur Internet (www.siaaw.unisg.ch/lechner/gl_ej).
- Gorter, C. et G. Kalb (1996), « Estimating the Effect of Counseling and Monitoring the Unemployed Using a Job Search Model », *Journal of Human Resources*, vol. 31, n° 3, pp. 590-610.
- Greenberg, D., R. Meyer, C. Michalopoulos et M. Wiseman (2003), « Explaining Variation in the Effects of Welfare-to-Work Programs », *Evaluation Review*, vol. 27, n° 4, pp. 359-394.
- Greenberg, M. et M. Schroder (2004), *The Digest of Social Experiments: Third Edition*, Urban Institute Press, Washington DC.
- Grogger, J. (2003), « Welfare Transitions in the 1990s: the Economy, Welfare Policy, and the EITC », NBER Working Paper n° 9472, National Bureau of Economic Research, New York.
- Grogger, J., S. Haider, and J. Klerman (2003), « Why Did the Welfare Rolls Fall During the 1990's? Entry vs. Exit », *American Economic Review*, vol. 93, n° 2, mai, pp. 288-292.
- Hamilton, G., S. Freedman, L. Gennetian, C. Michalopoulos, J. Walter, D. Adams-Ciardullo, A. Gassman-Pines, S. McGroder, M. Zaslowsky, S. Ahluwalia, et J. Brooks, avec E. Small, et B. Ricchetti (2001), *How Effective Are Different Welfare-to-Work Approaches? Five-Year Adult and Child Impacts for Eleven Programs*, Manpower Demonstration Research Corporation (<http://aspe.hhs.gov/hsp/NEWWS/>).
- Hasluck, C., P. Elias et A. Green (2003), « The Wider Labour Market Impact of Employment Zones », DWP/JAD Research and Analysis Publications n° 175, Department for Work and Pensions, Londres (www.dwp.gov.uk/jad/index_intro.asp).
- Hotz, V, G. Imbens et J. Klerman (2000), « The Long-term Gains from GAIN: a Re-Analysis of the Impacts of the California GAIN program », NBER Working Paper n° 8007, National Bureau of Economic Research, New York.
- Jacobson, L., R. Lalonde et D. Sullivan (2004), « Estimating the Returns to Community College Schooling for Displaced Workers », IZA Discussion Paper n° 1017, Institute for the Study of Labour, Allemagne.
- Kinnear, P., G. Grant et K. Oliver (2003), « Welfare Reform in Australia: An Evidence-Based Approach », Paper presented to the National Social Policy Conference, July 9-11 2003, University of New South Wales (www.sprc.unsw.edu.au/ASPC2003/papers/Paper231.pdf).
- Lalive, R. (2003), « Social Interactions in Unemployment », IZA Discussion Paper n° 803, Institute for the Study of Labour, Allemagne.
- Lalive, R. et J. Zweimüller (2004), « Benefit Entitlement and Unemployment Duration: The role of policy endogeneity », *Journal of Public Economics*, n° 88, pp. 2587-2616.
- Lalive, R., J. van Ours et J. Zweimüller (2000), « The Impact of Active Labor Market Programs and Benefit Entitlement Rules on the Duration of Unemployment », IZA Discussion Paper n° 149, Institute for the Study of Labour, Allemagne.
- Layard, R. (2001), « Welfare to Work and the New Deal », Centre for Economic Performance, Londres (http://cep.lse.ac.uk/layard/welfare_to_work.pdf, via <http://cep.lse.ac.uk/pubs/opsp.asp?prog=CEPOP>).
- Layard, R., S. Nickell et R. Jackman (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Lechner, M., R. Miquel et C. Wunsch (2004), « Long-run Effects of Public Sector Sponsored Training in West Germany », Department of Economics Discussion Paper 2004-19, University of St. Gallen, (www.vwa.unisg.ch/org/vwa/web.nsf/wwwPubInhalteEng/Discussion+Paper?opendocument).
- Lissenburgh, S. (2001) « New Deal for the Long Term Unemployed Pilots: quantitative evaluation using stage 2 survey », Employment Service Research Report ESR81, Department for Work and Pensions, Londres (www.dwp.gov.uk/jad/index_2001.asp).
- Loeb, S. et M. Corcoran (2001), « Welfare, Work Experience, and Economic Self-Sufficiency », *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 20, n° 1 (Winter), p. 1-20.
- Malmberg-Heimonen, I. et J. Vuori (2000), « Työnhakuryhmätoiminnan vaikutukset työmarkkina-asemaan ja koettuun terveyteen », *Työpoliittinen tutkimus*, n° 222. Työministeriö (ministère du Travail : rapports d'évaluation de la politique de l'emploi), Finlande (www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/01_tutkimus/02_19992000/index.jsp).

- Maré, D. (2002), « The Impact of Employment Policy Interventions », *Labour Market Bulletin 2000-02 Special Issue*, Department of Labour, Nouvelle-Zélande (www.dol.govt.nz – publications – research papers).
- Marston, G., J. Larsen et G. McDonald (2004), « The Active Subjects of Welfare Reform: a comparative study of employment services in Australia and Denmark », Centre de Recherches politiques de Sciences Po, Paris (www.cevipof.msh-paris.fr/rencontres/colloq/palier).
- Martin, J. et D. Grubb (2001), « What Works and for Whom: A Review of OCDE Countries' Experiences with Active Labour Market Policies », *Swedish Economic Policy Review*, vol. 8, n° 2 (Autumn), pp. 9-56.
- McVicar, D. et J. Podivinsky (2003), « Into Jobs or Into the Classroom? The UK New Deal for Young People », NIERC Working Paper n° 80, Northern Ireland Economic Research Centre (www.qub.ac.uk/nierc/Publish/working.htm).
- Mead, L. (1998), « Are Welfare Employment Programs Effective? », in J. Crane (dir. pub.), *Social Programs that Work*, Russell Sage Foundation, New York.
- Mead, L. (2004), *Government Matters: Welfare Reform in Wisconsin*, Princeton University Press, Princeton.
- Meyer, B. (1995), « Lessons from the US Unemployment Insurance Experiments », *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIII, mars, pp. 91-131.
- Michalopoulos, C. (2004), *What Works Best for Whom: Effects of Welfare and Work Policies by Subgroup*, Administration for Children and Families, Department of Health and Human Services, Washington (www.acf.hhs.gov/programs/opre/welfare_employ/what_wksbest/reports/whatw_best/whatw_best_toc.html).
- Michalopoulos, C. et C. Schwartz (2001), *What Works Best for Whom: Impacts of 20 Welfare-to-Work Programs by Subgroup*. Préparé par Manpower Demonstration Research Corporation, US Department of Health and Human Services, Administration for Children and Families and Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation; et US Department of Education, Washington (www.mdrc.org/publications/34/full.pdf).
- Michalopoulos, C., D. Tattarie, C. Miller, P. Robins, P. Morris, D. Gyarmati, C. Redcross, K. Foley et R. Ford (2002), *Making Work Pay: Final Report on the Self-Sufficiency Project for Long-Term Welfare Recipients*, San Diego Regional Center (www.srdc.org/english/publications/publications.htm#ssp).
- Micheau, J., C. Poujouly et P. Pommier (2001), « Le service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi : programme français d'accompagnement des chômeurs », *Dares, Premières Synthèses*, n° 18, 1^{er} mai (www.travail.gouv.fr/publications/p_consultationCollectionsSuite.asp?collection=11).
- Mitchell, W. et L. Wray (2004), « Full Employment through a Job Guarantee: a response to the critics », COFFEE Working Paper n° 04-13, Centre for Full Employment and Equity, Australie (<http://e1.newcastle.edu.au/coffee/wp.cfm>).
- Nathan, R. et T. Gais (1999), « Implementing the Personal Responsibility Act of 1996: A First Look », Rockefeller Institute of Government, State University of New York (www.rockinst.org).
- O'Connell, P. (2002), « The Impact of Activation Measures », dans *Impact Evaluation of the European Employment Strategy in Ireland*, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin pp. 17-25 (www.entemp.ie/publications).
- OCDE (1991), *L'évaluation des programmes pour l'emploi et des mesures sociales. Le point sur une question complexe*, Paris.
- OCDE (1998), *Le service public de l'emploi : Grèce, Irlande, Portugal*, Paris.
- OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2001a), *Politiques du marché du travail et Service public de l'emploi*, Conférences de l'OCDE, compte rendu de la conférence de Prague, Paris.
- OCDE (2001b), *Des politiques du marché du travail novatrices : la méthode australienne*, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (2004b), *Études économiques de l'OCDE : Nouvelle-Zélande, 2002-2003*, Paris.
- Peer Review Programme (2004a), « Personalised Action Programme for a New Start: France » (www.peerreview-employment.org/en/france%2004/France04.htm – official expert's paper).
- Poppe, N., J. Strawn et K. Martinson (2003), « Whose Job Is It? Creating Opportunities for Advancement », in R. Giloth (dir. pub.), *Workforce Intermediaries in the 21st Century*, Temple University Press (www.clasp.org-workforce-development-reports).

- Raisanen, H. (2003), « How to Cope with Labour Market Policy Tools in Economic Downturn: Finnish Evidence », VATT Discussion Papers 305, Government Institute for Economic Research, Helsinki.
- Roed, K. et T. Zhang (2003), « Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration? », *Economic Journal*, vol. 113, n° 127, pp. 190-206.
- Rosholm, M. et M. Svarer (2004), « Estimating the Threat Effect of Active Labour Market Programmes », IZA Discussion Paper n° 1300, Institute for the Study of Labour, Allemagne.
- Sherman, A., S. Fremstad et S. Parrott (2004), « Employment Rates for Single Mothers Fell Substantially During Recent Period of Labour Market Weakness », Centre on Budget and Policy Priorities, Washington (www.cbpp.org/pubs/welfare.htm).
- Smith, A., R. Youngs, K. Ashworth, S. McKay et R. Walker, avec P. Elias et A. McKnight (2000), « Understanding the Impact of the Jobseeker's Allowance », Department of Social Security Research Report n° 111, Royaume-Uni (www.dwp.gov.uk/asd/asd5/rrs2000.asp).
- Tuomala (2000), « Työnhakukoulutuksen vaikutusten arviointi », *Työpoliittinen tutkimus*, n° 222. Työministeriö (ministère du Travail : rapports d'évaluation de la politique de l'emploi), Finlande (www.mol.fi/mol/fi/06_tyoministerio/06_julkaisut/01_tutkimus/02_19992000/index.jsp).
- Van Ours, J. et M. Vodopivec (2004), « How Changes in Benefits Entitlement Affect Job-Finding: Lessons from the Slovenian "Experiment" », IZA Discussion Paper n° 1181, Institute for the Study of Labour, Allemagne.
- Weber, A. and H. Hofer (2004), « Are Job Search Programs a Promising Tool? A Microeconomic Evaluation for Austria », IZA Discussion Paper n° 1075, Institute for the Study of Labour, Allemagne.
- White, M. (2004), « Effective Job Search Practice in the UK's Mandatory Welfare-to-Work Programme for Youth », Policy Studies Institute Research Discussion Papers, Londres ([www.psi.org.uk/publications/- employment and the labour market](http://www.psi.org.uk/publications/-employment%20and%20the%20labour%20market)).