

Publié dans la Revue Française d'Economie, vol. 21, janvier 2007, p. 75-135.

Marc Ferracci*

Résumé

Cet article présente une synthèse des travaux ayant cherché à évaluer les réformes du Service Public de l'Emploi (SPE) entreprises en France et à l'étranger dans les années récentes. Ces évaluations permettent de dégager des principes d'intervention pour le SPE français. Les axes de réforme envisagés sont les suivants : i) le profilage des demandeurs d'emploi; ii) les incitations financières adressées aux opérateurs publics ou privés en charge du reclassement des chômeurs; iii) les modifications dans les règles de l'indemnisation du chômage; iv) le développement des dispositifs de contrôle et de sanction des chômeurs; v) une articulation plus étroite des actions d'indemnisation et de formation. Sur la plupart de ces sujets, les travaux existants plaident en faveur d'un traitement différencié des demandeurs d'emploi, qui semble peu compatible avec la dualité du système français bâti autour de l'Unédic et de l'ANPE.

1. Introduction

La question de la réforme du Service Public de l'Emploi (SPE) est au cœur du débat public français. La persistance d'un chômage de masse et le déficit croissant de l'Unédic ont mené ces dernières années les dirigeants politiques et les partenaires sociaux à agir dans de multiples directions: modification des règles de l'indemnisation du chômage (introduction, puis suppression de la dégressivité); suivi et accompagnement renforcé des chômeurs (dans le cadre du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi notamment); appel à des prestataires privés pour assurer le reclassement de ces derniers; développement des programmes de formation. Ces expériences s'inscrivent dans une tendance commune à la plupart des pays de l'OCDE, et reposant sur deux axes: la mise en place d'incitations visant à stimuler le comportement de recherche d'emploi des chômeurs d'une part, le renforcement des mesures actives du marché du travail, visant à accroître leur employabilité d'autre part. De nombreuses

* Université Paris I, Unédic et CREST-INSEE, 15 bd Gabriel Péri, 92245 Malakoff Cedex.

Je remercie Pierre Cahuc pour ses remarques précieuses sur le contenu et l'organisation de cet article. Je reste responsable des éventuelles erreurs et approximations qui pourraient subsister.

évaluations de réformes similaires ont été menées à l'étranger, qui permettent d'éclairer les choix politiques à partir de questions simples: quelles sont les mesures les plus efficaces ? Quels critères d'efficacité retenir (l'impact sur la durée du chômage, sur sa récurrence, l'impact sur les comptes sociaux) ? Quels enseignements en tirer pour une réforme du SPE en France ?

Cette dernière question est d'autant plus cruciale que, contrairement à la majorité des pays de l'OCDE, le système français est caractérisé par une césure entre l'organisme chargé d'accompagner¹ les demandeurs d'emploi dans leur recherche (l'ANPE) et celui chargé de les indemniser (l'Unédic). Situation paradoxale, dans laquelle les mesures susceptibles d'accélérer le retour vers un emploi stable, telles que la formation, sont décidées et proposées par un organisme qui n'a pas à supporter le poids de l'indemnisation du chômage. Dans les années récentes plusieurs rapports ont tracé les axes d'une réforme de cette organisation du SPE, étudiant en particulier les modalités d'une plus grande intégration de l'Unédic et de l'ANPE (Marimbert, 2004), le rapprochement des services de l'emploi au sens large à travers la mise en place d'un "guichet unique" (Cahuc et Kramarz, 2004) ou encore l'opportunité d'un recours à des opérateurs externes en matière de reclassement des chômeurs (Balmory, 2004).

Dans le prolongement de telles contributions, cet article vise à offrir une synthèse des travaux récents réalisés à l'étranger, et plus rarement en France, en matière d'évaluation des réformes touchant le SPE, et plus particulièrement le système d'assurance chômage. Ces travaux permettent de distinguer les mesures dont l'efficacité fait consensus de celles qui ne produisent des effets positifs que dans des conditions restrictives.

L'article est organisé de la manière suivante : la Section 2 présente les caractéristiques et les spécificités de l'organisation du SPE en France; la Section 3 justifie l'intérêt d'un profilage des demandeurs d'emploi pour améliorer l'efficacité du SPE; la Section 4 examine l'effet des incitations financières adressées aux opérateurs publics ou privés en charge du reclassement des chômeurs; la Section 5 analyse les effets de modifications dans les règles de l'indemnisation chômage; la Section 6 décrit les conditions d'efficacité des dispositifs de contrôle et de sanction des chômeurs; la Section 7 expose les arguments théoriques et empiriques en faveur d'une articulation plus étroite des actions d'indemnisation et de formation; la Section 8 conclut en résumant les principes d'une gestion plus efficace de l'assurance chômage.

2. Caractéristiques du SPE français

2.1 Une séparation entre les activités de placement et d'indemnisation plus accentuée qu'ailleurs

Environ la moitié des pays de l'OCDE présentent une séparation institutionnelle entre l'organisme chargé de l'indemnisation et l'organisme chargé de placer, et éventuellement de sanctionner les chômeurs (organisme d'accompagnement)².

Dans la plupart des pays, l'organisme indemnisateur a un statut juridique différent de l'organisme d'accompagnement. La gestion de l'organisme indemnisateur peut être le fait des syndicats de salariés, de l'ensemble des partenaires sociaux, ou encore être tripartite, l'Etat disposant en la matière d'un droit de regard. Le Tableau 1 récapitule la répartition des rôles en matière d'indemnisation, de suivi et de sanctions des demandeurs d'emploi dans 11 pays européens, dont la France.

Tableau 1. Indemnisation, suivi et sanctions des chômeurs dans onze pays européens

ETAT	INDEMNISATION	SUIVI/ CONTRÔLE	SANCTION
Allemagne	Tripartite		
Belgique	Tripartite		
Espagne	Tripartite		
France	Paritaire	Etat/ Paritaire	Etat
Grande Bretagne	Etat		
Irlande	Etat		
Italie	Tripartite	Provinces, dans le cadre de règles fixées au niveaux national et régional	Tripartite
Luxembourg	Etat		
Pays-Bas	Etat		
Portugal	Etat		
Suisse	Gestion publique ou paritaire selon les cas	Offices régionaux de placement, sous la surveillance de commissions tripartites	

Source : Unédic

L'observation du Tableau 1 montre que dans 10 Etats, les organismes responsables de l'indemnisation du chômage sont également compétents pour décider des sanctions à prendre envers les demandeurs d'emploi qui ne respectent pas leurs obligations. Seule la France fait exception à cette règle. En outre, dans 8 de ces 10 Etats, le contrôle de la recherche d'emploi est aussi effectué par les organismes débiteurs. Dans tous les Etats considérés, les demandeurs d'emploi indemnisés qui ne respectent pas leurs obligations ou ne se conforment pas aux mesures de suivi, s'exposent à des sanctions allant de la suspension temporaire de l'indemnisation à l'exclusion définitive du régime d'assurance chômage. Toutefois la rigueur et l'incidence de ces sanctions varient fortement au sein des pays de l'OCDE (Grubb, 2000).

Certes, la séparation institutionnelle n'empêche pas un certain degré d'intégration fonctionnelle entre les activités de placement et d'indemnisation, pas plus que l'intégration institutionnelle ne

garantit une coopération effective entre les services en question. Il n'en reste pas moins qu'en matière de suivi et d'accompagnement des chômeurs « deux administrations distinctes risquent d'adopter des objectifs divergents » (OCDE, 2001). S'agissant par exemple de l'affectation des demandeurs d'emploi aux programmes de formation, l'objectif de l'ANPE consiste à accélérer le reclassement d'un grand nombre de chômeurs, en consacrant en priorité les moyens aux moins employables d'entre eux³. Cet objectif peut se trouver en contradiction avec celui de l'Unédic -diminuer le montant global des allocations chômage, et accroître celui des cotisations-, lequel suppose de cibler les mesures sur les individus pour lesquels la formation est la plus efficace, ou sur ceux dont le niveau d'indemnisation est le plus élevé.

Lorsque existe une telle séparation institutionnelle, il est en outre commun d'observer des dysfonctionnements (mauvaise transmission de l'information, incompatibilité des systèmes informatiques par exemple) dans la mise en œuvre conjointe des mesures d'accompagnement et d'indemnisation. En France ce constat a incité les pouvoirs publics à regrouper physiquement les services en charge de l'indemnisation et du reclassement, dans le cadre des « Maisons de l'emploi »⁴. En revanche, la fusion juridique entre l'ANPE et L'Unédic, bien que maintes fois évoquée, « reste problématique », selon les termes du rapport Marimbert (2004), qui évoque plutôt la nécessité « d'une coopération réelle et régulière » entre les deux opérateurs.

2.2 Les mécanismes de coopération entre l'Unédic et l'ANPE

En France, les relations entre l'organisme indemnisateur et l'organisme d'accompagnement sont réglées par une convention entre l'Unédic et l'ANPE. La convention du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du PARE prévoit que des aides au reclassement sont accordées par chaque Assedic, dans le cadre des enveloppes financières fixées par ladite convention. Néanmoins, l'accompagnement des chômeurs reste le fait du service public de l'emploi, à travers le suivi du Plan d'Action Personnalisé (PAP) opéré par les personnels de l'ANPE. A cet égard, il faut noter que les objectifs assignés par la convention du 13 juin 2001 restent vagues. L'incitation au reclassement repose essentiellement sur le professionnalisme des personnels de l'ANPE, ce que reflète la formulation de l'article 10.3 de la convention à propos de la formation : « Les Assedic rechercheront avec les différents acteurs concernés les synergies nécessaires pour assurer la meilleure efficacité des actions de formation ». Plus généralement, aucun mécanisme d'incitation financière n'est semble-t-il prévu pour améliorer l'efficacité des actions de reclassement entreprises par l'ANPE.

S'agissant du régime des sanctions, le Code du travail dispose que l'ANPE peut radier une personne de la liste des demandeurs d'emploi dans les cas suivants : refus sans motif légitime d'un emploi, d'une formation, non-réponse à une convocation de l'agence de l'emploi, refus de se soumettre à une visite médicale, absence de recherche d'emploi, fausse déclaration. En revanche, la décision d'exclure le demandeur d'emploi, temporairement ou définitivement, du bénéfice des

allocations relève de la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP). L'organisme indemnisateur, par l'intermédiaire de l'Assedic, n'a donc pas de réel pouvoir en matière de sanction des demandeurs d'emploi (Freyssinet, 2002).

Une autre difficulté tient à ce que les objectifs assignés aux différents acteurs du service public de l'emploi peuvent apparaître insuffisamment précis. Quels sont les critères de performance d'une action de reclassement individuel ? La durée subséquente du chômage ? Le niveau ou la variation du salaire en cas de retour à l'emploi ? Le taux de participation des individus les plus nécessiteux à la mesure ? En l'absence d'orientation claire, l'évaluation de l'efficacité des actions de reclassement et en particulier de la formation, est difficile. Or la littérature sur l'évaluation des politiques actives d'emploi met en évidence des effets le plus souvent différenciés : selon les mesures, selon les publics ou encore selon l'indicateur de performance choisi (Lalonde, 1995). Alors que la décision d'affecter un individu à un programme d'emploi est susceptible de modifier sa durée passée en chômage, et donc son coût pour le régime d'assurance chômage, cette décision relève en France d'une instance juridiquement distincte de l'organisme indemnisateur. Certes, la mise en œuvre du PARE en 2001 a introduit la possibilité pour les Assedic de prescrire certaines formations. Il n'en reste pas moins que cette dualité apparaît préjudiciable à un pilotage efficace du système, ainsi que le rappelle Marimbert (2004) :

« Dans une présentation trop schématique et caricaturale, on pourrait soutenir que la France fait de proche en proche exactement le contraire de ce que font ses principaux partenaires en accentuant le polycentrisme de son organisation publique au moment où beaucoup d'autres pays ont re-centralisé la conception, tout en décentralisant la mise en œuvre... »

Ceci apparaît d'autant plus dommageable que l'efficacité des agents du SPE dans l'orientation des chômeurs vers les dispositifs d'emploi n'est pas toujours optimale, ainsi que le montrent les évaluations menées à l'étranger.

2.3 Un profilage des demandeurs d'emploi encore limité au risque de chômage

Le recours aux techniques de profilage⁵ des demandeurs d'emploi s'est développé rapidement ces dernières années dans les pays de l'OCDE⁶. En France la mise en place du PAP en 2001 a conduit les agents de l'ANPE à mener un profilage implicite des demandeurs d'emploi, dans la mesure où le premier entretien vise à établir les besoins de ceux-ci, et à évaluer leur risque de chômage de longue durée. Ce profilage ne repose cependant pas sur une démarche statistique visant à calculer ce risque à partir des caractéristiques observables des individus (l'âge, le sexe, le diplôme, etc.). Il convient de noter qu'un tel profilage est à l'heure actuelle expérimenté par l'Unédic, sur la base des informations contenues dans le Fichier National des Allocataires (FNA). Contrairement aux dispositifs existants dans certains pays, comme le Danemark ou la Finlande, le profilage en France reste toutefois fondé sur un critère d'équité, et non d'efficacité, qui peut contribuer à réduire l'impact moyen des mesures d'emploi. La Section 3 développe ces approches alternatives.

2.4 Le recours aux opérateurs externes: une démarche nouvelle

Certains pays de l'OCDE se sont engagés résolument dans la voie de l'externalisation⁷ des services de placement et d'accompagnement des chômeurs. La Grande Bretagne (Hasluck et *al.*, 2003), les Pays-Bas ou l'Australie (DEWRSB, 2001) ont ainsi fondé leur stratégie de lutte contre le chômage sur une association des secteurs publics et privé. En France, la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a mis fin au monopole de l'ANPE sur les activités de placement. Depuis, l'Unédic a lancé plusieurs expérimentations visant à évaluer l'intérêt pour le régime d'assurance chômage de recourir à des prestataires privés. L'analyse de ces expérimentations fait l'objet de la Section 4 de l'article.

2.5 Indemnisation et retour à l'emploi: l'impact du PARE

La durée, le niveau et le profil temporel de l'indemnisation du chômage sont extrêmement variés dans l'OCDE (Martin et Grubb, 2001). En France, la mise en place du PARE en 2001 a mis fin à la dégressivité des allocations, en exigeant en contrepartie des demandeurs d'emplois des efforts accrus de recherche. Ces efforts font l'objet d'un contrôle des chômeurs, assorti le cas échéant de sanctions en cas de recherche insuffisante d'emploi. Le PARE donne en outre à l'Unédic des prérogatives élargies en matière d'affectation des chômeurs aux programmes de formation. De ce point de vue, la réforme de 2001 a contribué à rapprocher le fonctionnement du SPE français des dispositifs étrangers. Les Sections 5, 6 et 7 examinent la pertinence d'une telle évolution.

3. Accroître l'efficacité moyenne des programmes actifs d'emploi: l'intérêt du profilage des chômeurs

Le terme de "profilage" fait référence à une opération statistique consistant à exploiter les informations individuelles contenues dans les fichiers administratifs (âge, diplôme, fréquence des transitions de l'emploi vers le chômage par exemple), afin de classer les chômeurs suivant des critères préalablement définis. Au terme de cette opération, certains demandeurs d'emploi se voient affecter prioritairement aux programmes actifs d'emplois.

La difficulté du profilage consiste en premier lieu à choisir la variable qui détermine l'affectation au programme. Celle-ci dépend des objectifs que se fixe le SPE. La variable de sélection diffèrera selon que l'objectif poursuivi est l'équité -traiter prioritairement les individus les plus vulnérables-, ou l'efficacité -traiter ceux qui retirent le plus grand bénéfice du programme.

Déterminer la probabilité pour un individu de rester durablement au chômage ne pose pas de problème méthodologique majeur, dès lors que les données individuelles figurant dans les fichiers administratifs sont suffisamment riches. Cette section évoque donc plutôt l'opportunité d'appliquer un

profilage fondé sur l'efficacité prévisible des programmes d'emploi. Il s'agit en premier lieu de définir les critères permettant de mesurer au mieux cette efficacité (3.1). Les études existantes montrent alors qu'une affectation fondée sur des règles statistiques est généralement supérieure à celle réalisée spontanément par les agents du SPE (3.2).

3.1 Critères d'efficacité des programmes actifs d'emploi

Prédire l'efficacité d'une mesure d'emploi pour un individu donné est une opération complexe. Il est nécessaire de contrôler l'existence d'un biais de sélection à l'entrée des programmes, de tenir compte de l'effet de ces derniers sur la stabilité de l'emploi retrouvé, et enfin de réaliser une analyse coût-bénéfice de l'ensemble du dispositif. La question est d'autant plus importante que les dispositifs d'aide au reclassement sont multiples, et que leur effet sur le retour à l'emploi peut varier considérablement selon les publics concernés (Brodaty, Crépon et Fougère, 2001; Sianesi, 2002). Les agents chargés du suivi et de l'orientation des chômeurs sont en pratique confrontés à de multiples possibilités lorsqu'ils décident d'affecter un individu à un programme actif d'emploi (OCDE, 2005).

La question centrale de l'évaluation est le contrôle des biais de sélectivité à l'entrée des programmes. L'évaluation des dépenses de formation, par exemple, pose un problème méthodologique tenant à la difficulté d'identifier l'impact spécifique de telles mesures. En particulier, il est possible que ce soient les individus les plus efficaces qui postulent et sont acceptés dans les programmes de formation. Dans ce cas, on observera que les individus bénéficiant d'une formation ont de meilleures performances que les autres (un meilleur taux de retour à l'emploi par exemple), même si la formation n'a en rien amélioré l'efficacité de ses bénéficiaires. Pour cette raison, comparer les résultats des individus traités et des individus non traités est insuffisant pour conclure sur l'effet *spécifique* d'une mesure d'emploi. La littérature économétrique a largement décliné les méthodes permettant d'évaluer cet effet, défini le plus souvent comme la différence entre la performance d'un individu traité, et le "contrefactuel", c'est-à-dire la performance du même individu s'il n'avait pas eu accès à la mesure⁸. Évaluer l'efficacité des services de placement nécessite de fixer des critères de performances fondés sur l'effet spécifique des mesures, afin d'éviter que les agents du locaux du SPE ne soient portés à sélectionner dans les programmes les individus les plus employables. Par ailleurs, de nombreuses études n'évaluent l'efficacité de programmes actifs qu'à l'aune de leur effet sur la durée du chômage. L'impact des mesures de reclassement sur la stabilité de l'emploi retrouvé est rarement analysé. Or il est possible que certaines mesures contribuent plutôt à augmenter la durée de l'emploi subséquent qu'à réduire la durée du chômage. Évaluant les effets des mesures d'accompagnement des chômeurs dans le cadre du PARE, Crépon, Dejemppe et Gurgand (2005), trouvent ainsi que l'effet principal de telles mesures est de diminuer la récurrence du chômage. Toute évaluation devrait prendre en compte cet aspect, et au-delà, opérer une analyse coût-bénéfice des programmes actifs. Dans ses *Perspectives de l'emploi*, l'OCDE (2005) suggère d'utiliser un critère consistant à maximiser la formule $B + tW$, où B

représente l'économie réalisée sur le versement des prestations du fait de l'accès à l'emploi, t le taux d'imposition des salaires et W le niveau des salaires. Cette formule mesure la valeur, pour la collectivité, des transitions du chômage vers l'emploi. Un programme efficace doit accroître cette valeur, relativement à l'absence de programme et compte tenu du coût du programme. Comme on va le voir, peu d'études empiriques évaluent l'efficacité des services d'emploi à l'aune de ce critère.

3.2 L'efficacité du SPE dans l'affectation aux programmes: la supériorité des méthodes de profilage

Parallèlement à l'estimation des effets spécifiques des différentes mesures d'emploi, il est possible de décrire et d'évaluer le processus même d'affectation à ces mesures. Pour évaluer l'efficacité de ce processus, un critère consiste à comparer l'affectation réalisée par les agents du SPE à une affectation aléatoire, ou bien à une affectation réalisée sur la base de règles statistiques, plus communément qualifiée de profilage. La meilleure affectation est alors celle qui maximise l'effet spécifique du programme, tel que défini précédemment. Même si les études portant sur l'efficacité du SPE dans ce registre sont rares, elles permettent d'établir certains faits robustes.

A partir d'une base de données suisse, Lechner et Smith (2003) ont cherché à savoir si l'affectation des individus à différents dispositifs (contrats aidés, alternance, formation), réalisée par les agents du SPE sur la base des caractéristiques individuelles des chômeurs, était plus efficace qu'une affectation fondée sur des règles statistiques. L'évaluation de Lechner et Smith porte sur le choix de tel ou tel programme, une fois que le principe d'affecter un individu à une mesure d'emploi a été arrêté. En prenant comme indicateur de performance le taux d'emploi un an après le début du programme, ils trouvent que l'affectation opérée par les agents du service public de l'emploi est moins efficace qu'une affectation fondée sur des règles statistiques. Leurs estimations montrent qu'en affectant chaque individu au programme dont l'efficacité prévisible est la plus grande, le taux d'emploi augmenterait de 14 points. A l'inverse, affecter chaque individu au programme le moins efficace pour lui contribuerait à baisser le taux d'emploi de 15.8 points. Lechner et Smith en concluent que les agents du service public de l'emploi pourraient faire beaucoup mieux, mais aussi bien pire. Il convient de noter qu'en Suisse, les agents du service public de l'emploi ont une entrevue mensuelle avec les demandeurs d'emploi dont ils assurent le suivi, soit une fréquence bien supérieure à la majorité des pays de l'OCDE. Aussi leur relative inefficacité en matière de choix d'affectation aux programmes peut-elle sans doute être transposée à d'autres services publics de l'emploi.

D'autres travaux établissent que l'intervention des agents du SPE peut détériorer les perspectives d'emploi des chômeurs par rapport à une affectation statistique. Alors que l'étude de Lechner et Smith (2003) portait sur la décision d'affectation à différents programmes alternatifs, Plesca et Smith (2000) examinent l'effet des décisions des agents du service public de l'emploi concernant la participation aux programmes elle-même, c'est-à-dire la décision de donner à un candidat l'accès à un programme,

plutôt que de lui refuser cet accès. En utilisant des données expérimentales issues du *National Job Training Partnership Act Study*, ils montrent que remplacer les agents par des règles statistiques fondées sur les effets prévisibles du programme améliorerait les taux d'emploi de quelques points de pourcentage. De son côté, Frölich (2001) applique des méthodes d'affectation statistique à un panel de données suédoises et trouve que leur efficacité est largement supérieure à l'affectation réalisée par les agents du SPE.

Les résultats obtenus par Bell et Orr (2002) pour les Etats-Unis sont encore plus négatifs quant à l'efficacité du SPE. Bell et Orr décrivent une étude dans laquelle des agents du SPE sont interrogés sur les candidates à un programme de formation des mères de familles au métier d'aide médicale à domicile (*AFCD Homemaker-Home Health Program*). Les agents sont chargés de dire, avant un processus de choix aléatoire, quelles candidates bénéficieraient selon eux le plus du programme. En comparant l'effet du traitement pour l'échantillon aléatoire et l'effet potentiel pour l'échantillon issu des choix des agents du SPE, Bell et Orr trouvent que ces derniers sont dans l'incapacité de distinguer les individus les mieux à même de bénéficier du programme.

Toutefois, prédire la propension d'un individu à tirer bénéfice d'un programme actif peut réclamer un grand nombre d'informations, qui ne figurent pas nécessairement dans les données. Berger, Black et Smith (2000) ont montré que le choix de ces variables de prédiction est crucial, et qu'une majorité des systèmes de profilage existant aux Etats-Unis estimaient mal la propension individuelle à bénéficier du traitement. Berger, Black et Smith (2000) étudient le système de profilage en place dans l'Etat du Kentucky, qui utilise comme variable de sélection la probabilité individuelle d'épuiser ses droits à indemnisation. Les individus dont la probabilité est la plus forte sont orientés de manière obligatoire vers des programmes actifs après un certain temps passé en indemnisation. Berger et *al.* montrent que, dans le cas du Kentucky, prédire la probabilité d'épuiser ses droits est possible, mais que ceci réclame plus d'informations individuelles que n'en contiennent la plupart des systèmes de profilage existants. En outre, même si la variable de sélection est correctement prédite par le modèle, elle n'affiche pas de lien systématique avec l'effet du traitement.

En définitive, il semble que les systèmes de profilage puissent accroître le rendement des programmes par rapport à une affectation réalisée par les agents du SPE, à condition que les données disponibles pour sélectionner les individus sur la base de leurs caractéristiques individuelles soient suffisamment riches.

Il convient cependant de noter que les études précédentes ne portent que sur une partie de l'activité des agents du service public de l'emploi : la décision d'affectation à un programme. Le fait que leur efficacité en la matière soit inférieure à celle d'une affectation automatique fondée sur des règles statistiques de ciblage ne préjuge pas de leur apport dans d'autres domaines : suivi des chômeurs, encouragements, prise de contact avec les employeurs, etc. Il reste que le risque d'une inefficacité inhérente aux agents n'est pas à écarter. Une question importante, à ce stade, est donc de savoir si un

système d'incitations financières est susceptible d'améliorer l'efficacité des agents du SPE, ou bien celle d'opérateurs privés, dans les stratégies d'affectation aux programmes.

4. L'efficacité des incitations financières adressées aux opérateurs publics et privés

La section précédente a montré que les actions de reclassement décidées par les agents du SPE pouvaient être améliorées par le recours au profilage. Un autre moyen pour améliorer les perspectives de reclassement des chômeurs consiste à faire appel à des prestataires privés, afin de les mettre en concurrence avec le service public en charge du placement. Certains pays, tels que l'Australie, les Pays-Bas, ou la Grande-Bretagne, se sont engagés résolument dans cette voie dans les années récentes, tandis qu'en France, le recours aux prestataires privé en est encore au stade expérimental. La section (4.1) évoque les arguments en faveur du recours aux prestataires privés, ainsi que les évaluations des dispositifs existants. Le propos se concentre sur les deux pays pour lesquels de tels travaux d'évaluation sont disponibles à l'heure actuelle: l'Australie et la Grande-Bretagne.

Une option alternative, consisterait à mettre en place un système d'incitations financières *au sein même du SPE*. Dans ce cadre les services chargés du placement reçoivent des gratifications sous forme de primes dès lors qu'ils atteignent des objectifs préalablement définis. Dans le cas français, ces mesures pourraient s'inscrire dans la convention de partenariat entre l'Unédic et l'ANPE. De tels dispositifs d'incitation sont moins développés en Europe qu'aux Etats-Unis, où ils ont donné lieu à de nombreuses évaluations. En particulier, les Etats-Unis ont mis en place dès 1982 un programme fédéral de formation pour les individus défavorisés : le *Job Training Partnership Act* (JTPA). La section (4.2) expose le cadre théorique de telles incitations, ainsi que les évaluations existantes du JTPA.

4.1 Le recours à des prestataires privés

Une piste pour améliorer les perspectives de reclassement des chômeurs consiste à faire appel à des prestataires externes. En France, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale a mis fin au monopole de l'activité de placement, jusqu'alors théoriquement confiée à l'ANPE, en permettant désormais à des opérateurs privés d'exercer cette activité. Le rapport Balmary (2004) souligne que le recours aux opérateurs externes par le service public de l'emploi est un phénomène « massif et protéiforme ». Il estime que plus de 700 millions d'euros ont été injectés par le service public de l'emploi pour financer des opérations menées par des sous-traitants pour la mise en oeuvre de la politique active de l'emploi en 2002. À titre de comparaison, la dotation de l'ANPE pour la même année était de 1,2 milliard d'euros.

Le recours à des opérateurs privés pour assurer le reclassement des chômeurs est une tendance lourde dans les pays de l'OCDE⁹. En particulier, l'Australie, la Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont

mis en place ce type de dispositif sur une grande échelle à la fin des années 90. Sauf omission, il semble toutefois que seules les expériences britannique et australienne aient jusqu'à présent fait l'objet d'une évaluation approfondie. Après avoir résumé les arguments théoriques en faveur du recours aux opérateurs externes, on se concentrera donc sur ces deux cas¹⁰.

4.1.1 Analyse théorique du recours aux opérateurs privés

Dans quelles conditions le service de placement des chômeurs peut-il être assuré plus efficacement par des opérateurs privés que par l'Etat ? Plusieurs arguments justifient l'existence d'opérateurs privés sur ce marché (Bruttel, 2005). Tout d'abord, la technologie propre aux services de placement n'est pas excessivement coûteuse. Des pays comme l'Australie et les Pays-Bas ont montré que le savoir-faire en matière de reclassement des individus les moins qualifiés peut être acquis dans un laps de temps assez court. Cependant, Hart et al. (1997) affirment que les services publics peuvent être fournis par des opérateurs privés seulement si les obligations contractuelles sont définies de manière suffisamment précise, et si leur réalisation peut faire l'objet de vérification.

La question de savoir si les opérateurs privés sont plus efficaces que le service public renvoie donc à la gestion contractuelle des prestations, dans le cadre d'une relation principal-agent classique. Il est nécessaire, d'une part, de sélectionner les prestataires sur des critères autres qu'un prix forfaitaire pour la prestation, ce afin d'éviter des phénomènes de sélection adverse, qui mèneraient à choisir les prestataires offrant les prix et la qualité de service les plus bas. Il s'agit, d'autre part, de mettre en place un engagement contractuel propre à réduire l'aléa moral. Il est en effet possible qu'une fois le contrat signé, les prestataires n'investissent pas suffisamment de ressources pour assurer le placement des chômeurs, dans la mesure où cet effort est difficilement observable par le principal. Dans le cadre de la prise en charge des services de placement, la réduction de l'aléa moral passe par un mécanisme: d'incitation: des primes doivent être versées aux prestataires, qui soient proportionnelles à la rapidité du reclassement et à la stabilité de l'emploi retrouvé. Comme on va le voir, l'externalisation du placement en Australie et en Grande-Bretagne répond à ces critères.

4.1.2 Nature des dispositifs

Le réseau Job Network en Australie

L'Australie a recours depuis 1998 à des opérateurs privés pour reclasser les chômeurs, dans le cadre du réseau Job Network. Le service d'indemnisation des chômeurs (*Centerlink*) procède à un profilage de ces derniers et les adresse à des contractants privés, recrutés pour une durée usuelle de trois ans. La sélection des opérateurs repose sur deux critères : la capacité à produire le service et la capacité à atteindre des résultats, fonction des performances passées mesurées par les taux de reprise

d'emploi des chômeurs accompagnés. Trois services distincts sont prodigués aux demandeurs d'emploi: i) une mise en relation avec des employeurs potentiels; ii) une assistance à la recherche d'emploi; iii) un service d'assistance intensive pour les chômeurs les plus en difficulté. Ce dernier service a été généralisé en 2003 pour les chômeurs de plus d'un an.

Le paiement des opérateurs comporte deux éléments : le premier dépend du service délivré (environ 40% de la rémunération moyenne); le second dépend des résultats obtenus par l'opérateur (les 60% restants). Un résultat positif correspond, pour un individu donné, à une réduction de 100% des allocations chômage. Compte tenu des règles d'indemnisation en vigueur, ceci implique une durée d'emploi minimum de 18 heures par semaine. Afin d'éviter que les actions de reclassement ne privilégient des emplois trop précaires, ou des postes mal adaptés sur lesquels les individus reclassés n'iraient pas au terme de leur période d'essai, une première somme est versée si la réduction des allocations est toujours effective 13 semaines après la sortie du chômage; une seconde somme est versée après 26 semaines d'emploi. Par ailleurs, ces sommes croissent avec la durée du chômage subie par le demandeur d'emploi, ou avec leur risque de chômage de longue durée, simulé par le SPE. Le Tableau 2 montre que la rémunération des prestataires est de nature à prévenir les effets d'écrémage: le reclassement des individus les moins employables est bien plus rentable que celui des chômeurs de courte durée. S'agissant du paiement après 13 semaines, les sommes perçues pour le reclassement des chômeurs de plus de 36 mois sont 8 fois plus élevées que celles perçues pour les individus au chômage depuis moins d'un an.

Tableau 2. Structure de rémunération des prestataires dans le *Job Network*

Durée de chômage de l'individu à l'entrée dans le dispositif (en mois)	Paiement après 13 semaines en cas de résultat	Paiement après 26 semaines
4-12	363 €	
13-24	1089 €	545 €
25-36 ou fort risque de chômage de longue durée	2198 €	1089 €
36 et plus	2904 €	1452 €

Source: *Department of Work Relations, Australie*. Les résultats sont définis comme une réduction des allocations chômage de 100 %.

Les "Employment Zones" en Grande-Bretagne

Les *Employment Zones* ont été mises en place en avril 2000. La spécificité du système d'externalisation britannique tient à ce qu'il cible des zones d'emploi particulières, caractérisées par de forts taux de chômage, et s'adresse exclusivement aux chômeurs de longue durée. Pour ces derniers, la procédure a un caractère obligatoire, sous peine de perdre une partie des droits à l'indemnisation chômage. En pratique, les services publics de l'emploi (*Jobcenters*) adressent les individus qui ont

connu au moins 18 mois de chômage sur les 21 derniers mois à des opérateurs privés, recrutés sur contrat pour une période variant de 5 à 7 ans. Il existe deux types de zones dans le dispositif. Dans le premier, un contractant unique délivre des services à tous les demandeurs d'emploi concernés. Dans le second, jusqu'à quatre contractants se voient attribuer une part de marché fixée au préalable. La procédure d'accompagnement comporte trois phases. Durant la première (4 semaines), l'opérateur et le demandeur d'emploi décident d'un plan d'action; au cours de la seconde période (26 semaines), l'opérateur prend en charge le DE intégralement, en lui versant notamment ses allocations chômage; au terme de ces 26 semaines, le DE, même s'il n'a pas épuisé ses droits aux allocations, retourne au *Jobcenter* et ne redevient éligible à une période d'accompagnement par un opérateur privé qu'après 18 mois de chômage. Toutefois, durant les 22 semaines qui suivent la fin de la seconde phase, l'opérateur peut rester en contact avec le demandeur d'emploi et réclamer un paiement en cas de reclassement. Pour être considéré comme effectif, ce dernier implique une durée d'emploi hebdomadaire de 16 heures au moins.

La rémunération des opérateurs des *Employment Zones* repose sur quatre composantes: i) une somme fixe est versée lors de la prise en charge du DE, en contrepartie de l'assistance fournie lors de la phase 1; ii) au début de la phase 2, qui constitue le cœur de l'action d'accompagnement, l'opérateur reçoit l'équivalent de 21 semaines d'indemnités pour le chômeur considéré: si un reclassement intervient avant la fin de cette période, l'opérateur conserve le solde des indemnités; iii) une somme forfaitaire est versée lors du placement éventuel; iv) une somme supplémentaire est versée si l'individu se trouve toujours en emploi après 13 semaines. Le Tableau 3 récapitule la structure du système de paiement des opérateurs. Comme dans le cas australien, on constate qu'une part significative de la rémunération repose sur les résultats obtenus en termes de rapidité du retour à l'emploi. S'agissant de la phase 2, l'organisme de placement peut retirer un bénéfice de 2282 euros si le demandeur d'emploi est reclassé immédiatement, mais peut en revanche avoir à déboursier 543 euros si le reclassement n'intervient qu'après 26 semaines. L'autre élément marquant tient au fait que la prime à la stabilité de l'emploi, versée 13 semaines après le reclassement, est toujours supérieure à 50 % de la rémunération totale, et peut représenter jusqu'à 90 % de cette dernière.

Tableau 3. Structure de la rémunération des prestataires dans les *Employment Zones*

<i>Chiffres en euros</i>	Bénéfice en cas de placement après un jour en phase 2	Bénéfice en cas de placement après 21 semaines en phase 2	Bénéfice en cas de placement après 26 semaines en phase 2
Phase 1	450 (5,7%)	450 (8,1%)	450 (9,0%)
Phase 2	2282 (29,1%)	0 (0,0%)	-543 (-10,8%)
Indemnité de placement	600 (7,7%)	600 (10,8%)	600 (12,0%)
Prime après 13 semaines	4500 (57,5 %)	4500 (81,1%)	4500 (89,9%)
Bénéfice total	7832 (100,0%)	5550 (100,0%)	5007 (100,0%)

Source: *Department for Work and Pensions*

4.1.3 Effets de l'externalisation

Les évaluations des systèmes de reclassement privés sont rares, et les dispositifs souvent trop récents pour établir des résultats robustes concernant l'effet des prestations sur la durabilité des emplois retrouvés. En Australie, une évaluation du réseau *Job Network* a été menée par les services du Ministère de l'Emploi Local (DEWRSB, 2001). Elle repose sur une comparaison entre des individus traités et un groupe de contrôle constitué en choisissant des individus éligibles au dispositif, mais non traités, dont les caractéristiques sont similaires à celle des traités. Pour produire des estimations non biaisées par les effets de sélection dans l'accès au traitement, une telle méthode, généralement désignée par le terme de "matching", suppose d'apparier les individus du groupe de traitement et du groupe de contrôle sur la base d'un nombre important de caractéristiques individuelles observables (Rosenbaum et Rubin, 1985). Dans l'évaluation menée par les services australiens de l'emploi, l'appariement n'est fait que sur la base du sexe, de l'âge, et de la durée du droit à indemnisation, ce qui incite à relativiser fortement la portée des résultats obtenus. Il apparaît ainsi que les chômeurs ayant bénéficié du service d'"assistance intensive" avaient, un mois après être sortis du dispositif, une probabilité d'être "hors-allocations" de 18 points supérieure à celle du groupe de contrôle. L'écart de probabilité tombe à 6 points cinq mois après la fin du programme.

En Grande-Bretagne une évaluation plus approfondie a pu être menée, qui exploite le fait que les *Employment Zones* n'ont pas été mises en place sur tout le territoire. Ceci constitue une source de variabilité permettant d'estimer l'effet de l'intervention des prestataires privés, relativement à une absence d'intervention. En particulier, l'étude de Hales et al. (2003) est basée sur la comparaison d'une cohorte de participants aux *Employment Zones* et d'un groupe de demandeurs d'emploi aux caractéristiques similaires appartenant à d'autres régions. Hales et al. (2003) trouvent que la probabilité d'un individu du groupe de traitement de retrouver un emploi représentant plus de 16 heures de travail par semaine est d'environ 10 points supérieure à celle du groupe de contrôle. Ces résultats sont confirmés par Hasluck et al. (2003), qui analysent les sorties du chômage entre 1996 et 2001 et introduisent une variable dichotomique pour quantifier l'effet des *Employment Zones*. Hasluck et al. comparent les taux de reprise d'emploi dans ces dernières et dans les régions de contrôle. Pour les individus qui étaient au chômage depuis 18 mois ou plus au début du dispositif (en avril 2000), l'effet net des *Employment Zones* sur la probabilité de retour à l'emploi est de 14 points. Pour les individus qui étaient au chômage depuis moins de 18 mois en avril 2000, et qui ont donc bénéficié du dispositif plus tard, l'écart entre le groupe de traitement et le groupe de contrôle est encore plus important: 32 points. Il semble ainsi que les *Employment Zones* bénéficient plus aux chômeurs de durée relativement courte. Par ailleurs, Hasluck et al. trouvent que les participants aux *Employment Zones* ont une probabilité plus faible de retourner au chômage. Même si ces résultats doivent être pris

avec précaution dans la mesure où les données exploitées par Hasluck et *al.* ne couvrent le dispositif des *Employment Zones* que sur une durée relativement courte (18 mois), il semble que le recours à des prestataires privés puisse améliorer significativement les perspectives d'emploi des individus qui bénéficient de ces services.

4.1.4 Conclusion sur les conditions d'efficacité du recours aux opérateurs privés: l'expérience Ingéus en France

Même si les évaluations des expériences d'externalisation restent rares, les résultats existants semblent indiquer que le recours à des prestataires privés tend à améliorer les perspectives de reclassement des chômeurs. A cet égard, les évaluations faites du système des *Employment Zones* constituent le socle le plus convaincant, dans la mesure où ces dernières ont été mises en place sur une partie seulement du territoire, reproduisant ainsi les conditions d'une expérimentation sociale à grande échelle, et permettant de contrôler en grande partie les effets de la sélectivité à l'entrée des dispositifs. Il est désormais bien connu que de telles expérimentations posent des problèmes méthodologiques dès lors que la participation au dispositif peut être refusée par l'individu éligible. Comparer la situation des traités et des non traités implique alors de distinguer, parmi ces derniers, les individus ayant été exclus arbitrairement du dispositif de ceux ayant refusé d'y participer. Cette hétérogénéité est source de biais dans l'estimation de l'effet du traitement (Heckman *et al.*, 1999). Toutefois, dans le cas des *Employment Zones*, le caractère obligatoire du dispositif réduit ce risque.

L'autre enseignement majeur des expériences menées à l'étranger réside dans la nécessité de "profilier" les demandeurs d'emploi, en fonction de leur risque de chômage de longue durée. Ce profilage, opéré par les agents du service public de l'emploi, permet de moduler la rémunération des prestataires en fonction des caractéristiques des individus reclassés, et ainsi de limiter les effets d'écrémage. Toutefois les techniques de profilage ne permettent de prédire qu'imparfaitement les perspectives individuelles de reclassement, et supposent un grand nombre d'informations sur les demandeurs d'emploi, lesquelles ne figurent pas toujours dans les fichiers administratifs. Il est ainsi possible que les tarifs adoptés ne rémunèrent pas correctement les efforts déployés par les prestataires pour reclasser les chômeurs, entraînant la persistance d'effets d'écrémage. L'existence de tarifs non linéaires fondés sur des effets de seuil permettrait de résoudre ce problème: il s'agirait, par exemple, de fournir une prime au prestataire à partir d'un nombre préalablement défini de placements, sans lier le montant de cette prime aux caractéristiques des individus reclassés.

Enfin, pour éviter que les prestataires n'orientent les demandeurs d'emploi vers des emplois précaires, ou mal adaptés à leur qualification, il est possible d'indexer la rémunération sur la stabilité de l'emploi. Il apparaît, de ce point de vue que les caps de 13 et 26 semaines se sont imposés à l'échelle internationale comme des bornes raisonnables pour juger de cette stabilité (OCDE, 2005).

En France, l'Unédic et l'ANPE ont confié, à titre expérimental, la prise en charge de certains demandeurs d'emploi indemnisés à des prestataires extérieurs, généralement privés. En particulier, Ingéus, entreprise d'origine australienne, prend en charge environ 300 DE par mois sur deux sites, Rouen et Lille. L'expérience commencée en février 2005 doit durer jusqu'en décembre 2006. L'accompagnement des DE dure au maximum 10 mois et le suivi dans l'emploi retrouvé, 7 mois. Le cadre de l'expérience semble répondre aux critères d'efficacité énoncés plus haut. En principe, l'Unédic et l'ANPE confient à Ingéus des demandeurs d'emploi sélectionnés sur la base d'un ensemble de caractéristiques qui les prédisposent au chômage de longue durée, ce qui est de nature à limiter les effets d'écrémage. Chaque DE est confié à un référent unique qu'il rencontre au moins une fois par semaine. Les référents ont en charge 50 personnes en moyenne. Par ailleurs, Ingéus est rémunéré en fonction des résultats obtenus: accès à l'emploi, stabilité de l'emploi. Le coût maximum par DE, supporté par l'Unédic, est de 4300 euros pour une personne de moins de 50 ans et de 6000 euros pour une personne de plus de 50 ans. Toutefois, il faut remarquer qu'une part importante du financement ne dépend pas des résultats (65 % du financement total pour les moins de 50 ans, 50 % pour les plus de 50 ans), comme le résume le Tableau 4. De ce point de vue, le cadre proposé par le SPE français apparaît moins incitatif que les dispositifs britannique et australien.

Tableau 4. Structure de rémunération du prestataires dans le cadre de l'expérimentation Ingéus

	Allocataire de moins de 50 ans	Allocataire de plus de 50 ans
Allocataire pris en charge par le prestataire	2 800 euros	3 000 euros
Allocataire accédant à l'emploi	300 euros	600 euros
Allocataire atteignant 13 semaines d'emploi continu	600 euros	1 200 euros
Allocataire atteignant 7 mois d'emploi continu	600 euros	1 200 euros
Soit au maximum et par allocataire	4 300 euros	6 000 euros

Source: *Unédic*

4.2 Les incitations financières au reclassement dans le cadre du SPE : justification théorique et évaluation dans le cadre du JTPA

4.2.1 Nature du dispositif et analyse théorique

Les Etats-Unis ont mis en place dès 1982 un programme fédéral de formation pour les individus défavorisés : le *Job Training Partnership Act* (JTPA), devenu en 1998 le *Workforce*

Investment Act (WIA). Dans le cadre du JTPA, le gouvernement fédéral a la charge du financement, et fixe les grandes lignes du programme. En revanche, l'administration de celui-ci est du ressort des Etats, et la gestion opérationnelle incombe à des entités locales, ou *Service Delivery Areas* (SDA) : en pratique des cantons ou des municipalités. Les SDA peuvent en outre faire appel à des contractants, associatifs ou privés, et jouent le rôle de l'organisme d'accompagnement, tel que défini précédemment. L'originalité du JTPA réside dans un système de gestion de la performance des SDA. Au nombre de 620, celles-ci sont dotées d'un monopole géographique en matière de placement, et 6 % du budget du JTPA sont consacrés à récompenser les SDA dont les participants aux programmes de formation atteignent ou dépassent les critères de performance fixés par le gouvernement.

Comme l'indique Marschke (2003), le JTPA établit une relation principal-agent classique, dans laquelle le gouvernement, en charge du financement des actions de formation, doit mettre en place les incitations nécessaires pour améliorer l'efficacité des acteurs locaux - les SDA. Contrôler les actions des SDA nécessite d'établir des critères de performance qui coïncident avec les objectifs du principal. Mais la difficulté réside dans le choix des objectifs à assigner aux services locaux de l'emploi. Comme le note Dixit (2002), identifier les objectifs de programmes d'envergure nationale est souvent complexe, et même lorsque ces objectifs sont clairs, ils peuvent n'être pas partagés par l'ensemble des acteurs locaux. Dans le cas du JTPA, les objectifs assignés aux SDA sont de deux ordres: 1) donner aux individus les moins susceptibles d'être formés un accès prioritaire aux programmes ¹¹; 2) maximiser le rendement de la formation, c'est-à-dire son effet sur le retour à l'emploi et le revenu des formés. Le premier objectif est relativement aisé à contrôler, puisqu'il nécessite uniquement d'évaluer la probabilité de passer en formation d'un individu donné, en fonction de ses caractéristiques individuelles. En revanche, le second objectif pose un problème méthodologique délicat, tenant à la difficulté d'évaluer l'effet spécifique de la formation, une fois contrôlés les biais de sélectivité à l'entrée des programmes (voir section précédente).

Dans la réalité, le critère d'efficacité le plus important des programmes d'emploi est leur effet sur le taux d'emploi et les revenus à long terme. Dans le cadre du JTPA, les résultats en question correspondent aux niveaux d'emploi et de revenu des seuls individus *ayant participé au programme* (Marschke, 2003). Dans le WIA, une partie des récompenses accordées aux SDA, devenues les WIB (*Workforce Investment Boards*), est liée à la *variation* de revenu suite au programme. Or même cette approche ne permet pas de contrôler les effets de la sélection à l'entrée des programmes, et de récompenser les agents sur la base du gain réalisé par les chômeurs indépendamment de leurs caractéristiques individuelles. Finalement, le principal enseignement du JTPA réside sans doute dans la difficulté à établir des critères de performance qui tiennent compte de l'effet net des programmes.

4.2.2 Les effets des incitations en l'absence d'évaluation : l'"écrémage" des participants.

Le choix d'indicateurs de performance ne tenant pas compte de l'effet spécifique du programme est susceptible d'inciter les agents du service public de l'emploi à « écrémer » les participants, c'est-à-dire à sélectionner les chômeurs les plus employables. Plusieurs études ont cherché à identifier de tels effets de sélection à l'entrée des programmes de formation du JTPA. La question essentielle posée par cette littérature est la suivante: les participants ont-ils des caractéristiques rendant probable leur retour à l'emploi, indépendamment du programme ? Dans leur revue de littérature sur les évaluations du JTPA, Barnow et Smith (2004) notent que le système n'a pas eu pour effet de motiver les agents en charge de l'orientation des chômeurs au niveau local à améliorer l'impact de la participation aux programmes de formation. Au contraire, les incitations mises en place semblent avoir eu pour effet de renforcer l'écrémage, ce qui est confirmé par plusieurs évaluations.

Anderson et *al.* (1993) comparent les caractéristiques de participants au JTPA dans le Tennessee en 1987 à celles d'individus du même Etat, éligibles au programme, y ayant participé ou non. Ils mettent en évidence un effet d'écrémage, en montrant que si les individus éligibles avaient participé de façon aléatoire au programme, leur taux de retour à l'emploi serait de 61.6 %, contre 70.7 % pour les individus ayant effectivement participé au programme. Ceci suggère que les individus les plus capables ont été orientés vers le programme, tandis d'autres en étaient privés. La limite de l'approche de Anderson et *al.* (1993) tient à ce que les auteurs ne distinguent pas l'auto-sélection des individus à l'entrée du programme de la sélection opérée par les agents du service public de l'emploi. Or il apparaît que les règles d'éligibilité du JTPA sont assez souples (Devine et Heckman, 1996), et que parmi les individus ayant droit au programme, nombreux sont ceux qui s'en tiennent à l'écart pour des raisons personnelles. Cette intuition est confirmée par Heckman et Smith (2004), qui décomposent le processus de participation au JTPA en quatre phases : éligibilité, information sur l'existence du programme, candidature et participation. Heckman et Smith examinent les déterminants susceptibles de faire passer l'individu d'une étape à l'autre. Ils montrent que parmi les individus éligibles, les différences entre ceux qui participent au programme et ceux qui n'y participent pas s'expliquent essentiellement par une sélection à des stades où le service public de l'emploi n'intervient pas. Ainsi, les individus qui n'ont pas terminé le cycle de l'enseignement secondaire ont une probabilité moindre de franchir toutes les étapes du processus, mais c'est la seconde, la prise d'information, qui constitue l'obstacle le plus important. Ceci suggère que, même si l'effet d'écrémage est réel, comparer les résultats de la population des éligibles dans son ensemble à celle des participants peut conduire à le surestimer.

Cependant, l'existence d'un écrémage à l'entrée des programmes de formation ne signifie pas nécessairement que l'action du service public de l'emploi soit inefficace. Si l'écrémage conduit à sélectionner les individus pour lesquels l'effet propre du programme est le plus fort, l'intervention du service public de l'emploi peut être considérée comme efficace. Un certain nombre de travaux ont examiné les effets de l'écrémage en déterminant le sens de la relation entre le résultat des individus traités, et l'effet propre de la participation. Si l'impact du programme croît avec le résultat des traités,

cela signifie que l'affectation tend à privilégier les individus qui bénéficient le plus du programme. A l'inverse, si la relation est négative, l'écrémage est alors inefficace, qui mène à sélectionner les individus pour lesquels l'effet du programme est moindre. Une manière courante d'identifier l'effet de l'écrémage consiste à examiner la relation entre une variable de performance -positivement corrélée avec la variable de résultat-, et une mesure de l'impact du programme. Les études portant sur le JTPA qui empruntent cette démarche concluent généralement à un effet nul, voire légèrement négatif de l'écrémage (Cragg, 1997 ; Barnow, 1999 ; Heckman, Heinrich et Smith, 2002).

En résumé, les évaluations existantes du JTPA tendent à montrer que les incitations financières fournies aux agents locaux du service public de l'emploi sont contre-productives, du point de vue de l'équité (elles contribuent à écarter les individus les plus vulnérables des programmes de formation), comme de l'efficacité (elles contribuent à sélectionner les individus pour lesquels l'effet net de la formation est moindre).

Au final, la mise en œuvre d'un système d'incitations au sein même du SPE apparaît donc délicate, d'une part parce que les critères d'efficacité du service public de l'emploi, lorsqu'ils existent, sont l'objet de compromis politiques qui peuvent aboutir à des objectifs différents, voire contradictoires (Heckman *et al.*, 1997) ; d'autre part parce qu'il est nécessaire de prendre en compte les stratégies des acteurs locaux face aux incitations mises en place.

5. La modification des règles de l'indemnisation du chômage

5.1 Effets théoriques de modifications dans les paramètres de l'indemnisation chômage

Au-delà des contraintes financières pesant sur le régime d'assurance chômage, la modification des paramètres de l'indemnisation peut se justifier afin d'arbitrer au mieux entre l'objectif d'assurance, qui suppose de fournir un revenu suffisant aux individus pour éviter une chute de leur niveau de consommation, et l'objectif d'incitation à la recherche d'emploi. Cette section présente les résultats d'études empiriques ayant cherché à évaluer les effets de changements dans le taux de remplacement, dans la durée de l'indemnisation ou dans le profil temporel de cette dernière (continuité ou discontinuité des bénéficiaires). Ce dernier point est particulièrement important dans le cadre du SPE français, puisque l'introduction du PARE en 2001 a rétabli un profil constant des allocations chômage.

Les effets de modifications dans les paramètres de l'indemnisation du chômage (taux de remplacement, durée de l'indemnisation, constance ou dégressivité des allocations) ont été présentés pour la première fois par Mortensen (1977). Son modèle décrit un chômeur engagé dans une recherche d'emploi avec pour objectif la maximisation de son revenu (ou de son utilité) intertemporel. La durée des allocations est fixe, et des salaires sont tirés par le chômeur de manière séquentielle dans une distribution stationnaire connue de lui. Le tirage d'un salaire égal ou supérieur à son salaire de réservation mène le chômeur à accepter l'offre d'emploi.

Les principales implications du modèle sont les suivantes: i) le salaire de réservation du chômeur baisse à l'approche de la fin du droit à indemnisation, et, en conséquence, le taux de sortie vers l'emploi augmente tout au long de la période de chômage indemnisé; ii) une augmentation du montant des allocations diminue le taux de sortie des chômeurs indemnisés, mais *accroît* celui des chômeurs non éligibles en rendant plus attractive la reconstitution des droits, et donc l'obtention d'un emploi. De nombreuses études empiriques ont cherché à vérifier les prédictions du modèle de Mortensen.

5.2 Les effets de modifications du taux de remplacement

Les études sur données longitudinales mettent le plus souvent en évidence une élasticité positive de la durée du chômage à l'augmentation du taux de remplacement. L'ampleur de cet effet est relativement faible, et dépend en outre de la durée du chômage. Van den Berg (1990) estime ainsi qu'une hausse de 10 % des indemnités chômage au bout de deux ans augmenterait la durée du chômage de l'ordre de cinq semaines (contre une semaine si la hausse a lieu au cours de la première année de chômage). Nickell (1979) parvient cependant à un résultat opposé. Dans leur revue de littérature, Layard *et al.* (1991) relèvent que l'élasticité de la durée du chômage à une modification des indemnités varie selon les études entre 0.2 et 0.9. Globalement, les évaluations existantes concluent donc à un effet significatif, bien que variable, du montant de l'allocation chômage sur la durée de ce dernier.

Au plan macroéconomique, Layard *et al.* (1991) trouvent, en utilisant des données en coupe sur 20 pays de l'OCDE, qu'une hausse de 10 % du taux de remplacement augmenterait le taux de chômage de 1,7 %, soit une élasticité de 0,17. Cet ordre de grandeur est confirmé par Scarpetta (1996) qui à l'aide d'un fichier plus important et sur la période 1983-1993 aboutit à un chiffre de 0,13 et, plus récemment, par l'étude de Nickell (1997) sur 20 pays de l'OCDE qui trouve une élasticité de 0,11. Une hausse des allocations chômage aurait ainsi tendance à augmenter le taux de chômage, mais l'ampleur de cet accroissement est relativement faible, et il est en outre possible que ceci traduise une causalité inverse: les indemnités augmenteraient en réponse à la dégradation de la situation sur le marché du travail, afin de préserver le niveau de vie des individus.

5.2 Les effets de modifications de la durée d'indemnisation

Les effets d'une modification de la durée d'indemnisation sont en revanche plus significatifs. Conformément aux prédictions de la théorie de la prospection d'emploi, un allongement de la durée d'indemnisation a généralement pour effet d'accroître la durée du chômage. Les travaux de Moffit (1985) et Katz et Meyer (1990) sur données américaines indiquent qu'un allongement de 10 semaines de la durée potentielle des versements augmenterait la durée du chômage de 1 à 2 semaines. Meyer (1990) montre que la probabilité de sortir du chômage croît beaucoup avant la fin du droit à

indemnisation : cette probabilité augmente de 67 % entre 6 et 2 semaines avant, et de 97 % dans la semaine qui précède la fin du droit. Ces résultats sont similaires à ceux établis par Joutard et Ruggiero (1994) et Prieto (2000) sur données françaises. Ces derniers montrent en outre que l'accélération du retour à l'emploi avant la fin de droit dépend de la qualification des individus. Selon Joutard et Ruggiero, les diplômés ont une probabilité de sortie vers l'emploi inférieure de 58 % à celle des diplômés dans le mois qui précède la fin de droit, alors que l'écart n'est que de 21 % durant le reste de l'épisode de chômage. Ceci traduit le fait que les individus les plus qualifiés sont aussi ceux qui peuvent retrouver des emplois plus facilement, et donc adopter des comportements opportunistes.

Dans la même perspective, Dormont et *al.* (2001) s'intéressent aux effets du passage à la dégressivité des allocations chômage, mis en place en 2001. Ils comparent le comportement des chômeurs avant et après la réforme en exploitant des données administratives sur la période 1989-1996. Ils constatent, à l'instar de Joutard et Ruggiero, une accélération très nette des sorties vers l'emploi des chômeurs de la période 1989-1992 peu avant le 14^e mois de chômage, qui correspond au basculement vers le régime de solidarité, beaucoup moins généreux. Contrairement à Joutard et Ruggiero, Dormont et *al.* tiennent compte la situation conjoncturelle en utilisant un indicateur national de créations nettes d'emplois. Cet indicateur a un impact significatif sur les taux de sortie du chômage, pour les deux sous-échantillons. En stratifiant les chômeurs selon leur salaire de référence, Dormont et *al.* trouvent en outre que les individus à salaire élevé réagissent beaucoup plus fortement au basculement que ceux dont le salaire est faible. Le taux de sortie des premiers augmente de 100% à l'approche de la fin de droit, ce qui correspond à une élasticité de la durée du chômage au montant des allocations comprise entre 1,1 et 1,5. Pour les individus au salaire de référence le moins élevé, cet effet est beaucoup plus faible, voire inexistant.

Plus récemment, Lalive et Zweimüller (2004) ont analysé l'impact sur les taux d'emploi, de chômage et sur la distribution des salaires d'une extension de la durée de l'indemnisation chômage pour les travailleurs autrichiens âgés, dans des zones marquées par la désindustrialisation: le Regional Extended Benefit Program (REBP). Mis en place en 1988 pour répondre à la crise de la métallurgie, le REBP élargit la durée d'indemnisation de 30 à 209 semaines pour les individus satisfaisant les critères suivants : avoir plus de 50 ans; justifier 780 semaines d'emploi dans les 25 années qui précèdent la période de chômage; appartenir à un des 28 districts concernés par le programme; connaître une période de chômage débutant après juin 1988, ou en cours en juin 1988. La méthode d'évaluation consiste à comparer les performances de deux groupes d'individus les 45-49 ans, non concernés par le dispositif, et les 50-54 ans qui bénéficient de ce dernier. L'hypothèse adoptée par Lalive et Zweimüller est que, pour des caractéristiques individuelles similaires (de qualification, de zone d'emploi, par exemple), les individus issus de chacun des deux groupes ont des perspectives d'emploi similaires, et l'écart de leurs performances résulte de l'application du REBP. Les résultats indiquent que la durée de chômage des individus éligibles au REBP est en moyenne 2.5 fois plus longue que celle des individus non-éligibles. L'augmentation moyenne est 7 semaines. Par ailleurs, les éligibles au REBP sortent plus

vers la maladie ou la retraite (25% du total contre 10%). Enfin, le REBP accroît aussi les entrées en chômage, ce qui indique que le dispositif a constitué une incitation au licenciement des travailleurs âgés par les firmes. Ce dernier résultat est conforme à celui établi par Winter-Ebmer (1998) qui analyse les entrées en chômage durant la période et sur les districts concernés par le dispositif et montre que celles-ci sont le plus souvent dues à des licenciements de travailleurs qualifiés pour le REBP.

L'ensemble de ces résultats empiriques suggère que les effets d'une hausse de la durée d'indemnisation vont bien dans le sens prédit par la théorie, et sont sensiblement supérieurs aux effets d'une hausse du taux de remplacement¹².

5.3 Diversifier les instruments : les effets du profil temporel des allocations chômage et d'une taxe sur les salaires

Au-delà de modifications dans le montant des indemnités, les résultats précédents suggèrent que le profil temporel des allocations peut constituer une incitation à la recherche d'emploi. En effet l'organisme qui indemnise le chômage est confronté à un problème d'aléa moral, étant dans l'incapacité de contrôler précisément l'effort de recherche d'emploi des chômeurs indemnisés. C'est la raison pour laquelle nombre de systèmes d'assurance chômage ont adopté un profil d'allocations dégressif dans le temps. Depuis la contribution originelle de Shavell et Weiss (1979), un certain nombre de travaux ont développé des modèles dynamiques de recherche d'emploi démontrant qu'un tel profil dégressif était supérieur en termes de bien-être à un profil constant (Hopenhayn et Nicolini, 1997; Wang et Williamson, 1996).

L'article de Hopenhayn et Nicolini (1997) élargit en outre la gamme des instruments susceptibles d'améliorer l'efficacité du système d'assurance chômage, en introduisant une taxe sur les salaires après le retour à l'emploi. Dans leur modèle les agents sont averse au risque et la probabilité de trouver un emploi d'un chômeur dépend de son effort de recherche, lequel est inobservable par l'organisme indemnisateur. L'épargne et l'emprunt sont exclus par hypothèse, de sorte que le revenu à chaque période égale la consommation. Tous les travailleurs sont identiques, de durée de vie infinie et reçoivent le même salaire, exogène, lorsqu'ils sont embauchés. Une fois employé, il n'est en outre plus possible de connaître le chômage. L'objectif de l'organisme d'assurance consiste à minimiser son budget en respectant une contrainte de participation, c'est-à-dire en fournissant au chômeur un niveau minimum d'utilité intertemporelle. Deux instruments sont à la disposition du principal pour contrôler la consommation de l'agent à chaque date : les allocations chômage et une taxe sur les salaires. Les allocations peuvent varier avec la durée écoulée de la période de chômage, tandis que la taxe dépend de la durée du chômage. La taxe reste constante durant toute la durée de l'emploi, et peut prendre des valeurs négatives, auquel cas elle s'apparente à une prime à l'emploi. Le premier résultat de Hopenhayn et Nicolini est que le niveau des allocations doit décroître au cours de la période de

chômage; le second est que la taxe sur les salaires devrait croître en fonction de la durée de chômage écoulée. L'intuition sous-jacente est que les deux instruments -le profil dégressif des allocations et le profil croissant de la taxe- encouragent la recherche d'emploi en rendant plus coûteuse la prolongation du chômage.

Hopenhayn et Nicolini présentent également des simulations numériques de leur modèle afin d'évaluer les gains en bien-être qu'entraînerait l'adoption par les Etats-Unis du système optimal. Ils trouvent que ces gains sont substantiels : l'économie réalisée par le système d'assurance chômage serait de l'ordre de 30 %. Ceci est dû au fait que l'utilisation du seul profil temporel des allocations –ce qui caractérise le système américain- ne permet pas de contrôler la consommation future des agents, une fois l'emploi retrouvé. De ce point de vue, un système à deux instruments a l'avantage d'améliorer le lissage intertemporel de la consommation. Dans un tel système Hopenhayn et Nicolini montrent que les taux de remplacement optimaux sont extrêmement élevés, passant de 99 % dans la première semaine de chômage à 94 % au bout d'un an de chômage. Le profil optimal en l'absence de taxe sur les salaires passe, lui, de 86 % durant la première semaine à 13 % après un an de chômage. Par ailleurs, la taxe sur les salaires est négative (équivalent donc à une subvention) pour les chômeurs de moins de cinq semaines, tandis qu'elle est de 4,5 %, soit un montant très élevé –compte tenu du fait qu'elle est payée indéfiniment- pour des durées de chômage supérieures à un an.

Si les travaux d'Hopenhayn et Nicolini semblent indiquer que l'introduction d'une taxe sur les salaires, croissant avec la durée du chômage, permettrait une amélioration substantielle du système, leurs résultats doivent cependant être considérés avec prudence, car ils reposent sur des hypothèses relativement restrictives. En particulier, Hopenhayn et Nicolini n'envisagent pas le fait que les caractéristiques du système d'assurance chômage influencent l'effort de recherche des individus *non éligibles*, aussi bien que des individus éligibles. Cet effet dit "d'éligibilité" a sur l'architecture du système des conséquences importantes, mises en évidence par Cahuc et Lehmann (1997). Ces derniers examinent comment le profil temporel des allocations affecte le niveau du chômage d'équilibre dans un modèle où le nombre d'emplois est endogène et où la négociation salariale est menée par des syndicats. Une hypothèse centrale est que seuls les chômeurs de courte durée affectent la formation des salaires. En cas d'échec de la négociation salariale, ce sont les "insiders", c'est-à-dire les salariés concernés par la négociation, qui deviennent chômeurs de courte durée, éligibles à l'assurance chômage. La dégressivité des allocations améliore ainsi la position des "insiders", ce qui accroît la pression salariale et donc le chômage. Dans ce cadre, Cahuc et Lehmann (1997) trouvent qu'un profil constant des allocations engendre un taux de chômage plus faible que la dégressivité.

Une autre limite du modèle d'Hopenhayn et Nicolini réside dans l'hypothèse de salaire fixe. En effet, dans un modèle de recherche d'équilibre, la réponse endogène des salaires aux allocations affecte potentiellement l'architecture du système. Cahuc et Lehmann (2000) calculent les effets en termes de bien-être de différents profils temporels d'allocations chômage, pour les chômeurs de courte et de longue durée, ainsi que pour les salariés. Ils montrent que lorsque l'effort de recherche et les salaires

sont endogènes, un profil dégressif diminue le chômage et améliore le bien-être relativement à un profil constant. Toutefois, du fait de la pression à la hausse sur les salaires, la baisse du chômage est moins forte que dans le cas où les salaires sont exogènes.

Finalement, il ressort de la littérature qui précède que des instruments tels que la dégressivité des allocations ou une taxe sur les salaires peuvent améliorer notablement l'efficacité du système d'assurance chômage, même s'il convient de prendre en compte l'ensemble des canaux –effet d'éligibilité, détermination endogène des salaires- susceptibles d'affecter le chômage d'équilibre.

6. Les sanctions et le contrôle de la recherche d'emploi

Le contrôle de la recherche d'emploi et les mécanismes de sanction constituent des outils relativement nouveaux pour suppléer les dispositifs actifs d'emploi. Depuis le début des années 1990, le contrôle de la recherche d'emploi est allé croissant dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2000). Le contrôle de la recherche d'emploi peut être purement administratif (vérifier par exemple que le DE a bien effectué les démarches qu'il déclare, ou qu'il bénéficie bien du droit à indemnisation), mais aussi plus poussé, jusqu'à inclure l'obligation pour le DE d'accepter des emplois jugés "convenables". Il est généralement le fait des agents du SPE. Le corollaire du contrôle est l'existence de sanctions consistant à réduire le niveau ou la durée de l'indemnisation chômage. Cette section examine les effets théoriques du contrôle et des sanctions (6.1) avant de présenter les principaux résultats des travaux d'évaluation sur le sujet (6.2).

6.1 Les effets théoriques du contrôle et des sanctions

Les travaux théoriques visant à prédire l'effet de mécanismes de contrôle et de sanctions sur le comportement de recherche d'emploi prolongent la contribution originelle de Becker (1968) sur la théorie du crime. Dans cet article Becker examine le comportement d'individus rationnels et neutres au risque, qui comparent les bénéfices et les coûts associés au fait de transgresser la loi. De son côté, le planificateur dispose de deux instruments pour améliorer le bien-être social: des dépenses de contrôle et des mesures de sanction, sous forme d'amende. Les sanctions sont supposées pouvoir être administrées sans coût. Sous ces hypothèses Becker montre que la sanction optimale consiste en une amende maximale, qui absorbe toute la richesse de l'individu.

A partir de la théorie de Becker, plusieurs articles ont développé des modèles de recherche d'emploi dans lesquels les chômeurs déterminent leur effort de recherche en fonction de la désutilité de ce dernier et de la probabilité d'être contrôlés et de subir une sanction. Le contrôle affecte alors le comportement de recherche si l'effort minimum qu'il impose se situe au dessus de l'effort optimal en l'absence de contrôle. Boone et Van Ours (2000) utilisent un modèle de ce type calibré pour l'économie néerlandaise. Ils constatent que le contrôle et les sanctions ont deux effets : ils accroissent

ex-ante, l'effort de recherche de tous les demandeurs d'emploi, mais augmentent également, *ex-post*, l'effort de recherche de ceux qui ont effectivement subi une sanction. Lorsque le taux de contrôle est faible, l'impact du système repose essentiellement sur le second effet. A l'inverse, lorsque le taux de contrôle est élevé, l'impact sur le taux moyen de retour à l'emploi passe par l'effet de dissuasion que génère la perspective des sanctions. Boone et Van Ours (2000) montrent ainsi que le risque de sanction peut modifier significativement le comportement de recherche, même si la sanction est en elle-même modeste. Dans la mesure où elle n'est pas anticipée par l'individu, une sanction entraîne une baisse du salaire de réservation et donc une accélération du retour vers l'emploi durant la période de suspension ou de réduction des allocations chômage. Mais les sanctions ont en général un effet au-delà de leur période d'imposition, car elles sont d'une ampleur progressive, et sont généralement suivies d'un contrôle plus étroit des individus déjà sanctionnés. Ceci mène ces derniers à accroître durablement leur effort de recherche. Les données semblent confirmer ce point, qui montrent que le taux de récidive est très faible dans les pays de l'OCDE qui pratiquent les sanctions (Martin et Grubb, 2001).

Les problèmes essentiels du contrôle tiennent toutefois à son coût, et au fait qu'il peut dissuader le demandeur d'emploi d'entreprendre des démarches de recherche informelles, potentiellement plus efficaces. Sur le premier point, l'article de Boone et al. (2002) examine l'effet du contrôle et des sanctions dans le cadre d'un modèle de recherche d'équilibre, et trouvent qu'il est possible de d'améliorer le bien-être pour des valeurs raisonnables du coût du contrôle. En revanche, les taux de sanctions optimaux qui ressortent de leur modèle calibré sont plus élevés que les taux observés dans les pays européens. Sur le second point, Van den Berg et Van den Klauw (2004) notent que le contrôle ne saurait porter que sur l'effort de recherche formel, c'est-à-dire observable par le service public de l'emploi : le nombre d'annonces d'emploi auxquelles répond le demandeur d'emploi par exemple. Van den Berg et Van den Klauw montrent que si les méthodes informelles (contacts privés, réseaux sociaux) sont plus efficaces, le contrôle peut être une solution sous-optimale. En pratique, l'efficacité relative des méthodes formelles et informelles dépend des caractéristiques des individus. Les personnes les plus qualifiées et les plus employables tireront un plus grand bénéfice des méthodes informelles. Un contrôle efficace suppose donc un profilage des demandeurs d'emploi, défini ici comme le ciblage des individus les plus susceptibles de rester longtemps au chômage.

6.2 Les effets du contrôle et des sanctions: éléments de réponse empiriques

La plupart des études évaluant l'impact d'un contrôle de la recherche d'emploi sont fondées sur des expérimentations sociales. Il apparaît que le contrôle, à lui seul, n'améliore le taux d'emploi des chômeurs indemnisés que dans des conditions restrictives. Ashenfelter et al. (1999) ont examiné les résultats d'expérimentations contrôlées menées dans quatre Etats des Etats-Unis au milieu des années quatre-vingt. Ces expérimentations consistaient à informer plus fortement un groupe d'individu -le

groupe de traitement- des obligations de recherche active d'emploi, ainsi que des possibilités de contrôle par l'agence locale d'emploi. Ashenfelter et *al.* montrent qu'un dispositif de contrôle et de vérification accrus n'a pas d'effets systématiques sur les durées effectives des périodes d'indemnisation, ni sur le montant total des indemnités versées. Seule la combinaison de deux actions particulières -un entretien préalable sur les motivations financières des chômeurs et la vérification effective des contacts pris avec les employeurs- a débouché sur une baisse significative des indemnités versées par semaine. Certes, cette expérimentation ne porte que sur quatre Etats (Le Connecticut, le Massachusetts, le Tennessee et la Virginie), et sur une période (1984-1985) où le taux de chômage est particulièrement fort aux Etats-Unis. Ces résultats peuvent difficilement être extrapolés à d'autres environnements ou d'autres périodes. D'autres études plus récentes ont précisé les publics pour lesquels le durcissement du contrôle pouvait être efficace. Van den Berg et Van den Klauw (2004) offrent une illustration empirique de leur analyse théorique (voir 6.1), et analysent les effets d'un dispositif de contrôle aux Pays-Bas pour les chômeurs de courte durée ayant de bonnes perspectives d'emploi. Ils montrent que le contrôle mène seulement ces derniers à substituer de la recherche « formelle » à des méthodes informelles, et qu'en conséquence, il n'a aucun effet significatif sur le retour à l'emploi.

D'autres travaux montrent en revanche que lorsqu'il est ciblé sur des individus dont les perspectives d'emploi sont plus mauvaises, le contrôle peut être efficace (Johnson et Klepinger, 1994 ; Dolton et O'Neill, 1996 ; Gorter et Kalb, 1996 ; Blundell et *al.* 2004). Concernant l'efficacité financière du contrôle, Boone et *al.* (2002) montrent, à l'aide d'un modèle calibré que ce dernier améliore le bien-être pour des valeurs raisonnables du coût de contrôle.

De son côté, la littérature sur les sanctions s'est principalement intéressée à l'effet *ex-post* de ces dernières, c'est-à-dire à l'impact des sanctions sur la durée du chômage d'individus qui les ont effectivement subies. La plupart des travaux existants concluent à un effet positif des sanctions. Abbring et *al.* (1997) et Van den Berg et *al.* (1998) ont mis en évidence les effets des sanctions sur les taux de sortie du chômage à partir de données néerlandaises. Les sanctions consistent en une réduction des allocations chômage comprise entre 5 et 35 %, et sont imposées lorsque les chômeurs ne remplissent pas certaines démarches de recherche d'emploi. Abbring et *al.* estiment un modèle de durée sur deux échantillons distincts : le premier est composé de chômeurs auparavant employés dans le secteur de la métallurgie ; le second comporte d'anciens salariés du secteur bancaire. Le paramètre clé de leur modèle est du taux de transition vers l'emploi qui intervient au moment de l'imposition d'une sanction. Les résultats sont très significatifs. Les chômeurs issus de la métallurgie voient leur taux de transition augmenter de 77 % après la sanction ; dans le secteur bancaire, l'effet estimé est encore plus fort (107 %). Van den Berg et *al.* (1998) mènent une étude similaire pour les bénéficiaires de l'aide sociale de la ville de Rotterdam, et montrent également que l'application des sanctions contribue à améliorer significativement le retour vers l'emploi. Ils trouvent eux aussi que le taux de retour à l'emploi double après l'application des sanctions.

Lalive et *al.* (2002) évaluent quant à eux l'importance quantitative de deux canaux par lesquels l'existence de sanctions peut affecter la durée du chômage: ils trouvent que le risque de subir une sanction exerce un effet positif sur le retour à l'emploi, au même titre que l'application effective de cette sanction. Il étudient le système de sanction en Suisse, où deux motifs de suspension des indemnités chômage peuvent jouer: i) les sanctions pour perte d'emploi "non subie" (départs volontaires par exemple), intervenant au tout début de l'épisode de chômage; ii) les sanctions intervenant pendant l'épisode, dont le processus se déroule en deux temps: un avertissement et une période de clarification de deux semaines, puis la sanction elle-même. Cette dernière consiste en la suppression de la totalité des allocations, pour trois durées possibles: deux semaines (88% des sanctions); 2 à 4 semaines (8%); 4 à 8 semaines (9 %). Enfin les sanctions interviennent essentiellement dans deux cas: le refus de participer à un programme de formation ou d'aide à la recherche d'emploi, ou bien le refus d'un emploi "convenable", défini par les critères suivants:

- un trajet domicile -travail inférieur ou égal à deux heures
- l'absence d'heures supplémentaires non payées
- un salaire au moins égal à 68 % du salaire précédent

Dans ce cadre, Lalive et *al.* trouvent que l'avertissement augmente le taux instantané de sortie du chômage de 39% en moyenne. L'application effective de la sanction augmente ce taux de 54 %. Les auteurs notent en outre que ces effets sont permanents, en partie parce que les chômeurs déjà sanctionnés sont par la suite plus étroitement contrôlés. En effectuant des simulations à partir des résultats obtenus, les auteurs trouvent que les sanctions diminuent la durée du chômage de 10%, soit environ trois semaines.

S'agissant des sanctions, il apparaît ainsi que les résultats empiriques sont en phase avec les prédictions théoriques. Toutefois certaines études récentes suggèrent que le contrôle et les sanctions afférentes ne sont réellement efficaces que couplés à un accompagnement serré des chômeurs tout au long de leur recherche d'emploi.

6.3 Une condition d'efficacité du contrôle et des sanctions: l'accompagnement des chômeurs

Des mécanismes coercitifs tels que le contrôle et les sanctions peuvent trouver leurs limites si le SPE ne fournit pas aux chômeurs une aide suffisante dans leur recherche d'emploi. Plusieurs études ont ainsi cherché à estimer l'effet de programmes ayant, à côté du contrôle et des sanctions, une dimension d'accompagnement pour les chômeurs.

Dolton et O'Neill (1996) ont procédé à une expérimentation sociale afin d'évaluer le programme Restart introduit en 1987 en Grande-Bretagne. Destiné à l'origine aux chômeurs de longue durée (plus de 6 mois), Restart a été étendu depuis. Le dispositif consiste en des entrevues semestrielles entre un demandeur d'emploi et un conseiller du SPE, durant lesquelles ce dernier évalue l'histoire récente de l'individu et lui donne des conseils et des orientations pour la recherche d'emploi: méthode de

recherche, opportunités de formation, contacts avec des employeurs éventuels. L'absence à l'entrevue entraîne des lettres de rappel. A la 3^e lettre, les allocations chômage sont coupées, jusqu'à la prochaine entrevue validée.

Dolton et O'Neill constituent un échantillon aléatoire d'individus éligibles à Restart et ayant leur 6^e mois de chômage entre mars et juillet 1989, même s'ils n'ont pas assisté à une entrevue par la suite. Dans cet ensemble, un groupe de contrôle est tiré aléatoirement, et n'est pas astreint à assister à la première entrevue de Restart¹³. Par la suite, les individus de l'échantillon initial sont suivis et interrogés sur leur parcours professionnel et leurs revenus. Dolton et O'Neill comparent les taux de sortie des groupes de contrôle et de traitement vers trois états: l'emploi, la formation et l'inactivité. Ils trouvent que la première entrevue à Restart accroît la probabilité d'entrer en formation, augmente la probabilité de sortir vers l'emploi, mais aussi de sortir vers l'inactivité. Ce dernier effet suggère que l'accompagnement et le contrôle agissent à la manière d'un filtre et permettent d'identifier les individus les moins employables ou les moins motivés dans leur recherche d'emploi.

De leur côté, Blundell et *al.* (2004) ont procédé à une évaluation du "New Deal for the Young Unemployed" (NDYU), lancé au Royaume-Uni en avril 1998 et ciblant tous les 18-24 ans au chômage depuis plus de 6 mois. Le NDYU est un programme obligatoire mêlant assistance à la recherche d'emploi, formation et primes à l'emploi. Ici est évaluée la première étape du NDYU, ou *Gateway*, qui recouvre seulement l'assistance à la recherche et s'étale sur les quatre premiers mois suivant l'entrée en mesure. La seconde étape donne droit à la prime à l'emploi. Le programme a été mis en place dans des régions pilotes (*Pathfinder areas*) avant d'être étendu au reste du pays. Pour l'évaluation globale, le groupe de traitement se compose de tous les individus qui arrivent à six mois de chômage entre avril 1998 et décembre 1998, et sont donc concernés par la mesure. Le groupe de contrôle se compose de tous ceux pour qui les cap des 6 mois intervient entre avril et décembre 1997. Les auteurs utilisent des estimateurs par différence de différence, qui mesurent la variation du taux de sortie entre deux périodes pour chacun des deux groupes, puis la différence entre les deux groupes. Les auteurs tiennent compte des effets de la conjoncture, de l'intérêt de passer à la seconde étape (la prime à l'emploi), des possibles effets de substitution (remplacement au sein des firmes des chômeurs subventionnés par d'autres à la fin de la 2^e étape), des effets d'équilibre général (la hausse de l'effort de recherche et donc de l'emploi induirait baisse du salaire d'équilibre). Les résultats indiquent que NDYU augmente de 5 % la probabilité de trouver un job pour les hommes jeunes. Mais l'impact spécifique de *Gateway* n'est que d'environ un point, le reste étant dû à la prime pour l'emploi qui suit.

Plus récemment, Crépon et *al.* (2005) ont évalué l'effet des mesures d'accompagnement des chômeurs dans le cadre du PARE. Ils analysent quatre catégories de prestations proposées aux demandeurs d'emploi par l'ANPE : deux sont des évaluations des capacités professionnelles et deux des dispositifs d'aide à la recherche d'emploi. À l'intérieur de chaque catégorie, un type de prestation est destiné à des chômeurs dont le projet professionnel est clair et adapté à l'état du marché du travail, et un autre à des demandeurs qui ont besoin de définir ou redéfinir leur projet. Crépon et *al.*

s'intéressent à l'effet des prestations sur variables d'intérêt: la durée en chômage et la durée avant une éventuelle réinscription au chômage (soit une mesure de la récurrence du chômage).

Du fait du processus de sélection à l'entrée des dispositifs, la différence entre la situation des bénéficiaires et des non-bénéficiaires ne peut s'interpréter directement comme l'effet des dispositifs. Ce processus de sélection est d'autant plus délicat à traiter qu'il dépend à la fois de caractéristiques observées et inobservées par l'économètre. Il est néanmoins possible de se libérer des biais introduits par la sélection en examinant finement la chronologie des événements (Abbring et Van den Berg, 2003). Si les prestations ont un impact, l'on doit pouvoir observer un accroissement des taux de sortie du chômage à partir du moment où l'une d'elles a été réalisée, sans que cet accroissement résulte de l'hétérogénéité individuelle entre les demandeurs d'emploi. En simulant leur modèle, Crépon et *al.* trouvent que 210 jours après avoir reçu une prestation, la probabilité d'être en emploi est de 6 points supérieure à celle qu'elle aurait été en l'absence de prestation. Par ailleurs, 210 jours après l'obtention d'un emploi, seuls 16 % des bénéficiaires d'aides se sont réinscrits au chômage. Sans prestation, le taux de réinscription serait de 30 %.

Au final, il apparaît que les mesures de contrôle et de sanctions des chômeurs sont plus efficaces couplées à une aide effective à la recherche d'emploi. Certaines évaluations mettent en évidence des effets différenciés de telles mesures, selon le salaire de référence ou le niveau de qualification des individus, ce qui justifie un profilage étroit des demandeurs d'emploi avant l'affectation aux dispositifs.

7. Pour une articulation efficace de la formation et de l'indemnisation

7.1 Caractéristiques du système français et enjeux d'une réforme

Depuis le début des années quatre-vingts les politiques de l'emploi ont multiplié en France les dispositifs dits actifs, visant à améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi (Dares, 1996). Les programmes de formation sont au cœur de cette démarche consistant à « équiper » les individus pour le marché du travail : les dépenses de formation en direction des demandeurs d'emploi ont ainsi représenté 1530 millions d'euros en 2002¹⁴. Il existe pourtant un décalage profond entre les attentes formulées à l'égard de la formation, et son impact réel sur le retour à l'emploi des chômeurs, dès lors que sont contrôlés les effets de sélection susceptibles de biaiser les évaluations. Un grand nombre d'évaluations empiriques concluent en effet à un impact faible, voire nul de la formation sur les taux d'emploi à court et à long terme (Heckman, Lalonde et Smith, 1999).

En France l'éclatement du système de formation est souvent désigné comme un facteur aggravant de cette relative inefficacité (Fleuret et Zamora, 2003). La formation des demandeurs d'emploi est désormais offerte et financée par trois acteurs: l'Etat, qui a progressivement recentré son action vers les publics en difficulté, auxquels sont prodiguées des formations essentiellement axées sur l'acquisition de savoirs de base; les Conseils Régionaux, qui disposent depuis 1983 d'une compétence

en matière de développement économique local, laquelle les mène à financer des actions de formation, le plus souvent qualifiante; les partenaires sociaux, enfin, qui depuis la mise place en 2001 du PARE, ont la possibilité, par l'intermédiaire des Assedic, de prescrire des formations, en général courtes et visant à adapter la main-d'œuvre aux besoins du système productif. S'agissant de la formation des chômeurs, le PARE constitue donc un pas vers une imbrication plus étroite des actions d'indemnisation et de formation. Il est utile de confronter une telle orientation aux développements récents de la littérature. Rapprocher les fonctions d'indemnisation et de formation apparaît d'autant plus pertinent que certaines d'études récentes suggèrent que la formation peut avoir un effet indirect sur les chômeurs qui ne l'ont pas subie.

En effet la formation affecte le taux de transition vers l'emploi des chômeurs à travers trois canaux. Avant l'entrée dans le dispositif, la formation a tendance à accroître le taux de retour à l'emploi (un effet dit de "menace"). Pendant le programme, la formation réduit fortement ce taux, car elle diminue l'intensité de la recherche d'emploi (un effet dit de *lock-in*). Enfin, après la formation (effet *ex-post*) l'impact de celle-ci sur le taux de retour à l'emploi est généralement ambigu.

Si l'effet *ex-post* de la formation des chômeurs est généralement faible (7.2), les études existantes suggèrent que la formation peut jouer un rôle incitatif au retour à l'emploi *avant qu'elle ne* survienne. Lorsque les efforts de recherche individuels ne sont qu'imparfaitement observables par l'organisme qui verse les indemnités chômage, et que les chômeurs ont des préférences pour le loisir différentes, l'existence de dispositifs de formation *obligatoires* peut jouer un rôle de révélateur et améliorer l'efficacité de l'assurance chômage en termes de bien-être (7.3).

7.2 L'impact de la formation pour les chômeurs effectivement formés: des résultats mitigés

Les évaluations de l'impact de la formation des chômeurs sur le retour à l'emploi se sont multipliées ces dernières années, et mettent généralement en évidence des effets modestes, même s'il est nécessaire de distinguer le court terme du long terme. En effet, les individus qui passent en formation peinent à mener leurs démarches de recherche d'emploi par ailleurs, ce qui contribue à faire baisser leur taux de transition vers l'emploi. Ceci correspond à l'effet dit de *lock-in*. Mais même une fois que le programme a pris fin, la formation n'exerce pas systématiquement d'effet positif sur les taux d'emploi. Pannenberg (1995) utilise un modèle de durée en temps discret pour évaluer l'effet de programmes de formation et de reformation en Allemagne de l'Est. Exploitant les données du Panel socio-économique allemand (GSOEP) sur la période 1990-1992, il ne trouve pas d'effet significatif de la formation sur le retour à l'emploi. Pire, le versement d'un revenu au chômeur durant sa formation a pour effet de réduire significativement la probabilité de retour à l'emploi à compter de la fin du programme. Lechner (1999) utilise également le GSOEP, mais sur une période plus longue (de 1990 à 1996), pour évaluer les effets de mesures de formation ou de reformation. Adoptant la méthode de l'appariement, Lechner (1999) évalue les effets de la formation en calculant la différence moyenne

entre les résultats, en termes de chômage, d'emploi ou de revenus, d'un groupe d'individus formés et d'un groupe de non-formés aux caractéristiques similaires avant la formation. A court-terme, c'est-à-dire quelques mois après la fin des programmes, il trouve que la formation accroît le taux de chômage, tandis qu'à plus long terme aucun effet significatif n'est décelé. Evaluant un programme de formation en Belgique, Cockx et Bardoulat (2000) identifient de leur côté un effet positif à court terme, mais leurs données ne leur permettent pas de vérifier la persistance de cet effet. D'autres évaluations récentes de dispositifs de formation en Suède (Sianesi, 2002) ou en Suisse (Gerfin et Lechner, 2000) mettent en évidence la faiblesse, voire l'absence d'impact des mesures de formation.

De leur côté, Fitzenberger et Speckesser (2005) analysent les effets sur les taux d'emploi de programmes de formation pour les individus éligibles à l'assurance chômage. Leur évaluation porte sur des formations dites d'adaptation qui procurent aux chômeurs des compétences spécifiques à certains métiers. Afin de contrôler les biais de sélectivité éventuels à l'entrée des programmes, Fitzenberger et Speckesser utilisent la méthode de l'appariement par le score de propension, qui consiste à constituer un groupe de traitement composé d'individus formés et un groupe de contrôle composés d'individus non formés, mais dont la probabilité de passer en formation est similaire à celle des formés du groupe de traitement, compte tenu de leur caractéristiques individuelles observables. La différence des taux d'emploi des deux groupes permet d'identifier l'effet spécifique de la formation. Les résultats indiquent que la formation a un effet de *lock-in*, négatif à court terme, mais qu'au-delà de deux ans après le début du programme, les individus du groupe de traitement ont des taux d'emploi plus de dix points supérieurs à ceux du groupe de contrôle.

En France plusieurs études ont cherché à évaluer des dispositifs d'emploi destinés aux jeunes et comportant une dimension de formation. Comme pour les études étrangères, l'effet de la formation est faible chez Magnac (2000), mais surtout, cet effet semble dépendre du public et de la nature du dispositif. En particulier, Bonnal et *al.* (1997) et Brodaty et *al.* (2001) montrent que des programmes mêlant la formation à un emploi dans le secteur marchand, sous la forme de l'apprentissage, ont l'effet le plus fort sur les taux de transition vers l'emploi. Cependant il n'existe pas à ce jour d'études sur données françaises évaluant la formation des chômeurs adultes. Ceci est dû, essentiellement, à un manque de données longitudinales exploitables intégrant les adultes. Et lorsque ces données sont disponibles, les échantillons sont rarement assez grands pour évaluer précisément l'effet de telles mesures.

Mêmes si les études qui précèdent ne donnent pas une vision exhaustive des évaluations existantes, il ressort que les effets de la formation sur les chômeurs effectivement formés n'apparaissent que rarement positifs, et peuvent même entraîner une baisse de la probabilité moyenne de retour à l'emploi. Ces résultats décevants peuvent s'expliquer par un effet de signal négatif associé au passage en formation. Dans la mesure où les systèmes de profilage existant contribuent à orienter prioritairement les individus en difficulté vers les programmes de formation, il est possible que les employeurs potentiels interprètent le fait d'être formé comme un défaut d'employabilité. Il convient à

ce sujet de signaler que la plupart des études existantes ne contrôlent la sélectivité à l'entrée des programmes qu'en exploitant – notamment à l'aide d'estimateurs par appariement- les caractéristiques individuelles *observables* par l'économètre, c'est-à-dire contenues dans les données administratives. Or il est possible, et même probable, qu'une partie de cette sélectivité résulte de facteurs d'hétérogénéité inobservables. Certains travaux tiennent compte de ceci en utilisant des modèles de durée qui permettent d'identifier conjointement l'effet causal de la formation et la distribution des caractéristiques inobservables (Abbring et Van den Berg, 2003). Les études exploitant cette méthode concluent généralement à un effet faible, voire nul des mesures de formation (Lalive, Van Ours et Zweimüller, 2000). Au-delà de son effet sur les stagiaires, il est toutefois possible que la formation, dès lors qu'elle revêt un caractère obligatoire, ait un impact sur l'ensemble des chômeurs, formés ou non.

7.3 La formation comme outil de filtrage : analyse théorique et effets empiriques

7.3.1 Analyse théorique

L'efficacité d'un système d'assurance chômage dépend de la valeur que les demandeurs d'emploi accordent au loisir. Plus celle-ci est élevée, plus grand est le risque que l'indemnisation exerce un effet désincitatif sur la recherche d'emploi. La plupart des analyses de la durée du chômage mettent en évidence le fait que les taux de sortie augmentent significativement à l'approche de la fin du droit à indemnisation (Fougère, 2000). Mais il existe sur ce point de fortes disparités entre les demandeurs d'emploi. En exploitant un extrait du Fichier National des Allocataires de l'Unédic, Joutard et Ruggiero (1994) montrent que les individus dont le taux de sortie augmente le plus à l'approche de la fin de droit sont aussi les plus « employables », c'est-à-dire ceux dont les probabilités de retour à l'emploi demeurent plus élevées dans les autres sous-périodes de l'épisode de chômage. Il est en réalité probable que les individus les plus diplômés soient ceux dont la préférence pour le loisir est la plus forte, et que ces individus, conscients de leurs possibilités de reclassement, choisissent de profiter jusqu'au bout de l'indemnisation.

Le problème est que ni les agents de l'organisme en charge de l'accompagnement, ni ceux de l'organisme indemnisateur n'observent les préférences individuelles. Cette asymétrie d'information donne lieu à un problème de ciblage : comment identifier les individus dont la préférence pour le loisir est forte, et le cas échéant, réduire leur durée d'indemnisation ? Jackman (1994) a montré que les politiques actives d'emploi, et en particulier la formation, pouvaient permettre cette identification. L'obligation de participer à une formation pour pouvoir bénéficier de l'indemnisation chômage va croissant dans les pays de l'OCDE (Robinson, 2000) ; cette obligation oblige chaque chômeur à dévoiler la valeur qu'il accorde au loisir. Les individus pour lesquels celle-ci est forte sont enclins à se tenir à l'écart du système, tandis que ceux qui ne peuvent se passer de l'indemnisation se plieront aux

exigences du service public de l'emploi. Par ailleurs, lorsque les préférences et l'effort de recherche des chômeurs sont inconnus de ce dernier, même les "inactifs" (c'est-à-dire ceux qui ne sont pas réellement à la recherche d'un emploi) peuvent demander à bénéficier de l'assurance chômage, réduisant d'autant les ressources de ceux qui cherchent effectivement. Cette idée avait été défendue par Akerlof (1978), qui mettait en évidence l'intérêt de programmes de formation obligatoires pour dévoiler la préférence des individus pour le loisir, et ainsi orienter les allocations de façon plus efficace en termes de bien-être social.

Hansen et Tranaes (1999) ont analysé l'effet de l'obligation, faite aux chômeurs éligibles, de participer à certaines activités pour bénéficier des allocations, obligation généralement désignée sous le terme de *workfare*. L'intérêt du *workfare* est qu'il empêche, au même titre que la formation, sur le temps libre des demandeurs d'emploi, et les incite ainsi à dévoiler leur préférence pour le loisir. Dans leur modèle, les individus ont la même productivité, mais leur préférence pour le loisir diffère. Ils distinguent deux types d'individus : les « travailleurs », qui ont une faible préférence pour le loisir, et les « non-travailleurs », dont la préférence est forte. Les autorités connaissent la distribution des caractéristiques individuelles, mais pas les caractéristiques d'un individu particulier. De même, l'effort de recherche d'emploi n'est connu que de l'individu. Hansen et Tranaes montrent que l'obligation faite aux chômeurs d'exercer une activité pour bénéficier de l'indemnisation peut améliorer le bien-être d'un type d'individu sans diminuer celui de l'autre type. Lorsque les chômeurs sont suffisamment hétérogènes au regard de leur préférence pour le loisir, le *workfare* agit comme un outil de sélection des « travailleurs » et des « non-travailleurs ». Il dissuade les seconds de réclamer les bénéfices de l'indemnisation, et dégage des ressources supplémentaires pour les « travailleurs ». A la marge, il est ainsi possible d'augmenter le niveau de l'indemnisation, tout en laissant les « non-travailleurs » indifférents, du fait de l'introduction du « *workfare* ».

Toutefois, il n'est pas certain que la prescription de périodes de formation obligatoires constitue le moyen le plus efficace de diminuer le taux de chômage global, si l'on tient compte de la réduction de l'effort de recherche qu'induit le passage en formation (effet de *lock-in*). Fredriksson et Holmlund (2003b) analysent trois instruments distincts pour améliorer l'efficacité de l'assurance chômage. Le premier est la durée et le profil temporel de l'indemnisation ; le second, l'accompagnement et les mécanismes de sanction des chômeurs ; le troisième est le *workfare*. Fredriksson et Holmlund développent un modèle de chômage d'équilibre dans lequel les travailleurs sont hétérogènes au regard de leur préférence pour le loisir. Dans ce cadre, le meilleur système est celui qui permet d'identifier la préférence pour le loisir des individus, tout en produisant une incitation à la recherche d'emploi. Au terme d'une analyse numérique, ils aboutissent à la conclusion que le *workfare* est inférieur aux deux autres instruments, le suivi des chômeurs (accompagnement et sanctions) constituant le premier choix. L'intuition sous-jacente est que le *workfare* permet de sélectionner les individus selon leur préférence pour le loisir, mais tend à diminuer l'effort de recherche. Dans la mesure où Fredriksson et Holmlund (2003b) envisagent le *workfare* comme une activité improductive, il est possible de transposer leur

analyse à la formation, qui tend elle-même à réduire l'effort de recherche. Il est en effet courant d'observer une baisse des taux de sorties du chômage durant la période de formation, dans la mesure où celle-ci ampute le temps passé à rechercher effectivement un emploi.

7.3.2 Evaluations empiriques : l'existence d'un "effet menace" de la formation

La littérature précédente suggère que l'obligation de rentrer dans une mesure active d'emploi, qu'il s'agisse de la formation ou du *workfare*, entraîne une perte d'utilité pour les chômeurs. La formation est de ce point de vue assimilable aux sanctions qui réduisent le niveau de l'indemnisation en cas de recherche d'emploi insuffisante. La question ici est de savoir si la formation constitue une incitation à retrouver un emploi, *avant qu'elle ne débute*. Au cours des années 90, nombreux sont les pays qui ont mis en place des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Dans certains d'entre eux, comme l'Australie, les Etats-Unis, le Danemark, la Suède, la Grande-Bretagne ou la Suisse, la participation à un PAMT est une obligation pour continuer à recevoir l'indemnisation chômage.

Certaines études portant sur ces pays montrent que la seule perspective d'intégrer un programme actif constitue une incitation à la recherche d'emploi pour les chômeurs (Black et al., 1999). Black et al. examinent les effets d'une expérience contrôlée menée dans le Kentucky au début des années 1990. L'expérience consistait à assigner, de façon aléatoire, des chômeurs à un programme de formation. La participation au programme était requise pour continuer à percevoir l'indemnisation chômage. Au delà de son effet positif sur l'accumulation de capital humain, Black et al. montrent que la formation accroît le coût associé au fait de rester au chômage.

Une autre étude (Benus et Johnson, 1997) confirme l'hypothèse selon laquelle la seule perspective d'entrer dans un programme actif contribue à accélérer la reprise d'emploi. Benus et Johnson étudient l'effet sur le retour à l'emploi de la participation à un programme de formation à la recherche d'emploi long de quatre semaines. Ils montrent que l'impact, positif, du programme, provient essentiellement d'un accroissement des taux de reprise d'emploi *deux semaines avant* l'entrée dans le programme, ce qui suggère que la « menace » du programme, plutôt que le programme lui-même, exerce un effet significatif sur la reprise d'emploi. Ce résultat a été confirmé par Lalive, Van Ours et Zweimuller (2000). Ils évaluent l'effet du passage en formation sur le taux de retour à l'emploi de chômeurs suisses, en contrôlant la sélectivité à l'entrée des programmes. L'originalité du système suisse est de rendre obligatoire la participation à un dispositif actif d'emploi au delà du septième mois d'indemnisation pour continuer à bénéficier de cette dernière. Lalive et al. (2000) trouvent qu'à partir de la mise en place de cette mesure, le taux de sortie du chômage dans les semaines qui précèdent le septième mois d'indemnisation s'est accru, confirmant que la formation est perçue comme une sanction par certains chômeurs. Il apparaît que les systèmes les plus incitatifs à la recherche d'emploi sont ceux qui fixent de manière rigide la date au-delà de laquelle la participation à un programme actif est obligatoire pour continuer à percevoir l'indemnisation. A l'instar de la Suisse, le système

d'indemnisation chômage au Danemark oblige depuis 1996 les jeunes de moins de 25 ans à intégrer un programme actif d'emploi après 26 semaines de chômage. Le Ministère danois du travail a mené une évaluation sur l'effet de ces programmes au cours de la période 96-98, qui conclut à l'existence d'un tel effet de menace. De fait, le taux de retour à l'emploi atteint chez les jeunes son maximum entre la 24^e et la 26^e semaine de chômage (Danemark, 2000).

Rosholm et Svarer (2004) trouvent eux aussi, en menant l'évaluation sur des données danoises pour la période 1998-2002, que cet effet de menace est positif, et important. Au-delà, Rosholm et Svarer montrent la nécessité d'estimer l'effet de menace séparément de l'effet de *lock-in* et de l'effet *ex-post*. Ils notent que la majorité des évaluations des politiques actives d'emploi consistent à l'heure actuelle à comparer la situation d'un groupe d'individus passés par un programme à la situation d'individus aux caractéristiques similaires. De ce point de vue, Rosholm et Svarer montrent que négliger l'effet de menace peut conduire à sous estimer l'effet de *lock-in* et l'effet *ex-post* du programme. L'idée est que dans un pays où le passage par un programme actif d'emploi est obligatoire au bout d'une certaine période d'indemnisation, l'effet de menace peut affecter aussi bien les individus traités que ceux qui ne le sont pas, contribuant à biaiser l'estimation de l'effet net du programme.

Au final, même si les études cherchant à identifier l'existence d'un effet de menace des programmes de formation et, plus largement, des programmes actifs d'emploi restent peu nombreuses, les résultats existants suggèrent qu'une articulation plus étroite des actions de formation et d'indemnisation permettrait de résoudre en partie le problème d'aléa moral auquel est confronté le régime d'assurance chômage.

8. Conclusion : résumé des principes d'intervention

Compte tenu de l'organisation actuelle du SPE en France, les résultats issus de la littérature permettent de dégager les principes suivants :

- L'affectation aux dispositifs d'emploi réalisée par les agents du SPE est généralement inférieure à une affectation fondée sur des règles statistiques qui exploitent l'effet prévisible des programmes sur le retour à l'emploi. Il conviendrait donc d'accentuer le profilage des demandeurs d'emploi suivant ce critère¹⁵, ce qui implique, en amont, de multiplier les évaluations des dispositifs existants (formation, accompagnement, contrats aidés, etc.) et de stratifier les résultats selon les publics.
- Les incitations financières adressées aux services publics chargés du placement –l'ANPE en France- ou à des prestataires privés peuvent être efficaces, si les objectifs sont clairement définis, et si le système de rémunération permet d'éviter les effets d'écroulement à l'entrée des dispositifs d'emploi. S'agissant des opérateurs externes, les évaluations menées

au Royaume-Uni ou en Australie suggèrent qu'une tarification non linéaire des prestations permet de limiter de tels effets.

- En matière de règles d'indemnisation, il semble que les comportements de recherche d'emploi réagissent plus fortement à une réduction de la durée d'indemnisation qu'à une réduction du montant des allocations, ce qui milite, à budget égal, en faveur d'une indemnisation courte et généreuse. Par ailleurs, la dégressivité des allocations ou l'introduction d'une taxe sur les salaires, croissante avec la durée du chômage, sont de nature à accélérer le retour à l'emploi. En revanche les effets d'une réduction de la durée d'indemnisation sont différenciés, les individus les plus employables sortant plus massivement du chômage à l'approche de la fin de droits. Ceci justifierait un profilage des demandeurs d'emploi suivant leur probabilité de rester au chômage, et une modulation des règles d'indemnisation en conséquence.
- Les sanctions sont efficaces si elles sont jointes à un accompagnement serré des demandeurs d'emploi. Les actions de conseil et d'aide à la recherche d'emploi sont indissociables du contrôle de cette recherche. De ce point de vue, la mise en place du PARE a amélioré les perspectives de reclassement des chômeurs en leur procurant un suivi individualisé à travers le Plan d'Action Personnalisé. De telles actions gagneraient sans doute à être amplifiées.
- L'impact de la formation sur les perspectives de reclassement des individus effectivement formés reste débattu. Mais au-delà il apparaît que lorsqu'elle a un caractère obligatoire, la formation peut, par la perte d'utilité qu'elle engendre, contribuer à stimuler la recherche d'emploi d'individus dont les caractéristiques individuelles leur permettent de retrouver un emploi par eux-mêmes. La formation agirait comme un outil de profilage implicite des demandeurs d'emploi, permettant de résoudre en partie le problème d'information auquel est confronté le régime d'assurance chômage.

Finalement, la prise en compte de situations différenciées devrait devenir la règle en France, tant dans l'affectation aux dispositifs d'emploi que dans la fixation des durées d'indemnisation ou dans la mise en oeuvre d'un régime de sanctions. La dualité du système est un obstacle évident à une telle approche, même si sur certains points, comme la mise en oeuvre du PAP, des engagements contractuels entre l'Unédic et l'ANPE ont pu compenser leur déficit d'intégration. Au delà-des dysfonctionnements pratiques qu'entraîne l'existence de deux acteurs, des arguments théoriques et empiriques justifient, sinon leur fusion, du moins un rapprochement plus étroit.

Références

- Abbring, J. and Van den Berg, G. (2003), "The Nonparametric Identification of Treatment Effects in Duration Models", *Econometrica* 71, 1491-1517
- Abbring, J., Van den Berg, G. et Van Ours, J. (1997) "The effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment", Working Paper, Tinbergen Institute, Amsterdam.
- Akerlof, George A., (1978) "The Economics of "Tagging" as Applied to the Optimal Income Tax, Welfare Programs, and Manpower Planning", *American Economic Review*, vol. 68, pp. 8-19
- Balmary, D. (2004), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*. Paris, La Documentation Française
- Barnow, B. (1999) "Exploring the Relationship between Performance Management and Program Impact: A case Study of the Job Training Partnership Act", *Journal of Policy Analysis and Management*.19 (1), pp.118-141.
- Barnow, B., et Smith, J. (2004) "Performance Management of US Job Training Programs: Lessons from the Job Training Partnership Act", Manuscript, Department of Economics, University of Maryland.
- Becker, G. S., (1968), "Crime and Punishment: An Economic Approach", *Journal of Political Economy*, 76, pp.169-217.
- Bell, S.H., Orr, L.L., (2002) "Screening (and Creaming ?) Applicants to Job Training Programs: the AFDC Homemaker-Home Health Aide Demonstration", *Labor Economics*, vol.9, pp. 279-301.
- Benus, J. et Johnson, T. (1997), "Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration", Rapport préparé pour le Département du Travail du Maryland.
- Berger, M., Black, D., Smith, J. (2000) « Evaluating Profiling as a Means of Allocating Government Services » in *Econometric Evaluations of Labour Market Policies*, M. Lechner and F. Pfeiffer (eds.), Heidelberg: Physica Verlag, 59-84.
- Black, D., Smith, J., Berger, M. et Noel, B. «Is the Threat of Training more Effective than Training Itself ? Experimental Evidence from the UI System », Manuscrit, Department of Economics, University of Western Ontario.
- Blundell, R., Costa Dias, M., Meghir, C., Van Reenen, J. (2004), "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Program", *Journal of the European Economic Association*, June 2004, 569-606
- Bonnal L., Fougère D., Sérandon A. (1997), " Evaluating the Impact of French Public Employment Policies on Individual Labour Market Histories", *Review of Economic Studies*, 64, p. 683-713.
- Boone, J. et Van Ours, J. (2000) "Modeling Financial Incentives to Get Unemployed Back to Work", CentER Discussion Paper n°2002-02, Tilburg University.

- Boone, J. Fredriksson, P., Holmlund, B. et Van Ours, J. (2002) "Optimal Unemployment Insurance with Monitoring and Sanctions", Working Paper n°2002-21, Institute for Labour Market Policy Evaluation, University of Uppsala.
- Brodaty, T., Crépon, B., Fougère, D. (2001), « Using Kernel Matching Estimators to Evaluate Alternative Youth Employment Programs : Evidence from France 1986-1988 » in *Econometric Evaluations of Labour Market Policies*, M. Lechner and F. Pfeiffer (eds.), Heidelberg: Physica Verlag, 85-124.
- Brodaty, T., Crépon, B., Fougère, D. (2004) « Les méthodes économétriques d'évaluation : développements récents et applications aux politiques actives de l'emploi », *Economie et Prévision*, à paraître.
- Bruttel, O. (2005), "Contracting-out and Governance Mechanisms in the Public Employment Services", Discussion Paper SP I 05-109, *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung*.
- Cahuc, P., Kramarz, F. (2004) *De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au Ministre d'Etat, Ministre des Finances et de l'Industrie, et au Ministre de l'Emploi du Travail et de la Cohésion Sociale, 212 p. 2004.
- Cahuc, P. et Lehmann, E. (1997), "Equilibrium Unemployment and the Time Sequence of Unemployment Benefits", Working Paper 97.49, Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne.
- Cahuc, P., Lehmann, E. (2000) « Should Employment Benefits Decrease With Unemployment Spell ? », *Journal of Public Economics*, 77, pp.135-153.
- Cockx, B. (1999), « The Design of Active Labour Market Policies : What Matters and What Doesn't », IRES Discussion Paper n° 9935.
- Cockx B., Bardoulat I. (2000), " Vocational Training : Does it speed the Transition Rate out of Unemployment ?" , Discussion paper, Tinbergen Institute, n° 00-016/3.
- Cockx, B., Ries, J. (2003) "L'impact des sanctions relatives aux allocations de chômage sur la réinsertion et la pauvreté", Document de travail de l'IRES, Université Catholique de Louvain
- Coe, D., Snower, D. (1997) « Policy Complementarities: The Case for Fundamental Labour Market Reform », CEPR Discussion Paper n°1585.
- Cragg, M. (1997) « Performance Incentives in the Public Sector : Evidence from the Job Training Partnership Act », *Journal of Law, Economics and Organization*, 13 (1), pp. 147-168.
- Crépon B., M. Dejemeppe and M. Gurgand (2005) "Counseling the unemployed: does it lower unemployment duration and recurrence?", Document de travail.
- Cuff, K. (2000), « Optimality of Workfare with Heterogeneous Preferences », *Canadian Journal of Economics* 33, 149-174.
- Danemark (2000), « Effects of Danish Employability Enhancement Programs », Rapport d'évaluation du Ministère danois du travail.
- Dares (1996) *40 ans de politique de l'emploi*, Ministère du Travail et des Affaires sociales, La Documentation française.

- Devine, T., Heckman, J. (1996), « The Structure and Consequences of Eligibility Rules for a Social Program » in *Research in Labor Economics*, vol. 15, eds. Solomon Polachek, pp. 111-170.
- Dixit, A. (2002) « Incentives and Organizations in the Public Sector : An Interpretive Review. », *Journal of Human Resources*, 37, pp. 696-727.
- Dolton P., O'Neill, D. (1996), "Unemployment Duration and the Restart Effect: Some Experimental Evidence", *The Economic Journal*, vol. 106, N°. 435, 387-400
- Fleuret, A. et Zamora, P. (2003), « La formation professionnelle des chômeurs » in *France Portrait Social*, édition 2004-2005.
- Fougère, D. (2000): « La durée du chômage en France », dans *Réduction du chômage : les réussites en Europe*, Rapport du Conseil d'Analyse Economique n°23, La Documentation Française, Paris, 239-259.
- Fredriksson, P. et Holmlund, B. (2003a), « Improving Incentives in Unemployment Insurance : A Review of Recent Research », IFAU Working Paper 2003 :5.
- Fredriksson, P. et Holmlund, B. (2003b), « Optimal Unemployment Insurance Design : Time Limits, Monitoring, or Workfare ? », Uppsala University Working Paper 2003 :17.
- Freyssinet, J. (2002), « La réforme de l'indemnisation du chômage en France », Document de travail 02.01, IRES
- Gerfin M., Lechner M. (2000), " Microeconomic Evaluation of the Active Labour Market Policy in Switzerland ", Mimeo.
- Hales, J. Taylor, R., Mandy, W. et Miller, R. (2003) "Evaluation of Employment Zones: Report on a Cohort Survey of Long-Term Unemployed People in the Zones and a Matched Set of Comparison Areas", National Center for Social Research, Department for Work and Pensions, Report n° 176.
- Hart, O., Schleifer, A. et Vishny, R. (1997). "The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons." *Quarterly Journal of Economics* 112(4): 1127-1161.
- Hasluck, C., Peter, E. et Green, A. (2003) "The Wider Labour Market Impact of Employment Zones", Warwick Institute for Employment Studies, Department for Work and Pensions, Report n° 175
- Hansen, C. et Tranaes, T. (1999), « Optimal Workfare in a Society of Workers and Non-workers », Manuscrit, EPRU, Université de Copenhague
- Heckman, J., Heinrich, C., Smith, J. (1997), « Assessing the Performance of Performance Standards in Public Bureaucracies », *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, 87 (2), pp. 389-395.
- Heckman, J., Lalonde, R. et Smith, J. (1999), « The Economics and Econometrics of Active Labor markets Programs », in *Handbook of Labor Economics*, A. Ashenfelter and D. Card (eds.), Elsevier Science, vol.3A, chap 31, pp. 1865-2097.
- Heckman, J., Heinrich, C., Smith, J. (2002) "The Performance of Performance Standards", *Journal of Human Resources*. 37 (4), pp.778-811.

- Hopenhayn, H and J P Nicolini (1997), "Optimal Unemployment Insurance", *Journal of Political Economy* 105, 412-38.
- Jackman, R. (1994) "What Can Active Labour Market Policies Do ?" *Swedish Economic Policy Review* 1, pp. 221-257.
- Joutard, X., et Ruggiero, M. (1994), "Taux de sortie du chômage à l'approche de la fin des droits: une étude de périodes atypiques durant l'épisode de chômage", *Economie et Prévision*, n°2-3, pp.189-206.
- Katz, L. et Meyer, B. (1990), "The impact of potential duration of unemployment benefits on the duration of unemployment", *Journal of Public Economics*, 41, 45-72.
- Lalive, R., Van Ours, J., Zweimüller, J. (2000), "The Impact of Active Labor Market Programs and Benefits Entitlement Rules On the Duration of Unemployment", IZA Discussion Paper, No. 149.
- Lalive, R., Ours, J.C. van & Zweimüller, J., (2002) "The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment", IZA Discussion Paper No. 469
- Lalive, R. Zweimüller, J. (2004), "Benefit Entitlement and the Labor Market: Evidence from a Large-Scale Policy Change", in *Labor Market Institutions and Public Policy*, Agell, Jonas, Keene, Michael, and Alfons Weichenrieder (eds.), MIT Press, 2004.
- Lalonde, R. (1995) « The Promise of Public Sector-Sponsored Training Programs » *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, No. 2, 149-168.
- Layard, R, Nickell, S., Jackman, R. (1991), *Unemployment*, Oxford University Press.
- Lechner, M. (1999), "An Evaluation of Public Sector Sponsored Continuous Vocational Training Programs in East Germany ", IZA Discussion Paper n°93.
- Lechner, M., Smith, J. A. (2003), "What is the Value Added by Caseworkers ? ", IZA Discussion Paper n°728.
- Marimbert, J. (2004), *Rapport au Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi.*
- Martin, J.P., (1998) "What Works Among Active Labour Market Policies : Evidence from OECD Countries' Experience " *OECD Labour Market and Social Policy - Occasional Paper n°35*
- Meyer, B. (1990), "Unemployment insurance and unemployment spells", *Econometrica*, 54, 757-782.
- Moffit, R. (1985), "Unemployment insurance and the distribution of unemployment spells", *Journal of Econometrics*, 28, 85-101.
- Mortensen, D (1977), "Unemployment Insurance and Job Search Decisions", *Industrial and Labor Relations Review* 30, 505-517.
- Mortensen, D. et Pissarides, C. (1994), "Job Creation and Job Destruction in the Theory of Unemployment ", *Review of Economic Studies*, 61, pp.397-415.
- Nickell, S. (1979), "Estimating the probability of leaving unemployment", *Econometrica*, 47, 1249-1266.

- Nickell, S. (1997), "Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America", *Journal of Economic Perspectives*, 3, 55-74.
- OCDE (2000), *Perspectives de l'emploi*.
- OCDE (2001), *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, actes de la Conférence de Prague, juillet 2000.
- OCDE (2005), *Perspectives de l'emploi*.
- Pannenberg, M. (1995) *Weiterbildungsaktivitäten und Erwerbsbiographie*. Frankfurt am Main: Campus.
- Pissarides, C. (2000) *Equilibrium Employment Theory*. MIT Press, Cambridge (MA)
- Plesca, M. et Smith, J. A. (2000), « How Can We Improve Public Employment and Training Programs ? », Manuscrit non publié, Université du Maryland.
- Prieto, A. (2000), "L'impact de la dégressivité des allocations chômage sur le taux de reprise d'emploi", *Revue Economique*, 51, 523-534.
- Richardson, L. L. (2002), "Impact of the Mutual Obligation initiative on the exit behaviour of unemployment benefits recipients: the threat of additional activities", *The Economic Record*, vol. 78, n° 243, pp. 406-421.
- Robinson, P. (2000), « Active Labour-Market Policies : A Case of Evidence-based Policy-Making ? », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, n°1, pp. 13-26.
- Rosenbaum, P. R. et Rubin, D. (1985). "Constructing a Control Group Using Multivariate Matched Sampling Methods that Incorporate the Propensity Score." *The American Statistician* 39: 33-38.
- Rosholm, M. et Svarer, M. (2004), « Estimating the threat effect of Active Labour Market Programs », CAM Working Paper 2004-14, University of Copenhagen.
- Scarpetta, S. (1996), "Assessing the role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study", *OECD Economic Studies*, 26, 43-98.
- Shapiro, J. (2001) "Income Maintenance Programs and Multidimensional Screening", Department of Economics and Business, University of Pompeu Fabra, Working Paper n°544.
- Shavell, S and L Weiss (1979), "The Optimal Payment of Unemployment Insurance Benefits over Time", *Journal of Political Economy* 87, 1347-1362.
- Sianesi, B. (2002), « Differential Effects of Swedish Active Labour Market Programmes for Unemployed Adults During the 1990s. » IFAU Working Paper n° 2002 :5.
- Van den Berg, G. , Van der Klauw (2004) "Counseling and Monitoring of Unemployed Workers: Theory and Evidence from a Social Experiment" à paraître dans *International Economic Review*
- Van den Berg, G. , Van der Klauw, B. et Van Ours, J. (2004) « Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work », *Journal of Labor Economics* 22, 211-241

- Van den Berg, G. (1990), " Non-Stationarity in Job Search Theory", *Review of Economic Studies*, 57, 255-277.
- Wang, C. and S. Williamson (1996), "Unemployment Insurance with Moral Hazard in a Dynamic Economy", *Carnegie Rochester Conference Series on Public Policy*, 44, 1-41.
- Winter-Ebmer, R. (1998) "Potential Unemployment Benefit Duration and Spell Length: Lessons from a Quasi-Experiment in Austria," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Blackwell Publishing, 60, 33-45.

¹ Le terme d'accompagnement désigne ici l'ensemble des mesures de placement, d'insertion, de formation et d'aide à la recherche d'emploi.

² OCDE (2001).

³ La convention Etat-ANPE-Unédic du 13 juin 2001 mentionne explicitement l'objectif de profilage des demandeurs d'emploi par l'ANPE, et dispose que les individus les moins employables doivent bénéficier d'un suivi plus étroit. Source : www.assedic.fr.

⁴ Loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale.

⁵ La Section 3 décrit les approches alternatives du profilage.

⁶ Voir OCDE (2002), chap. 4 pour un descriptif complet.

⁷ La Section 4 décrit les enjeux théoriques et empiriques de l'externalisation.

⁸ Voir Heckman, Lalonde et Smith (1999) pour une revue de littérature sur le sujet.

⁹ Voir sur ce sujet, OCDE (2005), chap. 5.

¹⁰ Une évaluation des services de reclassement privés a été menée en Allemagne dans le cadre des réformes "Hartz", mais les résultats n'en sont pas disponibles à l'heure actuelle.

¹¹ En pratique, les critères de performance établis par le JTPA ont évolué au cours du temps, en particulier lors de la création du WIA.

¹² L'article de Cockx et Ries (2003) fournit une revue très large des études empiriques menées sur le sujet dans 9 pays. Les résultats sont globalement conformes à ceux présentés ici.

¹³ En revanche, les membres du groupe de contrôle ont des entrevues après 12 et 18 mois de chômage.

¹⁴ Loi de finances pour 2005.

¹⁵ Le système peut aussi arbitrer en faveur d'un critère d'équité. L'Unédic et L'ANPE mettent à l'heure actuelle en place un profilage des demandeurs d'emploi fondé sur la probabilité individuelle de connaître le chômage de longue durée. Les individus "à risque" seraient prioritairement affectés aux programmes actifs, tels que la formation.