Le Programme de la Commission européenne
pour l'apprentissage mutuel entre les services public de l'emploi

DG Emploi, affaires sociales et inclusion

ACTIVATION ET INTÉGRATION: L'UTILISATION DES PLANS D'ACTION PERSONNALISÉS

Surveillance et suivi des PAP et de leurs résultats dans quelques pays de l'UE

Mars 2012

Ce document a été commandité dans le cadre du Programme communautaire européen pour l'emploi et la solidarité sociale (2007-2013).

Ce programme est mis en œuvre par la Commission européenne. Il a été établi en vue de soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'Union européenne dans le champ de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances, ainsi que de contribuer à la réalisation des objectifs d'Europe 2020 dans ces domaines.

Le programme, d'une durée de sept ans, cible l'ensemble des parties prenantes pouvant façonner le développement de législations et de politiques adéquates et efficaces dans le domaine de l'emploi et des affaires sociales, à travers les Etats membres de l'UE-27, les pays de l'AELE-EEE et les pays candidats et précandidats à l'UE.

Pour plus de précisions, consulter:

http://ec.europa.eu/progress

European Commission:

Susanne Kraatz, DG Employment, Social Affairs and Inclusion, Unité C3 Compétences, Mobilité et Services de l'Emploi

Auteur: Regina Konle Seidl, IAB

En collaboration avec GHK et le Budapest Institute

Les informations contenues dans ce document ne reflètent pas nécessairement la position ou le point de vue de la Commission européenne

SOMMAIRE

1 INTRODUCTION 1

2 QUELLES SONT LES PRATIQUES ACTUELLES EN MATIÈRE DE PAP? ... 2

2.1 Les pratiques en matière de profilage diffèrent en termes de timing et de segmentation des usagers 3

2.2 Le séquençage et l'intensité du suivi varient également et peuvent affecter la charge de travail 4

2.3 La pratique des sanctions dépend de définitions telles qu'une offre «raisonnable» d'emploi, est plus ou moins stricte et suit diverses méthodes d'exécution 8

3 LES ÉLÉMENTS CONSTITUANTS DU PAP INFLUENT SUR LA RÉUSSITE DE LA RÉINSERTION 11

3.1 Les bénéfices peuvent être supérieurs aux coûts de l'intervention précoce 11

3.2 Influence des conseillers 13

3.3 Surveillance et sanctions: effets positifs sur le retour à l'emploi versus effets négatifs sur la stabilité de l'emploi 14

4 CONSÉQUENCES POUR LA PRESTATION DES SERVICES DE L'EMPLOI 15

ANNEXE 1: ANALYSE DU CONTENU DES PLANS D'ACTION PERSONNALISES 18

ANNEXE 2: REFERENCES 19

RÉSUMÉ

Les plans d'action personnalisés (PAP) sont un instrument appliqué par les services de l'emploi pour activer les demandeurs d'emploi. Ils sont utilisés par les conseillers des SPE pour définir les objectifs individuels du processus d'accompagnement et d'intégration, ainsi que pour s'assurer que les activités prévues sont bien réalisées. Presque tous les pays de l'UE ont mis en place un modèle de PAP. La présente étude est fondée sur les pratiques et processus actuels en matière de PAP, tels que le moment et la fréquence des entretiens intensifs et des contrôles, en Autriche, au Danemark, en Allemagne, en Suisse et au Royaume-Uni.

L'examen par pays montre que les pratiques en matière de PAP convergent de plus en plus. L'établissement rapide d'un PAP est une constante dans les pays étudiés, tout comme l'utilisation des entretiens de suivi à intervalle régulier pour contrôler les efforts faits pour trouver un emploi, ce qui participe de l'approche dite «le travail d'abord».

En se fondant sur les résultats d'évaluations récentes, il est possible d'identifier plusieurs éléments des PAP qui influent fortement sur la réussite de l'insertion. Il existe des preuves empiriques montrant qu'une diminution de la charge de travail, une augmentation de la fréquence des contacts et un système sérieux de suivi et de sanction ont un impact positif sur les taux d'insertion. Néanmoins, les résultats dépendent en grande partie du profil des demandeurs d'emploi et de leur éloignement du marché du travail. Ils dépendent également des objectifs des politiques d'activation. Le fait que, dans de nombreux pays, un nombre significatif d'anciens allocataires se réinscrivent rapidement au chômage, faute d'avoir pu trouver un emploi pérenne, indique qu'il faudrait peut-être trouver un compromis entre des insertions rapides et des placements dans des emplois plus durables.

Il n'existe ni remède miracle, ni approche universelle en ce qui concerne les éléments clés du PAP tels que la surveillance et les sanctions. Les conclusions des recherches suggèrent que la surveillance et les sanctions ou les dispositifs de contacts intensifs sont importants pour «activer» les demandeurs d'emploi. Ils ont un impact non négligeable sur la rapidité de la réinsertion. Mais pour parvenir à une plus grande stabilité de l'emploi, l'élément «conseil» des rencontres est probablement plus important que l'élément «surveillance». Bien qu'il ne soit pas possible d'identifier clairement un «pays exemplaire», les résultats des recherches et les expériences des pays permettent de tirer quelques leçons qui valent la peine de s'y intéresser pour la fourniture plus large des services des SPE.

1 INTRODUCTION

Les plans d'action personnalisés (PAP) sont un instrument utilisé par les services de l'emploi pour insérer les demandeurs d'emploi et mettre en œuvre le principe des «obligations mutuelles». Les indemnités et le soutien des agences pour l'emploi (la carotte) sont assortis d'une obligation faite aux chômeurs de rechercher activement un emploi, accompagnée de sanctions aux prestations (le bâton). Presque tous les pays de l'UE ont mis en place un type de PAP[1] consécutif à une série d'entretiens intensifs entre le demandeur d'emploi et le conseiller du SPE. Dans la plupart des pays – mais pas dans tous - le demandeur d'emploi doit signer un plan d'action. Dans la plupart des pays – mais pas dans tous – les deux parties doivent signer un PAP, le service de l'emploi qui alloue les prestations et le demandeur d'emploi qui en bénéficie.

L'idée sur laquelle repose le PAP est qu'en impliquant plus intensément les demandeurs d'emploi dans leurs parcours individuel de réinsertion, on pourrait relever le niveau d'engagement personnel et d'activation. Par ailleurs, les conseillers pourraient fournir des services plus orientés sur les usagers. L'existence du PAP constitue également une meilleure justification pour les sanctions que des engagements formulés de façon plus large et impersonnelle. D'un point de vue pratique, les PAP sont une méthode de gestion intelligente: un PAP clair et bien conçu peut être un outil efficace pour la gestion des cas[2] et les sanctions. Les conseillers personnels utilisent les PAP pour définir les objectifs individuels du processus d'accompagnement et d'intégration, ainsi que pour s'assurer que les activités prévues sont réalisées. En règle générale, les PAP font le point sur la situation du demandeur d'emploi, fixe certains objectifs que le demandeur d'emploi doit atteindre et précise les engagements du demandeur d'emploi et du service de l'emploi.

Le PAP peut apparaître comme un ensemble d'éléments obligatoires (surveillance et sanctions) et de services de soutien (intensification des conseils) qui rendent plus contraignante l'approche «droits et devoirs». Les conseils signifient que les chômeurs sont activement soutenus dans leurs efforts de recherche d'emploi, ex. en les aidant à postuler à des offres d'emploi, en les préparant à des entretiens d'embauche, ou en les aidant à utiliser l'internet pour trouver un emploi. Par contre, la surveillance signifie que le conseiller observe les efforts de recherche d'emploi du

[1] Leur appellation varie d'un pays à l'autre: plan d'action individuel, accord d'insertion, plan d'orientation, accord de demandeur d'emploi, plan individuel d'accès à l'emploi, etc.

[2] La gestion de cas signifie définir un parcours individuel vers l'emploi, un suivi personnalisé et la fourniture de services tels que le tutorat ou la formation. Les termes «agent en charge du dossier», «conseiller personnel» ou «conseiller» sont utilisés de manière interchangeable. Le terme gestionnaire de cas est utilisé pour les agents ayant reçu une formation spéciale pour travailler de manière intensive avec les demandeurs d'emploi confrontés à de multiples difficultés de réinsertion.

chômeur, ex. en requérant des preuves de dépôt de candidature ou d'autres activités de recherche d'emploi.

La recherche qualitative sur la conception des PAP révèle cependant que les PAP reposent rarement sur les préférences des allocataires des prestations. Au contraire, les PAP sont davantage centrés sur les devoirs des demandeurs d'emploi en termes d'intensification de leurs efforts pour trouver un emploi. Dans de nombreux pays, le PAP est enregistré, via un formulaire standard, dans un système informatisé. Ainsi, les objectifs et le contenu sont bien souvent standardisés et rarement adaptés à chaque cas particulier (Schütz et al. 2011a). En ce sens, l'accord est avant tout un instrument permettant de contrôler la volonté d'un allocataire de coopérer à son insertion.

La section suivante explore les pratiques actuelles en matière de PAP, telles que le moment et la fréquence des entretiens intensifs et du contrôle, en Autriche, au Danemark, en Allemagne, en Suisse et au Royaume-Uni. La quatrième section porte sur les résultats de recherches sur les éléments clés du PAP visant à faciliter une réinsertion (rapide et durable), tels que les conseils et le contrôle, l'assistance dans la recherche d'emploi, la participation obligatoire aux PAMT et les sanctions correspondantes en cas de non-respect. Enfin, d'après les éléments de preuve dont on dispose, il est possible de tirer des leçons pour la mise en œuvre, ex. quelles sont les catégories pour lesquelles un plan d'action dynamique et un accompagnement intensif peuvent constituer un tremplin vers l'emploi.

2 QUELLES SONT LES PRATIQUES ACTUELLES EN MATIÈRE DE PAP?

Tous les pays étudiés ont mis en place un type de PAP mais les réglementations, les procédures et les pratiques nationales varient encore d'un pays à l'autre et sont constamment améliorées pour tenir compte des évolutions du climat économique, social, politique et organisationnel. La plupart des pays ont décidé qu'un PAP devait être conclu avec tous les chômeurs inscrits, y compris un nombre croissant de membres de catégories éloignées du marché du travail. Depuis l'introduction de la condition de travail des personnes «inactives» dépendantes de prestations sociales telles que les indemnités d'invalidité et de maladie ou des aides sociales assistance, l'obligation d'établir un PAP a été élargie à des catégories cibles de plus en plus hétérogènes.

Dans un petit nombre de pays, le plan d'action personnalisé est un contrat juridiquement contraignant que doivent conclure chaque allocataire et l'organisme versant les prestations liées à l'emploi. Refuser de signer un PAP peut entraîner une sanction portant sur les prestations au Royaume-Uni (parmi les allocataires de toutes les prestations) et en Allemagne (pour les bénéficiaires de l'allocation chômage II soumise à condition de ressources). La signature n'est pas toujours obligatoire, comme par exemple en Autriche ou en France, bien qu'elle soit jugée souhaitable. Le système suisse décentralisé ne comporte aucune obligation légale de conclure un PAP. Cependant, la plupart des cantons utilisent leurs propres PAP informatisés.

En général, les plans d'action personnalisés comprennent comme exigences de se soumettre à des entretiens intensifs, de postuler fréquemment à des offres d'emploi, de faire des vérifiables efforts de recherche d'emploi, d'accepter des offres raisonnables d'emploi et de participer à des mesures d'emploi ou de qualification (OCDE 2007).

2.1 Les pratiques en matière de profilage diffèrent en termes de timing et de segmentation des usagers

Pour élaborer la meilleure stratégie d'insertion possible, il faudrait établir le plan après une évaluation des atouts et des problèmes du demandeur d'emploi ou de sa probabilité de chômage de longue durée (le «profilage»)[3]. L'Allemagne applique un système de profilage «doux» (ainsi que d'autres pays tels que la France), mais pas le Royaume-Uni ou la Suisse[4]. L'Autriche et le Danemark utilisent une approche basée sur la segmentation en catégories. Il est généralement reconnu que le profilage fournit aux conseillers un cadre plus systématique pour personnaliser l'assistance à un stade précoce. Idéalement, les plans d'action personnalisés traduisent des objectifs abstraits tels que «l'intégration (rapide) dans le marché du travail» en objectifs spécifiques. Ces derniers peuvent reposer sur une stratégie customisée d'insertion, précisant les objectifs à atteindre, le temps dont dispose le demandeur d'emploi pour y parvenir et ce qui peut advenir s'il n'y parvient pas.

En *Allemagne*, il existe un modèle uniforme de profilage des catégories cibles des SPE, des allocataires de l'assurance chômage ordinaire (UB I) et de l'allocation chômage soumise à condition de ressources (UB II). A partir d'une évaluation guidée par un logiciel de «l'éloignement du marché du travail», les demandeurs d'emploi sont segmentés en six profils différents alliant chaque profil à une stratégie de service spécifique que le conseiller doit suivre. En principe, la nature, le moment et le niveau d'intervention dépendent fortement du profil de l'individu et de ses besoins particuliers. Idéalement, les résultats de l'exercice de profilage devraient servir à établir le plan d'action personnalisé lors du premier entretien en face à face. Néanmoins, la recherche qualitative a montré que les liens directs avec des résultats différenciés du profilage sont plutôt faibles lors de la formulation orale des objectifs à atteindre. (L'annexe 1 présente une analyse du contenu des PAP en Allemagne).

Au *Danemark* les demandeurs d'emploi, assurés ou non, sont évalués en fonction des mêmes principes. Un modèle de concordance établit une distinction entre les chômeurs pouvant s'insérer immédiatement, les personnes en mesure de participer aux mesures actives de la politique de l'emploi et celle qui dépendent temporairement des mesures passive. Les droits et les devoirs diffèrent en fonction

[3] Pour un examen par pays de l'utilisation du «profilage» pour segmenter les usagers et planifier des actions sur mesure, voir: Dialogue entre SPE: Document thématique de synthèse «Systèmes de profilage pour une insertion efficace dans le marché du travail», (2011) Bruxelles

[4] Les cantons suisses ont la possibilité de mettre en place de tels systèmes, mais ils n'ont pas encore réellement développé ce type d'approche.

de la catégorie d'appartenance mais il n'existe pas de relation directe entre ces catégories et les mesures d'activation.

Le SPE *autrichien* applique un concept en trois zones: une zone-info limitée à la fourniture d'informations, une zone-service pour l'enregistrement et la fourniture des services de base et une zone-accompagnement renforcé vers laquelle les chômeurs qui n'ont toujours pas d'emploi au bout de trois mois sont orientés pour recevoir des services plus intensifs et plus personnalisés. Certaines catégories spécifiques nécessitant généralement un soutien accru, telles que les jeunes ou les travailleurs non qualifiés, sont directement transférés vers la zone-accompagnement renforcé.

Au *Royaume-Uni*, le profilage et l'identification précoce des besoins particuliers de chaque demandeur d'emploi ne sont habituellement pas utilisés afin d'éviter les coûts des effets d'inertie, vu que les statistiques montrent que 50 % des bénéficiaires de l'allocation de demandeur d'emploi (JSA) trouvent un emploi durant leur trois premiers mois de chômage. Les interventions et les ressources sont ciblées en fonction de l'éligibilité de la catégorie. Pour les interventions plus intensives (telles que les anciens programmes New Deal) une «stratégie de file d'attente» est utilisée. Seuls les services classiques étaient proposés jusqu'à ce que se soit écoulée une certaine durée de perception des prestations ou de chômage, qui dépend de l'âge et du type de prestation. Les règles ont changé récemment. Les conseillers des Jobcentre Plus identifient les usagers confrontés à de sérieux obstacles à l'emploi et les réfèrent désormais plus tôt à des prestataires du secteur privé pour un accompagnement intensif – en général après trois mois. L'accompagnement intensif dans le cadre du «Work Programme» - mis en place en juin 2011 et dispensé par des prestataires de services du secteur privé – est un système flexible et personnalisé. Cependant, le moment choisi pour le transfert vers le programme dépend toujours du type de prestation et de l'âge. Les bénéficiaires de la JSA âgés de plus de 25 ans sont généralement référés au «Work Programme» au bout de 12 mois (http://www.dwp.gov.uk/docs/the-work-programme.pdf).

2.2 Le séquençage et l'intensité du suivi varient également et peuvent affecter la charge de travail

Dans le cadre de l'assistance à la recherche d'emploi et de la surveillance, presque tous les pays suivent une pratique d'entretiens intensifs obligatoires du demandeur d'emploi avec un conseiller des SPE. Dans quelques pays (ex. Autriche), en vue de rendre le processus plus transparent, les usagers peuvent également accéder à leur PAP via le Web.

Le tableau 1 fournit des informations sur le moment *ciblé* et *réel* du premier entretien, la fréquence des entretiens de suivi et leur durée moyenne en 2009/2010. Dans la plupart des pays étudiés, les PAP sont conclus lors du premier entretien avec le conseiller personnel. Le moment dans le temps et la fréquence des entretiens en face à face sont spécifiés par la loi (ex. au Danemark) ou par les lignes directrices internes du SPE (ex. en Autriche). En Allemagne, il est possible d'élaborer un PAP avant même la date d'inscription au chômage, vu que la loi contraint les employés à notifier aux services de l'emploi la fin de leur contrat trois mois à l'avance. Au Danemark, le PAP doit être conclu au plus tard quand le chômeur entre dans la dite

«phase d'activation» qui dépend de son âge: au bout de 13 semaines pour les demandeurs d'emploi âgés de 20 à 30 ans et de neuf mois pour ceux qui ont entre 30 et 60 ans. Les données fournies par les SPE nationaux montrent que le moment *réel* du premier entretien intensif ne correspond pas en général aux objectifs ou aux recommandations. En fait, le moment réel du premier entretien varie de cinq jours et demi après l'inscription en Allemagne (pour les allocataires de l'UB II) à 11 semaines au Danemark.

Une fois qu'un plan d'action a été élaboré, il est régulièrement actualisé lors de chaque entretien de suivi ou à intervalles réguliers (tous les six mois en Allemagne, tous les trois mois en Autriche et au Danemark). La fréquence des réunions de suivi avec le conseiller personnel varie de mensuelle à trimestrielle. Quelques pays ont établi un calendrier d'entretiens, qui sont au nombre de quatre au Royaume-Uni (au bout de six, 13, 26 et 52 semaines) et au Danemark (tous les trois mois). En Allemagne, la fréquence varie en fonction de la catégorie du demandeur d'emploi et des priorités opérationnelles. Cette approche semble raisonnable vu que l'assistance à la recherche d'emploi peut ne pas être très productive pour les usagers «prêts pour le marché» qui sont capables de trouver un emploi par eux-mêmes, ainsi que pour les «profils complexes» qui ont se sérieuses difficultés à s'insérer. La fréquence des entretiens est plus faible que pour les usagers des services d'activation ayant des problèmes de motivation. Les entretiens intensifs réguliers plus tardifs dans l'épisode de chômage sont un élément important pour maintenir les flux de sortie du chômage et la focalisation sur l'emploi des usagers. Ils sont souvent associés à une surveillance des activités de recherche d'emploi et à la modification des plans d'action personnalisés. Il existe aussi des procédures supplémentaires, obligatoires – mais indépendantes du PAP – visant à contrôler les efforts de recherche d'emploi au Royaume-Uni et au Danemark où les demandeurs d'emploi de la première catégorie (prêts pour le marché du travail) doivent rendre compte en ligne chaque semaine de leurs activités de recherche d'emploi. Au Royaume-Uni, les allocataires de la JSA doivent fournir des preuves de leur recherche d'emploi lors de bilans tous les 15 jours de leurs activités (Fortnightly Job Reviews, FJR) pour lesquels ils doivent se présenter en personne à leur agence pour l'emploi. Les FJR durent en moyenne juste sept minutes. Ce type de surveillance stricte des activités de recherche d'emploi (pointage) s'est avérée avoir un bon rapport coût-efficacité – au moins pour les allocataires de la JSA (Freud 2007).

Les informations sur la qualité des PAP sont rares, mais on peut utiliser la durée des entretiens intensifs comme indicateur de substitution. Les entretiens initiaux durent en moyenne 30 minutes en Autriche, 40 minutes au Royaume-Uni et 60 minutes en Allemagne.

Par rapport aux résultats d'enquêtes antérieures (ex. les enquêtes de l'OCDE en 1999 et 2007), les charges de travail à travers les pays sont aujourd'hui plus faibles et plus comparables d'un pays à l'autre, allant globalement de 100 à 140 clients par conseiller. Pour les catégories cibles spéciales telles que les jeunes (moins de 25 ans en Allemagne), elles sont encore plus intensives.

La participation aux programmes de la politique active du marché du travail (PAMT) est obligatoire après une certaine durée d'inactivité professionnelle au Danemark et

au Royaume-Uni. Au Danemark, le moment où la participation aux mesures d'activation devient obligatoire est fixé par la loi et dépend de l'âge du demandeur d'emploi. Néanmoins, la durée et le type de mesures d'activation peuvent être convenus avec le conseiller. Au Royaume-Uni, les conseillers des SPE ont un pouvoir discrétionnaire moindre vu que le moment du transfert vers le «Work Programme» est fixé par des lignes directrices. Les conseillers ont la possibilité d'orienter les usagers vers des mesures de la PAMT à tout moment en Autriche, en Allemagne et en Suisse. Néanmoins, une fois transférés par le conseiller, les usagers sont obligés de participer aux PAMT.

Bien qu'on dispose de très nombreuses informations sur les effets de la participation à un programme, on ne sait pas vraiment comment les conseillers affectent les demandeurs d'emploi vers des programmes particuliers, ni comment les critères d'affectation influent sur les résultats. Les évaluations ont prouvé que des programmes différents avaient des impacts différents pour différentes catégories cibles. Pour améliorer le rapport coût-efficacité des mesures de la PAMT, il faudrait que les conseillers soient en mesure d'identifier la stratégie optimale pour chaque usager. Plusieurs pays ont mis en place des systèmes de ciblage sophistiqués (ex. SAP en Suisse ou TrEffeR en Allemagne). Bien qu'ils aient fait la preuve de leur efficacité, ils ne sont pas utilisés actuellement en raison principalement de la résistance des conseillers (pour plus de précisions, voir le *Document thématique de synthèse «Systèmes de profilage pour une insertion efficace dans le marché du travail», 2011).*

Tableau 1: Timing et suivi des PAP, charge de travail des conseillers et participation aux PAMT dans quelques SPE, 2009/2010

	Autriche	Danemark	Allemagne		Royaume-Uni	Suisse
			SGB II (aide sociale)	SGB III (assurance chômage)		
Timing du PAP = 1er entretien intensif	Cible: au bout de 3 semaines Réel: 4 semaines après l'inscription dans 90 % des cas	PAP: Au plus tard au début de la phase d'activation Premier entretien après Ø 11 semaines	Cible: Pour les < 25 ans:10 jours Pour les > 25 ans:15 jours Ø 15,4 jours après l'inscription	Ø 5,5 jours après l'inscription	Cible: JSA*: 6 semaines après l'inscription ESA*: 8 semaines après la demande de prestation	Cible : 15 jours Ø 12,6 jours
Fréquence des entretiens	Ø tous les 37 jours	Cible: tous les 3 mois Fréquence réelle n/a	Fonction du profil Ø profils «prêts à l'emploi» et complexes: tous les 3- 4 mois Ø profil «besoin d'activation» tous les 1-2 mois		Cible: au bout de 13, 26, 52 semaines Taux de réalisation: 86 %	Cible: tous les mois Fréquence réelle n/a
Durée des entretiens initiaux de suivi	Zone-conseils Ø 30 min Ø 24 min	n/a	Recommandée 60 min Fonction du profil	Recommandée 60 min 30-45 min	FJR* ø 7min Ø 40 min n/a	n/a
Charge de travail**	Zone-service: 257 Zone-conseils: 142	n/a	Moins de 25 ans : 1/79 Plus de 25 ans :1/160	142	142	100
Participation aux PAMT	Décision du conseiller Obligatoire si convenue dans un PAP	Activation obligatoire fonction de l'âge	Décision du conseiller Obligatoire si convenue dans un PAP Offre immédiate d'emploi ou de cours de formation pour les bénéficiaires de l'aide sociale de moins de 25 ans (U25)		Renvoi au «Work Programme» Fonction du type de prestation et de l'âge	Décision du conseiller Obligatoire après renvoi par un conseiller

Source: Information fournie par les services publics de l'emploi nationaux; **charge de travail: ratio réel conseiller/demandeurs d'emploi; *FJR= Fortnightly Jobsearch Review (Bilan tous les 15 jours des activités de recherche d'emploi); ESA= Employment Support Allowance (Allocation de soutien à l'emploi); JSA= Jobseeker Allowance (Allocation de demandeur d'emploi); Ø= en moyenne.

2.3 La pratique des sanctions dépend de définitions telles qu'une offre «raisonnable» d'emploi, est plus ou moins stricte et suit diverses méthodes d'exécution

Les sanctions sont supposées être le moteur des résultats désirés en termes de comportement. Les sanctions jouent un rôle crucial dans l'exécution des interventions des SPE, comme par exemple l'obligation faite aux demandeurs d'emploi de se présenter régulièrement à l'agence du SPE ou de participer aux mesures de la PAMT. Les raisons des sanctions sont plus ou moins les mêmes à travers les pays étudiés. Les principales raisons sont:

- refuser une offre raisonnable d'emploi,
- ne pas faire assez d'efforts personnels et/ou ne pas rechercher activement un nouvel emploi,
- refuser de participer à un programme de la PAMT ou le quitter,
- quitter volontairement un emploi,
- ne pas respecter l'obligation d'inscription précoce (uniquement en Allemagne),
- refuser de signer un PAP (au Royaume-Uni et en Allemagne pour les allocataires de l'UB II).

Malgré moult discussions sur le «caractère raisonnable»[5], le refus d'une offre d'emploi appropriée n'est pas le principal motif de sanction, ce que montrent les statistiques nationales relatives aux sanctions. D'autres raisons sont plus importantes. Deux tiers des sanctions imposées en Allemagne sont dues au non-respect de l'obligation d'inscription précoce, aux départs volontaires ou à la non-présentation à des entretiens d'embauche. L'insuffisance des efforts personnels - comme par exemple ne pas se présenter à un rendez-vous accepté - est le principal motif de sanction en Autriche.

En Suisse, les exigences de recherche d'emploi sont particulièrement rigoureuses et les taux de sanctions sont élevés. Même lors de leur inscription initiale à l'office de placement, les demandeurs d'emploi suisses peuvent être sanctionnés s'ils ne sont pas en mesure de présenter des justificatifs de leurs récentes activités de recherche d'emploi. Les principaux motifs de sanctions en 2008 étaient l'insuffisance des efforts personnels (souvent pas assez de tentatives de trouver un emploi), suivis par les départs volontaires et le non-respect des instructions, principalement en refusant d'accepter un emploi ou de participer à un programme (OCDE 2010). Au Danemark, la grande majorité des sanctions sont de courte durée et sont appliquées parce que des chômeurs ne se présentent pas à un rendez-vous avec le SPE.

Le tableau 2 indique que les taux de sanctions (sans compter les départs volontaires et l'obligation d'inscription précoce) varient de près de 2 % en Autriche et en

[5] Le caractère «raisonnable» est lié à un certain nombre de facteurs tels que le niveau d'éducation/qualifications; l'état de santé; la situation personnelle; l'ancien salaire ou statut; les horaires de travail et/ou la durée du contrat proposé; et la distance domicile-travail. Les définitions de ce qui constitue une «offre raisonnable d'emploi» varient fortement d'un pays à l'autre. La définition utilisée tend aussi à varier en fonction de la catégorie d'usager.

Allemagne à environ 6 % en Suisse et jusqu'à 12 % au Danemark. Les taux de sanctions des allocataires des aides sociales sont généralement plus élevés car les critères d'éligibilité sont plus stricts (ex. accepter n'importe quel emploi). Ces taux atteignent près de 4 % en Allemagne et près de 10 % au Royaume-Uni. Les sanctions sont habituellement appliquées. La durée de la suspension et le montant retenu de la prestation sont progressifs. La suspension du registre des allocataires peut durer de deux ou trois jours à 26 semaines.

Dans la plupart des pays, le conseiller a le pouvoir d'appliquer de telles sanctions. Au Royaume-Uni, les cas de ce type doivent être renvoyés à une autorité supérieure, le «décideur». Lorsqu'un conseiller danois remarque qu'un chômeur ne remplit pas les critères éligibilité, il en avise la caisse d'assurance chômage (AC) concernée. La caisse d'AC examine alors le cas et décide s'il faut imposer une sanction et quel type de sanction. En Suisse, selon les offices, les conseillers peuvent décider eux-mêmes d'imposer des sanctions liées aux prestations ou de renvoyer le dossier à d'autres personnels spécialisés au sein ou en dehors de l'office local. Non seulement cela allège la charge administrative des conseillers, mais cela leur évite aussi d'être obligés de porter deux casquettes – ce que nombre d'entre eux considère inconfortable – celle de conseiller et celle de gendarme. Par ailleurs, en séparant la décision d'appliquer une sanction des activités de surveillance de la recherche d'emploi, on réduit l'autonomie et la crédibilité des conseillers et on risque de devoir renforcer la coordination entre les agents. En se servant des variations entre les offices locaux de l'emploi, Frölich et al. (2007, p. 169) met en évidence un impact positif sur le taux de réinsertion lorsque la décision de prendre une sanction était déléguée. Une explication de l'effet positif de cette délégation est peut-être que les taux de sanctions sont généralement plus élevés lorsque la décision est déléguée.

Tableau 2: Les pratiques en matière de sanction dans quelques pays

Pays	Prestation	Taux de sanctions en %*			Durée de suspension de la prestation	
		2007	2008	2009	minimale	maximale
Autriche	AC	2,2	2,3	2,1	6 semaines	8 semaines
Allemagne	AC	1,8	2,4	2,2	1 semaine	12 semaines
	Aide sociale UB II	3,2	3,7	3,6	Réduction de 10 % pendant 3 mois	Réduction de 60 % - 100 % (U25) pendant 3 mois
Danemark	AC	12 (2005)			2-3 jours	Jusqu'à ce que la personne ait travaillé 300 heures au cours d'une période de 10 semaines
Suisse	AC	5,4	6,2	5,7	1 jour	60 jours
Royaume-Uni	AC/IC	10 (4/09-3/10)			1 semaine	26 semaines

Source: Calculs de l'auteur basés sur des données fournies par les SPE nationaux. Les chiffres pour le Danemark proviennent de Svarer (2011).
**Sanctions imposées par rapport au nombre moyen de chômeurs indemnisés; les sanctions sont dues au non-respect des obligations mutuelles; les sanctions pour départ volontaire ou non-respect de l'obligation d'inscription précoce ou de règles relatives à la transition entre deux emplois ne sont pas incluses.*

En résumé, l'examen par pays révèle que les PAP sont un instrument d'activation commun et que les pratiques en matière de PAP convergent de plus en plus. L'établissement rapide d'un PAP est une constante dans les pays étudiés, tout comme l'utilisation des entretiens réguliers de suivi pour surveiller les efforts faits pour trouver un emploi, ce qui participe de l'approche dite «le travail d'abord». Cette approche présente généralement l'avantage d'entraîner un retour plus rapide à l'emploi. Néanmoins, elle présente également le risque que les demandeurs d'emploi ne soient obligés d'accepter trop rapidement un emploi rémunéré en dessous de leur ancien salaire ou qu'ils se retrouvent rapidement à nouveau au chômage. Dans ce contexte, il faut attacher une plus grande attention aux objectifs de stabilité de l'emploi et de qualité de la médiation d'emploi.

3 LES ÉLÉMENTS CONSTITUANTS DU PAP INFLUENT SUR LA RÉUSSITE DE LA RÉINSERTION

Est-ce que la simple existence d'un PAP améliore les perspectives de réinsertion? On ne dispose pas d'assez d'informations pour répondre à cette question vu que la recherche sur l'efficacité du PAP en tant qu'outil de «traitement unique» vient juste de commencer[6]. Mais étant donné qu'un PAP s'inscrit dans des «traitements multiples», i.e. les différents processus et pratiques des SPE décrits plus haut, on est obligé de se fonder sur les preuves empiriques relatives aux avantages et aux coûts de l'intervention précoce, à la fréquence des interventions et aux sanctions imposées aux différents types d'usagers. Les résultats utilisés proviennent d'expérimentations sociales menées ces dernières années dans plusieurs pays d'Europe.

De nombreuses études antérieures ont montré que la vaste catégorie des «services et sanctions» ou «conseils et surveillance» a un impact significatif sur l'obtention d'un emploi ou la sortie des prestations. Dans une méta-analyse des preuves existantes à travers les pays d'Europe, Kluve (2006) conclue que les programmes basés sur les «services et sanctions» ont une probabilité de 40 à 50 % plus élevée d'avoir un impact positif que les programmes de formation classiques. Une autre méta-analyse, menée par Card et al. (2009), met en évidence les effets positifs des activités de conseil sur les chances de réinsertion.

Il semble cependant que l'impact estimé sur la réinsertion ainsi que sur la durée de l'emploi varient selon les pays, en fonction du type de programme évalué et des caractéristiques des participants. Ainsi, par exemple, les résultats d'une analyse de l'impact de la surveillance aux Pays-Bas révèlent qu'elle n'est efficace que dans les situations où les perspectives d'emploi de l'individu sont faibles. Par contre, selon Kluve (2006), la surveillance semble plus efficace quand les perspectives d'emploi sont bonnes. D'autres experts (ex. Lalive et al. 2005) ont suggéré que la surveillance serait plus efficace si elle était alliée à une menace crédible de sanctions pour motiver les demandeurs d'emploi.

3.1 Les bénéfices peuvent être supérieurs aux coûts de l'intervention précoce

La personnalisation de l'approche au début de l'épisode de chômage est une question importante, vu qu'il est nécessaire d'éviter les effets d'aubaine. Dans quelle mesure les avantages d'une évaluation précoce suivie d'une assistance ciblée en vue de réduire les effets néfastes du chômage de longue durée compense-t-elle les effets d'aubaine potentiels associés à l'intervention précoce? Dans tous les pays étudiés, les PAP sont établis au début de l'épisode de chômage mais le

[6] Il existe une seule étude de Schneider (2009) qui analyse les insertions réussies grâce aux PAP. Elle révèle non seulement qu'à court terme les plans d'action personnalisés accroissent les efforts faits par les allocataires de l'aide sociale (UB II en Allemagne) pour trouver un emploi, mais aussi que les efforts accrus ne se traduisent pas automatiquement en de meilleures chances d'insertion. L'effet manquant est peut-être lié à la participation particulièrement élevée au programme de mise au travail des allocataires sociaux, ainsi qu'à un attachement au marché du travail plus faible parmi les allocataires des prestations sociales que parmi les allocataires de l'assurance chômage.

déclenchement plus tardif des services intensifs de gestion de cas au Danemark et au Royaume-Uni est principalement une question de ressources. Ces deux pays ont souligné que l'intervention très précoce génère d'importants coûts frictionnels[7]. En dépit d'une tendance générale vers l'activation précoce, seules quelques études d'impact ont tenté de quantifier les gains d'efficacité possibles d'une intervention précoce basée sur une différenciation des usagers (basée sur leur profils) par rapport à une stratégie visant à «attendre plutôt qu'à agir».

Les entretiens en face à face plus intensifs demandent du temps et des moyens financiers. Les ratios de clients par conseiller requis pour intensifier les contacts et la fréquence des interventions font partie des stratégies d'activation. Des études d'impact détaillées portant sur l'efficacité des processus et des pratiques des SPE en Suisse (pour les allocataires de l'assurance chômage) et en Allemagne (pour les allocataires de l'aide sociale) montrent qu'une charge de travail raisonnable a en effet un impact sur les taux de réinsertion[8]. Des expérimentations réalisées en France et en Allemagne confirment ces conclusions. Des calculs du rapport coût-bénéfices d'un projet pilote de grande envergure menées par les SPE en Allemagne suggère que les coûts de l'embauche de conseillers supplémentaires (charge de travail de un pour 40 dans les agences participantes contre un pour 100 dans les autres) étaient compensés par les économies réalisées par la réduction de la dépense en prestations au bout d'environ dix mois (Hainmüller et al. 2011). Les auteurs expliquent que la baisse des charges de travail a résulté en une diminution du taux et de la durée du chômage local et en une hausse du taux de réinsertion à court et moyen termes. L'amélioration de la charge de travail réduit la durée moyenne de l'épisode de chômage de 10 jours.

Des preuves du bon rapport coût-efficacité d'une plus forte « intensité des contacts » – du moins pour les nouveaux chômeurs – sont aussi signalées au Danemark. Les conclusions d'une série d'expérimentations sociales basées sur des essais contrôlés aléatoires sont très instructives à différents titres. La finalité de ce programme d'évaluation continue commissionné par le Bureau national du marché du travail du Danemark est de déterminer quelles sont les interventions (entretiens, programmes ou synergies) qui auraient le même impact à un moindre coût. La première expérience mettait en scène une augmentation des contacts avec les usagers (entretien individuel hebdomadaire, réunions de groupes tous les 15 jours) ainsi qu'un déclenchement plus précoce de l'activation à plein temps obligatoire (au bout de 13 semaines) pour les nouveaux chômeurs. Dans le groupe participant, la durée

---

[7] L'évaluation d'un exercice de segmentation au Royaume-Uni a montré que bien que la capacité de prévision d'un modèle de profilage statistique était correcte dans 70 % des cas, la relativement faible augmentation de la durée moyenne de perception de la JSA générée par des prévisions erronées réduirait toute économie à néant vu que 90 % des allocataires quittent les registres dans l'année (Driskell 2005).

[8] Les principaux résultats de la «seconde vague d'évaluation» des PAMT en Suisse sont résumés dans http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00004/00005/index.html?lang=de; Le principal rapport sur les résultats de l'évaluation de la «clause d'expérimentation» est téléchargeable (en anglais): http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/EN/PDF-Publikationen/f390-final-report-experiment-clause-pursuant-6c-sgb-III.pdf?__blob=publicationFile

du chômage pourrait être réduite de trois semaines. De plus, le nouveau régime d'intervention présente un bon rapport coût-efficacité. Des bénéfices nets de l'ordre de 2000 EUR par épisode de chômage ont été mis en lumière par une analyse coût-bénéfices réalisée par le Conseil économique danois.

Une analyse complémentaire visant à déterminer ce qui fonctionne et pour qui a montré que les réunions ont une incidence positive parmi les femmes alors que le déclenchement précoce de l'activation (en particulier la menace de déclenchement) affecte favorablement les hommes. Il est intéressant de noter qu'absolument aucun impact n'a été identifié lors des essais ultérieurs utilisant le même régime d'intervention pour *les allocataires des indemnités de maladie et les chômeurs de longue durée les plus vulnérables* (Vikström et al. 2011).

3.2 Influence des conseillers

Tous les pays étudiés appliquent une approche basée sur un interlocuteur unique ou conseiller personnel, chaque demandeur d'emploi ayant toujours affaire au même agent du SPE. En conséquence, le conseiller personnel est le seul point de contact tout au long du processus de recherche d'emploi. Cela lui donne un rôle déterminant. Les qualifications et l'expérience des conseillers affectent fortement la qualité du processus de gestion des cas. A partir de statistiques corrélant les informations sur les demandeurs d'emploi et les conseillers, une recherche de Frölich et al (2007) identifie de nombreux facteurs relatifs au conseiller qui influencent les taux de réinsertion: la formation et l'expérience spécifiques du conseiller[9] agissent de manière positive, l'âge de manière négative. Les travaux de Behncke et al. (2010b) mettent en évidence un impact positif sur l'emploi de près de 3 points quand le conseiller et le chômeur sont du même sexe, ont le même âge, la même nationalité et le même niveau d'études.

Les enquêtes auprès des conseillers confirment qu'ils ont une certaine flexibilité quant à la manière dont ils travaillent avec les usagers. Les attitudes et comportements des conseillers exercent une influence, ainsi que la manière dont ils fournissent des services de gestion de cas et affectent les usagers à des programmes. Une analyse reposant sur un ensemble de données détaillées corrélant les demandeurs d'emploi avec les conseillers pour la Suisse a révélé que les attitudes et les comportements des conseillers ont un impact significatif sur les probabilités de trouver un emploi. Behncke et al (2010a) expliquent que les conseillers plus «durs» qui obligent des chômeurs à accepter un emploi et à participer à des programmes du marché du travail sans leur consentement ont de meilleurs résultats à court et moyen termes que les conseillers qui tentent de développer une relation plus coopérative et harmonieuse avec les demandeurs d'emploi dont ils s'occupent.

Les résultats des expérimentations mentionnées plus haut en Allemagne corroborent ces observations. Démêlant les relations causales des effets positifs de charges de

[9] Dans le cas Suisse, il s'agit d'une qualification précise: *Eidgenössische Fachausweis mit Spezialisierung Personalberatung.* En revanche, les performances des conseillers n'ayant qu'un diplôme universitaire étaient moins bonnes.

travail moins lourdes pour la réinsertion, l'étude d'Hainmüller et al. (2011) montre que les agences ayant de bonnes performances étaient devenues plus proactives. Elles avaient accru la surveillance et imposé plus de sanctions aux usagers faisant peu d'efforts pour se réinsérer. Par ailleurs, de plus nombreuses offres d'emploi avaient été notifiées aux agences les plus efficaces, ce qui signifie que les conseillers ayant de bons contacts parmi les entreprises locales sont en mesure de fournir de meilleurs services de placement.

Cadrant avec l'idée selon laquelle les conseillers exercent une influence majeure, Lagerström (2011) montre que la capacité des agents des offices de l'emploi suédois à aider les usagers à retrouver un emploi stable varie énormément. Néanmoins, l'auteur ne s'est pas intéressé aux attitudes des conseillers mais plutôt aux différentes stratégies de travail, notamment en ce qui concerne les pratiques en matière d'affectation des demandeurs d'emploi à différents types de programmes. Les conseillers qui orientent les demandeurs d'emploi vers des formations dans des établissements d'enseignement ont tendance à être moins performants que ceux qui les accompagnent dans leur processus concret de recherche d'emploi. Mais, vu que ces conclusions confirment les résultats de l'évaluation précédente des effets du programme, il est assez difficile d'en faire une lecture causale.

3.3 Surveillance et sanctions: effets positifs sur le retour à l'emploi versus effets négatifs sur la stabilité de l'emploi

Les stratégies d'activation qui placent «le travail d'abord» sont prédominantes et le fait que des nombres élevés d'allocataires se réinscrivent rapidement au chômage faute d'avoir pu trouver un emploi pérenne est un sujet de préoccupation majeur dans de nombreux pays (Eichhorst et al. 2008 passe en revue les expériences nationales). Il semble qu'il faille trouver un compromis entre des insertions rapides et des placements dans des emplois plus durables. Dans le cadre de l'approche «le travail d'abord» étayée sur des obligations légales (i.e. accepter n'importe quel emploi) la surveillance et les sanctions constituent des menaces qui peuvent conforter l'effet de «porte tournante» observé.

Les recherches internationales sur les sanctions, leurs impacts et leur contexte ont fait la preuve que les sanctions augmentent la probabilité de trouver un emploi permanent. La plupart des études indiquent que – pour les allocataires de l'assurance chômage comme pour les allocataires des prestations sociales – les sanctions portant sur les prestations accélèrent le retour à l'emploi et ont un effet positif sur la réinsertion quels que soient le montant ou la durée de la sanction. A partir des données sur la Suisse, une étude de Lalive et al. (2005) conclut qu'en imposant un système de sanction, le taux de réinsertion a augmenté de 45 %, entraînant une diminution de la durée du chômage d'environ trois semaines – de 33 à 30 semaines. Svarer (2010) se fonde sur les données danoises pour expliquer que le taux de sortie du chômage augmente de plus de 50 % après l'exécution d'une sanction.

Néanmoins, des recherches menées plus récemment en Suisse et en Suède ont montré que les sanctions affectent négativement la qualité des emplois que les chômeurs sont contraints d'accepter sous la menace d'une réduction ou d'une

suspension de leurs prestations. L'étude d'Arni et al. (2009) confirme les résultats précédents: la menace et l'application de sanctions augmentent les taux de réinsertion, ainsi que les taux de sortie des forces de travail. Cependant, l'application de la réduction ou de la suspension des prestations affaiblit la qualité des emplois à la sortie du chômage, en termes tant de durée que de salaire.

Intéressants également sont les effets des expériences sociales susmentionnées sur la stabilité de l'emploi au Danemark. Examinant les effets à long terme de la première expérience avec les nouveaux chômeurs, Blasco et Rosholm (2011) ont conclu que le nouveau dispositif entraînait une réduction significative de la récurrence du chômage pour les hommes, mais pas pour les femmes. Contrairement aux constatations antérieures selon lesquelles «l'effet de menace» accélérait le retour à l'emploi, la majeure partie (80 %) de l'impact sur la stabilité est attribuable à l'amélioration du processus de médiation d'emploi, ce qui suggère que l'élément «conseils» des entretiens et réunions est plus important que l'élément «surveillance».

4 CONSÉQUENCES POUR LA PRESTATION DES SERVICES DE L'EMPLOI

Comment peut-on utiliser ces constats pour alimenter la fourniture plus large de services par les SPE? Bien qu'il ne soit pas possible d'identifier clairement un «pays exemplaire», les résultats de la recherche et les expériences nationales permettent de tirer quelques leçons intéressantes.

- Le profilage et les outils d'évaluation appropriés peuvent aider à mieux cibler le soutien et donc à réduire les coûts dus aux effets d'aubaine. Il ne serait pas efficace d'engager des dépenses dans des dispositifs d'activation pour tous les demandeurs d'emploi. Mais, vu que les catégories d'usagers sont de plus en plus hétérogènes, abandonner pendant 12 mois sans les aider les individus ayant de réelles difficultés à s'insérer avant de leur apporter un soutien efficace a probablement un coût élevé.
- Bien que l'intervalle moyen entre les entretiens intensifs puisse être important, les entretiens à date fixe ne sont pas nécessairement préférables. En fait, il n'est pas nécessaire que l'intensité et la fréquence des entretiens soient identiques pour tous les types de demandeurs d'emploi, en particulier lorsqu'un système de profilage permet d'identifier les individus qui sont en mesure de s'engager seuls dans la recherche d'un emploi. Il apparaît que les ratios conseiller/usagers requis pour un dispositif intensif d'intervention ont un impact causal sur le raccourcissement de la durée des épisodes de chômage. La réduction des charges de travail est rentable quand la hausse des dépenses est compensée par des économies sur les prestations.
- Il n'existe ni remède miracle, ni approche universelle en ce qui concerne les éléments clés du PAP tels que la surveillance et les sanctions. Les conclusions de recherches suggèrent que la surveillance et les sanctions ou les dispositifs de contacts intensifs sont importants pour «activer» les demandeurs d'emploi. Ils ont un impact non négligeable sur la rapidité de la réinsertion. Mais pour parvenir à

une plus grande stabilité de l'emploi l'élément «conseils» est probablement plus important. Cela signifie que les pratiques en matière de PAP basées sur le principe d'obligation mutuelle doivent être complétées par des services de conseil et d'orientation professionnelle de haute qualité**.**

- Lors de l'établissement des PAP, les conseillers ont un double rôle à jouer, soutenir et autonomiser, d'une part, exiger et sanctionner, de l'autre. Un moyen de dissoudre cette tension est de déléguer la décision finale relative aux sanctions à d'autres personnels spécialisés, au sein ou en dehors de l'agence locale.
- Ce qui fonctionne dépend en grande partie du profil du demandeur d'emploi. Les individus jugés «difficiles à insérer» présentent souvent des carences quant à leurs capacités et leur motivation à reprendre un emploi. Bien que les réunions plus intensives avec le conseiller et/ou le déclenchement précoce de la participation obligatoire aux mesures aient fait la preuve de leur efficacité pour les usagers des services d'activation ou de conseil, ils sont moins efficaces pour les individus ayant des profils plus complexes (chômeurs de longue durée, allocataires des indemnités d'invalidité et de maladie réintégrant le marché du travail).
- Enfin, les usagers peuvent bénéficier davantage des services intensifiés de gestion de cas que des instruments obligatoires. Une autre conséquence est qu'il peut exister des bénéfices potentiels à lever les dispositifs stricts de surveillance et de sanction pour ceux qui n'ont que de faibles chances de trouver un emploi stable par eux-mêmes. Mais il est important de savoir identifier les individus les plus vulnérables qui n'ont pas ou ont guère la capacité de changer de comportement.
- Il faudrait éviter les exigences trop rigides, telles qu'un trop grand nombre de candidatures *pro forma* ou les pressions sur les demandeurs d'emploi pour qu'ils acceptent rapidement un emploi même si celui-ci ne correspond pas à leur profil. Cela est également souhaitable du point de vue des entreprises. Il est plutôt néfaste d'envoyer des candidats inadaptés à un employeur pour un entretien d'embauche. En revanche, la présélection soigneuse des candidats, qui permet d'améliorer les interactions directes avec les employeurs, est un facteur essentiel pour réussir les placements.
- Bien que l'on ne dispose que de quelques conclusions consolidées sur l'utilisation des programmes de maintien dans l'emploi pour réduire les retours au chômage, le suivi après placement pourrait être une approche prometteuse. La plupart des pays n'ont pas encore introduit de tels services, bien que le soutien des individus ayant trouvé du travail puisse s'avérer crucial pour augmenter leurs chances de conserver leur emploi.
- La stabilité des emplois va devenir la clé de l'évaluation des performances et de la rémunération des prestataires de services sous contrat. Relier plus étroitement les objectifs de performance des organismes, ainsi que les récompenses personnelles, avec les résultats en termes de pérennité des emplois pourrait participer au développement des services d'après placement dans le secteur public également.

- Ce qui fonctionne dépend finalement aussi de la situation du marché du travail local/régional. Néanmoins, on ne sait pas dans quelle mesure les mêmes effets (ex. de la baisse de la charge de travail) sont envisageables lorsque le chômage est élevé et que peu d'emplois sont disponibles. Mais, même en des temps de ralentissement économique, les marchés du travail régionaux restent très animés. En conséquence, les processus bien établis de conseils et de surveillance sont importants même en période de crise.

ANNEXE 1: ANALYSE DU CONTENU DES PLANS D'ACTION PERSONNALISES

Pour les allocataires de l'assurance chômage (SGB III) et des aides sociales (SGB II) en Allemagne

	SGB III (> 25 ans)	SGB II (> 25 ans)	
	entrants	total	entrants
Echantillon: nombre de PAP	163	119	62
Objectif formulé			
Aucun objectif formulé	4	6	3
Insertion dans un emploi (ordinaire) / fin ou raccourcissement de l'épisode de chômage	143	83	47
Autres objectifs	16	30	12
Obligations de l'agence			
Aide à la recherche d'un emploi ou d'une place en apprentissage	122	10	6
Prise en charge des coûts de recherche d'emploi	92	83	47
Publication du profil du demandeur d'emploi sur l'internet	118	51	26
Proposition d'offres d'emploi	138	87	47
Participation à au moins une mesure d'activation	81	83	38
Obligations de l'usager			
Préparation et révision de demandes écrites	23	28	19
Dépôts de candidature	155	89	48
dont: avec justificatifs des candidatures déposées	105	71	42
dont: nombre réel de candidatures déposées par mois	57	67	35
Nombre moyen de candidatures par mois	7,1	5,2 à 5,4	
Participation à au moins une mesure d'activation	45	54	22

Source: Schütz et al (2011b), tableau 17, p 137

ANNEXE 2: REFERENCES

Arni, P., Lalive, R. et van Ours, J. (2009): How Effective Are Unemployment Benefit Sanctions? Looking Beyond Unemployment Exit. IZA Discussion Paper 4509.

Behncke, S., Frölich, M. et Lechner, M. (2010a): Unemployed and their caseworkers: Should they be friends or foes? Journal of the Royal Statistical Society: 173: 67-92 (26).

Behncke, S., Frölich, M. et Lechner, M., (2010b): A caseworker like me –Does the similarity between the unemployed and their caseworkers increase job placements? The Economic Journal, 120 (décembre), 1430–1459

Blasco, S. et Rosholm, M. (2011): The Impact of Active Labour Market Policy on Post-Unemployment Outcomes: Evidence from a Social Experiment in Denmark; IZA Discussion Paper n° 5631, avril 2011

Card, D., Kluve, J. et A. Weber (2009): Active labor market policy evaluations: A Meta-Analysis. IZA Discussion Paper n° 4002

Driskell, W. (2005): Customer Segmentation: Statistical profiling using the Work and Pensions Longitudinal Study. DWP Policy Working Paper

Freud, D. (2007): Reducing dependency, increasing opportunity: Options for the future of welfare to work. An independent report to the Department for Work and Pensions

Frölich, M., Lechner, M. et Behncke, S. (2007): Einfluss der RAV auf die Wiedereingliederung der Stellensuchenden. SECO Publikationen Arbeitsmarktpolitik n° 20 (1.2007)

Hainmueller, J., Hofman, B., Krug, G. et Wolf, K. (2011): Do Lower Caseloads Improve the Effectiveness of Active Labor Market Policies? New Evidence from German Employment Offices. Laser Discussion Papers n° 52, septembre 2011

Kluve, J. (2006): The effectiveness of European active labor market policy. Labour Economics 17: 904.918.

Eichhorst, W. Kaufmann, O. et Konle-Seidl, R. (2008): Experiences with Activation Schemes in Europe and the US. Springer Verlag Berlin, Heidelberg

Lalive, R., van Ours, J. et Zweimüller, J. (2005): The effect of benefit sanctions on the duration of unemployment. Journal of the European Economic Association, vol 3, n° 6, 1386-1417, décembre 2005

Lagerström, J. (2011). How important are caseworkers - and why? New evidence from Swedish employment offices, IFAU Working Paper Series 2011:10

OCDE, Perspectives de l'emploi (2007): Chapitre 5, Activation des chômeurs: ce que font les pays, Paris

OCDE (2010): Activation policies in Switzerland: OECD Social Employment and Migration Working Papers n°. 112, 21 octobre 2010

Schneider, J. (2010): Activation of welfare recipients. Impacts of selected policies on reservation wages, search effort, re-employment and health. Dissertation. Université Libre de Berlin, 2010

Schütz, H., Kupka, P., Koch, S. et Kaltenborn, B. (2011a): Eingliederungs-vereinbarungen in der Praxis. Reformziel noch nicht erreicht. IAB-Kurzbericht 18/2011

Schütz, H., Steinwede, J., Schröder, H., Kaltenborn, B, Wielage, N., Christe, G. et Kupka, P. (2011b): Vermittlung und Beratung in der Praxis. Eine Analyse von Dienstleistungsprozessen am Arbeitsmarkt. IAB-Bibilothek 330

Svarer, M. (2011*):* The Effect of Sanctions on Exit from Unemployment: Evidence from Denmark. Economica, vol 78, n° 312, 751-778, octobre 2011

Vikström, J., Rosholm, M. et Svarer, M. (2011): The Relative Efficiency of Active Labour Market Policies: Evidence From a Social Experiment and Non-Parametric Methods, WP 11-04, Aarhus University, mars 2011