

# Analyse comparative des coûts et bénéfices des mesures actives et des mesures passives

## Résumé

Client: Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Insertion



Rotterdam, le 29 mars 2012

# Analyse comparative des coûts et bénéfiques des mesures actives et des mesures passives

Résumé

Client: Commission européenne, DG Emploi, Affaires sociales et Insertion

Martin van der Ende	Ecorys
Marjolein Peters	Ecorys
Annemieke Biesma	Ecorys
Dafina Dimitrova	Ecorys
Hilmar Schneider	ISA

Rotterdam, le 29 mars 2012

## À propos d'Ecorys

Le but d'Ecorys est de faire bénéficier la société de son travail de recherche, de conseil et de gestion de projet dans les domaines du développement économique, social et de l'espace. À nos clients du secteur public, privé et à but non lucratif, nous fournissons des solutions à haute valeur ajoutée, basées sur une perspective unique, conçues pour répondre à des problématiques commerciales, politiques et de gestion complexes. Ecorys s'appuie sur une riche expérience de plus de 80 ans. Son expertise couvre les domaines de l'économie et de la compétitivité, les régions, les villes et l'immobilier, l'énergie et l'eau, les transports et la mobilité, la politique sociale, l'éducation, la santé et la gouvernance. Nous sommes attachés à nos valeurs d'indépendance, d'intégrité et de partenariat. Notre personnel est composé d'experts passionnés par leur travail : des universitaires et des consultants qui partagent les meilleures pratiques, tant au sein de l'entreprise qu'avec nos partenaires à l'échelle internationale.

Ecorys Netherlands, qui mène une politique active de responsabilité sociale, est certifiée ISO14001 (norme internationale relative aux systèmes de gestion environnementale). Nos objectifs de durabilité ont pour corolaire notre politique d'entreprise et des mesures concrètes en faveur des personnes, de la protection de l'environnement et de la génération de profits. Ces mesures consistent notamment à souscrire au tarif « 100% électricité verte », à compenser les émissions de carbone pour chacun des déplacements que nous effectuons en avion et à inciter notre personnel à utiliser les transports publics et à imprimer leurs documents sur du papier certifié FSC ou PEFC. Ces mesures comme d'autres se sont traduites par une réduction de l'ordre 80% de notre empreinte carbone depuis 2007.

ECORYS Nederland BV - T +31 (0)10 453 88 00 ; F +31 (0)10 453 07 68

## À propos d'IZA

IZA est un institut privé indépendant dont le travail consiste à conduire des recherches sur le marché du travail aux niveaux national et international. Société à responsabilité limitée à but non lucratif, IZA tire son soutien financier des activités de recherche-parrainage de la Fondation Deutsche Post. Le professeur Klaus F. Zimmermann est directeur du cabinet.

IZA se considère comme un institut international de recherche et un forum de communication sur les pratiques universitaires, scientifiques, politiques et économiques. Un certain nombre d'économistes renommés sont impliqués dans des projets de recherche spécifiques aux côtés d'IZA, que ce soit en interne ou de manière « virtuelle ». IZA participe également activement à des réseaux de recherche internationaux.

IZA effectue ses recherches sur le marché du travail en collaboration étroite avec le département économique de l'Université de Bonn, où le professeur Klaus F. Zimmermann enseigne l'économie. IZA joue un rôle central dans le programme d'enseignement du département au sein de la Bonn Graduate School of Economics (BGSE). IZA organise régulièrement des cours et des séminaires en économétrie et en économie du marché du travail. L'institut est également coorganisateur du Séminaire hebdomadaire de recherche économique de Bonn.

Outre ses activités de recherche fondamentale, IZA propose des conseils politiques sur les problématiques actuelles du marché du travail et des informations au grand public.

# Sommaire

Préface	4
<b>1 Contexte et objectifs</b>	<b>5</b>
1.1 Contexte de l'étude	5
1.2 Objectifs de l'étude et axes de travail	5
<b>2 Approche et méthodologie</b>	<b>7</b>
2.1 Sources des données	7
2.2 Un examen de synthèse de l'efficacité	7
2.2.1 Études d'évaluation de grande qualité	7
2.2.2 Pays et mesures examinés	8
<b>3 Mesures en faveur du marché du travail et cycle commercial</b>	<b>9</b>
3.1 Tendances globales	9
3.2 États membres	9
3.3 Examen des différentes mesures	9
<b>4 Argumentation et efficacité des mesures</b>	<b>10</b>
4.1 Mesures passives en faveur du marché du travail	10
4.1.1 maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi	10
4.1.2 Préretraite	10
4.1.3 Les mesures de travail de courte durée	11
4.2 Mesures actives du marché du travail	11
4.2.1 Services relatifs au marché du travail	12
4.2.2 Formation professionnelle	12
4.2.3 Incitations à l'emploi	12
4.2.4 Emploi protégé et réadaptation	13
4.2.5 Création directe d'emplois	13
4.2.6 Aides à la création d'entreprise	13
4.2.7 Failles méthodologique des évaluations conduites dans les États membres	13
<b>5 Financement et mise en œuvre des mesures</b>	<b>15</b>
5.1 Pratiques en vigueur	15
5.2 Quelques considérations supplémentaires	15
<b>6 Recommandations</b>	<b>16</b>
6.1 Mobiliser le travail	16
6.2 Soutenir en particulier l'emploi des jeunes	17
6.3 Protection des personnes vulnérables	18
6.4 Amélioration de l'efficacité des mesures et financement	19
6.5 Amélioration de la qualité des évaluations	19

# Préface

La présente publication a été réalisée avec le soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (*European Union's Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS*) [2007-2013].

La Direction générale (DG) pour l'Emploi, les Affaires sociales et l'Insertion de la Commission européenne est en charge de ce programme. Mis en place, en application de l'Agenda social, en vue de soutenir financièrement la mise en œuvre des objectifs de l'UE européenne (UE) dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, son but est de contribuer à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne y afférents.

Prévu pour une durée de sept ans, il vise l'ensemble des parties prenantes susceptibles de contribuer à l'élaboration des politiques de l'emploi et des politiques sociales et d'une législation appropriées et efficaces, que ce soit au sein de l'UE des 27, des pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) / Espace économique européen (EEE) ou des pays candidats et pré-candidats à l'adhésion à l'UE. La vocation de PROGRESS est d'appuyer les efforts de l'UE visant à soutenir l'engagement des États membres. La contribution de PROGRESS sera déterminante en matière :

- de fourniture d'analyses et de conseils sur le volet politique de PROGRESS ;
- de suivi et d'établissement des rapports sur la mise en œuvre de la législation et des politiques communautaires relatives au volet politique de PROGRESS ;
- de promotion des échanges entre États membres et de soutien à ceux-ci en matière d'expertise politique et d'acquisition de la maîtrise des objectifs et des priorités communautaires ;
- de prise en compte des positions des parties prenantes et de la société dans son ensemble.

Pour de plus amples informations, veuillez visiter : <http://ec.europa.eu/progress>.

Les informations contenues dans la présente publication ne reflètent pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne, bien que celle-ci en soit l'autorité adjudicatrice.

# 1 Contexte et objectifs

## 1.1 Contexte de l'étude

Ainsi que l'enquête annuelle sur la croissance<sup>1</sup> de 2011 l'a montré, les États membres de l'UE européenne (UE) ont sérieusement pâti de la crise économique en matière de perte d'emplois et de productivité et de dégradation des finances publiques. La crise n'a fait qu'aggraver certaines tendances de fond qui affectaient déjà les sociétés européennes, notamment celles dues à une concurrence internationale de plus en plus forte, à l'émergence de nouvelles technologies et au vieillissement de la société.

La réalisation de l'objectif phare de l'UE de parvenir à un taux d'emploi de 75% pour les femmes et les hommes âgés de 20 à 64 ans d'ici 2020 implique de mettre en place des instruments adéquats et de nature à favoriser l'insertion de ses citoyennes et citoyens au marché du travail – les jeunes, les travailleurs d'âge mur et les travailleurs peu qualifiés en particulier. L'adoption de mesures dites « passives et actives » en faveur du marché du travail est requise pour favoriser la réalisation de cet objectif. Ces mesures doivent être définies en fonction des besoins des différentes sociétés, qu'il s'agisse d'aider à trouver des solutions à la crise ou de se préparer pour la période qui s'ensuivra.

## 1.2 Objectifs de l'étude et axes de travail

Cette étude consiste dans une analyse des politiques actives et passives de soutien au marché du travail et en particulier de leur efficacité en temps normal et par temps de crise. Le but est de parvenir à des recommandations de stratégie de sortie de crise mais également de stratégies pérennes pour l'emploi.

Un travail de diagnostic et d'analyse a été effectué, dans le cadre de l'étude, à partir de six angles de questionnement :

- Pourquoi ? L'argumentation des politiques actives et passives de marché du travail a été définie : quels objectifs ont été fixés par les responsables politiques ? Comment ces politiques s'insèrent-elle dans les théories socio-économiques qui prévalent ? Quelles peuvent en être les bénéfiques et les risques ?
- Combien ? L'accroissement des dépenses pour l'accomplissement des mesures est révélateur à la fois de leur importance en matière d'emploi et de politique sociale et des coûts y afférents. L'accent a notamment été mis sur les retombées du cycle commercial sur ces évolutions ;
- Comment ? Les mécanismes de financement et les structures de mise en œuvre, susceptibles de conditionner l'efficacité et les coûts, ont été examinés ;
- Quelle efficacité « en temps normal » ? Quels ont été les coûts et les bénéfiques de ces mesures avant 2008 ?
- Quelle efficacité en temps de crise ? Quelles mesures ont été prises depuis la crise de 2008 et comment leur impact potentiel peut-il être évalué sur la base des résultats de l'analyse précédente ?

---

<sup>1</sup> COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPEEN, AU CONSEIL, AU COMITE ECONOMIQUE ET SOCIAL EUROPEEN ET AU COMITE DES REGIONS - Examen annuel de la croissance - Avancer dans la réponse globale apportée par l'Union européenne à la crise, Bruxelles, 12.1.2011, COM(2011) 11 final.

- Quelles perspectives pour l'avenir ? Conclusions et recommandations pour les stratégies Europe 2020 et de sortie de crise.

## 2 Approche et méthodologie

### 2.1 Sources des données

La présente étude a pris la forme de recherches documentaires, qu'une équipe principale a menées à Rotterdam et à Bonn, ainsi que d'un travail d'experts sélectionnés dans dix pays. Une importante masse de documents, au niveau national et international, sur l'argumentation étayant les politiques en faveur du marché du travail, et sur leur efficacité, ont été rassemblés et étudiés. La base de données Eurostat Politiques du Marché du Travail s'est avérée une source essentielle d'informations, tant du point de vue du contenu des politiques en place dans les États membres que des données sur leurs bénéficiaires et sur les financements alloués. La classification d'Eurostat<sup>2</sup> a par ailleurs été utilisée pour la description de ces mesures, que la nomenclature d'Eurostat désigne en tant qu'interventions.

### 2.2 Un examen de synthèse de l'efficacité

La méthodologie choisie pour l'analyse de l'efficacité des mesures actives et passives est appelée *examen de synthèse*. La tendance des méta-études a été, jusqu'à présent, de privilégier une approche quantitative. Le large spectre et l'examen constructif et systématique d'un important volume de données probantes constitue un avantage important de ce choix d'approche, dont le traitement de conclusions contradictoires est en revanche réputé représenter la limite. Une synthèse récente des conclusions de ces méta-études a produit des statistiques mais n'a pas évalué les différences de fiabilité entre études. Dans ces méta-études, un fort coefficient peut être révélateur d'une simple homogénéité plutôt que de la fiabilité des conclusions obtenues, et un coefficient faible peut ne signifier rien d'autre que le fait qu'un nombre limité d'observations ont été effectuées pour une mesure donnée.

#### 2.2.1 Études d'évaluation de grande qualité

La présente étude prend en compte les résultats des méta-études existantes. Sa valeur ajoutée, toutefois, réside dans une évaluation qualitative des conclusions existantes d'études d'évaluation de grande qualité. Beaucoup de recherches sur lesquelles ces études reposent ne prennent en compte qu'un nombre limité des écueils auxquels les évaluateurs des bénéficiaires des programmes sont confrontés. Et rares sont celles qui en analysent les effets d'aubaine, de substitution et de détournement. Là encore, peu d'études sont basées sur un modèle expérimental et permettent de mesurer correctement l'« effet de traitement moyen sur les sujets traités ». Nous avons donc choisi, pour la présente étude, de ne recenser et de n'examiner que les études satisfaisant aux hautes exigences de l'analyse d'évaluation. Cette méthode vise à analyser les résultats contradictoires obtenus dans le cadre d'autres méta-études et à procéder à une vérification et à un décryptage plus poussés de leurs conclusions. Les critères suivants ont été pris en compte pour l'évaluation de la fiabilité des conclusions existantes :

- validité de l'étude, en interne, sur le plan de sa logique et de sa cohérence ;
- validité de l'étude, en externe, sur le plan de sa compatibilité avec les conclusions correspondantes d'autres études ;

---

<sup>2</sup> Eurostat (2006), Bases de données politiques du marché du travail - Méthodologie - Révision de juin 2006, ISSN 1725-0056.

- caractère approprié de la méthodologie ;
- qualité des données sous-jacentes.

### 2.2.2 Pays et mesures examinés

Les experts nationaux de 10 pays ont présenté une vue d'ensemble des études d'évaluation effectuées pour l'ensemble des mesures, précisant lesquelles ils jugent d'une grande qualité. Vingt mesures correctement évaluées dans 10 États membres ont été sélectionnées. Cette approche a permis de garantir l'incorporation des conclusions des études d'évaluation réalisées dans la langue nationale.

**Tableau 2.1 Pays et types de mesures sélectionnées pour l'examen de synthèse**

Groupe de pays	Continentaux		Méditerranéens		Anglophones		Nordiques		Nouveaux EM	
	DE	AT	ES	IT	UK	IE	NL	SE	HU	PL
1. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi										
2. Prérétraite										
3. Services relatifs au marché du travail										
4. Formation professionnelle										
5. Incitations à l'emploi										
6. Emploi protégé et réadaptation										
7. Création directe d'emplois										
8. Aides à la création d'entreprise										

## 3 Mesures en faveur du marché du travail et cycle commercial

### 3.1 Tendances globales

En ce qui concerne les politiques en faveur du marché du travail adoptées entre 1990 et 2009, les dépenses consacrées aux mesures passives, quoique contracycliques, accusent globalement une tendance à la baisse. Le caractère contracyclique des dépenses consacrées aux mesures actives s'est atténué depuis le début des années 1990. Ces dépenses ont cependant été fortement affectées par l'adoption et l'interruption des mesures. Le caractère cyclique des mesures passives implique de se préparer à une hausse des dépenses pendant les périodes de récession. En ce qui concerne les mesures actives, les résultats montrent qu'une évaluation est nécessaire pour éviter toute interruption prématurée à laquelle des résultats décevants pourraient inciter.

### 3.2 États membres

Au niveau de chacun des États membres, ceux dont les critères d'éligibilité sont les plus stricts et les dépenses des mesures passives les plus faibles tendent surtout à étendre ces critères d'éligibilité pendant les périodes de récession, comme ce fut le cas en 2009 en particulier. Si l'on considère l'UE, le Japon et les États-Unis, ce constat s'applique aux États-Unis (allongement de la durée maximale), tandis qu'au sein de l'UE, il est valable pour l'Estonie et l'Italie (critères d'éligibilité plus larges). Les dépenses consacrées aux mesures passives ont en revanche été beaucoup plus faibles en 2009 qu'en 1992/1993 dans les pays scandinaves, en Allemagne et au Royaume-Uni, malgré des taux de chômage similaires à ceux de 1992. Les pays scandinaves et l'Allemagne avaient conduit des réformes majeures afin d'en optimiser les effets bénéfiques. Ces réformes ont consisté à associer diminution de la générosité des mesures d'indemnisation du chômage et adoption de critères de recherche d'emploi et, plus encore, d'acceptation des emplois proposés, les dispositifs de soutien aux revenus des pays scandinaves demeurant toutefois parmi les plus généreux au sein de l'UE. Le Royaume-Uni a tenté d'imiter ces efforts en poursuivant sa réforme des services publics pour l'emploi. Les réformes de l'ensemble de ces pays ont été efficaces en matière de réduction des coûts. Aucune augmentation des dépenses consacrées aux autres politiques sociales – en matière d'allocations de handicap, familiales ou de logement notamment – n'a par ailleurs été observée.

### 3.3 Examen des différentes mesures

En ce qui concerne les différentes politiques de soutien au marché du travail, la tendance est également à accorder de plus en plus d'importance au placement (efficace) et à inciter les chercheurs d'emploi à accepter des emplois ordinaires (hors dispositifs de soutien) : la part des dépenses consacrées à la formation professionnelle, aux départs à la préretraite et à la création directe d'emplois a décliné en faveur des services relatifs au marché du travail et des incitations à l'emploi et à la création d'entreprise. Pendant les périodes de récession, les dépenses consacrées à la formation et les subventions pour la préservation des emplois – via notamment, en 2009, les emplois de courte durée – ont eu tendance à augmenter. Il se peut que l'extension des mesures actives observée en 2009 en certains nouveaux États membres [NEM], ait limité l'augmentation du taux de chômage, et ce toutefois au prix de dépenses accrues.

## 4 Argumentation et efficacité des mesures

### 4.1 Mesures passives en faveur du marché du travail

La logique principale des mesures passives, essentiellement le maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi, est la fourniture par les pouvoirs publics d'une assurance contre la perte de revenus due au chômage. La lutte contre la pauvreté et la fourniture de revenus plus équitables constituent d'autres motifs d'ordre plus social de soutien aux revenus hors travail, dans le cadre d'un système de protection sociale plus large comprenant les allocations familiales, de logement et de handicap, et l'assistance sociale.

#### 4.1.1 *maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi*

L'intérêt du maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi réside essentiellement dans le fait qu'elles constituent un moyen rentable d'assurer les travailleurs contre la perte de revenus, car l'épargne privée se traduirait quant à elle par une perte d'utilité en raison du report à long terme de la consommation. Le gain estimé de mesures rentables d'assurance publique est supérieur au coût supposé de périodes de chômage prolongées. Le maintien et soutien du revenu semble avoir pour effet d'augmenter les flux vers le chômage, un effet négatif qui n'a toutefois pas été quantifié de manière définitive. Si le maintien et soutien du revenu est censé contribuer à préserver la demande des consommateurs, les données disponibles ne revêtent pas un caractère suffisamment fiable et empirique.

L'efficacité des exigences d'activation des efforts de maintien et soutien du revenu est mieux connue. Les réformes visant à raffermir les critères de recherche d'emploi et d'acceptation d'emploi et à étendre ces critères à d'autres allocations semblent avoir fait leurs preuves, en ce sens qu'elles permettent de réduire les dépenses sans augmenter celles consacrées aux autres allocations. Il ressort de certaines données disponibles basées sur des comparaisons internationales – celles de Coquet (2011) notamment – que les exigences de recherche et d'acceptation d'emplois sont plus importantes pour l'augmentation du taux de retour à l'emploi que le niveau et la durée des allocations.

#### 4.1.2 *Préretraite*

Dans les pays méditerranéens, l'argumentation qui sous-tend les mesures d'encouragement de la préretraite est la suivante : les travailleurs d'âge mur, en se retirant du marché du travail de manière anticipée, laissent la place à des travailleurs plus jeunes. Des évaluations ont cependant montré que la préretraite ne contribuait pas à l'emploi des jeunes. Il apparaît en outre que cette mesure favorise l'inactivité, dans certains pays nordiques en particulier. Une argumentation sous-jacente pourrait être de réduire les dépenses consacrées aux mesures actives pour les travailleurs d'âge mur pour lesquels de faibles perspectives d'emploi existent. Toutefois, le départ de travailleurs à la retraite avec des années d'avance constitue une mesure coûteuse. La plupart des pays de l'UE ont déjà réduit leurs dépenses consacrées à la retraite anticipée, qui sont passées d'une moyenne de 0,3% du PIB en 1992-1994 (UE des 15 plus les quatre NEM les plus importants de 2004) à une moyenne de 0,08% du PIB en 2006-2009 au sein de l'UE des 27. Il n'existe pas de données probantes quant à un possible recours plus fréquent à la retraite anticipée en tant qu'alternative à l'assurance chômage, du moins pas pour 2009.

La plupart des pays européens prévoient de réduire davantage les prestations de préretraite. Cependant, le plus grand défi pour une société vieillissante, est le financement de la pension de vieillesse après l'âge légal de la retraite, dont 11 pour cent du PIB a été consacré en 2009, comparativement à seulement 0,08 pour cent sur les prestations de préretraite.

La restriction des départs à la préretraite ne se traduit pas systématiquement par une augmentation de l'emploi des travailleurs d'âge mur ; le chômage, en effet, demeure une alternative, avec des périodes d'indemnisation souvent plus longues pour les travailleurs d'âge mur, tandis que l'augmentation des salaires avec l'âge peuvent dissuader les entreprises de recruter les chômeurs les plus âgés. Il convient par conséquent d'envisager dans le même temps des réformes du marché du travail pour cette catégorie de travailleurs.

#### 4.1.3 Les mesures de travail de courte durée

Les mesures de travail de courte durée permettent aux travailleurs de percevoir des allocations de chômage pour un nombre réduit d'heures de travail tout en étant employés un certain nombre d'heures. Cette mesure a récemment été adoptée ou s'est rapidement étendue en réponse à la dernière récession. Par conséquent les données d'évaluation de cette mesure demeurent moins rigoureuses. Celle-ci semble avoir été efficace dans les pays dont la totalité de la population jouit d'un haut niveau de protection contre le chômage. Dans les pays au marché du travail segmenté où les travailleurs temporaires sont peu protégés, la possibilité a été donnée aux employeurs, qui y ont recouru, de licencier les travailleurs temporaires. L'incitation des employeurs à opter pour cette mesure en versant la totalité de leur salaire tant que leur contrat de travail n'a pas pris fin semble inefficace, car cela revient à verser des allocations de chômage sans aucune exigence en matière de recherche d'emploi. Ce type de mesure ne doit être mise en œuvre que de manière temporaire. Or, d'après Hijzen et Venn (2011)<sup>3</sup>, le recours prolongé à cette mesure comporte un risque en Finlande, en Italie et en Espagne, où la durée des emplois de courte durée ne dépasse pas deux ans.

## 4.2 Mesures actives du marché du travail

Les mesures actives du marché du travail sont censées permettre de surmonter les problèmes du caractère dissuasif des mesures passives ainsi que certaines failles du marché : absence de transparence et discrimination dont certaines catégories de travailleurs sont victimes en raison d'une productivité (réputée) plus faible. Le principal caractère dissuasif des mesures passives est que la différence entre allocations et salaires peut n'être que très peu importante pour les travailleurs faiblement qualifiés, désireux de travailler, mais pas pour un salaire minimum. La demande de travailleurs faiblement qualifiés est plus faible aujourd'hui qu'il y a 50 ans. Le risque d'exclusion sociale de cette catégorie de travailleurs s'est donc accru. L'objet de la plupart des mesures actives est d'augmenter le taux d'emploi, toutefois la diminution de l'exclusion sociale constitue un objectif subsidiaire, voire, pour certaines mesures actives, le but principal.

L'efficacité des six groupes de mesures actives dont il est question dans ce rapport est évaluée en termes de taux de retour à l'emploi des bénéficiaires par rapport aux non-bénéficiaires, en prenant en compte les différents contextes institutionnels et en évaluant l'efficacité au regard des coûts

---

<sup>3</sup> Hijzen, A. and D. Venn (2011), The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession, Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 15, Éditions de l'OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/5kqkd0bbwvxp-en>, page 36.

occasionnés. Certains autres effets des mesures actives que la plupart des études d'évaluation ne prennent pas en compte sont abordés à la fin de cette section.

#### 4.2.1 *Services relatifs au marché du travail*

L'assistance et le conseil en recherche d'emploi, dont le caractère rentable est avéré, sont préconisées pour les groupes vulnérables, dès le départ, afin d'éviter que les perspectives d'emploi ne s'amenuisent à mesure que l'épreuve du chômage se prolonge. En ce qui concerne les groupes censés pouvoir trouver un emploi par eux-mêmes, l'aide à la recherche d'emploi ne doit concerner, dans un premier temps, que les services de base, afin d'éviter les coûts improductifs d'un conseil intensif. L'aide à la recherche d'emploi doit être poursuivie en période de crise, lorsque les opportunités d'emploi sont plus rares, ne serait-ce que pour faire en sorte que la personne sans emploi conserve l'habitude de rechercher un emploi en vue de la reprise économique. Le suivi de la recherche d'emploi est moins efficace en temps de crise, lorsque la recherche demande beaucoup plus d'efforts en raison du moins grand nombre d'offres d'emplois. Les réformes administratives telles que celles programmées par la France en 2010, devraient en principe permettre de réduire les dépenses. L'expérience néerlandaise a toutefois montré que ce devrait être dans des proportions limitées.

#### 4.2.2 *Formation professionnelle*

La formation professionnelle est efficace pour l'ensemble des groupes de chômeurs auxquels des compétences spécifiques adaptées aux besoins du marché du travail font défaut. Elle s'accompagne d'un effet d'« enfermement » dans la mesure où les personnes en formation cessent généralement toute recherche d'emplois pendant toute la durée de la formation. Des objectifs de taux de placement à moyen terme doivent par conséquent être fixés et leur réalisation évaluée, afin d'éviter les programmes courts de formation professionnelle, généralement moins efficaces. La formation professionnelle est plus coûteuse que l'aide à la recherche d'emploi, et le fait de proposer une formation au bout de quelques mois permet de parer au risque d'augmentation de l'effet d'aubaine. En temps de crise, les travailleurs ayant perdu l'emploi qu'ils occupaient dans le cadre d'un travail non viable – soit en général les travailleurs d'âge mur – constituent un groupe particulier pour lequel la formation professionnelle apparaît comme efficace. Toutefois, une extension rapide comporte le risque de la perte de qualité, un recul des efforts en ce sens et l'absence de reconnaissance, par les employeurs, des compétences pour lesquelles une formation a été suivie ; la formation, en Espagne, a été critiquée pour cette raison. Les employeurs peuvent former leurs propres employés afin de s'assurer de ce que les compétences qui leur sont inculquées sont bien celles dont ils ont besoin ou, même si elles correspondent à leur besoin, de ce que les employeurs n'auraient pas de toutes façons investi dans un programme de formation similaire.

#### 4.2.3 *Incitations à l'emploi*

L'incitation à l'emploi semble plus efficace pour la promotion de l'emploi de groupes spécifiques qu'une augmentation globale du niveau de l'emploi. Le risque d'effet d'aubaine, à savoir que des personnes trouvent un emploi qu'elles se seraient procuré y compris sans aide, est particulièrement élevé pour cette mesure. Le ciblage, en matière d'incitation, des chômeurs de longue durée qui n'ont pas été en mesure de trouver d'emploi par eux-mêmes au cours des 12 premiers mois, permet de réduire ce risque. Une ancienne étude hongroise montre que certains employeurs attendent, pour recruter une personne sans emploi, que la subvention soit disponible, en l'occurrence au bout de six mois de chômage. Les incitations à l'emploi visant à promouvoir la création d'emplois plus pérennes que les emplois temporaires semble efficace sur le court terme mais pas sur le long terme. D'autres solutions plus structurelles doivent être recherchées afin de

réduire la segmentation du marché du travail, telles que des mesures visant à réduire les différences d'ordre légal entre les différents contrats de travail ou à n'autoriser qu'un ou deux types de contrats. Trois pays ont eu recours à des mesures d'incitation à l'emploi, en réponse à la crise de 2009, dont le but était de permettre aux jeunes d'acquérir une expérience professionnelle ; mais les flux de sortie du cadre du travail ont été plus faibles dans d'autres pays dans le passé.

#### *4.2.4 Emploi protégé et réadaptation*

Les mesures de protection du travail permettent de proposer des activités valorisantes aux travailleurs handicapés. Le principal risque de telles mesures est cependant que les emplois concernés soient proposés à des travailleurs qui ne soient pas handicapés ou qui ne le soient que légèrement, étant donné le flux peu important depuis les emplois protégés vers les emplois ordinaires. Ce risque de « cantonnement » des travailleurs est apparu en 2009 dans certains NEM, à savoir que les pouvoirs locaux orientaient des groupes importants de travailleurs vers des emplois protégés financés par l'État afin de réduire leurs dépenses sociales. La réadaptation, comme la formation professionnelle, n'est pas efficace sur le court terme ; les données probantes sur ses effets à court terme sont peu abondantes. La réadaptation est rentable si les allocations de handicap sont importantes et illimitées et si la participation est volontaire, comme le montrent les études d'évaluation et l'auto-sélection de bénéficiaires volontaires motivés. La participation volontaire, bien entendu, réduit la portée du programme.

#### *4.2.5 Création directe d'emplois*

Les emplois directement créés sont coûteux et entraînent un haut niveau de dépenses prolongées en raison du faible flux de sortie et de retour à des emplois ordinaires, y compris en cas d'amélioration de la situation économique. La substitution des emplois directement créés aux emplois ordinaires entraîne des coûts supplémentaires, le taux de production étant au moins deux fois inférieur à celui d'emplois publics. La création directe d'emplois n'est par conséquent pas préconisée en tant que mesure de crise. Un recours à ce levier selon des modalités totalement différentes pourrait toutefois s'avérer grandement efficace, à condition que les emplois soient proposés, de manière sélective, aux personnes soupçonnées d'occuper des emplois informels, de sorte que leur indemnisation puisse être suspendue s'ils refusent l'emploi proposé.

#### *4.2.6 Aides à la création d'entreprise*

Les aides à la création d'entreprise sont efficaces à condition qu'elles s'adressent à un groupe de personnes données jugées aptes à créer leur propre emploi. Cette mesure comporte un risque particulier d'effet d'aubaine, à savoir celui que les créateurs d'entreprises ordinaires nouvellement créées ne s'enregistrent en tant que chercheurs d'emploi afin de décrocher une subvention pour une entreprise qu'ils auraient de toute façon créée. Cette mesure semble moins appropriée en temps de crise en raison du risque alors plus élevé que l'entreprise concernée périclite.

#### *4.2.7 Faibles méthodologique des évaluations conduites dans les États membres*

La plupart des études d'évaluation pèchent par l'absence de quantification des pertes dues à des effets d'aubaine, de substitution et de détournement, à savoir le fait par exemple que des travailleurs puissent être dissuadés d'opter pour des emplois ordinaires. Il n'est par ailleurs pas toujours facile d'isoler les travailleurs aux caractéristiques comparables parmi les bénéficiaires et les non-bénéficiaires. Des expérimentations aléatoires pourraient aider à surmonter l'ensemble de ces problèmes, si elles sont correctement conçues et mises en application dans les régions sélectionnées à cet effet, tandis que d'autres régions le seraient à titre de régions de référence. À

défaut, la collecte de données, les méthodes économétriques et les enquêtes ne permettront de produire que des résultats indicatifs, avec d'inévitables problèmes d'effet d'aubaine, de substitution et de détournement, et un grand degré d'incertitude.

## 5 Financement et mise en œuvre des mesures

Les modalités de collecte de fonds et la désignation des institutions responsables de la mise en œuvre des mesures constituent les principaux aspects du financement et de la mise en œuvre analysés ici. Les aspects institutionnels tels que les arrangements conclus entre parties prenantes, les mécanismes budgétaires et les mesures d'incitations constituent d'autres problématiques moins visibles mais non moins réelles.

### 5.1 Pratiques en vigueur

Le financement et la responsabilité de la mise en œuvre des mesures passives sont généralement assurés via un ensemble de caisses de sécurité sociale auxquelles cotisent les employeurs et les employés ainsi que par des impôts généraux, les financements du gouvernement central étant quant à eux davantage axés sur un soutien du revenu minimum. Les gouvernements centraux financent une grande partie des mesures actives. Celles-ci, toutefois, sont largement mises en œuvre par les services publics pour l'emploi à destination des prestataires d'assurance-chômage et par les pouvoirs locaux pour les prestataires d'assistance sociale.

### 5.2 Quelques considérations supplémentaires

Les principaux points abordés lors de l'analyse des modalités de financement et de mise en œuvre sont résumés ci-dessous.

Alignement des budgets et des responsabilités : si le financement et la mise en œuvre ne sont pas assumés par les mêmes acteurs, il est important de mettre en place des incitations de mise en œuvre efficaces des mesures. Outre la définition d'objectifs, ces incitations passent par l'attribution d'une prime de placement à l'acteur qui investit dans la mesure.

Les pouvoirs locaux comme les services publics pour l'emploi (SPE) sont impliqués dans la mise en œuvre des mesures – passives et actives – en faveur du marché du travail. Ils jouissent d'un plus grand degré d'autonomie que les services publics pour l'emploi. Mais il existe un risque d'« enfermement » des prestataires d'allocation, par les pouvoirs locaux en charge de l'assistance sociale, en conséquence de mesures financées depuis le centre, à savoir notamment les emplois directs, le travail protégé et les allocations de handicap.

La mobilisation des ressources financières disponibles en période de chômage élevé constitue un objectif de financement important. Lorsque le chômage est élevé, en effet, le niveau des impôts sur le revenu est plus faible, les dépenses augmentent, et les politiques en faveur du marché du travail tendent à faire peser une contrainte supplémentaire sur le budget des gouvernements. Afin d'anticiper un accroissement des dépenses, (1) le taux d'imposition peut être relevé, de sorte que la dette publique diminue ; des emprunts, le cas échéant, peuvent être contractés sur les marchés financiers ; et (2) les taux de cotisation peuvent être augmentés, le surplus de cotisations étant investi dans un fonds.

## 6 Recommandations

La Commission a récemment formulé des recommandations sur la base des conclusions de l'examen annuel sur la croissance de 2012<sup>4</sup>. Eu égard aux points abordés dans cette étude, soit les moyens de lutte contre le chômage et les conséquences sociales de la crise économique, la communication de la Commission est axée sur les mesures de soutien à l'emploi, celui des jeunes en particulier, et sur la protection des catégories les plus vulnérables. Nous examinons ces recommandations plus avant, dans ce chapitre, et formulons un certain nombre de recommandations supplémentaires.

### 6.1 Mobiliser le travail

S'agissant de soutenir l'emploi, la Commission considère que les États membres doivent accorder la priorité à « *poursuivre l'ajustement des indemnités de chômage [...] de façon à faciliter le retour au travail* ». Des priorités pour l'activation des indemnités ont été définies sur la base des données probantes rassemblées dans le cadre de cette étude. Ces priorités, des plus urgentes aux moins urgentes, sont les suivantes :

- Adoption de différents dispositifs d'indemnisation afin d'éviter le piège du chômage et l'accumulation avec d'autres allocations telles que les allocations logement et familiales ;
- Extension des exigences en matière de recherche et d'acceptation d'emploi à d'autres allocations telles que l'assistance sociale, les pensions d'invalidité et de veuvage, les emplois directs, voire les emplois protégés, mais de manière plus souple ;
- Réduction des prestations implicites d'un/e époux/se inactif/ve si le seuil d'imposition dont il/elle bénéficie peut également bénéficier au soutien de famille ;
- Sanctions, discrétionnaires plutôt qu'automatiques.

La Commission en a par ailleurs appelé à « *des mesures d'activation plus efficaces et à des systèmes appropriés de formation et de soutien* ». Les mesures suivantes sont susceptibles d'y contribuer :

- Poursuite des politiques d'aide à la recherche d'emploi guidée par la demande des employeurs, sur la base de systèmes sains d'information ;
- Formation de l'ensemble des groupes auxquels des compétences spécifiques adaptées aux besoins du marché du travail font défaut, en particulier les travailleurs ayant perdu un emploi occupé dans le cadre d'un travail non viable ;
- Extension contrôlée des activités de formation afin d'éviter toute perte de qualité, mesures axées sur l'acquisition des compétences requises et la reconnaissance de celles-ci par les employeurs ;
- Définition d'objectifs de placement à moyen terme pour la formation afin d'éviter des programmes courts de formation moins efficaces.

Eu égard aux politiques d'amélioration du fonctionnement du marché du travail pour les travailleurs âgés, la Commission a émis les recommandations suivantes (en italique) :

---

<sup>4</sup> Commission européenne, Examen annuel sur la croissance, Communication de la Commission, 23 novembre 2011, COM(2011)815 final.

- *Restriction de l'accès aux systèmes de retraite anticipée et autres mécanismes de sortie précoce du marché du travail.* Il s'agit d'un processus en cours dans lequel la plupart des États membres ont déjà accompli des progrès effectifs ;
- *Facilitation un meilleur accès à la formation tout au long de la vie.* La formation des employés relève cependant en toute logique en priorité de la responsabilité des employeurs ;
- *Adaptation du lieu de travail à une force du travail plus diversifiée.* Les mesures d'incitation pourraient s'avérer compliquées pour les personnes handicapées, en particulier pour les petites entreprises, auxquelles le coût de l'adaptation du lieu de travail pourrait paraître excessif au regard de leur chiffre d'affaires ;
- *Développement des possibilités d'emploi pour les travailleurs âgés, notamment par des mesures d'incitation.* L'efficacité des incitations à l'emploi est cependant tributaire de la manière dont elles ont été conçues.

Des suggestions supplémentaires ont été formulées dans le cadre de cette étude pour l'amélioration du fonctionnement du marché du travail pour les travailleurs âgés :

- Réduction de la durée maximale des prestations de chômage, en particulier si elle est actuellement tributaire de l'âge ou du nombre d'années de cotisation ;
- Instauration d'un dialogue social entre le gouvernement et les partenaires sociaux sur la réduction de l'influence de l'âge sur les niveaux de salaire, en particulier pour les travailleurs âgés nouvellement embauchés.

Ce qui suit concerne les aspects des mesures d'encouragement à la création d'entreprises et d'emplois indépendants. Les passages tirés de l'examen annuelle sur la croissance figurent en italique :

- *Amélioration de la qualité des systèmes d'aide.* Cet objectif peut être en partie réalisé par un assouplissement des exigences administratives ; l'appréciation des opportunités commerciales et l'octroi de prêts aux entreprises requiert une expertise spécifique que les entreprises concernées devront acquérir en interne ou se procurer en externe ;
- *Promotion des capacités d'entreprise.* Les facultés d'acquisition des compétences (requis pour se procurer un emploi) et de mise en application des principes comptables en vigueur ont été mentionnées en tant qu'élément essentiel des évaluations qualitatives ;
- L'extension des incitations à la création d'entreprise est préconisée dans les pays où elles sont quasiment inexistantes plutôt que dans ceux qui y consacrent déjà d'importantes ressources ;
- La promotion des emplois indépendants doit également passer par la protection des travailleurs indépendants et par la couverture des risques liés à la vieillesse, au handicap et au chômage s'il existe un lien apparent entre un/e travailleur/se indépendant/e et une entreprise.

## 6.2 Soutenir en particulier l'emploi des jeunes

Notre étude a confirmé que la segmentation du marché du travail augmentait le risque d'exclusion sociale des groupes vulnérables et réduisait encore le faible niveau de protection de l'emploi des jeunes travailleurs. La mesure structurelle suivante s'impose :

- Réduction des différences légales entre contrats temporaires et permanents.

La Commission préconise l'adoption d'une approche exhaustive qui consisterait à « cibler en particulier les jeunes sans emploi, sortis du système scolaire ou sans formation ». Cette étude pointe la nécessité de prendre en compte le fait que :

- Les exigences et les objectifs définis ne sont pas nécessairement efficaces si différents acteurs sont impliqués, chacun d'eux étant susceptible de reporter sa responsabilité en matière d'insertion des travailleurs difficiles à placer sur d'autres ;

- L'acteur qui investit dans des efforts visant à favoriser l'insertion des (jeunes) travailleurs difficiles à placer doit être rétribué pour cela.

En ce qui concerne la recommandation de l'enquête annuelle sur la croissance de promouvoir la qualité de l'apprentissage et des contrats de formation et d'impliquer les partenaires sociaux dans ce travail, la présente étude a abouti aux conclusions suivantes :

- Ces mesures permettent de se concentrer sur les compétences requises par le marché du travail ;
- Elles permettent d'améliorer la reconnaissance, par les (autres) employeurs, des compétences pour lesquelles un/e travailleur/se a été formé/e ;
- La protection de l'emploi est susceptible de renforcer sa stabilité ainsi que la volonté des employeurs d'investir dans la formation.

La Commission recommande également qu'une attention particulière soit accordée aux mesures en faveur de l'acquisition d'une expérience professionnelle. Les efforts des États membres consistant à favoriser l'emploi des jeunes ont pour corolaire un renforcement des incitations aux placements à cette fin, au détriment, éventuellement, de la recherche d'emplois ordinaires. Il est par conséquent recommandé de veiller à ce que cette mesure soit suspendue en cas de reprise de l'activité économique.

### 6.3 Protection des personnes vulnérables

L'extension structurelle de la protection sociale des pays où elle est le moins généreuse est préconisée. Un avis est de pas retirer des extensions de couverture et d'admissibilité en accordées précédemment. Cette politique a pour corolaire :

- Une couverture qui prenne en compte la « relation d'emploi apparente » ou les « travailleurs assimilés » plutôt que des formes spécifiques de contrat de travail ;
- Une assistance sociale plus généreuse assortie de critères stricts de recherche et d'acceptation d'emploi.

Les mesures suivantes sont recommandées en matière de stratégies d'insertion sociale des groupes vulnérables :

- Mesures actives qui, globalement, doivent être prises dès le début de la période de chômage des groupes vulnérables dont les perspectives d'emploi sont faibles et s'amenuisent à mesure que celle-ci se prolonge ;
- Réadaptation : le choix doit être effectué entre une approche volontaire plus rentable et une approche de plus grande envergure, obligatoire, dont le risque est toutefois qu'elle s'avère peu rentable ;
- Incitations à l'emploi : celles-ci sont tout particulièrement adaptées aux groupes vulnérables ; il est recommandé, afin d'assurer leur rentabilité, de se concentrer sur les chômeurs de longue durée de cette catégorie ;
- Les emplois directs et protégés sont susceptibles de se traduire par des opportunités d'emploi gratifiantes pour les groupes vulnérables, mais au prix d'un coût élevé du fait d'une situation salariale avantageuse durable et de la perte d'une productivité élevée des travailleurs qui, en l'absence de tels dispositifs, auraient opté pour des emplois ordinaires.

## 6.4 Amélioration de l'efficacité des mesures et financement

Les recommandations visant à améliorer l'efficacité des mesures et du financement sont les suivantes :

- Augmentation des taux d'imposition ou de cotisation suffisamment à l'avance dans le but, soit d'augmenter les fonds, soit de réduire la dette du gouvernement ;
- Prévention des risques potentiels associés à la combinaison d'un financement central et d'une mise en œuvre locale dont le but est d'éviter d'enfermer les travailleurs ne faisant pas partie de groupes vulnérables dans ces programmes ; les solutions possibles sont un plafonnement des budgets par municipalité ou un financement axé sur les résultats (soit par exemple un financement initial de 50% et 50% conditionnés au réemploi) ;
- En cas d'implication de différents acteurs dans la mise en œuvre, rétribution de l'acteur investi dans la mesure d'encouragement du retour à l'emploi, y compris si un autre acteur réalise le placement final ;
- Mise en place de dispositifs flexibles, de sorte qu'un transfert budgétaire soit possible pour un passage de mesures actives à des mesures passives à l'intérieur d'une même entité ou d'une entité à l'autre ou suivi attentif des dépenses, de manière à limiter le nombre de programmes, en anticipation de coupures budgétaires ;
- Limitation du nombre des mesures les plus coûteuses en cas de coupures budgétaire et d'incertitude quant à l'efficacité de chacun des programmes, et assistance à un plus grand nombre de personnes sans emploi avec le budget disponible ;
- Réduction du recours aux allocations pour les détenteurs d'emploi informels, par l'offre d'emplois dans le secteur public contre un salaire minimal, et ce de sorte que les allocations puissent être supprimées si l'emploi est refusé, plutôt que de renforcer le suivi ou les incitations à l'emploi ;
- Poursuite de ces mesures en fonction des résultats des évaluations.

## 6.5 Amélioration de la qualité des évaluations

Si les connaissances actuelles permettent d'émettre des recommandations quant aux grandes orientations des politiques à envisager, elles sont insuffisantes quant à l'efficacité des mesures, rendant leur ajustement précis impossible. Il est important, en tout état de cause, de concevoir des mesures en faveur du marché du travail d'une manière qui permette aux décideurs politiques d'en tirer les enseignements. Il convient pour cela :

- de prévoir des évaluations préalables des politiques proposées ;
- de commencer par les expérimenter dans des régions données, d'autres régions étant identifiées en tant que régions de référence auxquelles les résultats obtenus puissent être comparés<sup>5</sup> ;
- de tester deux types de politiques dans différentes régions afin de surmonter l'écueil d'un choix *a priori* difficile ;
- d'étudier les évaluations des expérimentations conduites aux États-Unis, même si les résultats obtenus dans ce pays peuvent ne pas être transposables à l'UE en raison des différences institutionnelles qui prévalent ;
- de conduire des études d'évaluation des mesures passives sur la base du revenu net des ménages plutôt que des taux bruts de remplacement ;

---

<sup>5</sup> Voir notamment à propos des discussions sur les expérimentations sociales <http://www.urban.org/pubs/digest/adoption.html> et [http://www.evidencebasedpolicy.org/docs/Orr-Basic\\_Concepts\\_of\\_Social\\_Experiments.pdf](http://www.evidencebasedpolicy.org/docs/Orr-Basic_Concepts_of_Social_Experiments.pdf).

- de conduire des études d'évaluation des mesures actives dans le cadre desquelles la distinction soit effectuée entre l'effet initial – l'effet négatif d'enfermement – et à long terme – l'effet positif espéré ;
- de conduire des études d'évaluation des mesures actives dont le but soit d'apprécier les effets d'aubaine, de substitution et de détournement : l'analyse de l'effet d'aubaine doit consister à poser directement la question, dans le cadre d'une enquête, de savoir si la personne concernée se serait procuré l'emploi ou aurait été embauchée sans la subvention allouée ; celle de l'effet de substitution, à analyser les licenciements et les embauches effectués au niveau de l'entreprise ; l'effet de détournement est en revanche quasiment impossible à évaluer en raison de l'existence d'un phénomène d'équilibrage.



P.O. Box 4175  
3006 AD Rotterdam  
The Netherlands

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
The Netherlands

T +31 (0)10 453 8640  
F +31 (0)10 453 0768  
E Netherlands@ecorys.com

[www.ecorys.com](http://www.ecorys.com)



P.O. Box 7240  
D-53072 Bonn  
Germany

Schaumburg-Lippe-Str. 5-9  
D-53113 Bonn  
Germany

+49 (228) 3894 0  
+49 (228) 3894-510  
schneider@iza.org

[www.iza.org](http://www.iza.org)

***Sound analysis, inspiring ideas***