



PREMIER MINISTRE
SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE,
DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

ÉRIC BESSON

JUILLET 2008

Accompagner vers l'emploi

Les exemples de l'Allemagne, du Danemark et du Royaume-Uni



Sommaire

RÉSUMÉ	p. 3
INTRODUCTION	p. 7
1. RÉORGANISATION DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI : VERS LA SIMPLIFICATION	p. 9
1.1. RÉFORMES DE L'INDEMNISATION DU CHÔMAGE : TENDANCE À UN DURCISSEMENT DES CONDITIONS D'ACCÈS ET À UNE SIMPLIFICATION	p. 9
1.2. ÉVOLUTIONS DES ACTEURS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	p. 15
2. LES PARCOURS D'INSERTION : DES TEMPORALITÉS ET DES CONTENUS PROPRES À CHAQUE PAYS	p. 19
2.1 LE POINT D'ENTRÉE : DES GUICHETS UNIQUES À GÉOMÉTRIE VARIABLE	p. 19
2.2 LE SUIVI : DES PRATIQUES PLUS OU MOINS CONTRAIGNANTES	p. 20
2.3 L'ACCOMPAGNEMENT : DES CIBLAGES ET DES RYTHMES DISTINCTS	p. 22
2.4 LES PRESTATIONS DE SERVICE : DES VARIATIONS SELON LES PAYS ET QUELQUES EXPÉRIENCES ATYPIQUES	p. 26
CONCLUSION	p. 33
LISTE DES PERSONNES CONSULTÉES	p. 35
BIBLIOGRAPHIE	p. 37
ANNEXES	p. 39
Annexe 1 : La notion d' "emploi convenable" en Allemagne, au Danemark et en Grande-Bretagne	p. 41
Annexe 2 : Dépenses publiques et nombre de participants aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE	p. 42

Résumé ⁽¹⁾

Enjeux et objectifs

Ce rapport propose une analyse comparée des dispositifs d'insertion auxquels ont accès les personnes les plus éloignées du marché du travail en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni.

Dans un contexte de vieillissement de la population active, la mobilisation d'une part de plus en plus importante de la population en âge de travailler devient une préoccupation grandissante. Alors que le chômage de masse tend à reculer dans la plupart des pays européens, la question de l'insertion des personnes les plus « éloignées » ou encore les « plus en difficulté » sur le marché du travail se pose avec plus d'acuité.

A cet égard, de nombreux pays européens développent des politiques dites d'"activation", visant à articuler accès à la protection sociale et activité professionnelle, qui ont plus récemment été étendues à un ensemble plus large de publics en âge actif.

L'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni sont les trois cas étudiés dans ce rapport à la fois du fait de leurs configurations institutionnelles distinctes, des réformes récentes de leurs services publics de l'emploi et des évolutions favorables qu'ils ont connues en terme de chômage, en particulier de chômage de longue durée.

L'objectif de ce rapport est de mettre en évidence les principales caractéristiques des dispositifs de suivi et

d'accompagnement auxquels peuvent avoir accès les personnes les plus éloignées du marché du travail et favorisant leur retour à l'emploi.

Les dispositifs et les services proposés par les pouvoirs publics pour faciliter leur insertion sont multiples par leur nature, leur ampleur, leurs cibles, etc. Ils couvrent un large éventail de mesures, allant des incitations monétaires versées au salarié ou à l'employeur aux aides en nature apportées au demandeur d'emploi, en passant par des actions d'accompagnement au retour à l'emploi plus classique (entretiens avec un conseiller, etc.). Ce rapport privilégie les dispositifs d'insertion sous l'angle du suivi et de l'accompagnement vers l'emploi et du rôle tenu par les services publics de l'emploi nationaux sur ces questions. L'ensemble des aides financières destinées à faciliter le retour à l'emploi, qui s'adressent tant au salarié (crédits d'impôts, possibilité de cumul avec les prestations et revenus d'activité, etc.) qu'à l'employeur (subventions à l'emploi, exonérations de charges sociales, etc.), sont exclues du champ de cette étude, même si elles restent complémentaires des dispositifs présentés.

Le fonctionnement concret de l'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail, à travers leur accompagnement et leur suivi, est ainsi approché à partir des modalités et spécificités des parcours de ces groupes en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni tels que les dessinent formellement les nombreux dispositifs existants. Les résultats présentés s'appuient sur des voyages d'études et sur une large recension bibliographique.

¹ Ce rapport a bénéficié de l'appui du Centre d'analyse stratégique et, notamment, du travail de Stéphane Donné, Christel Gilles et Virginie Gimbert

Au-delà de la comparaison : quelques principes transposables

L'examen des dispositifs d'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni révèle, au-delà des contextes institutionnels et économiques distincts, des aspects convergents.

Si aucune solution "prête à être appliquée" ne peut se dégager, plusieurs principes peuvent constituer, une fois combinés, le socle de stratégies d'insertion pertinentes et innovantes susceptibles d'augmenter les chances non seulement de retour à l'emploi mais aussi de maintien durable dans l'emploi.

1. Un guichet unique pour assurer un accès simple pour tous

Le principe d'un accès simplifié pour le demandeur d'emploi à travers le regroupement dans un même lieu physique des différents services utiles (services de placement et d'accompagnement, services d'aide sociale et éventuellement services de financement des prestations) semble partagé. Il doit s'adresser à toute personne en recherche d'emploi et en âge de travailler, quel que soit son statut indemnitaire ou sa durée de chômage.

Le Jobcenter Plus britannique représente la configuration la plus aboutie du guichet unique : il est le point d'entrée pour toutes les personnes en âge actif dans le système d'indemnisation et de placement.

2. Un accompagnement précoce, fréquent et continu, au-delà de la stricte période de chômage

L'accompagnement du demandeur d'emploi ne se limite pas à la période de chômage *stricto sensu*.

En amont, un retour plus rapide vers l'emploi est favorisé par une prise en charge précoce : au Royaume-Uni, elle est assurée en quelques jours (rencontre avec un conseiller personnel dans les 3 jours qui suivent l'inscription). Elle peut également être anticipée dans les cas où la fin du contrat de travail est préalablement connue ; en Allemagne, les travailleurs ayant un contrat à durée déterminée ou ayant reçu une notification de licenciement doivent se signaler auprès de l'agence pour l'emploi avant la fin du contrat de travail (pour les CDD, trois mois avant la fin du contrat).

En aval, l'accompagnement pourrait être poursuivi au-delà de la reprise d'un travail, à intervalles réguliers pendant une période donnée (par exemple, pendant la période d'essai).

Les dispositifs décrits ci-dessus indiquent aussi la nécessité de mesures préventives afin d'améliorer le maintien dans l'emploi : un dialogue entre le conseiller, l'employeur et le salarié est susceptible de déboucher sur des adaptations de poste de travail ou sur l'identification des besoins spécifiques de formation. L'expérience britannique "*Employment Retention Advance Scheme*" (ERA) lancée en 2003 répond à ce souci.

3. Une relation d'accompagnement et d'aide avec un conseiller personnalisé, en capacité de jouer un rôle d'intermédiation

Le face-à-face entre conseiller et demandeur d'emploi est au cœur des dispositifs d'insertion. Pour les personnes les plus en difficulté, la relation avec le conseiller doit être une relation de confiance. Au Royaume-Uni, le conseiller personnalisé a pour unique mission l'aide et l'accompagnement, le contrôle étant assuré par une tierce personne.

Pour proposer la solution la mieux adaptée au demandeur d'emploi, ce conseiller personnalisé est capable de mobiliser de nombreuses ressources relevant de domaines très divers : milieu professionnel de l'entreprise, services médicaux et sociaux, services de formations, etc. En Allemagne, dans certaines régions ou communes, les conseillers établissent des relations avec les employeurs du bassin d'emploi local afin d'identifier leurs besoins, puis ils proposent à l'employeur un candidat pour un poste vacant. Cette logique de traitement au cas par cas et en étroite relation avec les entreprises tend à améliorer les chances d'insertion des personnes les plus fragilisées.

4. Une combinaison de prestations qui favorisent le contact avec l'entreprise

Ces prestations gagnent à être diversifiées, aucun moyen n'étant *a priori* moins efficace ; le succès dépend à la fois de la situation personnelle du demandeur d'emploi et du contexte socio-économique local. Elles doivent être surtout combinées.

Les formations courtes et qualifiantes – le plus possible, en lien direct avec l'entreprise – sont préférables. Une bonne connaissance de l'état du marché du travail

local est primordiale pour le conseiller. Enfin, le soutien psychologique des personnes les plus éloignées de l'emploi étant primordial, les prestations qui favorisent le maintien en santé des personnes les plus fragilisées sont également à privilégier.

Au Danemark, un éventail assez large de prestations est proposé : programmes de conseil, d'orientation

et de formation avec priorité donnée aux formations courtes (environ six semaines) ; emplois subventionnés, souvent combinés avec une formation ; stages en entreprise, etc. Certains programmes danois proposent un accompagnement dans des domaines très variés, non directement liés à la recherche d'emploi (par exemple, conseils pour améliorer les pratiques de nutrition, séances d'exercices physiques, etc.). ■

Introduction

Dans un contexte de vieillissement de la population active, la mobilisation d'une part de plus en plus importante de la population en âge de travailler devient une préoccupation grandissante. Alors que le chômage de masse tend à reculer dans la plupart des pays européens, se pose avec plus d'acuité la question de l'insertion des personnes « les plus éloignées » ou encore "les plus en difficulté" sur le marché du travail (encadré 1).

Depuis une quinzaine d'années, de nombreux pays européens développent des politiques dites d'"activation", visant à articuler accès à la protection sociale et activité professionnelle. Encouragées par diverses instances internationales et européennes, telle l'OCDE ou la Commission Européenne², ces politiques ont récemment tendance à s'étendre à l'ensemble des publics en âge actif. Le retour à l'emploi des personnes en difficulté relève toutefois de stratégies distinctes selon les pays, l'accent étant plus ou moins mis sur les incitations financières visant à accroître l'offre de travail, sur la conditionnalité des prestations sociales à la participation aux programmes d'insertion ou enfin sur l'offre de prestations adaptées aux besoins des personnes rencontrant les plus fortes barrières à l'emploi.

L'objectif de ce rapport est d'étudier, en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni, les dispositifs d'accompagnement et de suivi destinés aux personnes les plus éloignées du marché du travail. Afin de favoriser leur retour à l'emploi, ces dispositifs ainsi que les services proposés par les pouvoirs publics pour faciliter l'insertion sont multiples, tant par leur nature

que leur ampleur, leurs cibles, etc. Ils couvrent un large éventail de mesures, allant des incitations monétaires versées au salarié ou à l'employeur aux aides en nature apportées au demandeur d'emploi, en passant par des actions d'accompagnement au retour à l'emploi plus classique (entretiens avec un conseiller, etc.). La mission a privilégié les dispositifs publics d'insertion principalement sous l'angle du suivi et de l'accompagnement vers l'emploi, en examinant en particulier le rôle joué par les services publics de l'emploi nationaux sur ces questions. L'ensemble des aides financières s'adressant tant au salarié (crédits d'impôts, possibilité de cumul avec les prestations et revenus d'activité, etc.) qu'à l'employeur (subventions à l'emploi, exonérations de charges sociales, etc.) sont exclues du champ de cette étude, même si elles restent complémentaires des dispositifs présentés.

L'Allemagne, le Danemark et le Royaume-Uni ont connu récemment des évolutions favorables en termes de chômage et en particulier de chômage de longue durée. Ils ont, par ailleurs, réformé en profondeur leurs services publics de l'emploi et ont parfois développé des outils d'insertion innovants. Ces pays présentent enfin des configurations institutionnelles distinctes, ce qui rend d'autant plus pertinente la comparaison sur ce panel³.

Au-delà, des modalités concrètes de suivi et d'accompagnement, des spécificités propres à chaque pays, l'analyse révèle une relative convergence en ce qui concerne les réformes des services publics de l'emploi en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni. Elle a permis de mettre en évidence quelques principes qui, combinés,

² Au niveau de l'Union européenne, on parle le plus souvent de politiques d'« inclusion active ». Elles sont une composante clé de la stratégie européenne de l'emploi dès 1994, même si la problématique de l'activation n'émerge que progressivement dans les lignes directrices dans les années 2000.

³ Schématiquement, ces pays renvoient à trois modèles d'Etat-providence : le modèle social-démocrate pour le Danemark, le modèle libéral pour le Royaume-Uni et le modèle conservateur pour l'Allemagne (voir sur ce point, Esping-Andersen, 1990, *Les trois mondes de l'État-providence*, Paris, PUF).

peuvent constituer le socle de stratégies d'insertion efficaces pour les personnes les plus fragilisées :

- un guichet unique pour assurer un accès simple pour tous ;
- un accompagnement précoce, fréquent et continu, au-delà de la stricte période de chômage ;

▸ une relation d'accompagnement et d'aide avec un conseiller personnalisé, en capacité de jouer un rôle d'intermédiation ;

▸ une combinaison de prestations qui favorisent le contact avec l'entreprise et le bien-être du demandeur d'emploi.

Encadré 1. Les personnes les plus éloignées du marché du travail : une population caractérisée par son extrême hétérogénéité

Les situations individuelles des personnes les plus éloignées du marché du travail sont multiples ; elles se caractérisent par des trajectoires non-linéaires, souvent complexes et extrêmement diverses. En l'absence de définition ou de catégorie institutionnelle de cette population, délimiter ses contours revêt un caractère arbitraire⁴. L'approche proposée ici consiste à examiner comment les services publics de l'emploi des trois pays repèrent cette population hétérogène.

Royaume-Uni

Le critère retenu est principalement celui de l'éloignement temporel au marché du travail pour les demandeurs d'emploi :

- 6 mois pour les jeunes demandeurs d'emploi de 18 à 24 ans
- 18 mois pour les autres

Pour les personnes inactives, interviennent d'autres critères liés à la situation sociale et familiale. Ils permettent d'identifier par exemple au sein de la population inactive :

- les personnes malades et invalides
- les parents isolés
- les personnes appartenant aux minorités ethniques
- les conjoints des demandeurs d'emploi
- les jeunes de moins de 18 ans, ni en emploi, éducation, formation (*Neets*).

Les programmes d'emploi (*New Deals*) sont obligatoires pour les deux premiers groupes identifiés et facultatifs pour les autres. Néanmoins, la réforme du Welfare de 2007 introduit pour les personnes invalides l'obligation de participer au programme *Path Way to Work*, expérimenté localement puis adopté à l'échelle nationale depuis 2008.

Danemark

Le conseiller du service public de l'emploi évalue la distance à l'emploi à partir de cinq catégories⁵. Parmi elles, trois correspondent à des chômeurs qui ont un faible niveau de qualification ou qui connaissent des difficultés sociales ou de santé (*Partial match*, *Low degree of match*, *No match*) et peuvent donc être considérées comme éloignées de l'emploi.

Une autre approche consiste à retenir les personnes qui sont entrées dans un programme d'activation (ensemble de mesures d'insertion proposées au demandeur d'emploi après six ou neuf mois d'indemnisation), qu'elles soient indemnisées au titre de l'assurance-chômage ou de l'assistance. La population des personnes en difficulté est ici définie simultanément selon un critère de durée de chômage (au moins six ou neuf mois) et de participation à des mesures de retour à l'emploi.

Allemagne

Le conseiller du service public de l'emploi évalue la distance à l'emploi à partir de trois catégories : ceux qui n'ont pas besoin d'aide de l'agence ; ceux qui ont besoin de conseil et d'assistance avec ou sans problème de qualification ; ceux qui ont besoin d'aide et qui cumulent des handicaps de tous ordres. Les personnes les plus éloignées de l'emploi sont regroupées dans les deux dernières et elles sont, de fait, identifiées essentiellement à travers leurs faibles niveaux de qualification et leurs difficultés extra-professionnelles (sociales, financières, de santé).

Si on considère une approche par prestation, c'est parmi les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II que se trouvent les chômeurs de longue durée (plus d'un an) qui peuvent donc être considérés comme des personnes éloignées de l'emploi. Même si ces bénéficiaires ont un accompagnement spécifique (conseiller de l'agence locale de l'emploi et conseiller social), seule une partie d'entre eux peut être considérée comme en difficulté sur le marché du travail : en effet, ce groupe très hétérogène inclut par exemple, à côté des chômeurs de longue durée, des femmes n'ayant jamais travaillé, des étudiants qui terminent leurs études ou des jeunes ne disposant pas de ressources suffisantes, etc. Les personnes qui sont reconnues en incapacité de travailler relèvent de dispositifs différents.

⁴ Pour la définir, il est par exemple possible de distinguer la situation des personnes en âge actif vis-à-vis de l'emploi (emploi, chômage et inactivité au sens du Bureau international du travail). Voir sur ce point la Note de veille du Centre d'analyse stratégique, 2008, n°87.

⁵ Ces cinq catégories sont, des moins éloignés aux plus éloignés de l'emploi : full match, high degree of match, partial match, low degree of match et no match.

Réorganisation des services publics de l'emploi : Vers la simplification

Plusieurs éléments de clivage permettent de distinguer les services publics de l'emploi :

- le Royaume-Uni se caractérise notamment par un système centralisé où les partenaires sociaux jouent plutôt un rôle marginal ;
- au contraire, le Danemark, l'Allemagne présentent des systèmes décentralisés, avec un rôle important des communes (Danemark, Allemagne) et des Länder (Allemagne) – même si la politique de l'emploi est définie en Allemagne au niveau fédéral. Dans les systèmes danois et allemand, les partenaires sociaux occupent une place majeure dans la conception et la mise en œuvre des politiques de l'emploi.

Ces pays ont toutefois connu des réformes importantes de leurs systèmes d'indemnisation du chômage et de placement des demandeurs d'emploi rendant compte, souvent, de tendances communes (graphique 1).

1.1. Réformes de l'indemnisation du chômage : tendance à un durcissement des conditions d'accès et à une simplification

Au cours des 15 dernières années, au Royaume-Uni, en Allemagne et au Danemark, les systèmes d'indemnisation du chômage ont été réformés en profondeur (tableaux 1 et 2). Ces transformations concernent notamment :

- les conditions d'éligibilité aux prestations chômage, qui se sont durcies ;
- le montant des allocations chômage, en baisse ;
- une simplification du système d'indemnisation, par une diminution du nombre total de prestations.

Les frontières entre les différents risques et leur indemnisation (chômage, pauvreté, invalidité) tendent à s'estomper : cette évolution est particulièrement nette au Royaume-Uni où, simultanément, les exigences de contrepartie en emploi envers les différents publics sont de plus en plus semblables. En Allemagne aussi, à la suite des réformes Hartz (voir encadré 2), l'allocation-chômage-II (ou "ALG-II") répond d'abord à un objectif général de réduction de la pauvreté avec un niveau uniforme pour tous les bénéficiaires et un accès à une sécurité sociale minimale.

Tableau 1. Comparaison des régimes d'assurance-chômage

Pays	Conditions d'affiliation minimale	Durée d'indemnisation	Montant d'indemnisation	Plafond de salaire de référence (brut/mois)	Montant minimal de l'allocation mensuelle	Montant maximal de l'allocation mensuelle
Allemagne	12 mois au cours des 2 dernières années	entre 6 et 12 mois (18 mois pour les plus de 55 ans)	60 % du salaire net de référence (67 % si présence d'un enfant au moins dans la famille)	anciens Länder : 5 250 € nouveaux Länder : 4 550 €		anciens Länder : 2 122, 50 € nouveaux Länder : 1 900,80 €
Danemark	52 semaines au cours des 3 dernières années + 12 mois d'appartenance à une caisse d'assurance	uniforme, limitée à 4 ans ²	90 % du salaire de référence, mais maximum ¹ 985,31 €	aucun, mais allocation plafonnée	sous certaines conditions, pour certains allocataires	1 985,31 €
Royaume-Uni	cotisations payées sur 25 fois le seuil de salaire assurable au cours des 2 dernières années ou créditées sur 50 fois le seuil de salaire assurable sur chacune des 2 dernières années	uniforme, limitée à 6 mois	forfaitaire en fonction de l'âge	aucune référence à l'ancien salaire	500 € environ	500 € environ

Source : D'après l'Unedic. Complété par des informations issues de Jobcenter Plus, Bundesagentur für Arbeit.

¹ Pour le Danemark et le Royaume-Uni, les montants applicables sont convertis en euros selon les taux de conversion fixés par la Commission administrative des Communautés européennes pour la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM) pour le 2ème trimestre 2007.

² Le maintien des droits jusqu'à l'âge de 60 ans n'est plus possible et la durée d'indemnisation n'est plus limitée à 30 mois à partir de l'âge de 60 ans.

Tableau 2. Comparaison des dispositifs d'assistance pour les demandeurs d'emploi

Pays	Prestations	Conditions d'éligibilité	Droit individuel ou familial	Durée	Disponible à l'emploi	Montant de l'allocation
Allemagne	Assurance-chômage-II (Arbeitslosengel d-II ou ALG-II)	• absence de ressources en capital (hormis voiture et retraite) • capacité à travailler	familial	illimitée	Oui	Montant forfaitaire dépendant de la situation familiale (environ 350 € par mois pour une personne seule)
Danemark	kontanthjaelp	Ressources (y compris patrimoine du ménage)	familial	illimitée	Oui sauf maladie ou handicap, cette condition s'applique au conjoint éventuel	60 % à 80 % des indemnités maximales de chômage selon la situation familiale ⁽¹⁾
Royaume-Uni	Jobseeker's Allowance Income Based (JSA IB) et Income Support (JSA IS)	Ressources (y compris patrimoine du ménage)	familial	illimitée	• Obligatoire pour les personnes allocataires de la JSA IB ; • variable selon situation pour les allocataires de la JSA IS	Environ 500 € par mois (le loyer est intégralement pris en charge)

Source : Centre d'analyse stratégique.

¹ Les personnes arrivées au Danemark après 2003 en provenance d'un pays non membre de l'Union Européenne perçoivent pendant sept ans une aide de départ (starhjælp) d'un montant moins élevé que l'allocation d'assistance.

Royaume-Uni

En 1998, le gouvernement britannique a réformé en profondeur sa politique de l'emploi dans le cadre du *New Deal*, instaurant notamment des programmes d'emploi initialement ciblés sur les jeunes chômeurs de longue durée. S'inspirant en partie de la réforme du *Welfare* américain adoptée en 1996 sous la présidence de Bill Clinton, le gouvernement travailliste d'Anthony Blair a mis en œuvre une stratégie globale de retour à l'emploi qualifiée de *Work First* reposant sur trois piliers :

- le renforcement du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi
- l'amélioration des conditions financières du retour à l'emploi ("*Make Work Pay*") et l'élimination des trappes à inactivité⁶ ;
- l'exigence de contreparties au versement des revenus de remplacement.

Dans ce contexte, l'indemnisation du chômage et plus largement celle du non-emploi ont fait l'objet de transformations importantes sur la période. Le système a été simplifié, a été rendu plus restrictif et s'est orienté nettement vers un régime d'assistance, assorti d'un principe de contrepartie au versement des prestations.

Le *Jobseeker Act* avait déjà renforcé en 1995 le principe de conditionnalité, en exigeant du demandeur d'emploi de signer un contrat personnalisé, établissant ses droits et devoirs en contrepartie du versement de l'allocation chômage. La réforme a par ailleurs durci les conditions d'accès à l'indemnisation du chômage et créé une nouvelle allocation chômage, la *Jobseeker's Allowance*. Celle-ci prend la forme d'une allocation individuelle (forfaitaire et assurantielle) pour les demandeurs d'emploi répondant aux conditions d'activité antérieure et de recherche d'emploi ou d'une allocation familialisée (différentielle et de solidarité), pour ceux répondant aux conditions de ressources et de patrimoine (tableau 2). Limitée à 6 mois pour la première, la durée de perception de l'allocation de solidarité est illimitée.

La réforme du *Welfare* de 2007 s'est attachée à modifier en particulier les prestations versées aux personnes inactives. En réponse notamment au livre vert "*a New Deal For Welfare : Empowering People To Work*" réaffirmant l'objectif d'un taux d'emploi de 80 % d'ici 2010 et en lien avec la réduction du nombre de personnes inactives (-2,3 millions), le

principe de conditionnalité est appliqué à un nombre croissant de personnes invalides et de parents isolés. La nouvelle prestation d'invalidité, l'**Employment Support Allowance**, qui se substituera dès octobre 2008 à l'ensemble des allocations liées au handicap, sera, dans certains cas, conditionnée à la participation au programme d'emploi "*Pathway to Work*". De la même manière, les parents isolés allocataires du minimum social **Income Support** devront dès 2008 participer aux programmes qui leur sont destinés (*New Deal for Lone Parents*) dès l'âge de 11 ans de leur plus jeune enfant contre 16 ans aujourd'hui (7 ans en 2010).

Au total, trois revenus de remplacement forment aujourd'hui l'essentiel des prestations versées au titre du chômage et de l'inactivité dont le versement est lié à la participation aux programmes d'emploi. Elles couvrent 50 % des demandeurs d'emploi au sens du BIT pour un montant moyen de 400 euros par mois (pour une personne célibataire sans enfant).

Danemark

Les demandeurs d'emploi bénéficient de deux types de revenus de remplacement : la prestation d'assurance et l'allocation d'assistance. Leur versement est conditionné à la recherche active d'un emploi, sauf pour les individus qui ne sont pas jugés aptes au travail, notamment pour cause de maladie ou de handicap.

Depuis 1994, les règles d'indemnisation ont été durcies :

- la durée maximale de perception des prestations d'assurance-chômage a été réduite de sept à quatre ans entre 1994 et 1999 ;
- les conditions d'activité ouvrant droit aux prestations d'assurance-chômage sont plus strictes depuis 1997 : 52 semaines au cours des trois dernières années contre 26 semaines auparavant ;
- le devoir de recherche d'emploi entre en vigueur dès le premier jour de chômage depuis 2002.

Parallèlement, toujours en 1994, une importante réforme du marché du travail s'est traduite par la mise en place d'un programme d'activation, au cours duquel le bénéficiaire doit accepter les offres proposées par le service public de l'emploi (formations, prestations d'orientation professionnelle, emplois subventionnés, etc.). À la suite de plusieurs réformes, l'entrée dans ce programme d'activation débute de plus en plus

⁶ Elle passe par de nombreuses mesures : instauration et revalorisation d'un salaire minimum ; création de crédits d'impôts ; solvabilisation de la demande et/ou de l'offre de services de garde de jeunes enfants et, plus généralement, lissage des effets de seuil et limitation des pertes des droits connexes associés aux principaux revenus de remplacement.

précocement au cours de l'indemnisation, pour les bénéficiaires aussi bien de l'assurance-chômage que de l'allocation d'assistance. Actuellement, l'activation intervient au bout de six ou neuf mois selon l'âge du demandeur d'emploi.

En revanche, la définition de l'emploi "convenable", que le chômeur est tenu d'accepter, a été abandonnée en 2003, l'appréciation étant laissée au conseiller chargé de l'accompagnement du demandeur d'emploi⁷.

Allemagne

La réforme Hartz-IV conduit en 2005 à une profonde refonte des régimes d'allocation chômage : on passe d'une logique d'assurance à une logique d'aide sociale (cf. encadré 2). D'inspiration bismarkienne, le régime allemand d'allocation chômage et d'assistance reposait sur le principe de compensation de revenu permettant le maintien du statut social du bénéficiaire, y compris pour les demandeurs d'emploi de longue durée. La réforme Hartz-IV apporte des modifications majeures :

- ▶ la durée de l'allocation chômage – désormais appelée "allocation chômage I", **Arbeitslosengeld-I (ALG-I)** – est réduite ;
- ▶ l'indemnisation chômage de longue durée est remplacée par "l'allocation chômage II" **Arbeitslosengeld-II (ALG-II)**⁸ qui est un minima social. C'est un montant forfaitaire, obtenu sous des conditions strictes de ressources du ménage⁹ ; s'y ajoute la prise en charge du loyer, du chauffage et de l'assurance maladie.

Cette nouvelle allocation – qui vise en même temps les objectifs de lutte contre la pauvreté et de retour à l'emploi des personnes en difficultés – s'adresse finalement à un ensemble de personnes aux trajectoires très hétérogènes : elle comprend certes les demandeurs d'emploi en fin de droits de l'assurance-chômage-I, mais aussi toutes les personnes de plus de 15 ans en âge et déclarées capables de travailler (femmes au foyer, jeunes n'ayant jamais travaillé, etc.).

Encadré 2. Points de repères sur les réformes Hartz en Allemagne

Le rapport de la commission Hartz s'est traduit par le vote des lois dites "lois Hartz" à la fin de l'année 2002. Réformes les plus importantes depuis 1969, elles ont été mises en œuvre entre le 1^{er} janvier 2003 et le 1^{er} janvier 2005.

Hartz I – 1^{er} janvier 2003

- mise en place des agences interim de placement (*Personal Service Agenturen*)
- droit au libre choix pour la formation ; création du "bon de formation"
- pour les chômeurs de plus de 4 mois et sans contrainte familiale, être disponible pour travailler signifie l'acceptation d'un emploi quel que soit son endroit en Allemagne
- réduction du montant de l'aide sociale pour chômeurs
- obligation de se déclarer auprès de l'agence pour l'emploi dès que l'on reçoit sa lettre de congé

Hartz II – 1^{er} janvier 2003

- modification des dispositions relatives aux *Mini-* et aux *Midi-Jobs*
- aides à la création d'entreprise ("*Ich-AG*")
- mise en place des Jobcenter sous la forme des "communautés de travail" (*Arbeitsgemeinschaft*)

Hartz III – 1^{er} janvier 2004

- Restructuration du service public de l'emploi :
- administration fédérale devenant "agence" fédérale de l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*).
 - renforcement des prérogatives de l'échelon fédéral (notamment budgétaires) : le Land perd en influence ; la commune reste l'échelon de mise en œuvre

Hartz IV – 1^{er} janvier 2005

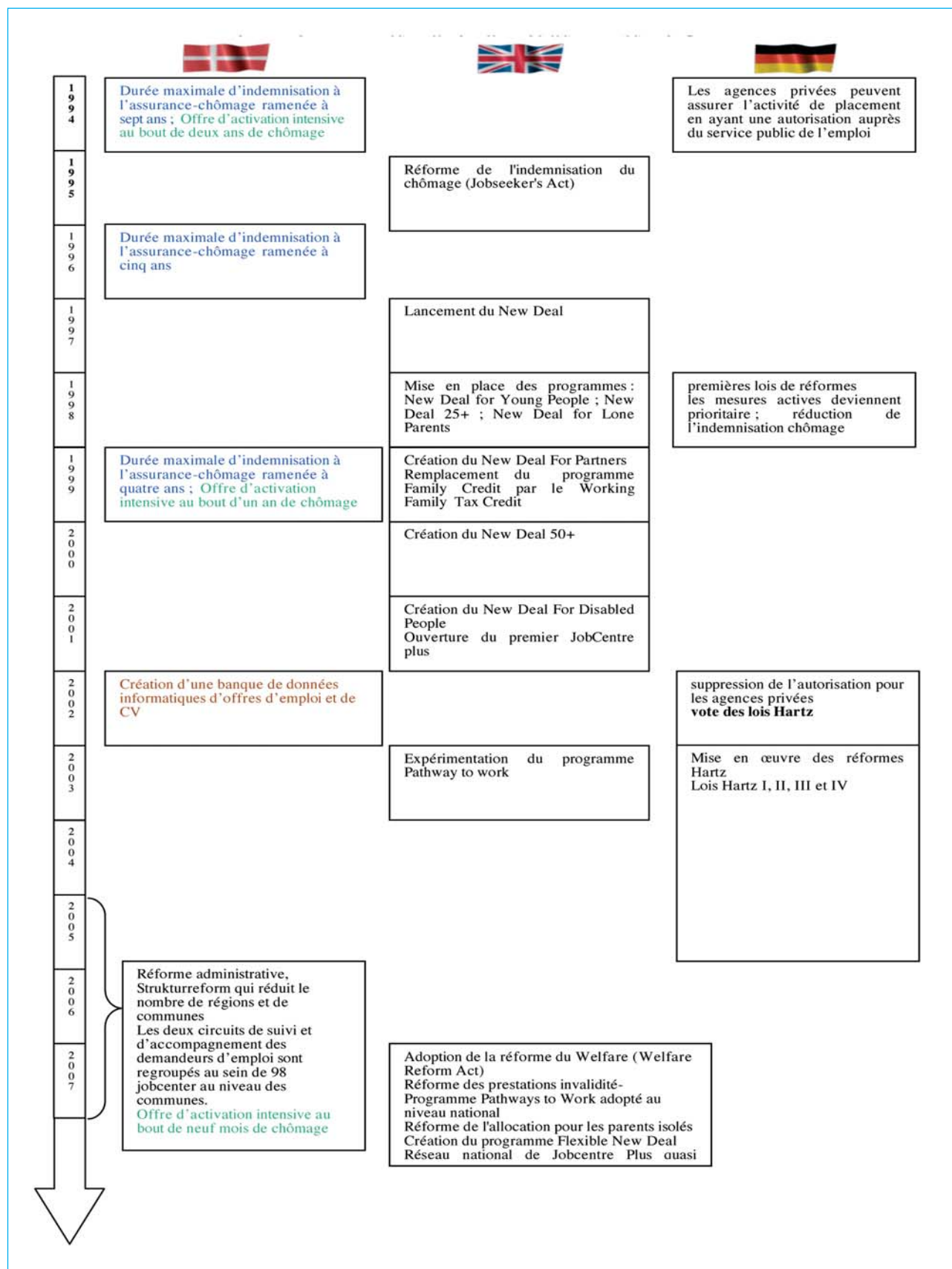
- Réforme de l'indemnisation chômage :
- fusion de l'aide sociale pour les chômeurs (*Arbeitslosenhilfe*) et de l'aide sociale (*Sozialhilfe*) en une "assurance chômage-II" (*Arbeitslosengeld-II*)
 - assurance chômage (*Arbeitslosengeld*) transformée en "assurance chômage-I" (*Arbeitslosengeld-I*) ; droits limités à 12 mois, au-delà, droits à l'"assurance chômage-II"
 - aide sociale désormais réservée aux seuls chômeurs en incapacité de travailler

⁷ Pour plus de précisions sur les définitions de l'"emploi convenable" dans les trois pays, voir annexe 1.

⁸ Dans la suite de ce rapport, on parlera d'"allocation-chômage-I" et d'"allocation-chômage-II". cette dernière appellation renvoie à un dispositif d'assistance.

⁹ Pour bénéficier de l'ALG-II, il faut être âgé de 15 à 65 ans, ne pas pouvoir subvenir à son existence seul ou au sein de son foyer, avoir épuisé ses ressources en capital (sauf véhicule et retraite) et être capable de travailler plus de 3 h par jour.

Graphique 1 : Les principales réformes du système d'aide au retour à l'emploi de 1994 à 2007 en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni



1.2. Évolutions des acteurs du service public de l'emploi

Des exigences affirmées d'efficience et d'efficacité ont engendré des mouvements parallèles de rationalisation des services publics de l'emploi, notamment sous l'impulsion de la Commission européenne et de l'OCDE :

- ▀ des "guichets uniques" (tableau 3) ont été mis en place dans le but de regrouper en un même lieu différents services relevant auparavant d'entités distinctes, l'objectif étant de faciliter l'accès au demandeur d'emploi ;
- ▀ les agences nationales de placement des demandeurs d'emploi ont perdu leur monopole, le recours à des opérateurs privés étant désormais possible.

Tableau 3. Les différents acteurs de l'insertion des personnes en difficulté

	Indemnisation		Placement	Suivi	Sanction
	Niveau national	Niveau local			
Allemagne	- agence fédérale de l'emploi <i>(Bundesagentur für Arbeit)</i>	- agence locale de l'emploi - communauté de travail (ARGE – <i>Arbeitsgemeinschaften</i>)	- agences locales de l'emploi - communauté de travail (ARGE) - agences d'intérim - opérateurs privés de placement	- pour le dispositif d'assurance-chômage-I : agences de l'emploi - pour le dispositif d'assurance-chômage-II : communautés de travail	
Danemark	- direction du travail <i>(Arbejdsdirektoratet)</i>	- caisses d'assurance chômage - ou communes	- <i>Jobcenters</i> - opérateurs privés de placement	- caisses d'assurance chômage - communes (allocations d'assistance) - <i>Jobcenters</i>	- caisse d'assurance - communes (allocations d'assistance)
Royaume-Uni	- <i>Jobcenters Plus</i> (ministère du travail)	- <i>Jobcenters Plus</i> locaux	- <i>Jobcenters</i> - opérateurs privés de placement		- agent indépendant au sein des <i>Jobcenters</i>

Source : Unedic, 2007.

Royaume-Uni

Le *New Deal* s'est traduit par la refonte de l'organisation du Service Public de l'Emploi, avec la création en 2001 d'un guichet unique (*Jobcenter Plus*) rassemblant les services de placement des demandeurs d'emploi et d'indemnisation des personnes en âge actif. La création du guichet unique vise en théorie à améliorer l'appariement entre l'offre et la demande de travail et à accroître le taux d'emploi des personnes en âge actif. Testée localement puis progressivement étendue à l'ensemble du territoire, la fusion des anciens *Jobcenter* avec les agences responsable du versement des prestations sociales (*Benefit Agencies*) a succédé à une réorganisation de grande ampleur de leur ministère de tutelle. Les activités du ministère de l'éducation, de l'emploi et enfin de la sécurité sociale ont été réallouées à deux nouveaux ministères : celui de l'éducation et des compétences (*Department of Skills and Education*) d'une part, et celui du travail et des retraites (*Department of Work and Pensions, DWP*) d'autre part. Ce dernier est aujourd'hui l'unique responsable des politiques de l'emploi et de la protection sociale, en charge du fonctionnement des 850 guichets uniques nouvellement créés.

Les *Jobcenter Plus* ont plusieurs objectifs¹⁰ : accroître l'offre de travail des personnes qui en sont le plus éloignées ; assurer le versement des prestations en un temps limité et de réduire la fraude ; fournir des services de qualité aux employeurs ; réduire les barrières à l'emploi des personnes en difficultés, améliorer la qualité et l'accès aux services pour l'ensemble des bénéficiaires et, enfin, vérifier que les devoirs et obligations des allocataires sont effectués en contrepartie de services de qualité.

De nombreuses prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi ont été progressivement sous-traitées aux prestataires privés. A cet égard, la plupart des programmes *New Deals* est assurée par des prestataires extérieurs, les *Jobcenter Plus* concevant des services visant à un retour rapide à l'emploi et donc ciblés sur les personnes les moins éloignées du marché du travail.

Danemark

Deux réorganisations majeures du service public de l'emploi ont également abouti au regroupement des activités de suivi et de placement au sein d'un "guichet unique" et à la possibilité de faire appel à des opérateurs extérieurs.

En 2007, dans le cadre d'une vaste réorganisation administrative (*Strukturreform*), le nombre de communes¹¹ a été réduit à 98. Dans chacune de ces municipalités, un *jobcenter* regroupe désormais l'agence locale de l'emploi, en charge des prestations d'assurance, et le bureau municipal qui gère auparavant l'allocation d'assistance. Ce "guichet unique" (*eng-strengt system*) constitue le lieu d'accueil unique de l'ensemble des demandeurs d'emploi de la commune pour les activités de suivi et de placement. Les caisses d'assurance-chômage et les bureaux communaux continuent de verser les allocations, mais les demandeurs d'emploi ont très peu de contacts avec ces organismes.

Depuis 2002, le service public de l'emploi peut faire appel à des prestataires extérieurs : entreprises privées, centres de formation, etc. L'objectif est de proposer aux demandeurs d'emploi des prestations adaptées à leurs besoins. Pour l'ensemble du Danemark en 2004, environ 34 % des chômeurs ont été adressés à un opérateur externe. En 2005, on dénombrait environ 360 opérateurs, dont 220 entreprises privées, 60 organismes de formation et 44 fonds d'assurance chômage¹². Ces opérateurs sont mis en concurrence par le service public de l'emploi selon un mécanisme d'adjudication et évalués en fonction de leurs performances¹³.

Allemagne

La mise en œuvre des réformes conduit, paradoxalement, à la complexification du dispositif d'ensemble – et non à sa simplification comme prévu initialement. Depuis sa création en 1927, la *Bundesanstalt für Arbeit* jouait de fait le rôle de guichet unique en assurant le paiement des allocations, le service de placement et de conseil et en pilotant la mise en œuvre de la politique

¹⁰ Voir Riley, 2007.

¹¹ Les communes du Danemark correspondent à des unités administratives dont la quasi-totalité (95 %) compte plus de 20 000 habitants.

¹² Voir sur ce point, Mansuy, 2005.

¹³ Voir Georges, 2007.

de l'emploi. Avec les réformes Hartz, elle devient une "agence" fédérale de l'emploi (*Bundesagentur für Arbeit*) et ne joue plus le rôle de guichet unique que pour les allocataires de l'assurance-chômage-I. Pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II, les difficultés politiques rencontrées par le projet de mise en place d'un *Jobcenter* aboutit à la coexistence de trois configurations locales possibles. La configuration majoritaire est la création d'une "communauté de travail" (*Arbeitsgemeinschaft – ARGE*) qui regroupe dans un même lieu l'équipe de conseillers de l'agence locale de l'emploi chargés du suivi et de l'accompagnement vers l'emploi des demandeurs d'emploi et l'équipe des services municipaux chargés de l'aide sociale (356 ARGE). Dans le second cas de figure, c'est la commune qui a choisi d'exercer la pleine responsabilité de l'accompagnement des bénéficiaires de l'assurance-chômage-II (69 communes dites "optionnelles")¹⁴. Dans 21 autres cas, c'est le partage des responsabilités entre l'agence locale pour l'emploi et la commune qui prévaut¹⁵.

Le recours à des opérateurs tiers est rendu possible dès la fin des années 1990 : dans les faits, il demeure complémentaire aux services publics d'accompagnement et reste relativement modéré. Le principe

retenu est celui du libre choix du demandeur d'emploi. En 2002, le demandeur d'emploi inscrit depuis plus de 6 mois a droit à un "bon de placement" ("*Vermittlungsgutschein*") qui l'autorise à s'adresser à des agences privées de placement. Les réformes Hartz créent des agences d'intérim chargées du placement des chômeurs (*Personal Service Agentur*) : elles sont rémunérées en deux temps, la seconde moitié étant versée si le client reste en poste au-delà de 6 mois.

Dans les faits, des réticences apparaissent. Les agences d'intérim de placement sont en pratique peu utilisées. Les évaluations existantes n'apportent pas de résultats probants quant à la meilleure efficacité du système avec des opérateurs privés :

- certains effets positifs pour quelques groupes de population (jeunes, seniors, femmes de l'Ouest) sont contrebalancés par des effets négatifs d'écroulement au détriment des chômeurs les plus en difficulté ;
- l'externalisation du placement nécessite des moyens de régulation supplémentaires ce qui tend à remettre en cause l'idée généralement admise de gains d'efficacité globale.

¹⁴ Cette configuration fonctionne à titre expérimental jusqu'en 2010, date à laquelle la Cour constitutionnelle sera chargée de statuer.

¹⁵ Dans la suite du rapport, nous ne retiendrons que le cas majoritaire de la communauté de travail (ARGE).

Les parcours d'insertion : des temporalités et des contenus propres à chaque pays

Si les trajectoires individuelles d'insertion sont multiples, non-linéaires et complexes, les dispositifs publics destinés aux personnes les plus en difficulté sur le marché du travail dessinent des parcours d'insertion types selon les pays. Ceux-ci se caractérisent par leur point d'entrée (2.1), par le suivi et le contrôle exercés sur ces populations (2.2), par les modalités d'accompagnement (2.3) et par les prestations de service qui leur sont proposées (2.4).

En Allemagne, ce parcours d'insertion est sensiblement différent selon le type de prestations auquel le demandeur d'emploi a droit tandis que, pour le Royaume-Uni ou le Danemark, le statut indemnitaire du demandeur n'a pas d'influence majeure sur le type d'accompagnement proposé.

2.1 Point d'entrée : des guichets uniques à géométrie variable

La réorganisation des services publics de l'emploi s'est traduite par la mise en place d'une structure de "guichet unique", mouvement adapté suivant les spécificités nationales (tableau 4) :

- au Royaume-Uni, l'ensemble des services d'indemnisation de suivi et de placement sont rassemblés, ce qui constitue la configuration la plus aboutie du guichet unique ;

- au Danemark, il concerne le suivi et le placement ;
- en Allemagne, la forme du guichet dépend de la prestation d'assurance chômage-I ou -II.

Tableau 4. Configurations des guichets uniques

	Indemnisation	Accompagnement/ suivi
Royaume-Uni	Jobcenter plus Guichet unique pour toutes les personnes en âge actif	
Danemark	Caisse pour l'assurance chômage	Jobcenter Guichet unique pour tous les allocataires (assurance et assistance)
	Bureau communal pour l'assistance	
Allemagne	Agence locale de l'emploi : guichet unique pour <i>bénéficiaires ALG-I</i>	
	Agence locale pour l'emploi pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II	Arbeitsgemeinschaft (ARGE) (communauté de travail) Guichet unique pour bénéficiaires de l'assistance-chômage-II conseiller (agence locale de l'emploi) + conseiller social (bureau municipal aide sociale)

Royaume-Uni

Le *Jobcenter Plus* constitue le point d'entrée dans le système d'indemnisation et de placement des personnes au chômage et inactives. Cette première étape (*Work Focused Claim Process*¹⁶), d'une durée maximale de 4 jours, est balisée et obligatoire pour l'ensemble des personnes d'âge actif :

- le bénéficiaire a un premier entretien téléphonique avec un agent dit de contact (*First Contact Officer*) ; il fournit les informations nécessaires (historique d'emploi, compétences etc.) au versement de la prestation ; l'agent fixe une date d'entretien de recherche d'emploi avec le conseiller personnel, quatre jours au plus après ce premier contact ;
- le bénéficiaire est, dans un second temps, reçu par un "évaluateur financier" qui vérifie les documents fournis nécessaires au versement de la prestation le jour de l'entretien de recherche d'emploi ;
- enfin, le conseiller personnel reçoit le bénéficiaire pour un entretien obligatoire de recherche d'emploi (*Work Focused Interview*). Si la personne reçoit l'allocation chômage, il signe obligatoirement un contrat de recherche d'emploi qui fixe ses droits et devoirs ; les allocataires de toute autre prestation sont encouragés à effectuer avec le conseiller personnel un plan d'action (*Customer Action Plan*).

Allemagne

L'inscription en tant que demandeur d'emploi a lieu à deux endroits distincts, selon l'indemnisation à laquelle celui-ci a droit. Les bénéficiaires de l'assurance-chômage-I s'adressent à l'agence locale de l'emploi qui représente, pour eux, un lieu unique regroupant les services chargés de l'indemnisation et de l'accompagnement. Les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II s'inscrivent quant à eux auprès de la

communauté de travail (ARGE)¹⁷. L'ARGE représente un guichet unique pour ce groupe au sens où elle regroupe sur un même lieu physique deux équipes distinctes : celle de l'agence locale pour l'emploi et celle du service municipal jusqu'alors chargé de l'aide sociale. Le fonctionnement concret de ces ARGE révèle une grande hétérogénéité des pratiques selon les lieux, la coopération entre les deux équipes – qui continuent de relever de hiérarchies distinctes – s'avérant parfois délicate, du fait des cultures professionnelles différentes.

Danemark

Depuis la réforme de 2007, le demandeur d'emploi s'adresse exclusivement au *jobcenter* de sa commune de résidence pour toutes les démarches relatives au suivi et au placement. Ce *jobcenter* regroupe en un même lieu les équipes en charge des bénéficiaires de l'assurance-chômage (agence nationale de l'emploi) et de l'assistance (bureau communal). Les deux circuits restent distincts, mais la réforme de 2007 prévoit une harmonisation de l'accompagnement de ces deux publics. Toutefois, dans la pratique, des différences subsistent. Ainsi, les conseillers des chômeurs percevant la prestation d'assurance ne peuvent pas légalement prendre de décisions pour des demandeurs d'emploi bénéficiant de l'assistance.

2.2 Le suivi : des pratiques plus ou moins contraignantes

Le suivi du demandeur d'emploi s'intensifie au cours des dernières années, particulièrement au Royaume-Uni et au Danemark. Il porte sur deux aspects : la situation administrative du demandeur d'emploi et les démarches de recherche qu'il doit effectuer (tableau 5).

¹⁶ Le *Work Focused Claim Process* est le nom attribué à la première étape d'inscription au *Jobcenter Plus*. Celle-ci a été mise en place progressivement en lien avec celle des guichets uniques.

¹⁷ Ou de la commune, selon l'option choisie au niveau local. (voir 1. 2).

Tableau 5. Modalités de suivi

	Périodicité du pointage	Présence physique requise lors du pointage	Fréquence des contrôles	Démarches justificatives
Allemagne	Pas de pointage périodique		Dépend de la catégorie du demandeur d'emploi : en moyenne six fois par an	Non précisé
Danemark	Hebdomadaire	Non		Variable, dépend du plan d'action individuel
Royaume-Uni	Toutes les deux semaines	Oui	Toutes les deux semaines	Dix

Royaume-Uni

Le suivi du demandeur d'emploi est très balisé. Le contrat de recherche d'emploi, écrit et signé par les deux parties, fixe les droits et obligations de la personne concernant notamment, ses conditions de disponibilités, la nature de l'emploi recherché, les démarches à effectuer et les services offerts par les *Jobcenter Plus*. Le demandeur d'emploi doit se présenter à l'agence tous les 15 jours pour un entretien d'une durée de 10 à 15 minutes avec son conseiller personnel. Le refus de participer à un programme d'emploi implique l'interruption du versement de la prestation durant 2 à 4 semaines et 26 semaines pour un refus d'offre d'emploi.

Allemagne

S'appuyant sur le slogan "encourager et exiger" ("*Fördern und Fordern*"), les réformes Hartz renforcent les obligations que le demandeur d'emploi doit remplir (voir annexe 3). Il doit suivre des stages d'insertion et participer aux formations proposées, et également accepter les offres d'emploi dit "convenable" : pour les bénéficiaires de l'assurance chômage ALG-I, sont concernés des emplois rémunérés jusqu'à 80 % de l'emploi précédent ; pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II, il s'agit de n'importe quel emploi du secteur marchand et des activités peu rémunérées (ce sont les "Mini-Jobs" dits souvent "jobs à 1 €").

Au cas où le demandeur d'emploi ne répond pas à ses obligations, des sanctions financières et progressives

sont prévues¹⁸. Pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-I, l'allocation peut être suspendue (3, 6 puis 12 semaines à la troisième fois). Pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II, l'allocation est réduite (de 30 %, puis de 60 % à la seconde fois) ; elle peut être supprimée en cas de refus répétés. Une nouvelle disposition oblige les titulaires de contrat de travail à durée déterminée à prendre contact avec l'agence locale pour l'emploi trois mois avant échéance de leur contrat (encadré 3) : en cas de manquement, une sanction de suspension des allocations est appliquée.

Encadré 3. Dans certains cas, un accompagnement anticipé du demandeur d'emploi en Allemagne

Si un salarié est en contrat à durée déterminée ou s'il a reçu notification de son futur licenciement, il doit s'inscrire comme demandeur d'emploi trois mois avant la fin de son contrat de travail. Son employeur a l'obligation de l'informer sur ses futures obligations en tant que demandeur d'emploi et de le libérer pour rechercher un emploi et participer, le cas échéant, à des mesures de formation. Les mesures d'accompagnement et de suivi peuvent débuter avant la période de chômage.

L'objectif de cette disposition législative est d'accélérer le succès dans la recherche d'un nouvel emploi et d'éviter qu'il ait recours à l'assurance chômage entre deux emplois.

Certaines évaluations portant sur la politique de sanction mettent en évidence trois éléments¹⁹ :

- elle est globalement plus rigide et plus stricte, avec une augmentation du nombre de cas de suspension des allocations, atteignant un taux de 3 % de chômeurs sanctionnés ;

¹⁸ Elles sont plus strictes pour les jeunes de moins de 25 ans pour lesquels, dès la première erreur, elles peuvent être transformées en prestations en nature.

¹⁹ Voir Müller, Oschmiansky, 2006.

- ▀ l'application des sanctions n'est pas homogène sur le territoire national et dépend essentiellement du contexte économique régional (avec des sanctions plus nombreuses lorsque le niveau de chômage est bas, la durée de chômage courte et les emplois vacants nombreux, et inversement) ;
- ▀ l'application des sanctions dépend également des ressources des agences locales pour l'emploi au sens où une relation étroite entre le demandeur d'emploi et le conseiller se traduit souvent par un nombre de sanction qui diminue.

Danemark

Le demandeur d'emploi est soumis à un suivi régulier, qu'il perçoive une prestation d'assurance ou une allocation d'assistance. Ce suivi porte sur deux types d'obligations : informer le service public de l'emploi de sa situation administrative ; procéder à des démarches actives de recherche.

Le pointage de la situation administrative peut être effectué au *Jobcenter* ou à distance par téléphone ou via internet. Les obligations de recherche active d'emploi consistent notamment à écrire quatre lettres de candidature par semaine, consulter chaque semaine le site internet *Jobnet* qui centralise les *curricula vitae*, participer aux entretiens prévus dans le cadre du plan d'action individuel et assister aux formations proposées. En outre, le chômeur doit accepter tout emploi qu'il est en mesure d'occuper immédiatement ou après une formation qui lui aura été proposée. L'appréciation est laissée au conseiller chargé du suivi du demandeur d'emploi sur la base de critères de distance, d'adéquation du poste au niveau de qualification, etc. Il n'existe en revanche plus de définition réglementaire de "l'emploi convenable" depuis 2003.

Le manquement à ces obligations peut entraîner une sanction correspondant à la suspension partielle ou totale de l'allocation pendant une durée de quelques jours à quelques semaines (ou dans certains cas, jusqu'à ce que l'individu ait travaillé pendant 300 heures en dix semaines). Cette sanction est prononcée par la caisse d'assurance-chômage pour les bénéficiaires de l'assurance et par la municipalité pour les allocataires de l'assistance. En 2005, parmi les bénéficiaires de l'assurance, environ 33 000 cas ont été signalés par le service public de l'emploi et 15 000 d'entre eux ont conduit à une sanction (dans les deux-tiers des cas, cette sanction correspond à une suspension de l'allocation pour une durée de 2 à 3 jours).

Une étude récente pour les seuls bénéficiaires des prestations d'assurance permet de retirer quelques enseignements : la sanction a un effet sur le taux de retour à l'emploi, même lorsqu'elle n'est pas très sévère ; ses effets sont marqués au cours des deux premiers mois qui en suivent l'application et diminuent sensiblement ensuite.

2.3 L'accompagnement : des ciblage et des rythmes distincts

Les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi (cf. *graphique 2* et *tableau 6*) se distinguent essentiellement selon leur caractère individuel ou ciblé :

- ▀ le Royaume-Uni présente des parcours d'accompagnement très formatés et strictement définis, avec un parcours général et des parcours ciblés selon des groupes de populations spécifiques ;
- ▀ au contraire, l'accompagnement en Allemagne est individualisé au sens où le conseiller adapte la fréquence des entretiens et les modalités selon la situation du demandeur ;
- ▀ le Danemark renvoie à une configuration intermédiaire avec un parcours balisé et une approche plutôt individualisée.

L'accompagnement se différencie également selon son caractère précoce ou non et selon sa fréquence (cf. *tableau 6*, notamment pour la *périodicité des rencontres*) :

- ▀ au Royaume-Uni, la prise en charge est particulièrement rapide pour l'accompagnement général (quelques jours) et plutôt tardive en ce qui concerne les programmes renforcés destinés à des groupes spécifiques ; la fréquence des entretiens avec le conseiller est très importante ;
- ▀ au Danemark, la prise en charge est relativement rapide avec une fréquence d'entretiens relativement importante ;
- ▀ en Allemagne, la date du premier entretien est moins précoce – même si elle a tendance à se rapprocher de la date d'inscription depuis les réformes récentes – et la fréquence des entretiens est très variable selon la situation individuelle du demandeur d'emploi.

Graphique 2. L'accompagnement des demandeurs d'emploi

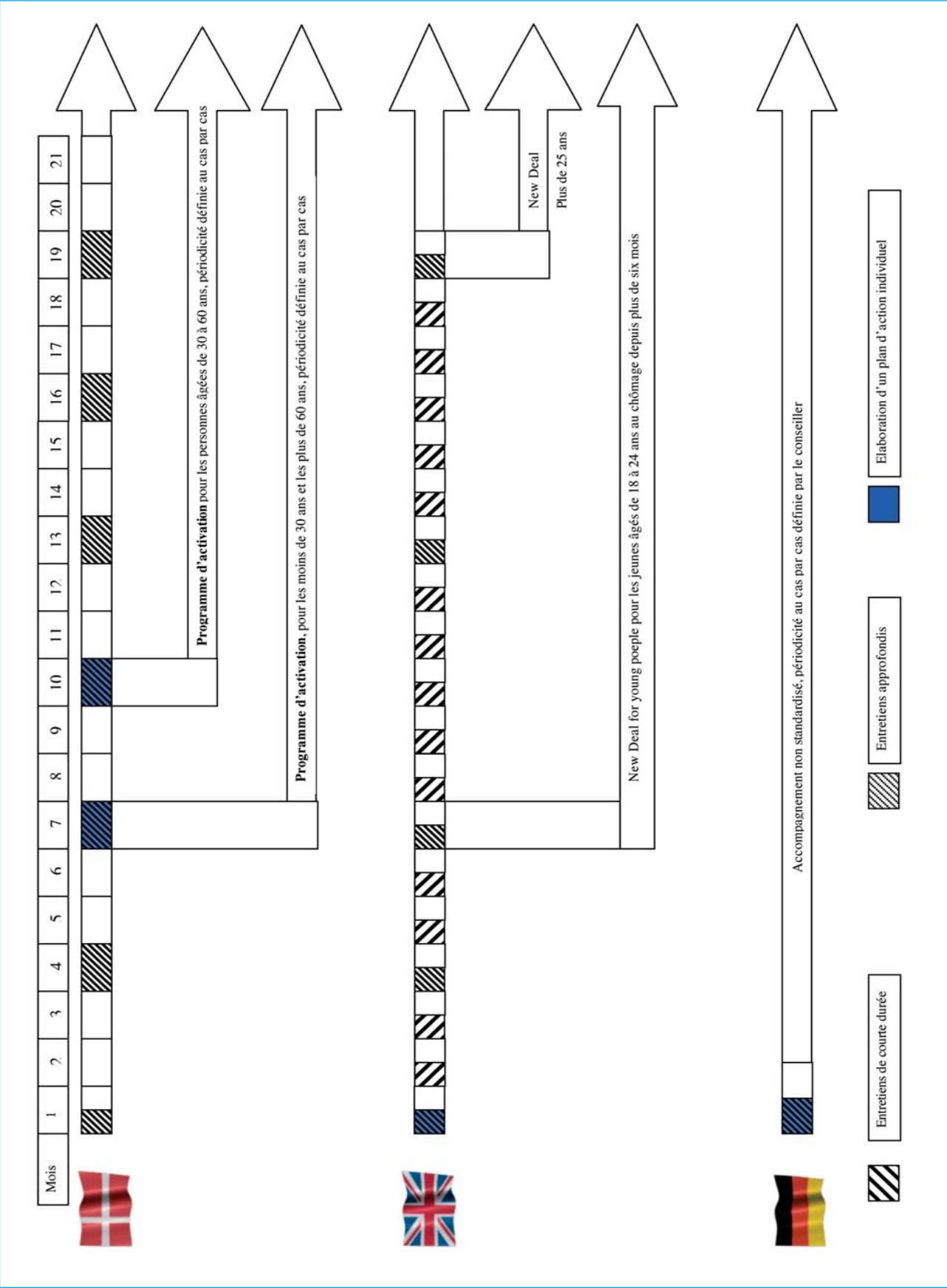


Tableau 6. Un accompagnement individuel suivant des modalités différentes

	Modalités du premier entretien individuel				Modalités de l'accompagnement	
	Date du premier entretien	Engagement contractuel	Contenu du premier entretien	Catégorisation	Conseiller personnalisé unique	Fréquence des entretiens de suivi
Allemagne	Obligatoire dans les 6 mois suivant l'inscription	Oui. "Contrat d'intégration". Obligatoire pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II	- Insertion professionnelle. - Situation sociale, financière et de santé évoquée (bénéficiaires de l'assurance-chômage-II)	Oui (classement en trois catégories). Mais utilisation différenciée dans la pratique	Oui	- Suivant l'appréciation de la situation par le conseiller. - Mensuel pour les moins de 25 ans
Danemark	Obligatoire dans le mois qui suit l'inscription, délai parfois plus court (une à deux semaines)	Non	- perspectives d'emploi - qualifications - compétences - état de santé - économie locale	Oui : Classement en cinq catégories d'éloignement à l'emploi effectué par le conseiller L'outil de profilage statistique n'est plus utilisé dans la pratique ²⁰	Oui	Entretien approfondi tous les trois mois au moins
Royaume-Uni	J : entretien téléphonique avec agent de contact J+4 : entretien avec évaluateur financier et conseiller personnel	Obligatoire pour tous (demandeurs d'emploi et inactifs)	<i>Work focused Interview (J+4)</i> : - identifications des barrières à l'emploi ; - définition des démarches de RE ; - signature du <i>Jobseeker's Agreement</i>	Non	Oui	-Tous les 15 jours pour la vérification des démarches d'emploi ; - J+4, Mois 1, Mois 3, 6, 12 pour les entretiens orientés vers l'emploi

Royaume-Uni

L'accompagnement du demandeur d'emploi est très balisé à la fois dans le temps et dans son contenu. Précoce et obligatoire, son intensité varie selon la durée au chômage de la personne. Ainsi, toute personne en âge actif de travailler doit rencontrer dès le troisième jour un conseiller personnel afin d'établir, le cas échéant, un contrat de recherche d'emploi. Pour les personnes dispensées de recherche d'emploi (par exemple les parents isolés), le processus d'accompagnement s'interrompt à ce niveau. À l'inverse pour les autres, il se prolonge et se caractérise par un entretien en face

à face tous les 15 jours avec un référent unique qui est chargé essentiellement de vérifier les démarches de recherche d'emploi, puis trois mois après l'inscription par un entretien axé sur la recherche d'emploi. À l'issue, le contrat de recherche d'emploi peut être redéfini ; le champ des emplois recherchés est par ailleurs systématiquement réduit, la personne entre alors dans une phase dite "*Restart*".

L'accompagnement s'intensifie avec la durée au chômage et d'autres critères servant à la définition des populations cibles des prestations offertes. Le *National Accounting Office* distingue au sein des inscrits cinq groupes de personnes et types d'accompagnement :

²⁰ Cet outil de profilage (*Job Barometer*) permettait de classer les demandeurs d'emploi selon trois degrés de risque à partir de données statistiques. Son utilisation a été suspendue en 2006 et, à notre connaissance, les conseillers ne semblent plus l'utiliser dans les *Jobcenter*.

- ▶ les personnes en emploi et recherche d'emploi pour lesquelles aucun soutien n'est envisagé ;
- ▶ les personnes ayant repris récemment un emploi pour lesquelles un suivi sous la forme d'entretiens individuels avec un conseiller personnel est facultatif ;
- ▶ les personnes éloignées du marché du travail, bénéficiaires quant à elles d'un suivi et d'un accompagnement volontaire ou obligatoire selon les cas ;
- ▶ les personnes au chômage de longue durée, pour lesquelles l'accompagnement se traduit par l'entrée obligatoire dans un programme d'insertion ;
- ▶ les personnes rencontrant des barrières à l'emploi très significatives (santé, garde d'enfants etc.) qui bénéficient d'entretiens réguliers suivis d'une entrée dans un programme *new deal* sur la base du volontariat.

Danemark

L'accompagnement des personnes en difficulté sur le marché du travail est **individualisé et effectué selon un calendrier relativement fixe**. Tous les demandeurs d'emploi bénéficient d'un entretien individuel approfondi au cours du mois qui suit leur inscription, ce délai pouvant parfois être plus court (une à deux semaines). Cet entretien initial permet d'aborder cinq thèmes : perspectives d'emploi du chômeur, qualifications, compétences, état de santé, économie locale. À l'issue de cette première rencontre, le conseiller classe le demandeur d'emploi dans l'une des cinq catégories traduisant son éloignement à l'emploi :

- ▶ *Full match* : demandeurs d'emploi qualifiés et proches du marché du travail ;
- ▶ *High degree of match* : demandeurs d'emploi qualifiés, proches du marché du travail mais qui peuvent être dirigés vers une formation ou un emploi "préparatoire" dans le cadre de l'activation afin d'améliorer leur qualification ;
- ▶ *Partial match* : demandeurs d'emploi à la marge du marché du travail, en raison d'un faible niveau d'éducation ;
- ▶ *Low degree of match* : les demandeurs d'emploi ayant aussi des difficultés sociales ;
- ▶ *No match* : les demandeurs d'emploi ayant aussi des problèmes de santé.

Sur la base de ce classement, le conseiller propose des mesures adaptées à la situation du demandeur d'emploi

(le cas échéant formation, stage, conseil, etc.). Parallèlement, une séance d'information collective permet au chômeur de connaître ses droits et devoirs et les différents moyens de recherche d'emploi (notamment le site internet rassemblant les CV des demandeurs d'emploi).

Tous les trois mois au moins, le demandeur d'emploi rencontre le conseiller pour un entretien approfondi. Un plan d'action individuel est établi au bout de six mois pour les personnes âgées de moins de 30 ans ou de plus de 60 ans, au bout de neuf mois pour les autres demandeurs d'emploi. Ce plan prévoit des mesures d'activation adaptées au profil du chômeur, c'est-à-dire des services facilitant son retour à l'emploi.

Allemagne

L'accompagnement des demandeurs d'emploi s'appuie sur une logique indemnitaire et surtout sur une logique individuelle. Les allocataires de l'assurance-chômage-II ont globalement un accompagnement qui va au-delà de la stricte situation vis-à-vis du marché du travail. C'est ensuite l'appréciation de la situation du demandeur par le conseiller de l'agence locale de l'emploi qui détermine en grande partie le parcours d'accompagnement.

Les demandeurs d'emploi signent une "**convention d'insertion**" avec l'agence ou la communauté de travail : renouvelable tous les 6 mois, elle est obligatoire pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II. Il y a bien une contractualisation de l'obligation de chercher un emploi pour tous les demandeurs recevant une allocation même si, dans les faits, cela correspond à une simple formalité.

Au cours du premier entretien, le conseiller personnel estime les difficultés de retour à l'emploi. Il peut mobiliser pour cela le classement proposé par l'agence fédérale de l'emploi qui distingue trois catégories de demandeur, selon leurs difficultés sociales et leur degré de qualification :

- ▶ ceux qui n'ont pas besoin de l'aide de l'agence et sont perçus comme "faciles" à insérer ;
- ▶ ceux qui ont *besoin de conseil et d'assistance*, avec une distinction entre ceux qui n'ont pas de problème de qualification et ceux qui ont un problème de qualification ;
- ▶ ceux qui *cumulent des handicaps* de tous ordres et dont les chances de réintégration sont jugées assez faibles. Ils ont alors un référent unique ("*Fallmanager*").

L'entretien porte ainsi sur la motivation du chômeur à retrouver un emploi, ses chances sur le marché du travail, son niveau de qualification et les obstacles prédéterminés par la situation objective. Pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II, il porte également sur leur situation extra-professionnelle (situation familiale, financière, de santé, etc.). C'est à partir de ces différents éléments que les modalités de suivi et d'accompagnement sont définies par le conseiller. Ce dernier peut choisir de faire appel à des spécialistes externes en cas de besoin (par exemple, pour résoudre des problèmes d'endettement, ou encore d'addiction).

La fréquence de l'accompagnement et des rencontres varie alors selon les cas : par exemple, le conseiller peut exiger un contact téléphonique régulier avec le chômeur sans difficulté particulière, tandis qu'il proposera un accompagnement plus encadré avec une fréquence soutenue des entretiens et une série d'étapes à suivre pour le demandeur d'emploi estimé en grande difficulté (à titre d'illustration, voir encadré 4).

Après 6 mois d'inscription, le demandeur d'emploi peut, s'il le souhaite, bénéficier d'un "bon de placement" (*Vermittlungsgutschein*) : il a alors le libre choix d'être accompagné par une agence privée de placement.

Encadré 4. Le conseiller individuel comme intermédiaire entre demandeur d'emploi et employeur : un exemple dans une communauté de travail allemande

Les modalités de fonctionnement des communautés de travail (ARGE) variant considérablement d'une localité à l'autre, les enquêtes qualitatives mettent en lumière quelques cas pertinents : l'illustration reprise ici révèle le rôle crucial joué par le conseiller individuel comme véritable intermédiaire entre employeur et demandeur d'emploi (bénéficiaire de l'allocation-chômage-II)²¹.

Le conseiller de la communauté de travail évalue le degré d'employabilité de l'individu et lui propose une aide individualisée et adaptée. Contrairement au fonctionnement antérieur des agences locales de l'emploi, le conseiller n'informe pas le demandeur d'une offre d'emploi potentielle par écrit, mais le reçoit pour lui expliquer par oral en quoi consiste l'offre d'emploi et pour le préparer à l'entretien d'embauche. Cette pratique améliore les chances d'insertion pour les personnes les plus en difficulté, certaines n'étant pas en mesure de répondre par écrit à des offres. Le conseiller prépare le demandeur d'emploi à l'entretien d'embauche et peut également l'accompagner si le demandeur et l'employeur le souhaitent.

Par ailleurs, le conseiller rencontre les employeurs sur le bassin d'emploi local afin d'identifier leurs besoins. Il propose à un emploi un candidat qu'il juge adéquat pour le poste vacant. Le principe retenu est qu'un seul candidat est présenté à l'employeur ; c'est seulement en cas de refus de ce dernier qu'un autre lui sera proposé.

De telles pratiques tendent à améliorer les chances d'insertion pour les personnes les plus éloignées de l'emploi : elles reposent sur des logiques de traitement au cas par cas et sur des relations de confiance importantes entre conseiller de la communauté de travail et d'une part, employeurs et d'autre part, demandeurs d'emploi.

2.4 Les prestations de service : des variations selon les pays et quelques expériences atypiques

Les prestations de service proposées aux personnes en difficulté sur le marché du travail peuvent être analysées suivant deux approches complémentaires : l'étude des statistiques de comparaison internationale élaborées par Eurostat (voir graphique 3)²² et l'examen des programmes menés dans les différents pays.

L'approche statistique permet de comparer les situations des pays selon une typologie définie, mais elle ne se limite pas aux demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

Les dépenses publiques relatives aux politiques du marché du travail varient sensiblement suivant les pays de l'Union européenne. En 2005, le Royaume-Uni y consacre environ 0,7 % de son PIB ; à l'autre extrême, le Danemark, 4,4 % ; l'Allemagne se situe dans une position intermédiaire (3,3 %), supérieure à la moyenne de l'Union Européenne (UE-15 : 2,3 %). La majeure partie de ces dépenses correspond à l'indemnisation ou au maintien du revenu des demandeurs d'emploi au Danemark et en Allemagne ; le Royaume-Uni se distingue au contraire par un niveau très faible.

²¹ L'exemple est tiré de l'étude de Finn, Knuth, Schweer, Somerville, 2005, p. 35. Il s'agit d'une communauté de travail composée de 16 conseillers pour environ 5000 demandeurs d'emploi ; chaque conseiller reçoit entre 4 et 5 personnes par jour et s'occupe ainsi de 100 clients maximum par an.

²² Pour plus de détails, voir également annexe 2

Hors indemnisation du chômage, la répartition des dépenses entre les différents types de programmes traduit également d'importantes divergences entre les trois pays étudiés (cf. graphiques 4a, 4b et 4c) :

- au Royaume-Uni, la majeure partie des dépenses (78 %) est consacrée au service public de l'emploi puisqu'elles intègrent notamment celles des programmes *New Deal*, qui combinent quant à eux un ensemble de prestations d'aide au retour à l'emploi ;
- au Danemark, les dépenses sont au contraire réparties à parts égales entre la formation professionnelle, les

incitations à l'emploi (embauche et maintien) et les emplois protégés ;

- l'Allemagne occupe une position intermédiaire : environ un tiers des dépenses publiques des politiques du marché du travail est consacré au service public de l'emploi et un quart à la formation.

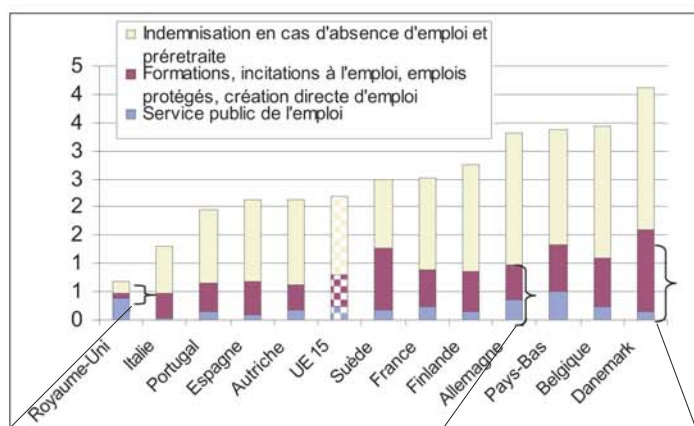
L'analyse qualitative par pays permet, quant à elle, d'illustrer plus précisément les programmes proposés à ces publics et de comprendre les spécificités nationales des politiques menées (tableau 7).

Tableau 7. Prestations de services

	Subventions à l'emploi	Aide à la création d'entreprise	Emplois spécifiques	Formation	Autres types d'aide
Allemagne	<i>Eingliederungszuschüsse</i> versée pendant une période donnée aux employeurs qui embauchent des personnes en difficultés (règles variables selon les groupes cibles).	pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II.	- emplois subventionnés (<i>Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen</i>) (secteur non marchand) - "occasions d'emploi" (<i>Arbeitsgelegenheiten</i>) : "Mini-job", "Job à 1 €) (bénéficiaires de l'assurance-chômage-II) (secteur marchand)	- principal dispositif. - service assuré par des opérateurs externes. - système de "bon de formation" délivré par le conseiller personnalisé.	- aide sociale en nature (problèmes d'addiction, de santé,...) ; conseiller peut accompagner le demandeur dans ses démarches. - aide en cas d'endettement - aide à la garde d'enfant
Royaume-Uni	<i>Exemple : New Deals for Young People</i> - subvention de 90 € par semaine pendant 6 mois + somme forfaitaire d'environ 1200 € pour les coûts de la formation professionnelle d'une journée par semaine	<i>Exemple : New Deals for Young People</i> - aide d'un montant équivalent à l'allocation chômage + une prime de 100 € par mois pendant 6 mois	<i>Exemple : New Deals for Young People</i> - emploi dans le secteur de l'environnement ou dans le secteur associatif	- peu développée. - concerne les bénéficiaires des <i>New Deals</i> . - comprend : formations générales, de base, et professionnelles à temps plein (option des <i>New Deals</i>)	- simulations de gains au retour à l'emploi - aides financières ponctuelles pour les démarches de recherche d'emploi et l'insertion sociale et professionnelle (achat de vêtements, etc.)
Danemark	<i>Loentilskud</i> : contrats à durée déterminée en général de 6 mois ; une aide est versée à l'employeur en fonction du profil du demandeur d'emploi dans la limite d'un plafond		<i>Loentilskud</i> : emplois subventionnés, majoritairement dans le secteur public combinés avec une formation afin d'acquérir des compétences techniques, sociales ou linguistiques	- dispositif important - <i>Vejledning og opkvalificering</i> : formations courtes, en général 6 semaines, 26 semaines si des cours de danois sont prévus	- aide à la garde d'enfant - séances d'exercices physiques pour les personnes handicapées

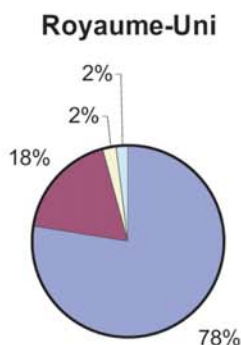
Source : Centre d'analyse stratégique

Graphique 3. Dépenses des politiques du marché du travail en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni en 2005 (en % du PIB)



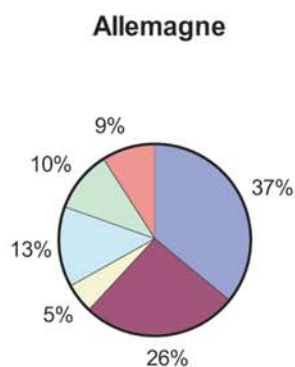
Source : EUROSTAT, OCDE

Graphique 4a. :
répartition des dépenses
des politiques du marché
du travail en 2005
au Royaume-Uni
(hors indemnisation du chômage)



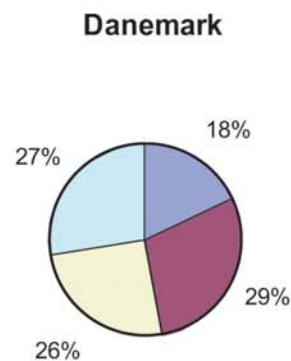
- 1. SPE et administration
- 2. Formation professionnelle
- 4. Incitations à l'emploi
- 5. Emploi protégé et réadaptation

Graphique 4b. :
répartition des dépenses
des politiques du marché
du travail en 2005
en Allemagne
(hors indemnisation du chômage)



- 1. SPE et administration
- 2. Formation professionnelle
- 4. Incitations à l'emploi
- 5. Emploi protégé et réadaptation
- 6. Création directe d'emplois
- 7. Aides à la création d'entreprises

Graphique 4c. :
répartition des dépenses
des politiques du marché
du travail en 2005
au Danemark
(hors indemnisation du chômage)



- 1. SPE et administration
- 2. Formation professionnelle
- 4. Incitations à l'emploi
- 5. Emploi protégé et réadaptation

Royaume-Uni

Quatre types de services sont assurés par les *Jobcenter Plus* : les services publics de l'emploi, la formation professionnelle, l'emploi aidé sous forme de subventions et les programmes d'emploi ciblés sur les groupes en difficultés (encadré 5).

Emblématique de ces programmes, le dispositif relatif aux jeunes demandeurs d'emploi, le *New Deal for Young People (NDYP)* comprend une première période intensive d'orientation (*Gateway*) d'une durée de 4 mois. Dans une seconde phase, le jeune a le choix entre quatre options :

- ▀ un emploi subventionné ;
- ▀ une aide à la création d'entreprise ;
- ▀ une formation à temps plein ;
- ▀ un emploi dans le secteur de l'environnement ou dans le secteur associatif.

Encadré 5. Deux exemples de programmes spécifiques au Royaume-Uni

"Employment Retention Advance Scheme" (ERA) : un dispositif destiné à améliorer la stabilité et la progression dans l'emploi

Conçu comme un programme complémentaire à ceux élaborés depuis une dizaine d'années dans le cadre des politiques visant à favoriser le retour à l'emploi des personnes allocataires de l'assistance (*Welfare to Work*), ce programme est expérimenté depuis 2003 dans six districts. Il a pour objet d'infléchir les transitions vécues par les personnes les plus fragiles entre les situations d'emploi à bas-salaires et de non-emploi, en favorisant le maintien et la progression dans l'emploi.

Les bénéficiaires de ce dispositif reçoivent un soutien individuel de la part d'un conseiller pendant 33 mois afin de trouver un emploi adapté, de résoudre l'ensemble des problèmes liés au travail et de progresser dans l'emploi. Des incitations financières sont octroyées : chaque "client" travaillant plus de 30 heures par semaine reçoit une prime de maintien dans l'emploi allant jusqu'à 3 000 € par an, en supplément des autres aides financières au retour à l'emploi (*Working Tax Credit*, *Child Tax Credit*, prime forfaitaire de retour à l'emploi). Par ailleurs, des aides financières complémentaires sont accordées en cas de risque d'instabilité dans l'emploi.

L'expérimentation concerne trois groupes de personnes éligibles à ce programme : les bénéficiaires des *New Deals* ciblés sur les parents isolés (*New Deal for Lone Parents*) ; ceux des *New Deals* ciblés sur les personnes âgées de plus de 25 ans au chômage depuis plus de 18 mois (*New Deal 25+*) et enfin les parents isolés travaillant à temps partiel bénéficiaires du crédit d'impôt (*Working Tax Credit*). L'ensemble des personnes éligibles au programme ERA ont été réparties aléatoirement entre un groupe effectivement bénéficiaire

de ce dispositif (groupe de traitement) et un groupe d'individus n'y participant pas (groupe de contrôle).

Les premières analyses mettent en évidence des résultats globalement positifs sur l'évolution sur 12 mois de trois types d'indicateurs : le niveau de salaire, la durée du travail et des indicateurs de conditions de vie. Ainsi, les parents isolés entrés dans le programme ERA perçoivent en moyenne un salaire supérieur de 29 % à celui des personnes appartenant au groupe de contrôle. 22 % d'entre eux travaillent à temps plein contre 15 % parmi ceux n'ayant pas bénéficié du programme. Pour les chômeurs de longue durée (ND25+), les gains salariaux pour les participants au programme sont de 12 % supérieurs à ceux du groupe témoin. Concernant les parents isolés à temps partiel, l'effet du dispositif est faible sur le niveau de salaire, mais significatif sur la durée du travail.

***Pathway to work* : un programme ciblé sur les personnes malades et handicapées**

Après une expérimentation de quatre ans, le programme *Pathway to Work* destiné aux allocataires des prestations versées au titre de la maladie et de l'invalidité a été adopté à l'échelle nationale dans le cadre de la réforme 2007 du *Welfare*. Il deviendra obligatoire pour l'ensemble des allocataires de la nouvelle prestation invalidité, l'*Employment Support Allowance*, qui remplacera à partir du mois d'octobre 2008 les deux allocations existantes (*Income Support* et *Incapacity Benefit*) versées à environ 2,7 millions de personnes en 2007.

À l'origine de cette réforme, le livre vert, "*a New Deal for Welfare : Empowering People to Work*", avait conclu aux effets positifs de ce dispositif sur le retour à l'emploi de ses bénéficiaires. Sa mise en place répondrait à un double objectif : favoriser l'égalité des chances et l'autonomie des personnes d'une part, et atteindre un taux d'emploi de 80 % d'ici 2010 (contre 75 % aujourd'hui) d'autre part. Or, selon la consultation menée, entre 80 et 90 % des allocataires d'une prestation d'invalidité souhaiteraient travailler.

Comme l'ensemble des autres programmes ciblés sur les personnes les plus éloignées du marché du travail, ce dispositif d'aide au retour à l'emploi sera géré par les *Jobcenter Plus* et comblera trois types de prestations : des entretiens avec un référent unique, fréquents et orientés vers la recherche d'emploi (6 en 8 mois) ; des soutiens variés aux activités de recherche d'emploi (rédaction d'un CV, etc.) ; des prestations sur-mesure allant de la formation à l'emploi aidé.

La personne allocataire de la prestation *Employment Support Allowance*, dont la capacité à travailler sera évaluée positivement, effectuera six entretiens mensuels avec son conseiller personnel. Elle bénéficiera d'un programme d'aide et de suivi médical élaboré en partenariat avec le *National Health Service (Condition Management Support)*, visant globalement à améliorer ses capacités d'adaptation au lieu de travail. Une prime hebdomadaire de 50 € lui sera versée durant 52 semaines lors d'une reprise d'emploi de plus de seize heures par semaine et dont la rémunération annuelle est inférieure à 18 700 €. Des prestations diverses d'aide au maintien dans l'emploi lui seront octroyées durant les premiers 6 mois.

Ce programme sera en grande partie assuré par des prestataires extérieurs au *Jobcenter Plus*, les employeurs étant étroitement associés à la mise en oeuvre du dispositif.

Danemark

Les programmes d'aide au retour à l'emploi proposés dans le cadre de l'activation sont regroupés depuis 2002 en trois catégories²⁴ : le conseil et la formation ; les stages en entreprise ; les emplois subventionnés²⁵. Ils sont proposés aux bénéficiaires de l'assurance-chômage comme aux allocataires de l'assistance, mais leur répartition diffère entre ces deux publics. Pour les personnes bénéficiant de l'assistance (souvent susceptibles de connaître des difficultés sur le marché du travail), les formations et les stages en entreprise sont les plus souvent utilisés (*pour une illustration, cf. encadré 6*).

Les programmes de conseil, d'orientation et de formation (*Vejledning og opkvalificering*) sont les plus fréquents (environ la moitié des bénéficiaires de l'ensemble des programmes d'activation en 2005²⁶). Les formations sont le plus souvent de courte durée (6 semaines, 26 semaines lorsque les cours de danois représentent une part importante), sauf dans les secteurs d'activité qui connaissent une pénurie de main d'œuvre. Elles sont, dans la majeure partie des cas, également proposées aux salariés. Pendant toute la durée de la formation, les demandeurs d'emploi continuent de percevoir leur allocation d'assurance ou d'assistance. Dans certains cas, la formation peut être beaucoup plus longue et durer jusqu'à un an. Les mesures de conseil et d'orientation permettent, quant à elles, d'évaluer les capacités du demandeur d'emploi.

Les emplois subventionnés (*Løntilskud*) concernent environ un tiers des bénéficiaires de l'ensemble des programmes d'activation en 2005. L'objectif de ces emplois, majoritairement dans le secteur public, est de favoriser l'insertion du chômeur dans un emploi ordinaire en leur permettant d'acquérir des compétences techniques, mais aussi sociales ou linguistiques). Leur durée est généralement fixée à six mois et s'élève à un an au maximum. La subvention versée à l'employeur dépend du profil du demandeur d'emploi dans la limite d'un plafond. Ces emplois sont souvent combinés à une formation.

Les stages en entreprise (*Virksomhedspratik*) concernent moins de demandeurs d'emploi que les formations ou les emplois subventionnés (environ un sixième des bénéficiaires de l'ensemble des programmes d'activation en 2005). Comme les formations, ces stages sont en règle générale de courte durée (4 se-

maines), ils peuvent être plus longs (13 semaines) pour les personnes les plus en difficulté. Les demandeurs d'emploi continuent de percevoir leur allocation²⁷ à laquelle s'ajoute un bonus.

Encadré 6. Un programme expérimental de retour à l'emploi pour les personnes handicapées au Danemark

Le Hans Knudsen Institut est un centre privé qui assure la réinsertion en emploi de personnes handicapées pour la municipalité de Copenhague. Cet institut propose des formations techniques (notamment travail du bois, réparation de bicyclettes, fabrication de différents types de boîtes par des handicapés mentaux). Le centre assure également la liaison auprès des entreprises qui peuvent rencontrer un certain nombre de problèmes concrets après avoir embauché ces personnes. Un centre d'appel téléphonique permet ainsi aux employeurs de bénéficier de conseils pratiques auprès des spécialistes de l'institut.

En 2007, cet institut vient de lancer un nouveau programme dont l'objectif est d'accompagner les demandeurs d'emploi, non seulement pendant leurs heures de présence au centre, mais également le reste de la journée. En plus des formations techniques, ce programme propose un accompagnement dans divers domaines : accomplissement de tâches domestiques, amélioration des pratiques de nutrition, prévention de l'isolement, séances d'exercice physique qui permettent aux personnes de mieux connaître leurs limites. D'un coût évalué à 1,6 millions de couronnes danoises (environ 215 000 euros), ce programme expérimental s'adresse à 40 personnes. Deux mois et demi après son lancement, 35 d'entre elles estiment participer à un parcours de retour à l'emploi et 5 jugent qu'il s'agit d'un simple programme d'assistance.

Allemagne

Les services d'aide au retour à l'emploi se sont diversifiés. La formation occupe toujours une place centrale, même si ses modalités ont nettement changé. Depuis 2003, l'accès à la formation est conditionné par l'obtention de "bons de formation", délivrés par les conseillers des agences locales de l'emploi au cas par cas, au regard de la situation individuelle du demandeur et des besoins de qualification sur le marché du travail local. Le bon précise l'objectif de la formation, sa durée, sa zone et sa période de validité. Une fois que le demandeur d'emploi a obtenu ce bon, il choisit seul son centre de formation – l'agence locale pour l'emploi tient toutefois à sa disposition un système informatique répertoriant les formations proposées par les différents acteurs privés. Les premières évaluations de ce nouveau dispositif révèlent que les personnes ayant

²⁴ Voir Barbier, 2005.

²⁵ Ce terme ne possède pas exactement la même acception qu'en France, car ces emplois sont souvent combinés avec des formations.

²⁶ Voir les travaux du CERC, Mansuy, 2005.

²⁷ Les jeunes de moins de 25 ans indemnisés au titre de l'assurance-chômage perçoivent 50 % de leur indemnité.

les plus faibles chances de retrouver du travail (par exemple, les personnes très peu qualifiées) tendent à être celles qui bénéficient le moins de formation, à la fois parce qu'elles obtiennent moins souvent de bons (appréciation du conseiller) ou parce qu'une fois le bon obtenu, elles ont plus de difficultés à trouver elles-mêmes un opérateur privé dans les délais²⁸.

Depuis les réformes Hartz, **des évolutions nettes concernent le type de formation proposé**. Globalement, les effets des formations professionnelles complémentaires de longue durée sur le taux de retour à l'emploi des personnes les plus éloignées de l'emploi ayant été évalués de manière plutôt neutre, voire négativement, **ce sont des formations de courte durée (quelques mois) et en lien avec l'entreprise qui sont nettement préférées aujourd'hui**. Des mesures d'entraînement (*Trainingsmassnahmen*) regroupent sous une même appellation des prestations différentes : d'une durée allant de quelques jours à trois mois maximum, elles renvoient aussi bien à des cours d'aide à la préparation aux entretiens d'embauche, qu'à des stages de formation en entreprise – avec souvent une possibilité d'emploi à la clé – en passant par des visites courtes sur site pour préparer une reconversion professionnelle. Utilisées pour renforcer la motivation ou les compétences des demandeurs d'emploi, ces mesures servent également aux conseillers de l'agence locale de l'emploi à tester la disponibilité des demandeurs d'emploi pour travailler.

À côté des mesures plus traditionnelles de subventions à l'emploi, d'aides à la création d'entreprise ou d'emplois aidés, se sont ajoutées les **"occasions d'emploi"** dont font partie les **"Job à 1 €"** introduits en 2005. Destinées aux bénéficiaires de l'assurance-chômage-II et proposés le plus souvent par le secteur associatif et les communes, ce ne sont pas des emplois salariés, mais des emplois qui donnent droit à un supplément de rémunération par rapport à la prestation de l'assurance-chômage-II (de l'ordre de 1 à 2 € par heure travaillée). Ce type d'emploi est présenté comme un moyen de remettre au travail des personnes qui en ont été durablement éloignées, ou bien encore comme un moyen de tester la disponibilité des personnes capables de travailler. Une récente évaluation montre que ce type d'emploi tend à améliorer les chances de retour à l'emploi uniquement de certains groupes spécifiques, en particulier les femmes de l'Ouest et les personnes qui n'ont pas exercé d'activité depuis longtemps²⁹.

De manière générale, ces différents services d'aide au retour à l'emploi sont destinés à tous les chômeurs. Toutefois, certains groupes cibles bénéficient plus particulièrement de mesures ou de programmes spécifiques : les seniors, les jeunes ou les personnes handicapées se voient proposer des mesures spécifiques. Par exemple, le programme "Perspektive 50+" s'adresse aux seniors ; les jeunes sont destinataires d'un ensemble très large de mesures visant à favoriser leur insertion sur le marché du travail (éventail de formations, etc.). ■

²⁸ Sur ce point, cf. notamment Kruppe, 2008.

²⁹ Cf. Wolff et Hohmeyer, 2008

Conclusion

L'examen des dispositifs d'insertion des personnes les plus éloignées du marché du travail en Allemagne, au Danemark et au Royaume-Uni révèle, au-delà des contextes institutionnels et économiques distincts, des aspects convergents.

Si aucune solution "prête à être appliquée" ne peut se dégager, plusieurs principes peuvent constituer, une fois combinés, le socle de stratégies d'insertion pertinentes et innovantes susceptibles d'augmenter les chances non seulement de retour à l'emploi mais aussi de maintien durable dans l'emploi.

Un guichet unique pour assurer un accès simple pour tous

Le principe d'un accès simplifié pour le demandeur d'emploi à travers le regroupement dans un même lieu physique des différents services utiles (services de placement et d'accompagnement, services d'aide sociale et éventuellement services de financement des prestations) semble partagé. Il doit s'adresser à toute personne en recherche d'emploi et en âge de travailler, quel que soit son statut indemnitaire ou sa durée de chômage.

Le *Jobcenter Plus* britannique représente la configuration la plus aboutie du guichet unique : il est le point d'entrée pour toutes les personnes en âge actif dans le système d'indemnisation et de placement.

Un accompagnement précoce, fréquent et continu, au-delà de la stricte période de chômage

L'accompagnement du demandeur d'emploi ne se limite pas à la période de chômage *stricto sensu*.

En amont, un retour plus rapide vers l'emploi est favorisé par une prise en charge précoce : au Royaume-Uni, elle est assurée en quelques jours (rencontre avec un conseiller personnel dans les 3 jours qui suivent l'inscription). Elle peut également être anticipée dans les cas où la fin du contrat de travail est préalablement connue ; en Allemagne, les travailleurs ayant un contrat à durée déterminée ou ayant reçu une notification de licenciement doivent se signaler auprès de l'agence pour l'emploi avant la fin du contrat de travail (pour les CDD, trois mois avant la fin du contrat).

En aval, l'accompagnement pourrait être poursuivi au-delà de la reprise d'un travail, à intervalles réguliers pendant une période donnée (par exemple, pendant la période d'essai).

Les dispositifs décrits ci-dessus indiquent aussi la nécessité de mesures préventives afin d'améliorer le maintien dans l'emploi : un dialogue entre le conseiller, l'employeur et le salarié serait susceptible de déboucher sur des adaptations de poste de travail

ou sur l'identification des besoins spécifiques de formation. L'expérience britannique "*Employment Retention Advance Scheme*" (ERA) mis en place en 2003 répond à ce souci.

Une relation d'accompagnement et d'aide avec un conseiller personnalisé, en capacité de jouer un rôle d'intermédiation

Le face-à-face entre conseiller et demandeur d'emploi est au cœur des dispositifs d'insertion. Pour les personnes les plus en difficulté, la relation avec le conseiller doit être une relation de confiance. Au Royaume-Uni, le conseiller personnalisé a pour unique mission l'aide et l'accompagnement, le contrôle étant assuré par une tierce personne.

Pour proposer la solution la mieux adaptée au demandeur d'emploi, ce conseiller personnalisé est capable de mobiliser de nombreuses ressources relevant de domaines très divers : milieu professionnel de l'entreprise, services médicaux et sociaux, services de formations, etc.

En Allemagne, dans certaines régions ou communes, les conseillers jouent un rôle important d'intermédiation entre le demandeur et l'employeur : ils établissent des relations avec les employeurs du bassin d'emploi local afin d'identifier leur besoin, puis ils proposent à l'employeur un candidat pour un poste vacant. Cette logique de traitement au cas par cas et en étroite relation avec les entreprises tend à améliorer les chances d'insertion des personnes les plus fragilisées.

Une combinaison de prestations qui favorisent le contact avec l'entreprise

Ces prestations gagnent à être diversifiées, aucun moyen n'étant *a priori* moins efficace ; le succès dépend à la fois de la situation personnelle du demandeur d'emploi et du contexte socio-économique local. Elles doivent être surtout combinées.

Les formations courtes et qualifiantes – le plus possible, en lien direct avec l'entreprise – sont préférables. Une bonne connaissance de l'état du marché du travail local est primordiale pour le conseiller. Enfin, le soutien psychologique des personnes les plus éloignées de l'emploi étant primordial, les prestations qui favorisent le maintien en santé des personnes les plus fragilisées sont également à privilégier.

Au Danemark, un éventail assez large de prestations est proposé : programmes de conseil, d'orientation et de formation avec priorité donnée aux formations courtes (environ six semaines) ; emplois subventionnés, souvent combinés avec une formation ; stages en entreprise, etc. Certains programmes danois proposent un accompagnement dans des domaines très variés, non directement liés à la recherche d'emploi (par exemple, conseils pour améliorer les pratiques de nutrition, séances d'exercices physiques, etc.). ■

Liste des personnes consultées

Au-delà de la contribution de Stéphane DONNE, Christel GILLES et Virginie GIMBERT, sollicités dans le cadre de leur mission au sein du Centre d'analyse stratégique, nous tenons à remercier les personnalités dont les noms suivent pour leur participation à l'élaboration de ce rapport.

Conseillers sociaux des ambassades :

BEDAS Bernard,	Ambassade de France pour le Danemark, la Suède, la Norvège et la Finlande.
CHEVRIER Vincent,	Ambassade de France au Royaume-Uni.
HILL Georgina,	Ambassade du Royaume-Uni en France.
LUQUET Xavier,	Ambassade de France en Allemagne.
HENNIS Marjoleine,	Ambassade des Pays-Bas en France.
SEVILLA PEREZ, Francisco	Ambassade d'Espagne en France.
LEGOUT Blandine,	Ambassade de France en Espagne.
SAUTEJEAU Florence,	Ambassade de France en Italie.

Experts, organismes, centres de recherche, administrations :

BARBIER Jean-Claude,	Directeur de recherche, laboratoire Matisse.
BOISARD Pierre,	Rapporteur au Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale.
BREWER Mike,	Directeur de recherche, Institute for Fiscal Studies, Londres.
CHAGNY Odile,	Ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille et de la Solidarité.
DURAND Martine,	Directrice adjointe de l'emploi, du travail et des affaires sociales à l'OCDE.
EL MOUSTI Hamid,	Conseiller municipal de Copenhague.
FÖRSTER Michael,	Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE.
GEORGES Nathalie,	Centre d'études de l'emploi.

GRUBB David,	Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE.	SCHÖNMAN Klaus,	Professeur, Jacobs Center for Lifelong Learning and Institutional Development, Brême.
KRUPPE Thomas,	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), Nürnberg.	STECK Philippe,	Directeur chargé des relations internationales à la Caisse nationale des allocations familiales.
McNALLY Sandra,	Directeur de recherche, Center for Economic Performance, London School of Economics, Londres.	TERGEIST Peter,	Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE.
MEDA Dominique,	Directrice de l'Unité "trajectoires, institutions et politiques de l'emploi", Centre d'études de l'emploi.	VELCHE Dominique,	Chargé de recherche au Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations.
SCHMACHTENBERG, Rolf	Ministère Fédéral du Travail et des Affaires sociales, Berlin.	VILGREN Gösta,	Hans Knudsen Instituttet, Copenhague. ■

Bibliographie

BARBIER Jean-Claude, 2005, "Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark", *Centre d'études de l'emploi*.

BERNHARD Sarah, WOLFF Joachim, 2008, "Contracting out placement services in Germany. Is assignment to private providers effective for needy job-seekers ?", *IAB Discussion Paper*, n° 5.

BLUNDELL Richard et alii, 2004, "Evaluating the Employment Impact of a Mandatory Job Search Assistance Program", *Journal of Economic Association*, 2, 569-606.

BREWER Mike, 2007, "Welfare Reform in the UK : 1997-2007", "The Institute For Fiscal Studies", WP 20/07.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2007, Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II – Vergleichende Evaluation des arbeitsmarktpolitischen Erfolgs der Modelle der Aufgabenwahrnehmung "Optierende Kommune" und "Arbeitsgemeinschaft". Untersuchungsfelde 1 bis 4.

COHU Sylvie, LEQUET-SLAMA Diane et VELCHE Dominique, 2005, "Les politiques en faveur des personnes handicapées dans cinq pays européens. Grandes tendances", *Revue Française d'Action Sociale*, n° 2.

DAVOINE Lucie, 2005, "Le New Deal for Young People : des évaluations contrastées", *Travail et Emploi*, n° 101.

DE GIORGI Giacomo, 2005, "Long-Term Effects of a Mandatory Multistage Program : The New Deal For Young People in the UK", The Institute for Fiscal Studies, WP05/08.

DEBAUCHE Étienne, GEORGES Nathalie, "Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ?", *Centre d'Etudes de l'emploi*.

Département des questions sociales, Département travail emploi et formation, 2008, *Les personnes les plus en difficulté sur le marché du travail : une estimation*, Centre d'analyse stratégique, note de veille n° 87.

Department for Work and Pensions, 2008, "Transforming Britain's labour market - Ten years of the New Deal January".

Department for Work and Pensions, 2006, "A New Deal for People: Empowering People to Work".

FINN Dan, KNUTH Matthias, SCHWEER Oliver, SOMERVILLE Will, 2005, "Reinventing the Public Employment Service : The changing role of employment assistance in Britain and Germany", *Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society*, London.

FLEURY Marie-José, 2005, "Politiques et institutions allemandes d'aide au retour à l'emploi", Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale, *Les papiers du CERC*, n°2005-05.

FREUD David, 2007, "Reducing Dependency, Increasing Opportunity: options for the future of Welfare to Work", Rapport au Department of Work and Pension.

FROMM Sabine, SPROSS Cornelia, 2008, "Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger. Programme. Teilnehmer, Effekte im internationalen Vergleich", *IAB Forschungsbericht*, n° 1.

GEORGES Nathalie, 2007, "L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi : modalités d'un marché en plein essor", *Centre d'Etudes de l'emploi, document de travail* n° 81.

GOUL ANDERSEN Jörgen, PEDERSEN Jacob J., 2007, "Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990 – 2007" Centre for comparative welfare studies, n°2007-54.

GRATADOUR Céline, 2005, "Politiques et Institutions Britanniques d'Aide au Retour à l'Emploi", Les Papiers du CERC, n° 2005-04.

GRIVEL Nicolas, GEORGES Nathalie, MEDA Dominique, 2007, "Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Comparaisons internationales : Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni", *CEE, Rapport de recherche* n° 41.

KAPS Petra, SCHÜTZ Holger, 2007, "Privatisierung von Arbeitsvermittlungsdienstleistungen – Wundermittel zur Effizienzsteigerung ? Eine Bestandsaufnahme deutscher und internationaler Erfahrungen", *WZB Discussion Paper*, n° 101.

KONLE-SEIDL Regina, 2008, "Changes in the governance of employment services in Germany since 2003", *IAB, Discussion Paper*, n° 10.

KONLE-SEIDL Regina, EICHHORST Werner, GRIENBERGER -ZINGERLE Maria, 2007, "Activation Policies in Germany. From Status Protection to Basic Income Support", *IAB, Discussion Paper*, n° 6.

KRUPPE Thomas, 2008, "Selektivität bei der Einlösung von Bildungsgutscheinen", *IAB, Discussion Paper*, à paraître.

LEICHT, Review of Skills, 2006, "Prosperity For All in the Global Economy- World Class Skills", Final Report.

MANSUY Michèle, 2005, "Politiques et institutions danoises d'aide au retour à l'emploi, Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale", *les papiers du CERC* n° 2005-05.

McNALLY Sandra, MACHIN Stephen, 2007, "Higher education and the labour market", Center for Economic Performance, London School of Economics, WP232.

MÜLLER Kai-Uwe, OSCHMIANSKY Frank, 2006, "Die Sanktionspolitik der Arbeitsagenturen nach den Hartz"-Reformen. Analyse der Wirkungen des "Ersten Gesetzes für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", *WZB Discussion Paper*, n° 116.

National Audit Office, 2007, "Delivering Effective Services Through Personal Advisers", Department for Work and Pensions.

National Audit Office, 2008, "The Roll out of the Jocentre Plus Office Network", Department for Work and Pensions.

National Directorate of Labour, 2006, Rådighedsstatistikken 2005 – Rådigheden hos Forsikrede Ledige.

OCDE, 2008, "OECD Economic Survey : Denmark", volume 2008/02.

OCDE, 2007, "Perspectives de l'emploi de l'OCDE".

OCDE, 2003, "Transformer le handicap en capacité. Promouvoir le travail et la sécurité des revenus des personnes handicapées", Paris.

STEPHAN Gesine, ZICKERT Kathi, 2008, "Participation of unemployment benefit recipients in active labor market programs. Before and after the German labor market reforms", *IAB Discussion Paper*, n° 15.

STUART Adam et alii, 2006, "Early Quantitative evidence on the impact to Pathway to Work", DWP research report, n° 354, DWP.

SVARER Michael, 2007, "The Effect of Sanctions on the Job Finding Rate : Evidence from Denmark", IZA DP, n° 3015, août 2007.

UNEDIC, 2007, Etudes comparatives, <http://info.assedic.fr/unijuridis> rubrique "internationale".

VELCHE Dominique, 2006, "Les politiques de l'emploi des personnes handicapées en Europe : analyse comparative de politiques nationales", *L'économie du handicap*.

Welfare Reform Act 2007 http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2007/pdf/ukpga_20070005_en.pdf

WOLFF Joachim, HOHMEYER Katrin, 2008, "Für ein paar Euro mehr. Wirkungen von Ein-Euro-Job", *IAB-Kurzbericht*, n° 2. ■

Liste des annexes

- ANNEXE 1 ▶ La notion d' "emploi convenable" en Allemagne, au Royaume-Uni et au Danemark
- ANNEXE 2 ▶ Dépenses publiques et nombre de participants aux programmes du marché du travail dans les pays de l'OCDE

Annexe 1 : La notion d'emploi convenable en Allemagne, au Danemark et en Grande Bretagne

Allemagne	Royaume-Uni	Danemark
- Les textes donnent deux définitions qui dépendent du régime d'assurance-chômage (I ou II). - L'appréciation de l'emploi convenable varie également selon l'ancienneté dans le chômage. • Emploi convenable – dispositif de l'assurance-chômage-I Un emploi non considéré comme convenable peut être légitimement refusé : - s'il est contraire aux dispositions légales ; - si le temps de trajet aller-retour est excessivement long (par exemple, supérieur à 2h30 pour un temps de travail par jour supérieur à 6 heures) ; - si le salaire obtenu est plus faible que le salaire de référence (retenu pour déterminer le montant de l'allocation chômage) : soit une réduction respectivement de 20 % du salaire pour les 3 premiers mois de chômage, de 30 % dans les 3 mois suivant, et, au-delà du 7^{ème} mois de chômage, un salaire qui n'est pas inférieur au montant de l'allocation chômage (compte tenu des « frais liés au travail »). L'emploi est considéré comme « convenable » : - si c'est un contrat à durée déterminée ; - ou s'il implique une séparation du ménage temporairement ; - ou s'il n'entre pas dans la catégorie des emplois pour lesquels le bénéficiaire a été formé. • Emploi convenable – dispositif de l'assurance-chômage-II La notion d'emploi convenable est beaucoup plus large pour les bénéficiaires de l'assurance-chômage-II : elle inclut pratiquement tous les emplois proposés. Un emploi est considéré comme « convenable » dès lors que : - le bénéficiaire de l'ASSURANCE-CHÔMAGE-II présente les capacités physiques et psychiques pour l'emploi ; - la prise de cet emploi ne l'empêche pas de retrouver un emploi par la suite dans son ancien secteur d'activité ; - la prise de cet emploi ne compromet pas l'éducation d'un enfant (de moins de 3 ans) ou les soins dispensés à un proche âgé.	- Il n'existe pas de critères précis définissant quel type d'emploi un chômeur ne peut refuser. - L'appréciation de l'emploi convenable varie selon l'ancienneté dans le chômage. - Le demandeur d'emploi est en droit de limiter sa disponibilité à certains emplois pendant une période déterminée qui peut durer de 1 à 13 semaines ("permitted period"). Les exigences particulières du demandeur d'emploi quant à la nature de l'emploi, les conditions de travail (y compris le niveau de rémunération) et les lieux de travail qu'il est disposé à accepter sont examinées lors du premier entretien au "Jobcenter". Ainsi, le demandeur d'emploi peut, dans une certaine mesure, définir lui-même le type d'emploi qu'il juge convenable, et limite par exemple ses recherches aux emplois de même nature que son emploi habituel et/ou dont la rémunération est au moins égale à sa rémunération habituelle. Il est considéré comme remplissant pleinement la condition de disponibilité requise pour l'attribution, et le maintien, de l'allocation chômage (JSA). - Plus le chômage se prolonge, moins le chômeur peut se montrer exigeant ; il doit au contraire élargir de plus en plus le champ de ses recherches. Ainsi, aucune exigence quant au niveau de rémunération ne peut être maintenue au-delà de 6 mois de chômage. Enfin, la notion de "good cause" (motif légitime) peut aussi être utilisée pour définir, <i>a contrario</i>, la notion d'emploi convenable. En effet, lorsqu'il justifie d'une "good cause", un demandeur d'emploi peut refuser un emploi sans risquer d'être sanctionné.	- La notion d'emploi convenable a été abandonnée en 2003. Dans la pratique, les agents du service public de l'emploi utilisent cependant certains critères d'appréciation qui sont liés à : - la nature de l'emploi ; - le temps de trajet que l'emploi exige ; - etc. Par exemple, un jeune diplômé récemment inscrit comme demandeur d'emploi ne se verra pas proposer d'emploi non qualifié. Les emplois non qualifiés sont en priorité proposés aux personnes peu ou pas qualifiées, qu'elles soient ou non au chômage depuis un certain temps.

Source : d'après l'Unedic, 2007.

Annexe 2 : Dépenses publiques et nombre de participants au programmes du marché du travail (Allemagne, Danemark, Royaume-Uni) (a)

Catégories et sous-catégories de programme	Allemagne		Danemark		Royaume-Uni (h)	
	Dépenses publiques (en % du PIB)	Nombre de participants (en % de la population active)	Dépenses publiques (en % du PIB)	Nombre de participants (en % de la population active)	Dépenses publiques (en % du PIB)	Nombre de participants (en % de la population active)
1. Service public de l'emploi et administration (a)	0,35		0,31		0,38	
- dont service de placement et assimilés (a)	0,13		0,04		0,21	
- dont administration des prestations (a)	0,06		0,16 (d)		0,07 (i)	
2. Formation professionnelle	0,25 (b)	2,35 (b)	0,51	1,79	0,09	0,74
2.1 Formation institutionnelle	0,14	0,94	0,49 (e)	1,57	0,01	0,04
2.2 Formation sur le lieu de travail	-	-	-	-	-	-
2.3 Formation intégrée	-	-	-	-	0,01	0,06
2.4 Soutien spécial à l'apprentissage (a)	0,06	0,57	0,02	0,21	0,07 (j)	0,64
4. Incitations à l'emploi (a)	0,05 (c)	0,27 (c)	0,45	1,27	0,01	„
4.1 Incitations à l'embauche	0,05	0,26	0,45	1,27	0,01	„
4.2 Incitation au maintien des emplois	-	-	-	-	-	-
5. Emploi protégé et réadaptation	0,13 (b)	0,39 (b)	0,48	2,14	0,01	„
5.1 Emploi protégé	0,01	0,05	0,22	1,25	0,01	„
5.2 Réadaptation	0,11	0,32	0,26	0,89	-	-
6. Création directe d'emplois	0,1	0,89	-	-	-	0,02
7. Aides à la création d'entreprises	0,09	0,83	-	-	-	„
8. Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi (a)	2,3	16,47	1,83 (f)	7	0,19	2,99
9. Préretraite (a)	0,05	0,22	0,68 (g)	2,76	-	-
TOTAL (1-9)	3,32		4,26		0,68	

Source : perspectives de l'emploi de l'OCDE, 2007.

- (a) Voir note d'introduction concernant le champ, la comparabilité et la couverture des catégories particulières de programmes et des statistiques sur les participants sur le site www.oecd.org/perspectivesemploi/2007. Les sous-catégories 1.1 et 1.2 comprennent uniquement les dépenses identifiées séparément.
- (b) Inclut les dépenses et les participants des Länder qui n'ont pas été ventilés dans les sous-catégories
- (c) Les totaux de la catégorie 4 comprennent les dépenses publiques non nulles de la catégorie 3 d'EUROSTAT « Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » pour l'Allemagne.
- (d) Trois quarts des coûts d'administration des fonds d'assurance-chômage indépendants (le dernier quart est une estimation des coûts d'administration de prestations hors du champ de cette base de données)
- (e) Comprend l'allocation versée aux participants à la mesure « Specially arranged activation » mais pas les dépenses des services correspondants.
- (f) Comprend les prestations d'aide sociale reçues par les bénéficiaires au chômage, mais pas celles reçues par les inactifs
- (g) Prestations de retraite (efterløn) versées uniquement aux bénéficiaires préalablement au chômage avant leur entrée dans le dispositif.
- (h) Irlande du Nord non comprise. Années fiscales commençant le 1^{er} avril.
- (i) Comprend l'administration des prestations de chômage (JSA, Job Seekers Allowance) et toutes les autres prestations destinées aux personnes d'âge actif (invalidité, garantie de ressources et certaines prestations additionnelles), alors que seules les JSA sont comprises dans la catégorie 8.
- (j) Formation sur le lieu de travail pour des personnes ne continuant pas une scolarité à temps plein à l'âge de 16 ans, sans condition de chômage.

RAPPORTS PUBLIÉS

- La journée de solidarité - *décembre 2007*
- Flexicurité en Europe. *Éléments d'analyse* - *février 2008*



PREMIER MINISTRE
SECRÉTARIAT D'ÉTAT CHARGÉ DE LA PROSPECTIVE,
DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉCONOMIE NUMÉRIQUE

Hôtel de Broglie - 35, rue Saint-Dominique - 75007 Paris
www.prospective.gouv.fr