



# FICHE THEMATIQUE DU SEMESTRE EUROPEEN

## POLITIQUES ACTIVES DU MARCHÉ DU TRAVAIL

### 1. INTRODUCTION

Les politiques actives du marché du travail (PAMT) ont pour principal objectif d'accroître les possibilités d'emploi pour les demandeurs d'emploi et d'améliorer l'adéquation entre les emplois (vacants) et les travailleurs (c'est-à-dire les chômeurs)<sup>1</sup>. Elles peuvent ainsi contribuer à la croissance de l'emploi et du PIB et réduire le chômage et la dépendance à l'égard des prestations sociales. Les PAMT englobent un large éventail de mesures: des offres de formation institutionnelle ou de formation sur le lieu de travail, mais aussi des incitations indirectes à l'emploi (maintien de l'emploi, partage du poste de travail, subventions à l'embauche), ou encore la création d'emplois protégés et soutenus ou la création directe d'emplois (programmes d'intérêt public) et les incitations au démarrage d'une activité. Les PAMT contribuent à ce que les chômeurs retrouvent le plus rapidement possible un emploi qui leur convient le

mieux, en leur fournissant le soutien dont ils ont besoin pour réintégrer avec succès le marché du travail. Grâce à des mesures de requalification et de mise à niveau des compétences, les PAMT peuvent également aider à orienter les personnes vers des domaines qui connaissent des pénuries de compétences. Cela permet de faire face aux changements structurels et d'accroître la résilience de l'économie en période de changement. Les PAMT sont un élément clé de ce que l'on appelle les «stratégies d'activation» et sont généralement liées à l'assurance-chômage/aux systèmes d'assistance par la conditionnalité des prestations sociales<sup>2</sup>. Dans la plupart des pays de l'Union européenne, la participation aux PAMT est devenue une condition préalable à l'obtention (continue) de prestations sociales.

Le chômage, et en particulier le chômage de longue durée (c'est-à-dire au moins 12 mois de chômage), peut avoir des

---

<sup>1</sup> L'OCDE définit les PAMT comme suit: «Les politiques actives du marché du travail recouvrent toutes les dépenses sociales (autres que les dépenses d'éducation) visant à améliorer les chances des bénéficiaires de trouver un emploi rémunéré ou encore d'accroître leur capacité de gain. Cette catégorie inclut les dépenses consacrées aux services publics de l'emploi et à l'administration, à la formation professionnelle, aux programmes spéciaux en faveur des jeunes passant de l'école à la vie active, aux dispositifs destinés à assurer ou à faciliter l'emploi des chômeurs et d'autres personnes (à l'exclusion des jeunes et des personnes handicapées), et aux programmes spéciaux pour les personnes handicapées.»

---

<sup>2</sup> Voir, par exemple, John P. Martin, «Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness» (Activation et politiques actives du marché du travail dans les pays de l'OCDE: faits schématisés et preuves de leur efficacité), IZA Policy Paper N° 84, juin 2014.

conséquences néfastes pour l'individu, la société et le système économique<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> La présente note se concentre principalement sur la prévention du chômage de longue durée, pour plusieurs raisons. Premièrement, le chômage de longue durée a généralement des effets qui vont au-delà de ceux observés pour le chômage en général, tant en termes de gravité que de durée, ce qui nécessite le recours aux PAMT. Deuxièmement, afin d'éviter autant que possible ce que l'on appelle des «pertes sèches», les PAMT au sens propre (c'est-à-dire des «mesures réelles» en plus du service public de l'emploi qui fournit des services sur le marché du travail) devraient cibler au mieux les personnes les plus détachées du marché du travail, qui sont principalement les chômeurs de longue durée. Ainsi l'efficacité (la rentabilité) des PAMT s'en trouverait améliorée. Troisièmement, l'évolution du chômage de longue durée donne une bonne idée de la mesure dans laquelle les PAMT fonctionnent, beaucoup mieux que le chômage total, étant donné que ce dernier est dans une plus grande mesure influencé par les fluctuations cycliques.

Au fur et à mesure que le temps passe, les chômeurs de longue durée ont plus de mal à se faire embaucher et ont de moins bonnes perspectives de revenus et de carrière. Au niveau national, un chômage de longue durée toujours élevé compromet les objectifs globaux de la politique de l'emploi, réduit la capacité d'attribuer l'emploi adéquat à la personne adéquate et sape la mobilité professionnelle et géographique<sup>4</sup>.

Le capital humain des travailleurs (qu'il soit réel ou perçu par les employeurs) peut se détériorer au cours d'une longue période de chômage, et généralement le temps consacré à la recherche d'un emploi diminue. Ces deux facteurs impliquent que la probabilité de sortie du chômage décroît avec la durée, ce qui entraîne une probabilité accrue de rester sans emploi. Avec le temps, les chômeurs sont plus susceptibles de quitter le marché du travail et de prendre leur retraite, de s'inscrire à des programmes d'invalidité ou tout simplement de devenir des «travailleurs découragés» à mesure que le chômage persiste<sup>5</sup>. Il est donc essentiel d'intervenir tôt, au début de la période de chômage.

En outre, l'impact de la crise sur le marché du travail a mis en évidence l'importance cruciale des compétences, des qualifications et de l'expérience professionnelle. Les travailleurs jeunes et peu qualifiés ont été les plus touchés par la crise. Les PAMT peuvent jouer un rôle déterminant en permettant aux personnes d'acquérir des compétences et une expérience professionnelle, ainsi que de surmonter le principal obstacle à l'obtention d'un emploi pour ces groupes cibles.

---

<sup>4</sup> Voir «Long-Term Unemployment: There is no Easy Fix» (Chômage de longue durée: il n'y a pas de solution facile), <http://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/archive/s/37154>.

<sup>5</sup> Voir A. Nichols, J. Mitchell, and S. Lindner, «Consequences of Long-Term Unemployment» (Conséquences du chômage de longue durée), <http://www.urban.org/UploadedPDF/412887-consequences-of-long-term-unemployment.pdf>.

Les principaux groupes cibles des PAMT sont les chômeurs de longue durée et en particulier les jeunes<sup>6</sup>, les travailleurs âgés et les personnes peu qualifiées. Toutefois, les PAMT visent également à soutenir les chômeurs ordinaires de courte durée qui réintègrent le marché du travail. L'importance des PAMT est bien reflétée dans les documents d'orientation de la Commission, notamment dans les lignes directrices pour l'emploi n<sup>os</sup> 6 et 7<sup>7</sup>.

Afin d'améliorer la lutte contre le chômage de longue durée, le Conseil a adopté en février 2016 une recommandation relative à l'intégration des chômeurs de longue durée sur le marché du travail<sup>8</sup>. La recommandation soutient les objectifs d'Europe 2020 en contribuant à l'augmentation du taux d'emploi et à la réduction de la pauvreté.

Le 17 novembre 2017, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont proclamé conjointement le socle européen des droits sociaux. Les principes et les droits qui y sont énoncés seront pris en considération dans les travaux du Semestre européen, en particulier à l'aide d'un nouveau tableau de bord social. Le socle contient une référence aux PAMT<sup>9</sup>.

Enfin, le rapport conjoint sur l'emploi de 2017 note que «*la lutte contre le chômage de longue durée demeure une priorité*».

La présente fiche se concentre principalement sur les chômeurs de longue durée, qui sont confrontés aux obstacles les plus sérieux à l'entrée sur le marché

---

<sup>6</sup> Voir la fiche thématique sur l'emploi des jeunes.

<sup>7</sup> Décision (UE) 2016/1838 du Conseil du 13 octobre 2016.

<sup>8</sup> 2016/C 67/01.

<sup>9</sup> «*Toute personne a le droit de bénéficier, en temps utile, d'une aide adaptée à ses besoins afin d'améliorer ses perspectives d'emploi salarié ou non salarié. Cela inclut le droit de recevoir une aide en matière de recherche d'emploi, de formation et de reconversion [...]. Les chômeurs ont le droit de bénéficier d'une aide personnalisée, continue et constante. Les chômeurs de longue durée ont le droit de bénéficier d'une évaluation individuelle approfondie au plus tard lorsqu'ils atteignent dix-huit mois de chômage.*»

du travail et qui dépendent d'un soutien actif.

La note est structurée de la manière suivante: la section 2 examine les performances des pays de l'Union européenne en matière de chômage de longue durée, d'aide à l'activation et de dépenses au titre des PAMT. La section 3 traite des données probantes disponibles sur les PAMT qui pourraient être adoptées pour lutter efficacement contre le chômage. La section 4 donne un bref aperçu général de la mise en œuvre des politiques dans l'Union européenne.

Une fiche thématique distincte explique les enjeux et les défis liés aux services publics de l'emploi.

Enfin, la présente fiche thématique est étroitement liée à la fiche thématique sur les allocations de chômage au travers des exigences de conditionnalité qui existent dans de nombreux États membres.

## **2. DEFIS POLITIQUES: UN APERÇU DES PERFORMANCES DANS LES PAYS DE L'UE**

L'ampleur du chômage de longue durée (CLD) est l'un des principaux indicateurs permettant de juger de l'adéquation et/ou du succès des PAMT (et des services publics de l'emploi).

Le chômage de longue durée, qui s'élevait à 2,6 % dans l'UE en 2008, a considérablement augmenté depuis 2008 pour atteindre 5,1 % avant de retomber à 4 % en 2016 dans tous les États membres (voir figure 1). Les hausses ont été particulièrement marquées en Grèce, en Espagne, en Croatie, au Portugal, en Italie, à Chypre et en Irlande, ce qui a contribué à creuser l'écart entre les États membres au cours de cette période. Après six années de croissance modérée et de faible demande d'emploi, le chômage de longue durée est apparu (tout comme le chômage des jeunes) comme le principal héritage de la crise en matière d'emploi, avec des conséquences sociales et économiques négatives importantes pour les individus et la société. Le chômage de longue durée pose des problèmes considérables: au fur et à mesure que la durée du chômage augmente, la connexion avec le marché du travail se détériore, la probabilité de retrouver un emploi stable diminue fortement et le risque d'inactivité augmente. Plus la période de chômage est longue, plus un soutien est nécessaire pour aider les gens à réintégrer le marché du travail. Les obstacles à la participation ont tendance à s'accumuler, ce qui requiert souvent la participation d'un plus grand nombre de services d'aide.

Le principal facteur à l'origine de la hausse du chômage de longue durée depuis la crise a été l'incapacité du marché du

travail à accueillir les flux de travailleurs privés de leur emploi par suite de restructurations, que ce soit en raison d'une demande de main-d'œuvre insuffisante et/ou d'un décalage accru entre l'offre et la demande de main-d'œuvre.

Les effets de la crise ont été exacerbés par des déficiences institutionnelles. L'un de ces phénomènes est la segmentation, dans laquelle une proportion élevée de personnes sous contrats temporaires ou à temps partiel (la «marge flexible») ont perdu leur emploi, alors que celles qui présentaient une sécurité d'emploi et des coûts de licenciement élevés (le «noyau rigide») ont conservé le leur. Un autre problème est l'inadaptation des PAMT, et en particulier des services publics de l'emploi, qui, dans de nombreux pays, n'ont pas réussi à gérer correctement la forte augmentation du nombre de chômeurs dans une situation de ralentissement économique prolongé.

Le chômage de longue durée touche certains groupes, tels que les jeunes<sup>10</sup> et les travailleurs peu qualifiés<sup>11</sup>, plus que d'autres et il frappe particulièrement les personnes qui travaillent dans des professions et des secteurs en déclin. Comme indiqué auparavant, l'état général de l'économie reste un facteur important qui influence l'évolution des niveaux et des flux à destination et en provenance du groupe des chômeurs de longue durée, mais il existe aussi des effets spécifiques à chaque pays, certains États membres assurant des taux de transition relativement élevés vers l'emploi.

Plus récemment, entre 2014 et 2015, le taux de chômage de longue durée a diminué dans la plupart des États membres (figure 2) et ce taux a encore augmenté dans sept États membres, dont certains affichent des taux de chômage de

---

<sup>10</sup> En 2016, 5,5 % des jeunes ou 29,5 % des jeunes chômeurs étaient des chômeurs de longue durée.

<sup>11</sup> Il n'existe actuellement pas de données standard pour les travailleurs peu qualifiés, mais les données du deuxième trimestre de 2015 ont montré que le chômage de longue durée pouvait atteindre 9,3 %.

longue durée comparativement bas (Autriche, Finlande, Luxembourg).

Outre le taux de chômage de longue durée, on peut également examiner la part qu'occupe ce chômage dans le chômage total. Cela donne une indication de l'incidence du phénomène. Dans l'UE-28<sup>12</sup>, l'incidence du chômage de longue durée<sup>13</sup> est passée de 34,7 % en 2008 (quatrième trimestre) à 48,3 % en 2015 (quatrième trimestre), reflétant une baisse des taux d'embauche en raison de la faiblesse continue de la demande de main-d'œuvre et de l'inadéquation croissante des compétences, ce qui est lié à la restructuration économique et à la détérioration progressive des compétences à mesure que les périodes de chômage s'allongent. Les États membres obtiennent des résultats très différents en ce qui concerne l'incidence du chômage de longue durée, les taux au quatrième trimestre 2015 étant inférieurs à 30 % au Danemark, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni, et supérieurs à 55 % en Bulgarie, en Irlande, en Grèce, en Croatie, en Italie, au Portugal et en Slovaquie.

La participation aux politiques actives du marché du travail peut contribuer à réduire le chômage de longue durée en facilitant les sorties du chômage plutôt qu'en ciblant les flux d'entrée dans le chômage, qui sont en grande partie cycliques. Comme le montre la figure 3, les pays où les taux de chômage de longue durée sont les plus faibles

(Suède, Autriche, Luxembourg, Danemark, Finlande et Allemagne) sont parmi ceux où le niveau de participation aux PAMT est le plus élevé. Dans plusieurs autres États membres, le soutien à l'activation ne semble pas proportionnel au problème qu'y représente le chômage.

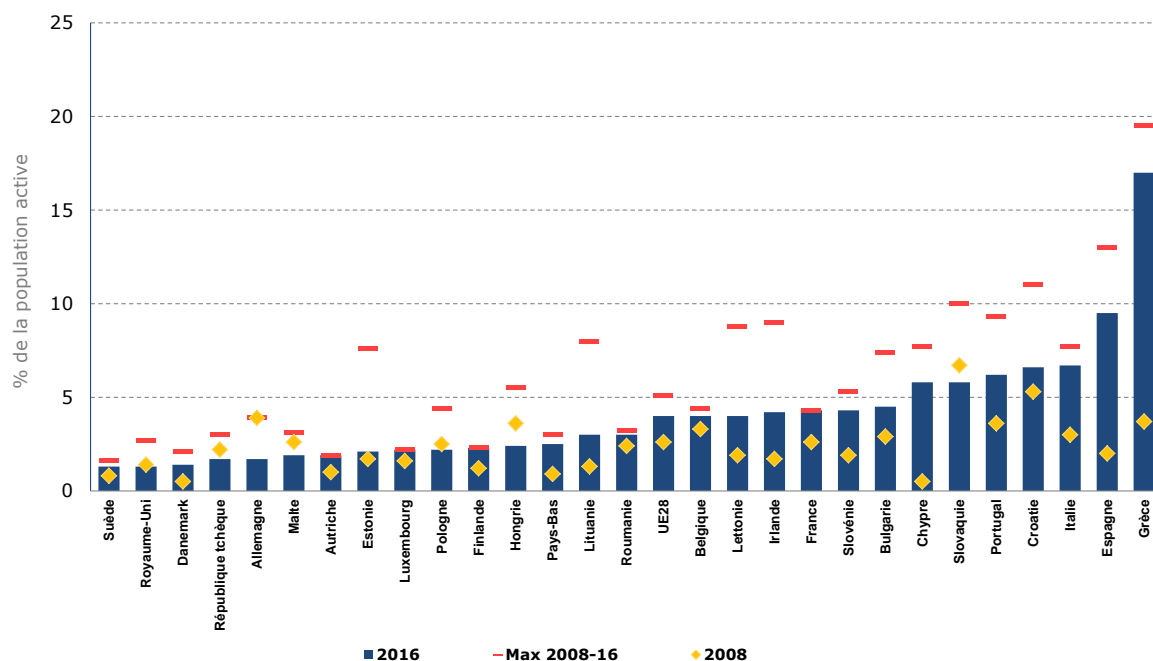
Les taux de chômage plus élevés sont généralement contrebalancés par une combinaison de mesures passives et de PAMT, comme le montre la figure 4. Certains États membres qui affichent un taux de chômage élevé consacrent une part relativement faible de leur PIB aux services du marché du travail et aux mesures actives (en particulier la Bulgarie, la Slovaquie, Chypre, la Croatie et la Grèce). Dans le même temps, ces pays présentent des dépenses relativement élevées pour des mesures passives telles que les allocations de chômage (en particulier l'Irlande et l'Espagne et, dans une moindre mesure, le Portugal et l'Italie).

---

<sup>12</sup> Les pays couverts par les données de la présente fiche thématique sont ceux de l'UE-28, sauf indication contraire.

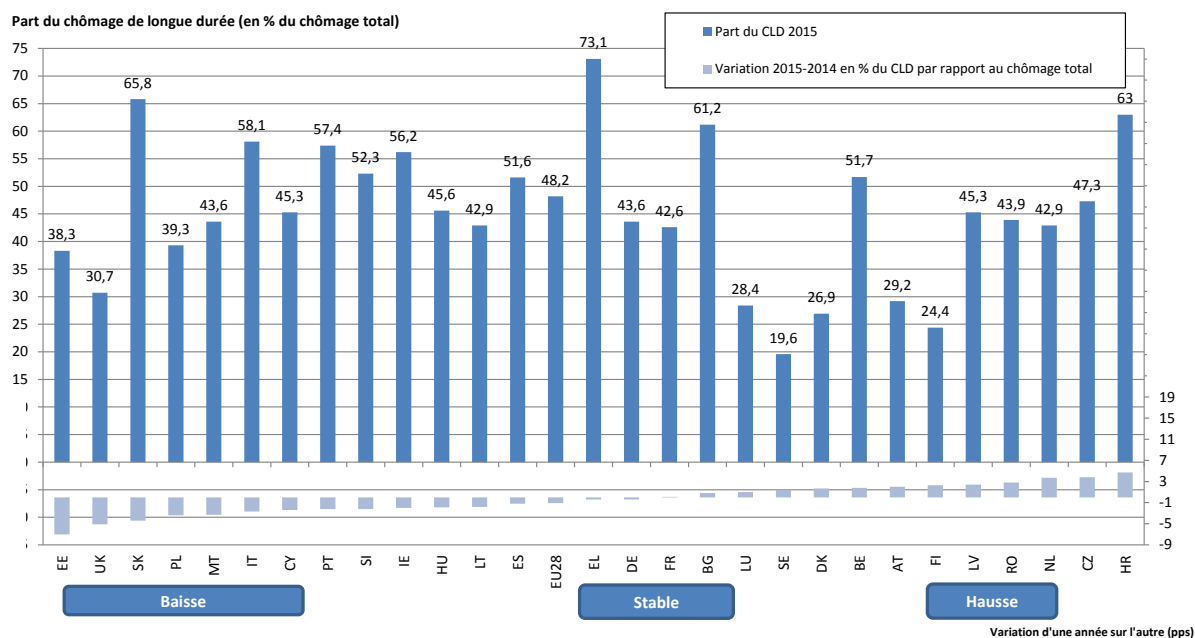
<sup>13</sup> L'incidence du chômage de longue durée est calculée en divisant le nombre de personnes *au chômage depuis plus de 12 mois* par le nombre *total de chômeurs*.

**Figure 1 – Taux de chômage de longue durée en pourcentage de la population active dans l’UE-28 et dans les différents États membres en 2008 et 2016.**



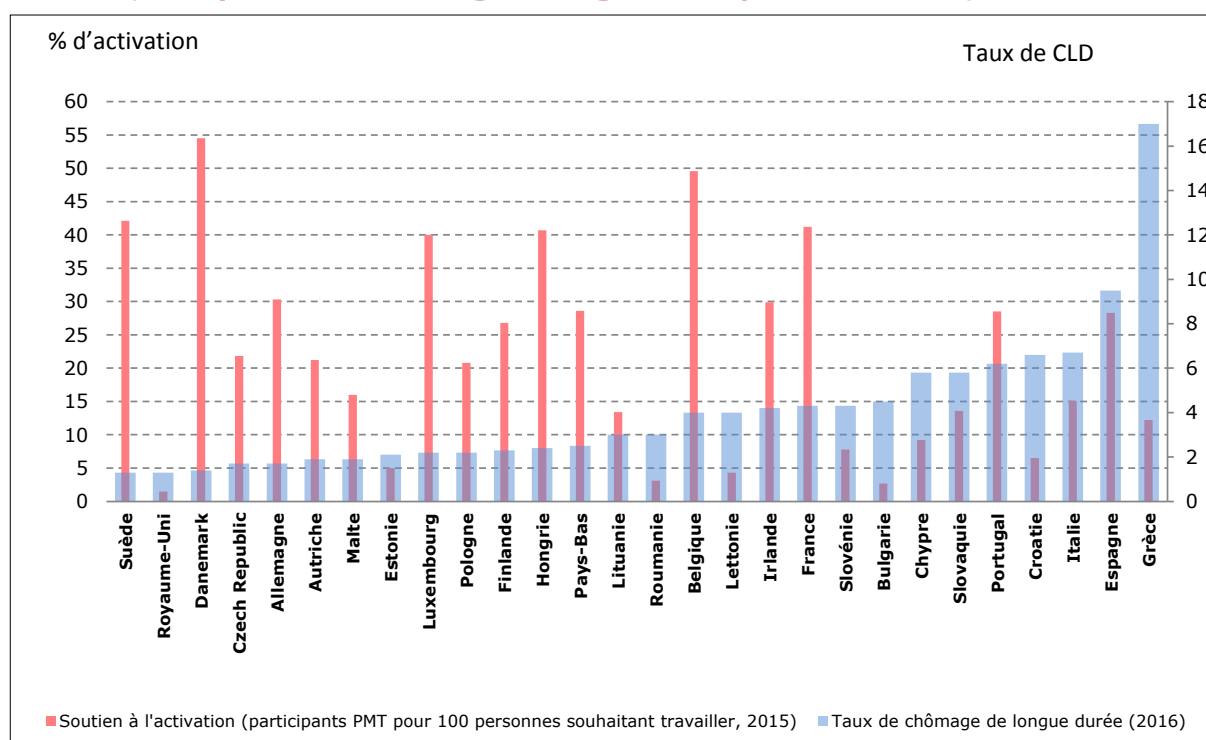
Source: Eurostat, EFT.

**Figure 2 - Part du chômage de longue durée dans le chômage total en %.**



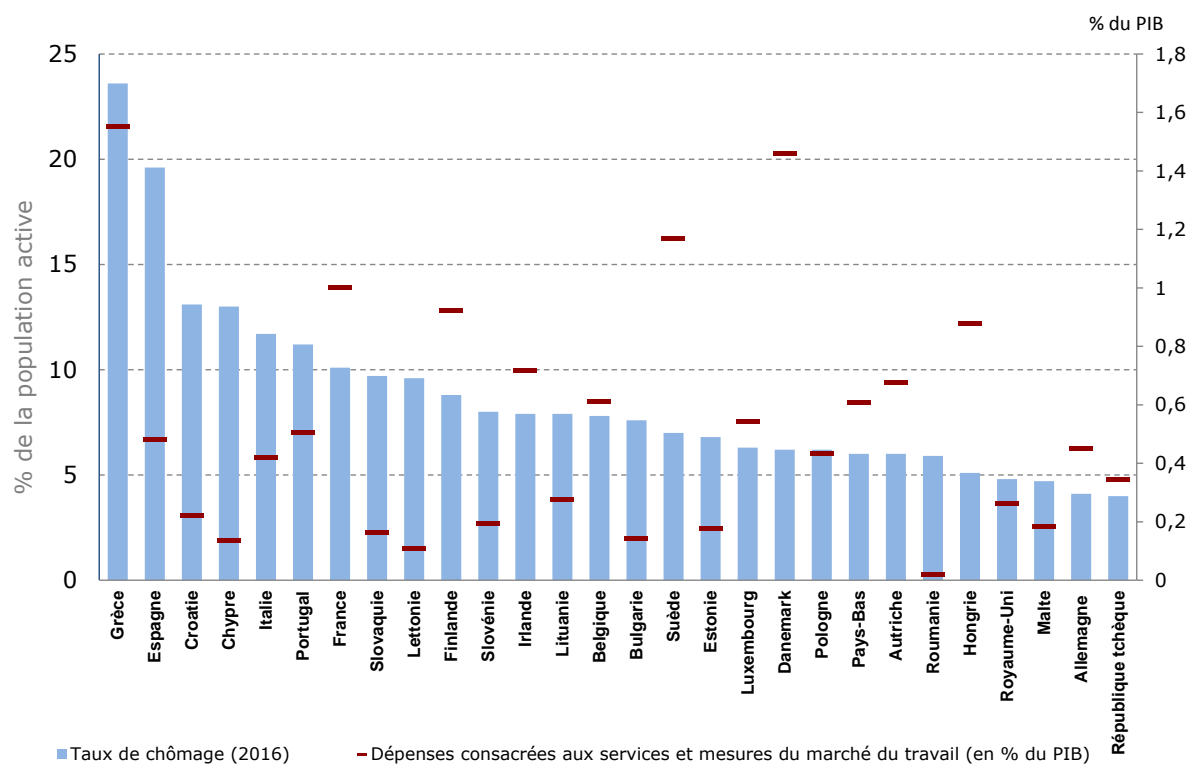
Source: Eurostat, EFT.

**Figure 3 – Soutien à l'activation (nombre de participants pour 100 personnes souhaitant travailler, 2015) et taux de chômage de longue durée par État membre, 2016**



Source: Eurostat, base de données sur les politiques du marché du travail (PMT).

**Figure 4 – Dépenses consacrées aux services du marché du travail, mesures actives et passives (en % du PIB; à gauche) et taux de chômage (à droite) par État membre, 2016**



Source: Eurostat, base de données sur les politiques du marché du travail (PMT).



*Remarque: les «services du marché du travail» se réfèrent à la catégorie 1 de la base de données PMT, les «mesures actives» aux catégories 2 à 7 et les «mesures passives» aux catégories 8 à 9 (maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi, retraite anticipée). Les données PMT de la Grèce et du Royaume-Uni concernent l'année 2010, celles de Chypre l'année 2012 et celles de l'Irlande et de l'Espagne l'année 2013.*

### 3. LEVIERS STRATEGIQUES POUR RELEVER LES DEFIS POLITIQUES

Le chômage peut avoir plusieurs causes, comme une demande de main-d'œuvre insuffisante ou une inadéquation des compétences. Il peut également être influencé par des facteurs institutionnels tels que la législation sur la protection de l'emploi et la fiscalité du travail. Une fiche thématique distincte explique les enjeux et les défis liés à la protection de l'emploi. Certaines de ces causes peuvent être traitées à l'aide de politiques actives du marché du travail, mais celles-ci ne fonctionnent pas pour tous les chômeurs ni dans toutes les circonstances. La conception, la portée et les cibles des PAMT ainsi que la façon dont ces dernières sont mises en œuvre (c'est-à-dire par les services publics de l'emploi ou autres) sont très importantes en termes d'efficacité et d'efficience. À l'heure actuelle, il existe une multitude de données probantes quant aux politiques qui fonctionnent le mieux, pour qui et dans quelles circonstances. Toutefois, il est communément admis qu'une intervention précoce est essentielle pour prévenir le chômage de longue durée. Une étude réalisée par Ecorys et IZA conclut qu'*«il n'existe pas une politique particulière qui puisse servir d'outil universel pour améliorer les perspectives des chômeurs sur le marché du travail<sup>14</sup>»*. En fait, elle souligne que les PAMT présentent toutes à la fois des points forts et des lacunes. Dans la pratique, cela signifie que les politiques devront être adaptées à chaque chômeur, ce qui exige des techniques de profilage efficaces. Cette approche individuelle consiste notamment à déterminer si une personne occupe un emploi à court terme ou s'il s'agit d'un chômeur dont l'inactivité est susceptible de se prolonger.

Même si de nombreuses études d'évaluation se heurtent à des lacunes méthodologiques<sup>15</sup>, il est possible de tirer

<sup>14</sup> Ecorys/IZA, «Analyse comparative des coûts et bénéfices des mesures actives et des mesures passives», 2012.

<sup>15</sup> Les problèmes méthodologiques sont principalement liés à l'absence de l'élément contrefactuel, qui doit ensuite être interprété

quelques conclusions générales de la littérature existante, qui peut fournir des orientations stratégiques aux États membres dans l'élaboration de leurs PAMT (voir l'encadré de la page 8)<sup>16 17</sup>. Les **incitations à l'embauche** proposées aux entreprises du secteur marchand ne sont pas très efficaces dans l'ensemble (sauf dans le cas d'une très faible demande de main-d'œuvre), car elles ont tendance à s'accompagner de pertes sèches relativement importantes<sup>18</sup>. En outre, les employeurs risquent de remplacer des travailleurs non subventionnés par des travailleurs subventionnés ou d'attendre que les demandeurs d'emploi deviennent éligibles aux subventions. Ainsi, si elles sont utilisées, ces incitations devraient être bien ciblées et gérées à petite échelle sur une base temporaire. Des mécanismes doivent également être mis en place pour inciter les employeurs à retenir les travailleurs après l'expiration de la subvention ou être combinés à d'autres mesures PAMT afin d'améliorer l'employabilité des bénéficiaires. L'efficacité la plus faible est généralement constatée pour la création directe d'emplois dans le secteur public (y compris les programmes d'intérêt public).

Les PAMT visant à conserver l'emploi, comme les régimes de chômage partiel, ne devraient être utilisées que pour de courtes périodes et pendant les récessions graves. Les PAMT les plus rentables et

---

par les données, par exemple en utilisant des techniques d'appariement. Les expériences aléatoires ne sont pas confrontées à ce problème, mais elles sont encore rares.

<sup>16</sup> On trouvera une évaluation assez complète de l'efficacité des politiques actives du marché du travail dans le rapport de la Commission européenne sur l'emploi en Europe, 2006. Kluve et al (2010; «The Effectiveness of European Active Labour Market Programmes», *Labour Economics* 17, p. 904-18) et Kluve et al. (2010; «Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta Analysis», *The Economic Journal* 120, p. 452-77) offrent de larges (méta-)analyses fondées sur un grand nombre d'études.

<sup>17</sup> L'annexe 2 donne un aperçu plus complet de l'efficacité des politiques actives du marché du travail.

<sup>18</sup> De toute façon, des emplois subventionnés auraient été créés/maintenus.

souhaitables sont celles qui redistribuent les incitations aux personnes qui ne se trouvent pas actuellement sur le marché du travail, de sorte que leur connexion au marché du travail est renforcée et que leur incitation à sortir du chômage est soutenue. Ces PAMT sont particulièrement efficaces pendant les périodes de reprise.

En général, il y a un délai entre la mise en œuvre des PAMT et leurs effets sur le marché du travail, même si c'est davantage le cas pour certaines mesures que pour d'autres. Des études fondées sur des microdonnées suggèrent que, bien que les effets des PAMT sur les taux d'embauche tendent à être assez faibles à court terme, leur impact à plus long terme est généralement plus substantiel<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> «Effective Active Labour Market Policies» (Politiques actives du marché du travail efficaces), J. Boone & J. C. van Ours, IZA DP N° 1335, 2004.

## Politiques actives du marché du travail: outils et groupes cibles

Le succès des PAMT dépend non seulement du niveau des dépenses, mais surtout de la conception des mesures et de la manière dont elles sont mises en œuvre.

- **Conseil et aide à la recherche d'emploi:** ces mesures sont surtout utiles pour les chômeurs de courte durée, mais elles peuvent aussi jouer un rôle précieux si elles s'inscrivent dans le cadre d'une approche individualisée ou «sur mesure» de l'aide aux chômeurs. L'individualisation du soutien comprend des conseils combinés à une série de types d'aide potentiels, y compris la formation professionnelle, l'aide à la recherche d'emploi, les cours de «motivation» et le soutien social, en fonction des besoins évalués du demandeur d'emploi.
- **Subventions aux employeurs:** ces programmes sont relativement coûteux et visent généralement les groupes les plus défavorisés, pour lesquels d'autres mesures se sont révélées inefficaces. De telles mesures peuvent jouer un rôle important en influençant positivement les attitudes des employeurs à l'égard des chômeurs de longue durée, en mettant les deux groupes en contact l'un avec l'autre et en donnant aux employeurs la possibilité de «tester» les employés potentiels à des coûts inférieurs aux coûts salariaux à plein temps.
- **Régimes d'emploi direct/de création d'emplois:** ces régimes visent généralement les chômeurs de moyenne et de longue durée afin d'éviter des effets pervers sur l'emploi des chômeurs de courte durée, par exemple lorsque des participants qui auraient pu trouver un «vrai» emploi sont tenus à l'écart du marché du travail pendant qu'ils participent au régime. De plus, ces régimes sont généralement plus stables et durables afin que leur efficacité et leur rentabilité soient garanties.
- **La formation** est généralement considérée comme ayant les effets positifs à long terme les plus forts, mais elle est coûteuse. La formation en cours d'emploi, les programmes généraux et la formation professionnelle sont tous adaptés, mais à des fins différentes. Des études montrent que les programmes généraux contribuent à une meilleure adéquation des compétences, en particulier après la première entrée sur le marché du travail, tandis que les programmes de formation professionnelle (certifiée) (sur le lieu de travail ou combinée à une formation scolaire) se sont révélés très efficaces pour faciliter le passage de l'école au monde du travail.

Pour réduire le risque de chômage de longue durée, il est important d'adapter la combinaison de mesures d'activation et leur cadre institutionnel aux circonstances économiques. Le défi consiste à faire en sorte que les dépenses consacrées aux mesures d'activation restent efficaces, même dans un climat économique où la création d'emplois est difficile. Dans un marché du travail limité, il faut tenir compte de l'équilibre précis qu'il convient d'assurer entre l'approche «la formation d'abord» et l'approche «le travail d'abord».

Les services publics de l'emploi ont un rôle essentiel à jouer dans la réinsertion des chômeurs, car ils sont les mieux placés pour s'adresser à divers groupes de chômeurs<sup>20</sup>. Pour qu'un service public de l'emploi fonctionne bien, il a besoin:

- d'un nombre suffisant d'agents dûment formés aux aspects qui améliorent la qualité du service, comme la discrimination, les emplois décents et le traitement des cas sensibles;
- de services intégrés qui assurent une liaison efficace avec d'autres services publics, en particulier ceux liés à l'éducation, à la santé, au logement et à d'autres services sociaux;
- d'un système d'évaluation et de suivi bien conçu<sup>21</sup>.

En effet, le suivi et l'évaluation sont essentiels pour apprécier et accroître l'efficacité. En règle générale, les PAMT ne font pas l'objet d'un suivi ni d'une évaluation. Il est important de développer

---

<sup>20</sup> Voir la fiche thématique sur les services publics de l'emploi.

---

<sup>21</sup> EAPN, «Fighting for a Social Europe Free of Poverty» (Lutter pour une Europe sociale libérée de la pauvreté): <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10834>.

une culture de l'évaluation et différents facteurs peuvent y contribuer. Il s'agit notamment de l'engagement politique en faveur de l'élaboration de politiques fondées sur des données probantes (et en faveur de l'obligation de rendre des

comptes), des exigences juridiques en matière d'évaluation, des exigences en matière d'évaluation du financement européen, ainsi que de la formation et de l'éducation des évaluateurs pour garantir l'évaluation tout au long du cycle politique.

### **Présentation d'un outil PAMT: des incitations à l'emploi pour la création d'emplois et le soutien à la création d'emplois**

Les incitations à l'emploi sont généralement des paiements temporaires et conditionnels ciblés ou des réductions des cotisations fiscales et de sécurité sociale qui rendent la main-d'œuvre moins coûteuse pour les employeurs et qui, à leur tour, augmentent la demande de main-d'œuvre. Dans l'ensemble de l'Union européenne, un sixième des dépenses au titre des PAMT ont été consacrées aux incitations à l'emploi, précédées en importance par les dépenses consacrées à la formation et aux services du marché du travail.

Dans un contexte de faible demande de main-d'œuvre, les incitations à l'emploi peuvent être un instrument attrayant pour soutenir l'emploi tout en améliorant l'employabilité de groupes vulnérables spécifiques. Pour cette raison, et compte tenu de l'espace fiscal limité de nombreux États membres, la recommandation du Conseil sur la garantie jeunesse (2013) préconisait des aides à l'embauche et des subventions salariales ciblées et bien conçues, tandis que la recommandation du Conseil sur les chômeurs de longue durée (2016) recommandait d'axer les incitations financières sur des régimes qui soutiennent l'intégration sur le marché du travail, tels que des subventions à l'embauche et la réduction des cotisations d'assurance sociale.

Cependant, lorsqu'elles ne sont pas correctement conçues, les incitations à l'emploi peuvent entraîner un gaspillage des fonds publics, en particulier si les emplois subventionnés auraient été créés/maintenus de toute façon (ce que l'on appelle «perte sèche») ou si les subventions incitent simplement les employeurs à embaucher/retenir certains travailleurs au lieu d'autres (ce que l'on appelle les «effets de déplacement»). Les incitations à l'emploi peuvent également réduire la productivité si elles encouragent les entreprises à remplacer les travailleurs plus productifs par des travailleurs moins productifs. Si les emplois ne sont créés que pour la durée de la subvention, cela améliore encore l'employabilité des travailleurs concernés, mais l'avantage social net est beaucoup plus limité, voire négatif.

Les caractéristiques de conception qui contribuent à maximiser les avantages des incitations à l'emploi incluent les éléments suivants:

- **cibler les chômeurs dont les chances de trouver un emploi sont limitées** (par exemple, les chômeurs de longue durée, afin de réduire au minimum le risque de perte sèche), mais aussi les groupes susceptibles d'augmenter considérablement leur productivité (par exemple, les jeunes sans expérience professionnelle qui n'ont pas réussi à trouver un emploi dans un délai donné);
- **veiller à ce que la période subventionnée augmente la productivité** du travailleur, par exemple au moyen d'une formation et d'un accompagnement efficaces;
- **introduire des conditions pour augmenter la probabilité que la relation de travail soit prolongée au-delà de la période subventionnée** (par exemple, vérifier que le bénéficiaire est toujours employé par l'entreprise à un moment donné après la fin de la subvention et/ou qu'une création nette ou brute d'emplois a lieu dans l'entreprise);
- **procéder à un suivi et une évaluation** à intervalles réguliers des entreprises subventionnées et de leur comportement en matière d'embauche, ainsi que des travailleurs bénéficiaires.

**Littérature sur le sujet:**

Brown, A. (2015), «Can hiring subsidies benefit the unemployed?» (Les subventions à l'embauche peuvent-elles profiter aux chômeurs?) IZA World of Labor 2015; Commission européenne (2014). «Stimulating job demand: the design of effective hiring subsidies in Europe» (Stimuler la demande d'emploi: la conception de subventions à l'embauche efficaces en Europe), Observatoire européen des politiques de l'emploi; HoPES (2013), «HoPES Note on Criteria for sustainable wage subsidies» (Note du HoPES sur les critères pour des subventions salariales durables). Réponse du Réseau européen des responsables des services publics de l'emploi aux appels à l'action adoptés lors de la conférence de Berlin sur l'emploi des jeunes le 3 juillet 2013.

Dans le contexte des mesures d'assainissement budgétaire, la marge de manœuvre budgétaire est limitée et les dépenses publiques sont globalement sous pression. Par conséquent, il convient tout particulièrement d'accorder la priorité aux dépenses favorables à la croissance. Il s'agit notamment d'améliorer, le cas échéant, la portée des services publics de l'emploi et des PAMT, mais aussi de renforcer leur efficacité, notamment par un ciblage approprié et une individualisation de l'aide.

#### **4. EXAMEN CROISE DE L'ETAT D'AVANCEMENT DES POLITIQUES**

La pratique de l'Union européenne montre que les PAMT se diversifient de plus en plus, en suivant une approche plus adaptée aux besoins individuels. L'accent est également mis davantage sur l'application des exigences en matière de disponibilité du travail et d'obligations mutuelles. Cela signifie que les bénéficiaires de prestations sociales sont censés s'engager dans des activités de recherche d'emploi suivies et améliorer leur employabilité «en échange» de ces prestations. Ces dernières années, les États membres ont accordé une priorité accrue à la coordination efficace des PAMT avec l'administration des prestations sociales et des politiques visant à rendre le travail rémunérateur, afin de mettre en œuvre des stratégies d'activation cohérentes.

L'adaptation de l'aide aux besoins individuels exige souvent une meilleure coordination des services entre les organisations. En réponse à ce besoin, les États membres ont convenu, dans la recommandation du Conseil, d'établir un point de contact unique pour les chômeurs de longue durée. L'échange de données et les plateformes d'interopérabilité sont essentiels pour garantir une offre de services efficace. Certains pays sont bien avancés dans la mise en place d'un point de contact unique, tandis que d'autres n'en sont qu'aux premières étapes vers la coordination de la prestation de services entre les organisations.

La mise en œuvre des politiques actives du marché du travail reste difficile dans certains États membres. Les services publics de l'emploi ont la possibilité: i) d'améliorer leur efficacité et leur efficience pour permettre aux demandeurs d'emploi de trouver plus facilement un emploi; et ii) de le faire au coût le plus bas possible. Dans plusieurs États membres, les services publics de l'emploi pourraient fournir des services encore plus individualisés et mieux ciblés. Ces questions ont été abordées (bien qu'à des degrés divers) dans des recommandations par pays adressées à plusieurs États membres ces dernières années dans le cadre du processus de suivi économique du «Semestre européen».

Par exemple, un certain nombre de pays individualisent davantage l'aide aux chômeurs de longue durée, conformément à la recommandation du Conseil qui préconise des accords d'insertion professionnelle adaptant l'aide aux besoins individuels avec des droits et obligations clairs pour les chômeurs et les organismes de soutien. D'autres pays ont externalisé les services d'emploi pour les chômeurs de longue durée, tandis qu'un autre groupe de pays a renforcé la formation des chômeurs de longue durée.

En Bulgarie, des mesures ont été prises pour améliorer le ciblage des PAMT et mieux intégrer les services de l'emploi et les services sociaux pour les groupes défavorisés. La mesure encourage l'embauche de chômeurs de longue durée en vertu de l'article 55, point c), de la loi sur la promotion de l'emploi et dans le cadre du programme de formation et d'emploi des chômeurs de longue durée financé par le budget de l'État. Jusqu'à 2 900 chômeurs de longue durée seront visés, avec un total de 4,6 millions d'EUR investis dans l'initiative.

Au Danemark, un régime de prime à l'emploi a été lancé pour inciter davantage les chômeurs de longue durée à accepter un emploi. Les chômeurs de longue durée qui entrent sur le marché du travail peuvent bénéficier d'une prime à l'emploi non imposable s'élevant à 10 % du revenu du travail, jusqu'à concurrence de

2 500 couronnes danoises (DKK) (336 EUR) par mois. Cette prime peut être accordée pour une période maximale de 18 mois, ce qui représente une prime à l'emploi totale maximale de 45 000 DKK (6 053 EUR) par personne. Il s'agit d'une initiative politique temporaire d'une durée de deux ans (du 1<sup>er</sup> avril 2017 au 1<sup>er</sup> avril 2019).

En Estonie, le programme pour le marché du travail 2017-2020 prévoit que le fonds d'assurance chômage offre des mesures actives de prévention du chômage. Il s'agit de mesures de soutien à la participation à la formation formelle, de bons de formation et de mesures de remboursement des dépenses de formation pour les employeurs. Les mesures s'adresseront aux personnes qui se trouvent encore sur le marché du travail. Les principaux groupes cibles seront les personnes sans qualifications professionnelles, les personnes dont la formation et les compétences sont dépassées, les personnes dont les compétences linguistiques en estonien sont limitées, les personnes âgées de plus de 50 ans ou les personnes qui ont besoin d'un nouvel emploi pour des raisons de santé.

En France, un plan de financement de formations complémentaires pour 500 000 demandeurs d'emploi a été mis en place et a permis jusqu'à présent de mener près de 1,1 million d'actions de formation dans des secteurs ayant des perspectives économiques et de travail positives. Quelque 28 % des formations étaient destinées aux personnes peu

qualifiées, 29 % aux jeunes et 20 % aux demandeurs d'emploi de longue durée. Le plan est mis en œuvre par les conseils régionaux. Ceux-ci représentent le niveau de gouvernance locale en France et sont responsables de l'enseignement et de la formation professionnelle dans le cadre de conventions entre l'État et les régions. Au titre de ces conventions, les régions décident de la formation à proposer et les services publics de l'emploi offrent la formation aux demandeurs d'emploi. Le plan a été prolongé jusqu'au premier semestre 2017.

Enfin, le Portugal a lancé une mesure qui aidera les chômeurs à obtenir des contrats permanents, en mettant l'accent sur les groupes vulnérables tels que les jeunes, les chômeurs de longue durée et les travailleurs âgés. Avec cette nouvelle mesure, l'aide à l'obtention de contrats à durée déterminée ne sera accordée que **dans des cas exceptionnels** (par exemple, à des groupes très vulnérables tels que les réfugiés et les anciens détenus). Le régime soutient également la conversion de contrats à durée déterminée en contrats à durée indéterminée. L'objectif fixé dans le programme national de réforme du Portugal pour 2017 est la création de 15 000 emplois. Plus de 10 000 emplois ont déjà été créés dans le cadre de cette mesure.

Date: 11.11.2017



## ANNEXE: INDICATEURS STATISTIQUES

Tableau 1 – Taux de chômage de longue durée dans l'UE, la zone euro et dans les différents États membres en 2014 et 2015, par sexe.

Sexe:	Femmes		Hommes	
Année:	2015	2016	2015	2016
UE-28	4,5	4,0	4,5	3,9
EA-19	5,6	5,1	5,5	4,8
BE	3,9	3,8	4,8	4,2
BG	5,0	4,1	6,1	4,8
CZ	2,9	2,0	2,0	1,4
DK	1,7	1,4	1,6	1,3
DE	1,7	1,4	2,3	1,9
EE	2,2	1,8	2,5	2,4
IE	3,6	2,9	6,7	5,4
EL	21,2	20,5	15,8	14,1
ES	12,4	10,8	10,5	8,4
FR	3,9	4,0	4,6	4,6
HR	10,5	6,5	10,1	6,8
IT	7,4	7,4	6,6	6,2
CY	6,2	5,2	7,5	6,3
LV	3,6	3,1	5,4	4,9
LT	3,4	2,6	4,4	3,4
LU	1,9	2,1	1,9	2,2
HU	3,1	2,4	3,1	2,3
MT	1,3	1,8	3,0	2,0
NL	2,9	2,7	3,0	2,4
AT	1,4	1,7	1,9	2,2
PL	3,0	2,1	2,9	2,2
PT	7,2	6,0	7,3	6,4
RO	2,6	2,5	3,3	3,3
SI	5,4	4,5	4,1	4,1
SK	8,3	6,3	6,9	5,5
FI	1,8	2,0	2,7	2,5
SE	1,2	1,1	1,7	1,4
UK	1,3	1,1	1,9	1,5

Source: Eurostat.

**Tableau 2 – Chômage de longue durée (12 mois ou plus) en pourcentage du chômage total, par sexe (en %)**

Sexe:	Femmes		Hommes	
Année:	2015	2016	2015	2016
EU-28	47,6	46,2	48,6	46,7
EA-19	51,0	49,8	51,3	49,6
BE	50,6	50,8	52,5	52,2
BG	59,6	58,9	62,4	59,2
CZ	46,8	42,6	47,8	41,5
DK	26,2	21,6	27,5	23,0
DE	41,3	38,2	45,3	42,6
EE	35,7	30,1	40,8	32,8
IE	46,6	43,7	61,7	58,8
EL	72,7	71,1	73,1	72,0
ES	50,4	46,1	51,6	48,4
FR	43,6	46,1	42,6	44,2
HR	61,3	47,2	64,8	54,0
IT	58,0	57,7	58,1	57,1
CY	41,8	38,2	49,2	50,1
LV	41,2	37,0	48,5	44,9
LT	42,1	39,1	43,6	37,7
LU	25,8	32,1	31,0	37,3
HU	44,0	47,3	47,1	45,8
MT	37,2	35,2	54,4	45,3
NL	40,2	40,7	45,6	42,3
AT	25,9	29,7	31,8	34,3
PL	38,8	34,0	39,6	35,8
PT	56,1	53,4	58,8	57,3
RO	44,1	49,8	43,8	50,1
SI	53,8	52,5	50,7	54,1
SK	64,7	58,4	66,9	62,3
FI	20,3	22,9	27,8	28,2
SE	17,0	16,9	21,9	19,5
UK	26,3	23,3	34,3	30,3

Source: Eurostat.