

## Le *New Deal for Young People* : des évaluations contrastées

Lucie Davoine (\*)

*Les évaluations britanniques du New Deal for Young people en font un bilan mitigé. Le NDYP réduit le chômage de long terme, mais la situation des bénéficiaires reste précaire à la sortie du programme. Le NDYP garantit rarement un emploi de qualité et il renforce souvent les inégalités sur le marché du travail. En effet, les sanctions touchent, au sein du programme, les jeunes les plus défavorisés. Les services de l'emploi leur proposent des options moins populaires qui débouchent rarement sur un emploi et qui ne paraissent pas toujours adaptées à leurs difficultés. Par ailleurs, la segmentation du marché du travail et les contrastes entre les régions du Sud et de Nord de la Grande-Bretagne, où l'emploi fait cruellement défaut, sont persistants. L'article développe les théories et les concepts à l'origine du programme, puis discute les méthodes d'évaluation utilisées par les chercheurs britanniques.*

Admiré pour son faible taux de chômage, le Royaume-Uni de Tony Blair constitue un « modèle », dont beaucoup font l'éloge en Europe (LE BOUCHER, 2003). Parmi les explications avancées de ce succès, figurent les politiques d'emploi, les *New Deals*, « Nouvelles donnes », et en particulier la politique d'emploi pour les jeunes. Lancé en avril 1998, le *New Deal for Young People* (NDYP) s'adresse aux jeunes âgés de 16 à 25 ans, qui sont au chômage depuis six mois. Ce programme doit les aider à surmonter les barrières qu'ils peuvent rencontrer sur le marché du travail. Il a constitué une des mesures phare de la première législature travailliste en Grande-Bretagne. De nombreux centres de recherche furent très rapidement impliqués dans son évaluation (HASLUCK, 2000). Leurs premiers résultats, disponibles peu de temps après le lancement national du NDYP, restaient bien sûr provisoires : ils méritaient d'être complétés par des analyses sur plus longue période, que les chercheurs britanniques ont récemment publiées. Six ans après la mise en œuvre du programme, l'heure est désormais au bilan outre-Manche.

Évaluer nécessite de connaître les objectifs du programme pour savoir si les effets observés correspondent aux effets attendus. La première partie de cet article dévoile ainsi les théories, concepts et croyances, d'origines diverses, qui ont pu soutenir l'action du gouvernement en matière d'emploi. Quoi qu'on en pense, il convient de prendre au mot ces référentiels de l'action publique pour évaluer le NDYP. C'est en gardant à l'esprit ces objectifs, implicites ou explicites, que nous passerons ensuite

en revue les études britanniques qui ont tenté d'estimer l'impact du programme sur les trajectoires des bénéficiaires et sur l'ensemble de l'économie. Dans ce champ, comme dans d'autres, les résultats sont, en partie, dépendants des méthodes d'évaluation retenues. Nous serons donc amenés à discuter la pertinence des choix méthodologiques de chercheurs britanniques.

### **Le *New Deal for Young People* : des origines diverses**

#### **Un programme emblématique du *Welfare to Work...***

Le NDYP se présente comme une combinaison d'aide à la recherche d'emploi personnalisée, de sanctions et de mesures visant à favoriser l'employabilité par la formation ou des expériences de travail. Après six mois de chômage, les jeunes doivent participer au *Gateway* et discuter avec leur *New Deal Personal Advisor* (NDPA, voir encadré 1), un conseiller personnel qui fournit essentiellement des informations sur les offres d'emploi, des conseils pratiques sur la recherche d'emploi, des bilans de compétences et des explications sur le fonctionnement du NDYP. Les jeunes en grande difficulté peuvent en outre bénéficier des services d'aide sociale pour faire face à des problèmes dans de nombreux domaines (logement, santé, endettement).

(\*) MATISSE, Université Paris 1 – CNRS (davoine.lucie@wanadoo.fr). Cet article s'inscrit dans le cadre d'une thèse, en cours, et dans le prolongement d'un mémoire de DEA (Davoine, 2003). L'auteur souhaite remercier Christine Erhel (MATISSE, Université Paris 1) et Florence Lefresne (IRES) pour leurs conseils.

## Encadré 1

**Glossaire du NDYP**

Sigle	Signification et traduction
ETF	<i>Environmental Task-Force</i> (Equipe chargée de projets touchant à l'environnement)
FTET	<i>Full-Time Education and Training</i> (Etudes ou formation à temps plein)
IFS	<i>Institute for Fiscal Studies</i> (Institut d'études fiscales)
JSA	<i>Jobseeker's Allowance</i> (Allocation de recherche d'emploi)
LEC	<i>Local Enterprise Council</i> (Conseil chargé de la formation professionnelle en Ecosse)
NDPA	<i>New Deal Personal Advisor</i> (Conseiller personnel dans le cadre du New Deal)
NDYP	<i>New Deal for Young People</i> (Nouvelle Donne pour les jeunes)
NIESR	<i>National Institute of Economics and Social Research</i> (Institut national de recherches économiques et sociales)
NVQ	<i>National Vocational Qualification</i> (Certification nationale des qualifications professionnelles)
PSI	<i>Policy Studies Institute</i> (Institut d'études des politiques)
SE	<i>Subsidised Employment</i> (Emploi subventionné)
TEC	<i>Training Enterprise Council</i> (Conseil chargé de la formation professionnelle)
TUC	<i>Trade Union Congress</i> (Confédération syndicale)
VS	<i>Voluntary Sector</i> (Bénévolat)

Si le jeune chômeur n'a pas trouvé d'emploi non subventionné au terme des quatre mois dans le *Gateway*, il se voit proposer quatre possibilités ou «options» :

- un emploi subventionné dans une entreprise du secteur privé dit *Subsidised Employment* (SE)
- un stage dans une organisation bénévole dit *Voluntary Sector* (VS)
- un stage dans une équipe chargée de projets touchant à l'environnement dit *Environment Task Force* (ETF)
- une formation à plein temps dite *Full-Time Education and Training* (FTET).

Les trois premières options peuvent durer six mois, la dernière un an. Lorsqu'il entre dans les trois dernières options, le jeune continue à percevoir l'allocation de recherche d'emploi à laquelle s'ajoute une rémunération forfaitaire de 15 Livres par semaine pour un travail dans le *Voluntary Sector* ou l'*Environment Task Force*. L'entreprise du secteur privé est chargée de rémunérer le jeune, mais elle reçoit une subvention de 60 Livres par semaine et de 750 Livres pour la formation pendant les six mois. Le jeune peut en effet bénéficier d'une journée de formation par semaine. Toutes les options doivent déboucher sur une qualification reconnue par le système *National Vocational Qualification* (NVQ). Si le jeune n'a pas trouvé d'emploi au terme de l'option, il peut entrer dans une période dite *Follow-Through* où il reçoit de nouveau une aide intensive

du NDPA en vue de trouver un emploi ou de participer à une option.

Les jeunes qui refusent de participer au programme, qui ne se rendent pas aux entretiens pendant le *Gateway* ou qui ne veulent pas participer à l'option proposée se voient retirer leur allocation chômage pendant une période de deux semaines ; la deuxième sanction se traduit par un retrait de quatre semaines et les suivantes par un retrait de vingt-six semaines. Pour Gordon Brown, Chancelier de l'échiquier, « *il n'y a pas de cinquième option qui consisterait à rester chez soi en percevant les allocations* » (1). A la fin des années 1990, beaucoup s'inquiétaient de la proportion de jeunes qui n'étaient ni à l'école, ni en emploi : ils correspondaient à 8 % des jeunes au Royaume-Uni en 1997, mais à 2 % en 1984. En 1997, cette proportion était de 6 % aux États-Unis, de 4 % en Allemagne, de 3 % en France et de 9 % en Italie (BLANCHFLOWER, FREEMAN, 2000). L'idée que les jeunes britanniques ne seraient pas incités à travailler a fait son chemin et le gouvernement travailliste a repris à son compte la peur d'une «trappe à inactivité», qui reste à démontrer, mais qui justifie l'existence de sanctions. Ces dernières semblent d'autant plus acceptables aux yeux des britanniques que le Premier ministre inscrit le NDYP dans une logique «donnant-donnant», où « *l'État se doit d'offrir des opportunités aux jeunes mais ceux-ci ont, en retour, l'obligation de les saisir* » (2). En d'autres termes, il manie la carotte et le bâton. Le

(1) Budget speech, cité par PECK (1998).

(2) Discours de Tony Blair au Aylesbury Estate, Southwark, 2 juin 1997, cité par PECK (1998).

NDYP fut le seul programme travailliste contraignant dès son origine, mais il offre plus d'options que les autres dispositifs, les *New Deals* pour les parents isolés, les plus de 50 ans ou les chômeurs de longue durée. Ainsi, plus que d'autres mesures, le NDYP concrétise la logique du *Welfare to Work*, du moins celle qui transparait à travers les discours de Tony Blair. L'État-Providence (*welfare*) doit inciter à garder ou reprendre un emploi (*to work*). Ce programme s'inscrit dans le cadre des réformes qui visent à « activer » le système d'indemnisation et à « rendre le travail payant » et suit ainsi les recommandations de l'OCDE (2000). La progression d'un impôt négatif pour les familles dont un des membres travaille (*Working Families Tax Credit*) constitue un volet tout aussi important du *Welfare to Work*.

### ... qui vise à terme la diminution du taux de chômage d'équilibre

Les programmes travaillistes s'inspirent des idées développées par le sociologue Anthony GIDDENS, défenseur d'une « Troisième voie » entre la social-démocratie traditionnelle et le libéralisme (GIDDENS et BLAIR, 2002). Une réflexion proprement économique a aussi pu servir de caution au programme. Richard LAYARD, un des pères du modèle *Wage Setting / Price Setting* (WS/PS), fut en effet nommé conseiller économique au Ministère de l'Emploi et de l'Éducation moins de deux mois après la victoire électorale des travaillistes (BARBIER, 1997). Le modèle WS/PS (LAYARD et NICKELL, 1986) vise à déterminer le taux de chômage d'équilibre dans un cadre de concurrence imparfaite en introduisant le rôle des institutions du marché du travail, en particulier les allocations chômage et les syndicats, tenus pour responsables de salaires élevés, qui dissuaderaient les employeurs d'embaucher des chômeurs (3). Dans ses articles publiés en 1996 et 1997, R. LAYARD soutient que les jeunes chômeurs et les chômeurs de longue durée, sans compétence, ni motivation, ne sont pas assez « compétitifs » sur le marché du travail. En d'autres termes, ils ne sont pas des *outsiders* très inquiétants pour les *insiders*, les salariés en place, défendus par les syndicats. Dans ce schéma, le NDYP viserait à rendre les chômeurs plus « employables » aux yeux des employeurs et plus « dangereux » pour les *insiders* qui seraient incités à diminuer leurs prétentions salariales. Le NDYP pourrait ainsi permettre une expansion de l'économie sans pression inflationniste. LAYARD (1996) soutient en outre que les effets de substitution et d'aubaine que peuvent engendrer les politiques de l'emploi ne sont pas un problème majeur : elles touchent des salariés qui peuvent retrouver facilement un emploi, alors que les politiques bénéficient à des chômeurs de longue durée. Le NDYP serait donc une mesure contre sélective,

qui vise à réarranger la file d'attente et à favoriser le « *turn-over* », mais cette mesure peut avoir une influence indirecte sur le volume de l'emploi, *via* une pression à la baisse sur les salaires.

Les membres du gouvernement travailliste évoquent rarement ces enchaînements macroéconomiques pour promouvoir leur programme, ni les arguments, plus classiques, de l'intérêt présumé d'un marché du travail flexible. Ils inscrivent néanmoins le NDYP dans un horizon où l'emploi est instable. En février 1998, lors d'une conférence du G8 sur l'emploi, M. Blunket, Ministre de l'emploi et de l'éducation d'alors, a expliqué à ses collègues que le NDYP avait pour but de « *préparer les individus à s'adapter aux nouvelles circonstances, à accepter le défi technologique, à se former tout au long de leur vie car les gens peuvent changer de travail six, sept, huit fois au cours de leur carrière* » (4). La « Troisième Voie » n'entend pas peser sur la nature des emplois offerts et les perspectives d'avenir qu'offre le marché (GAZIER, 2003).

### Une nouvelle stratégie pour le Royaume-Uni ?

La « Troisième Voie » se présente comme un « *renouveau de la social-démocratie* », une réponse novatrice aux problèmes contemporains. Les politiques d'emploi britanniques affichent d'ailleurs leur nouveauté jusque dans leur nom : « *New Deal* ». Il est vrai que certains éléments du NDYP n'existaient pas dans les précédents programmes, à notre connaissance du moins : le NDPA (conseiller personnel), la possibilité d'une formation à temps plein pendant un an et la période de *Follow-Through*.

Le NDYP ressemble néanmoins à un assemblage de mesures anciennes. L'option « *Emploi subventionné* » (SE) s'inscrit dans la lignée des stages dans le secteur marchand qui se sont développés au cours des années 1980, au détriment de l'apprentissage (RYAN, 2001), dans le cadre d'un « *démantèlement des marchés professionnels au Royaume-Uni* » et dans « *une logique de flexibilisation du salaire direct des jeunes* » (LEFRESNE, 2001). Ces stages étaient déjà assortis de périodes de formation et de subvention pour l'employeur. L'option SE ressemble en particulier au *Youth Training Scheme*, créé en 1983 et destiné aux jeunes de 16 à 18 ans, mais aussi au programme *Employment Training*, mis en place en 1988 et ouvert aux jeunes de 18 à 24 ans qui ont connu six mois à un an de chômage et aux adultes qui ont connu deux ans de chômage. Quant aux options dans le secteur non marchand, elles ne sont pas complètement nouvelles dans le modèle britannique des politiques d'emploi : les gouvernements conservateurs eurent aussi recours au secteur non

(3) Pour une présentation critique : voir ERHEL, ZAJDELA (2003).

(4) Cité par DE BEER, 1998

marchand, essentiellement à travers le *Community Programme*.

L'aspect contraignant du *New Deal* s'inscrit dans la lignée des réformes de 1986 et de 1996 qui ont instauré un contrôle renforcé des chômeurs et une participation obligatoire à certains programmes. Le *Welfare to work* s'inspire du *Workfare* apparu dans les années 1980, même si ce terme est rejeté par les conservateurs pour qui l'État ne peut jouer le rôle de l'employeur en dernier ressort (LEFRESNE, 1998). Le programme NDYP a ainsi retenu de nombreux éléments de programmes plus anciens et s'appuie sur les réformes libérales des précédents gouvernements : *Job Seeker's Allowance*, mais aussi *Training Enterprise Council* (TEC) et *Local Enterprise Council* (LEC) en Écosse, des sociétés chargées d'animer un marché local de la formation professionnelle. Cette mise en perspective historique du NDYP conforte les thèses de MALIÈRE (1998) et de DIXON (2002) pour qui Tony Blair est un « digne héritier » de Mme Thatcher. Quelques inflexions méritent toutefois d'être soulignées. Les TECs et LECs ont été remplacés en 2001 par les *Local Learning and Skills Councils* chargés de mettre en œuvre les instructions du conseil central responsable du financement et des orientations en matière de formation. Le gouvernement travailliste veut ainsi rompre avec la logique « marchande » et « décentralisatrice » des gouvernements conservateurs. Il a par ailleurs tenu à impliquer les syndicats chargés de vérifier que les employeurs respectent leurs engagements. Il s'agit d'une « sollicitation nouvelle » (LEFRESNE, 2001) dans la mesure où le *Trades Union Congress* (TUC) avait été écarté de la mise en œuvre des politiques d'emploi sous la période conservatrice.

En définitive, la logique du NDYP reste celle d'une insertion rapide et contrainte sur un marché du travail flexible. Il s'agit d'une politique axée sur l'offre de travail, dans la tradition du modèle britannique des politiques d'emploi (LEFRESNE, 1998). Mais sa légitimité provient aussi de la convergence de différents référentiels de l'action publique, apparus dans les années 1980 et parmi lesquels se trouvent les articles et ouvrages de R. LAYARD et A. GIDDENS. La pertinence de telles théories peut désormais se mesurer à travers les succès et les échecs du NDYP.

## **L'impact du NDYP sur les trajectoires des bénéficiaires**

Le gouvernement s'était engagé à aider 250 000 jeunes à trouver un emploi grâce au NDYP pendant la première législature. Le nombre de jeunes ayant trouvé un emploi après le NDYP a permis d'affirmer que l'objectif fixé par le gouvernement était atteint. A la fin de mars 2004, 1 123 930 jeunes sont entrés dans le NDYP et 1 034 460 l'ont quitté. Parmi

ceux-ci, 38% ont trouvé un emploi non-subsidonné (TUC, 2004). Pour 30% des bénéficiaires, les services sociaux et statistiques ne connaissent pas l'issue du NDYP. Un rapport commandé par le Service de l'emploi, qui s'inquiétait de ce dernier chiffre, souligne néanmoins qu'une partie des jeunes dont on perd la trace sont en emploi (COLLINS *et al.*, 1999). Le taux de retour en emploi donné par ces statistiques « brutes » ne peut toutefois être entièrement attribué au NDYP. Des bénéficiaires auraient pu retrouver un emploi sans l'aide du NDYP. L'OCDE (1998) craignait d'ailleurs des effets d'aubaine au moment du lancement du programme : à la fin des années 1990, au Royaume-Uni, environ 75% des jeunes ayant connu six mois de chômage trouvent un travail dans les douze mois qui suivent. Il convient donc de déterminer l'effet net de la mesure sur les trajectoires des bénéficiaires. Il s'agit, en d'autres termes, de comparer la trajectoire effective des participants à leur situation s'ils n'avaient pas participé au NDYP. Ce « contre-factuel », ce qui est contraire aux faits, n'est pas observable, mais diverses méthodes tentent de palier ce problème. De la même manière, l'évaluation macroéconomique nécessite de démêler l'ensemble des facteurs qui ont pu concourir à la diminution du chômage : le taux de chômage des jeunes est passé de 12.3% en 1998 à 10.5% en 2001 (OCDE, 2002). Cette diminution de deux points n'est peut-être pas le seul fait du NDYP, mais peut aussi s'expliquer par l'amélioration de la conjoncture... ou la hausse de l'inactivité. Il faut savoir que le taux d'activité a lui aussi diminué pendant cette période : 69.5% en 1998 et 61.1% en 2001 (OCDE, 2002). Face à ces données, l'évaluation tente de ne pas attribuer à tort un effet au NDYP. Notre approche consistera, pour cela, à tirer parti de la diversité des indicateurs et des méthodes d'évaluation (voir encadré 2).

### **Des trajectoires précaires à la sortie des dispositifs**

De nombreux travaux ont tenté d'évaluer les politiques actives de l'emploi en estimant une fonction de *matching*, qui rend compte de la qualité de l'appariement entre l'offre et la demande de travail. Dans une telle modélisation, le flux de sortie du chômage dépend du taux d'emploi vacant, du taux de chômage et de l'intensité des politiques actives, au niveau national ou local. Les estimations de RILEY et YOUNG (2001a), deux économistes du *National Institute of Economic and Social Research* (NIESR) se placent dans ce cadre d'analyse. Parmi les variables explicatives de la fonction de *matching*, ils introduisent, outre la situation du marché du travail local et national, une variable qui rend compte de l'intensité du NDYP au niveau local. Elle est calculée à partir de la part de bénéficiaires du NDYP parmi les chômeurs de la région, cette part étant multipliée par « l'intensité des entretiens », égale au nombre moyen de jours où les individus se sont entretenus avec leur

Encadré 2

**Récapitulatif des méthodes d'évaluation du NDYP**

Le principe	Type de données	Références
Estimation d'une <b>fonction de matching</b> : le flux de sortie du chômage dépend du taux d'emploi vacant, du taux de chômage et de l'intensité du NDYP.	Données régionales et mensuelles, soit au total 5605 observations.	RILEY et YOUNG (2001a)
Impact dans le cadre d'une <b>modélisation macroéconomique</b> , notamment de type WS/PS	Données agrégées de 1972 à 2000 pour l'estimation de WS.	RILEY et YOUNG (2001b)
<b>Méthode de différence de différences</b> : il suffit de calculer la différence entre le taux de sortie avant et après l'introduction du NDYP pour le groupe éligible et pour le groupe de contrôle. L'impact du NDYP correspond à la différence entre ces deux différences.	Un panel de chômeurs appelé <i>Juvos Cohort</i> . Données jusqu'en 2001.	WILKINSON (2003)
La <b>méthode de l'estimation par appariement sur le score de propension</b> . Il s'agit d'apparier les individus du groupe de traitement et du groupe de contrôle, sur le « score de propension », c'est-à-dire sur la base de la probabilité estimée de participation suivant les caractéristiques observées. Il suffit ensuite de comparer les gains.	Données administratives individuelles, qui peuvent être complétées par un questionnaire.	DORSETT (2001); BONJOUR <i>et al.</i> (2001)
Une <b>combinaison de la double différence et de l'appariement</b> : l'estimateur de « différence de différences » peut être combiné avec une méthode d'appariement linéaire, des méthodes d'appariement non-linéaires et une méthode d'appariement sur propension de score.	Juvos Cohort jusqu'en 1999 et New Deal Evaluation database.	BLUNDELL <i>et al.</i> (2001)
Une <b>combinaison de la double différence et de l'estimation d'un modèle de durée à risques concurrents</b> : pour le groupe de contrôle et pour le groupe éligible, estimation de la durée passée au chômage conditionnellement au temps déjà passé au chômage, pour de multiples destinations.	Juvos Cohort jusqu'en 2001.	McVICAR et PODIVINSKY (2003)
Au printemps 1999, 6010 participants furent interrogés en « face-à-face » près de 6 mois après leur entrée dans le dispositif, à partir d'un questionnaire prédéfini et constitué en majorité de questions fermées. Ces mêmes participants furent sollicités pour un deuxième entretien un an plus tard, mais seuls 3 391 entretiens constituent la deuxième vague. Ces deux enquêtes se prêtent à des analyses statistiques où la <b>représentativité de l'échantillon</b> est assurée, et elles ont donné lieu à deux rapports, un pour chaque vague. Ce panel fut complété par deux enquêtes similaires auprès de jeunes écossais.		BRYSON <i>et al.</i> (2000); BONJOUR <i>et al.</i> (2001); BONJOUR <i>et al.</i> (2002)
Les entretiens approfondis ont notamment impliqué des chercheurs du National Center for Social Research. Leurs analyses ont donné lieu à de nombreux rapports. En mars 2001, date de leur dernier rapport, 336 jeunes avaient été interrogés dans le cadre d'entretiens individuels (220) ou de groupes de discussions (116) et 50 le furent à trois ou quatre occasions pour introduire une dimension longitudinale. Les chercheurs soulignent toutefois que cet échantillon n'a pas été constitué pour assurer une certaine représentativité (entre autres: LEGARD <i>et al.</i> , 1999, O'CONNOR <i>et al.</i> , 2001). Pour évaluer l'impact des sanctions, une recherche complémentaire a nécessité 97 entretiens: 24 entretiens avec des chômeurs sanctionnés, 23 avec leur NDPA (un avait sanctionné deux jeunes) et 6 avec des <i>Option Providers</i> (CANDY <i>et al.</i> , 2001). A cela, s'ajoutent des études de cas au niveau local pour étudier la mise en œuvre du programme (THE TAVISTOCK INSTITUTE, 1999).		CANDY <i>et al.</i> (2001); LEGARD <i>et al.</i> (1999); O'CONNOR <i>et al.</i> (2000), THE TAVISTOCK INSTITUTE (1999)

NDPA divisé par le nombre moyen de jours passés dans le programme. Les équations sont estimées pour différentes tranches d'âge et différentes durées du chômage. L'estimation d'une fonction de *matching* ou de flux de sortie de chômage est souvent utilisée dans le cadre de comparaisons internationales, à partir de données nationales agrégées et annuelles. Le nombre d'observations est alors

plus limité, ce qui met en doute la fiabilité économique des résultats (5). L'utilisation de données régionales et mensuelles permet à RILEY et YOUNG (2001a) d'échapper à cette critique: leur estimation est basée sur 105 observations régionales pour une période de 59 mois, s'étalant d'avril 1995 à février 2000, soit au total 5605 observations.

(5) Voir ERHEL (1998).

D'après ces estimations, le NDYP a certes un impact sur le taux de sortie du chômage vers tout type de « destinations », mais son impact sur le taux de sortie du chômage vers l'emploi (subventionné ou non) n'est pas aussi important et significatif. Son impact sur le taux de sortie vers l'emploi « normal » est encore plus faible. Une partie des bénéficiaires se dirigent ainsi vers des emplois subventionnés ou vers l'inactivité. RILEY et YOUNG (2001a) utilisent par ailleurs la même méthode pour estimer l'impact du NDYP sur le flux d'entrée au chômage : ce flux aurait augmenté sous l'effet du NDYP, en partie par le retour au chômage des jeunes qui ont participé à une option. Le NDYP diminuerait donc le chômage de long terme, mais augmenterait le chômage de court terme.

L'évaluation du NDYP a aussi impliqué l'*Institute for Fiscal Studies* (IFS). La méthode d'estimation de VAN REENEN (2001) et BLUNDELL *et al.* (2001), chercheurs à l'IFS, est appelée « estimateur par différence de différences ». Elle consiste à calculer la différence entre le taux de sortie avant et après l'introduction du NDYP pour le groupe éligible et pour le groupe de contrôle. L'impact du NDYP correspond à la différence entre ces deux différences (*difference-in-differences estimator*). Cette méthode contourne les problèmes que pouvaient constituer un biais de sélection (contrairement à une simple comparaison entre les participants et ceux qui n'y participent pas) ou un changement historique (contrairement à une simple comparaison de la situation du groupe éligible avant et après l'introduction du programme). Elle suppose en revanche que le « groupe de traitement », le groupe éligible au NDYP, et le « groupe de contrôle », constitué d'individus qui n'ont pas suivi le NDYP, sont affectés de la même manière par les changements historiques. Le biais de sélection doit rester invariant pendant la période où le programme est évalué (6).

Les chercheurs ont tenté d'estimer l'effet net de la mesure, à partir de données individuelles, un panel de chômeurs intitulé *JUVOS Cohort*. Ce panel, extrait d'une base de données exhaustives, le *Joint Unemployment and Vacancies Operating System* (*JUVOS*) correspond à 5% de la population qui demande les allocations chômage, soit 20 000 jeunes entre 1991 et 1993 et moins de 10 000 entre 1997 et 1998, le groupe de comparaison étant souvent moins important. BLUNDELL *et al.* (2001) ont constitué deux groupes de contrôle : les jeunes qui ne sont pas dans les *pathfinder areas* au moment de l'expérimentation et, à partir du lancement national du programme, les groupes d'âge qui ne sont pas touchés par la mesure. Les effets de substitution dont pourraient être victimes ces groupes d'âge risquent toutefois de surestimer l'impact du NDYP. La première méthode est aussi sujette à critique : il

est difficile d'extrapoler les résultats dans les *pathfinders areas* à l'ensemble du territoire. De fait, l'impact du NDYP est deux fois plus élevé avec la première méthode (BLUNDELL *et al.*, 2001).

D'après les estimations de BLUNDELL *et al.* (2001), l'impact du NDYP sur le flux de sortie du chômage vers l'emploi au bout de 4 mois de participation au *Gateway*, serait de 5 points sur un flux de 26% avant l'introduction du programme. En d'autres termes, les jeunes ont 20% (7) de chances supplémentaires de trouver un emploi depuis l'introduction du NDYP. Sur ces cinq points, quatre seraient dus à l'option SE. Les auteurs ne se contentent pas de ce résultat et soulèvent, à juste titre, la question de la qualité des emplois trouvés. Pour cela, ils estiment les sorties vers les emplois qui durent plus de 13 semaines et retiennent ainsi la définition officielle de l'emploi « durable » (*sustained job*). Le NDYP augmenterait de 4.5 points ce flux de sortie.

L'évaluation de WILKINSON (2003), chercheur au *Policy Studies Institute* (PSI) ajoute toutefois un bémol, en conservant la même méthode, l'estimateur de « différence de différences », mais en l'appliquant à des données sur plus longue période. Il utilise en effet les données de la *JUVOS Cohort* jusqu'en février 2001, soit 32 mois après le lancement national du programme, ce qui permet de suivre les jeunes 21 mois après leur sortie du *Gateway*. En d'autres termes, il ne se contente pas de la définition officielle de l'emploi « durable ». Il met ainsi en évidence un effet « tourniquet » : l'impact du *New Deal* sur la probabilité d'être au chômage s'estompe au bout d'un an. Ses estimations sont éloquentes. Six mois après l'entrée dans le NDYP, le chômage des hommes aurait été réduit de près de 30 000 et celui des femmes de près de 9 000. Cet impact correspond en partie au mouvement du *Gateway* vers les options. Douze mois après l'entrée dans le NDYP, le chômage diminue de 20 000 pour les hommes et de 8 000 pour les femmes. A cette date, les jeunes ont pu quitter les options et demander la JSA pendant la période de *Follow-Through*. Dix-huit mois après, la réduction est de 10 000 pour les hommes et de 5 000 pour les femmes. Une partie des jeunes qui participent au NDYP conservent des trajectoires précaires, avec des périodes de chômage récurrentes.

McVICAR et PODIVINSKY (2003a) adoptent aussi une perspective longitudinale en utilisant les données de la *Juvos Cohort* jusqu'en 2001. Ils combinent la différence de différences à un modèle de durée à risques concurrents : ils supposent que le temps passé au chômage influence la probabilité de quitter le chômage pour différentes destinations. Ils estiment ainsi que l'effet du NDYP sur la sortie vers la formation est plus important que son effet sur la

(6) Les méthodes utilisées par BLUNDELL *et al.* (2001) sont plus complexes, mais basées sur le même principe. L'estimateur de « différence de différences » est combiné avec des méthodes d'appariement.

(7)  $5/26=0.19$

sortie vers l'emploi. Mais rien ne permet de prouver que ces mesures de formation favorisent l'employabilité, mesurée en termes de chance d'échapper au chômage ou de durée de la prochaine période de chômage. Le NDYP ne semble pas améliorer l'emploi soutenable des jeunes.

Outre les résultats des techniques économétriques qui tentent d'estimer l'impact du NDYP sur les trajectoires des jeunes, l'évaluation peut tenir compte de l'opinion des bénéficiaires et de leur bien-être immédiat (PITCHER, 2002). D'après l'exploitation d'un panel de 6000 participants, deux tiers des jeunes enquêtés pensaient que le NDYP était utile (BRYSON *et al.*, 2000). Le programme peut-être considéré comme un succès s'il engendre une participation accrue à la vie sociale et une plus grande confiance en soi, sans atteindre immédiatement l'objectif de retour à l'emploi. Les indicateurs subjectifs doivent néanmoins être pris avec précaution : les bénéficiaires peuvent éprouver des difficultés à imaginer le « contrefactuel », leur situation sans intervention ou bien « adapter leurs préférences » à leur situation actuelle. Ils peuvent dès lors faire preuve d'optimisme. Six mois après leur entrée dans le NDYP, ils pouvaient par ailleurs manquer de recul. Interrogés un an plus tard, ces mêmes jeunes sont moins optimistes : 58 % estimaient que le temps passé dans le NDYP était utile, contre 66 % lors de la première vague (BONJOUR *et al.*, 2002). La parole des bénéficiaires vient ainsi conforter les études plus quantitatives. Ces dernières ont démontré que le NDYP pouvait combattre le chômage de long-terme, mais ne protégeait pas les bénéficiaires de trajectoires précaires. Les bénéficiaires semblent en prendre conscience dans la mesure où ils sont de moins en moins optimistes.

La précarité des emplois trouvés par les bénéficiaires ne remet pas fondamentalement en cause le NDYP, qui s'inscrit, nous l'avons déjà dit, dans une logique de marché du travail flexible. Les prochains résultats ébranlent en revanche la légitimité de la stratégie du gouvernement travailliste.

**La « mécanique du tri redoublé »**

Le programme devait donner une chance égale à tous les participants et donc réduire les inégalités au sein de la population active. Cet objectif, souvent affiché, était rarement atteint par les politiques d'emploi jusqu'à présent. Les évaluations montrent que ces politiques ont des résultats différenciés selon les publics ; elles constituent une « mécanique du tri redoublé » (GAZIER, 2003). Le NDYP n'échappe pas à cette règle. Trois indicateurs permettent de rendre compte de cette mécanique : la sélectivité à l'entrée dans les options, leurs résultats différents et leur « popularité » inégale.

La probabilité d'obtenir un emploi subventionné dans le secteur marchand est plus élevée pour les jeunes plus favorisés à l'entrée du programme.

A l'inverse, les plus défavorisés se retrouvent plus fréquemment dans l'option ETF (DORSETT, 2001). Or les options n'offrent pas un égal accès à l'emploi. Les options dans le secteur non marchand débouchent plus rarement sur un emploi : parmi les participants à l'option ETF, 30.6% trouvent un emploi pendant ou à la sortie de l'option alors qu'ils sont 56.9% dans ce cas parmi les participants à l'option SE (voir tableau 1).

Tableau 1

**La performance inégale des options  
Proportion de jeunes qui obtiennent un emploi  
non subventionné à différents stades du NDYP**

Avant le premier entretien	33,2%
Pendant le Gateway, après un entretien au moins	44,1%
Pendant ou à la fin d'une option	42,6%
dont : Emploi subventionné (SE)	56,9%
dont : Education à plein temps (FTET)	32,8%
dont : Stage dans le secteur bénévole (VS)	37,8%
dont : « Task Force » environnemental (ETF)	36,9%
Follow-Through	30,6%

Source : Briefing document issued 27 August 2002, Trade Union Congress

Il se peut néanmoins que les options FTET, VS et ETF soient plus adaptées à des publics en grande difficulté. La question est donc de savoir si chaque option offre des chances égales d'accès à l'emploi quel que soit le public. La sélection à l'entrée des options rend difficile une mesure de l'efficacité de chaque option « toutes choses égales par ailleurs ». La méthode de l'estimation par appariement permet d'éliminer ce biais de sélection, lié à une hétérogénéité observable. Elle présuppose toutefois qu'il n'y a aucun biais de sélection basé sur une hétérogénéité non observable.

La méthode d'appariement sur le score de propension est utilisée, entre autres, par DORSETT (2001), chercheur au PSI, et ses résultats confirment l'hypothèse d'une « mécanique du tri redoublé » : toutes choses égales par ailleurs, le taux de sortie du chômage reste près de 20 points plus élevé pour ceux qui participent à l'option SE, par rapport à ceux qui ont participé à une autre option. Cette estimation plus sophistiquée diminue l'effet apparent de l'option SE de près de 5 points (quand on le compare, par exemple, à l'option FTET). Cette différence n'est pas surprenante : la méthode d'appariement tient compte du fait que les jeunes entrés dans l'option SE sont plus favorisés. Cette méthode donne ainsi une indication de l'opportunité de chaque option pour chaque groupe. La méthode de DORSETT (2001), appliquée sur des données exhaustives, fut aussi utilisée sur un échantillon de plus de 3000 individus, constitué dans le cadre d'une enquête. Les résultats de ces estimations (BONJOUR *et al.*, 2001) tendent aussi à prouver que les bénéfices potentiels associés à l'option SE sont généra-

### Les méthodes d'appariement

Dans le cadre de l'évaluation de l'efficacité des options, la méthode d'appariement simple consisterait à associer à chaque individu participant à une option un individu (ou un échantillon d'individus) participant à une autre option et dont les caractéristiques « observées » sont identiques. Il est toutefois difficile de trouver pour chaque individu un individu ayant les mêmes caractéristiques, mais participant à une autre option. La méthode d'appariement sur le « score de propension » (*propensity score matching*) apparie les individus sur le score de propension, c'est-à-dire sur la base de la probabilité estimée de participation à une option en fonction des caractéristiques *observées* (âge, niveau de formation, récurrence du chômage, etc.). Cette estimation peut prendre la forme d'une série de modèles logit ou probit ou bien encore d'un seul modèle multinomial. Ce score constitue un résumé, en une seule dimension, de la liste des variables retenues dans la méthode d'appariement simple.

L'estimation par appariement consiste ensuite à comparer les indicateurs de résultat pour chaque appariement, en supposant que la différence correspond au gain engendré par le programme pour cette observation. Le résultat retenu par DORSETT (2001) est la demande, ou non, de l'allocation chômage. L'estimation du gain de chaque option correspond à la moyenne de ces gains « individuels », calculée à partir de divers procédés de pondération. L'estimateur peut être amélioré en utilisant une moyenne pondérée des gains des voisins les plus proches, au lieu de se contenter d'un appariement entre deux individus. C'est plus souvent cette solution qui est retenue (BRODATY *et al.*, 2004).

La méthode d'appariement sur score de propension revient, en quelque sorte, à faire l'hypothèse que les caractéristiques inobservables (motivation, etc.) sont corrélées à la propension à participer au programme. D'autres modèles sont toutefois plus adaptés quand on soupçonne l'existence de variables inobservables.

lement importants pour ceux qui ne sont pas dans cette option. La description plus fine des difficultés rencontrées par les jeunes, grâce à l'enquête, aboutit toutefois à un résultat discordant : d'après BONJOUR *et al.* (2001), l'emploi subventionné ne serait pas la panacée pour les jeunes en très grande difficulté (*multiply disadvantaged*). Ces derniers n'auraient pas eu plus de chances de trouver un emploi s'ils avaient participé à l'option SE. L'option FTET les aiderait davantage à sortir du chômage. Il n'en reste pas moins vrai que l'option SE est plus efficace pour une majorité de bénéficiaires, alors qu'elle accueille moins d'un quart des participants aux options. Ce résultat est d'ailleurs conforme aux travaux antérieurs de MARTIN (2000) qui laissaient penser que les emplois aidés dans le secteur non-marchand sont moins efficaces que les stages dans le secteur privé ou les formations.

Les options dans le secteur non marchand sont non seulement les options les moins efficaces, mais aussi les moins populaires. Certes 70 % des jeunes ont obtenu l'option qu'ils voulaient réellement, mais les disparités entre les participants de chaque option sont importantes : 82 % des participants à l'option FTET ont obtenu celle qu'ils voulaient, 64 % pour l'option SE, 59 % pour l'option VS et 46 % pour

l'option ETF (BRYSON *et al.*, 2000). De même, 9 jeunes sur dix sont satisfaits de leur option, mais le « taux de satisfaction » est plus élevé dans l'option SE et moins élevé dans l'option ETF. Les travailleurs sociaux considèrent d'ailleurs l'option ETF comme l'« option de dernier ressort » (HASLUCK, 2000).

Il ne faut dès lors pas s'étonner que les sanctions touchent plus souvent des jeunes qui devaient participer aux options du secteur non marchand : près de 44 % des jeunes sanctionnés l'ont été parce qu'ils ne voulaient pas participer à l'option ETF (voir tableau 2). Or les jeunes en grande difficulté se voient plus souvent orientés vers les options du secteur non marchand. L'évaluation de BONJOUR *et al.* (2001) démontre d'ailleurs que les jeunes défavorisés ont plus de risque d'être sanctionnés que les autres participants au NDYP. Le dispositif apparaît donc inégalitaire : les sanctions touchent, au sein du programme, les jeunes les plus défavorisés, à qui les services de l'emploi proposent des options moins populaires qui débouchent rarement sur un emploi et qui ne sont pas toujours adaptées à leurs propres difficultés. Les études statistiques et les enquêtes qui donnent la parole aux bénéficiaires et acteurs du programme confirment ainsi l'hypothèse d'une « mécanique du tri redoublé ».

Tableau 2  
Un régime de sanctions inégal

	Proportion des jeunes sanctionnés	Proportion de participants aux options
Emploi subventionné	7 %	17 %
Education à plein temps	23 %	21 %
Stage dans le secteur bénévole	26 %	23 %
« Task Force » environnemental	44 %	40 %
<b>Total</b>	100 %	100 %

Source : Briefing document issued 27 August 2002, Trade Union Congress



### Les sanctions sont-elles efficaces?

L'évaluation de l'impact des sanctions nécessite de distinguer l'effet *ex-ante* de la sanction potentielle, à travers la crédibilité de la menace, l'autre après, auprès des jeunes sanctionnés, qui représentent 2% des participants au programme. Pour palier la rareté des informations sur l'éventuel effet *ex-ante*, les économistes étudient parfois les effets avant même que le programme ne commence, auprès des jeunes au chômage depuis moins de 6 mois. Pour VAN REENEN (2001), il n'y pas de hausse du taux de sortie vers l'emploi des jeunes dont la durée de chômage est comprise entre 3 et 6 mois. Il en conclut que les jeunes au chômage depuis moins de 6 mois ne seraient pas effrayés par les sanctions qu'ils peuvent encourir au sein du programme et estimerait, au contraire, que ce dernier est une chance pour eux. Fort de ce premier résultat, VAN REENEN (2001) avance l'idée que la « carotte » pourrait avoir plus d'impact que le « bâton » sur les jeunes qui seront bientôt éligibles au programme. WILKINSON (2003) tentent au contraire de prouver que le taux de sortie du chômage vers « toutes les destinations » augmente de manière significative, avec l'introduction du NDYP, pour les jeunes au chômage depuis moins de 6 mois. WILKINSON (2003) en conclut que ces jeunes se dirigent vers l'inactivité: les sanctions du NDYP auraient découragé nombre de jeunes chômeurs à l'approche du *Gateway*. En bref, les sanctions sont inefficaces pour VAN REENEN et contre-productives pour WILKINSON. Mieux vaut reconnaître que les données et techniques statistiques disponibles ne permettent de trouver des résultats robustes (MCVIKAR et PODIVINSKY, 2003a) et laissent penser qu'il n'y a pas d'effet *ex-ante*. Cette conclusion vient conforter les résultats de FOUGÈRE (2000).

Des études qualitatives méritent néanmoins d'être menées pour nourrir le débat sur les causes du chômage et la nécessité de prévoir des incitations pour les chômeurs. Lorsqu'on les interroge sur les raisons de leur chômage, le problème le plus fréquemment cité est l'absence de travail dans la région (29%) et des problèmes de transports personnels (25%). Viennent ensuite l'absence de transport public, de faibles contacts avec les entreprises, les préjugés des employeurs à l'égard des jeunes chômeurs ou encore des problèmes personnels (BRYSON *et al.*, 2000). Que ces opinions soient erronées ou non, elles mettent en évidence le découragement des jeunes chômeurs confrontés à des barrières qu'ils estiment infranchissables. Mais la plupart aimeraient trouver un emploi, ce que confirment les entretiens approfondis (LEGARD *et al.*, 1999). Ceci dit, la possibilité d'une suppression temporaire des allocations est généralement bien acceptée par les 336 jeunes interrogés dans le cadre d'entretiens approfondis. Ils estiment que la peur d'une telle éventualité pourrait influencer leur parti-

cipation au programme (O'CONNOR *et al.*, 2001). Qu'en est-il des jeunes effectivement sanctionnés?

Les sanctions touchent parfois des jeunes qui voulaient s'insérer en travaillant, mais qui n'avaient pas compris les règles du jeu, qui devaient faire face à des problèmes personnels, qui exprimaient un pessimisme à l'égard du programme ou qui n'étaient pas satisfaits de leur option (pas de perspective d'emploi, des tâches ingrates, de mauvaises relations avec l'employeur et les autres salariés, des horaires qui ne conviennent pas). C'est du moins ce qui ressort d'entretiens approfondis (O'CONNOR *et al.*, 2001 et CANDY *et al.*, 2001). Ces enquêtes jettent ainsi un doute sur l'intérêt des sanctions et l'existence de « trappes à inactivité ». La « culture de la dépendance » à l'égard des prestations ne concernerait qu'une minorité de jeunes, y compris parmi les jeunes sanctionnés.

Quel est l'impact *ex-post* des sanctions? Les sanctions ont-elles l'effet attendu? Leur objectif était d'inciter les jeunes à se conformer aux règles du NDYP et à rechercher plus activement un emploi. D'après BONJOUR *et al.* (2001), l'expérience des sanctions ne semble pas affecter de manière significative la probabilité de sortir du chômage, mais elle augmente le temps passé dans le NDYP. Les entretiens approfondis laissent par ailleurs penser que les sanctions découragent les jeunes sanctionnés, qui s'éloignent du « système », qui n'ont plus envie de participer au programme du Service de l'emploi, en particulier après une sanction de 26 semaines (CANDY *et al.*, 2001). Les sanctions peuvent en outre aggraver une situation financière déjà difficile. Le *New Deal* risque donc de marginaliser les plus défavorisés en les éloignant de l'emploi normal et de la protection sociale.

Si la sanction s'avère souvent inutile, l'aide du NDPA semble en revanche un précieux soutien pour des jeunes, qui n'ont qu'une idée confuse de l'emploi qu'ils pourraient occuper. Plus que des sanctions, les conseils du NDPA pourraient les encourager et les aider à formuler un projet professionnel plus précis. Les entretiens approfondis témoignent de l'importance du soutien du NDPA pour le jeune (LEGARD *et al.*, 1999). Près de la moitié des jeunes enquêtés étaient très satisfaits de l'aide du NDPA (BRYSON *et al.*, 2000). Reste bien sûr à savoir si l'évaluation peut se fier à la parole du bénéficiaire. Quoi qu'il en soit, il convient de déterminer l'intérêt de l'accompagnement et des stages pour améliorer l'« employabilité » si le volume d'emploi n'augmente pas. La dernière partie de cet article sera consacrée à une évaluation macroéconomique du NDYP.

## L'impact macroéconomique du NDYP: des résultats discutables

### Une tentative d'évaluation macroéconomique...

Les réflexions sur l'impact macroéconomique des politiques d'emploi se placent souvent dans le cadre du modèle WS/PS. RILEY et YOUNG (2001b) proposent ainsi d'estimer une équation WS tout à fait traditionnelle: les salaires dépendent des prix, de la productivité, de la proportion des britanniques qui ne travaillent pas parmi la population en âge de travailler et de la proportion du chômage de longue durée au sein du chômage total. L'idée sous-jacente est issue des modèles de négociation: le pouvoir de négociation des *insiders* est d'autant plus faible que les chômeurs sont compétitifs. Ils estiment cette équation avec des données de 1972 à 2000. La proportion des chômeurs de longue durée parmi les chômeurs se révèle être une variable significative. Forts de ce résultat, les deux économistes du NIESR, proposent d'évaluer l'effet du NDYP sur les salaires et sur l'économie à travers la diminution du chômage de long terme des jeunes qu'il aurait induite. RILEY et YOUNG (2001a) ont en effet estimé que le NDYP permettait à 30 000 jeunes de quitter le chômage de longue durée. Ce changement dans la composition du chômage diminuerait le taux de chômage soutenable et permettrait une expansion de l'économie sans hausse des prix. Pour donner un ordre de grandeur de l'impact macroéconomique du NDYP, ils utilisent le modèle du NIESR dans lequel l'emploi et le chômage sont déterminés par des facteurs d'offre à long terme. L'emploi augmenterait ainsi peu à peu: le NDYP pourrait créer 60 000 emplois supplémentaires au bout de 10 ans (RILEY et YOUNG, 2001b).

### ... et ses limites

Les résultats sont toutefois entachés d'incertitude dans la mesure où l'économie britannique a connu un choc exogène sur les salaires concomitant au NDYP: l'introduction du salaire minimum en avril 1999. L'effet des deux mesures paraît en effet difficile à démêler aux yeux des deux économistes. Ils supposent, en outre, que l'effet du NDYP est constant au cours du temps, quelles que soient les améliorations conjoncturelles sur le marché du travail. On peut, plus généralement, douter de la pertinence de cette modélisation et lui préférer une «vision keynésienne» où le chômage ne dépend pas du pouvoir de négociation des *insiders* mais de phénomènes conjoncturels et notamment des anticipations des entrepreneurs. Le chômage peut en effet dépendre de la demande anticipée, alors qu'il est déterminé par des facteurs d'offre dans le modèle NIESR.

Les bons résultats de l'économie britannique sur le front de l'emploi pourraient d'ailleurs s'expliquer par une politique keynésienne qui ne dit pas son

nom. Depuis la seconde législature, le gouvernement de Tony Blair, pragmatique, a mené une politique que Keynes ne renierait pas, en augmentant notamment les dépenses publiques, qui sont passées de 37% du PIB en 2000 à 43% en 2003 (DUVAL, 2004). Depuis 1997, l'emploi dans les administrations publiques, l'éducation et la santé a augmenté de 860 000 personnes, chiffre qui mérite d'être comparé à l'effet macroéconomique du NDYP estimé par le modèle du NIESR.

### Le succès du NDYP compromis par diverses segmentations

L'effet du NDYP sur la détermination des salaires est loin d'être démontré. Rien ne prouve que les *insiders* ont abaissé leurs prétentions salariales depuis la mise en place du *Welfare to Work*. Certes la progression des revenus du travail est relativement soutenue en moyenne et le *National Minimum Wage* «rattrape» le SMIC français (DUVAL, 2004), mais le Royaume-Uni connaît une dispersion croissante des salaires (en équivalent temps plein). Les inégalités salariales se doublent en effet d'inégalités en termes d'horaires de travail: ceux qui occupent un emploi de 40 heures par semaine sont les mieux rémunérés par heure. Ils semblent avoir peu à craindre des travailleurs précaires, pénalisés par des salaires horaires plus faibles, travaillant à temps partiel ou, au contraire, plus de 40 heures par semaine pour échapper à la pauvreté (DE LARQUIER, 2001). Les travailleurs à bas salaire ne sont pas couverts par la négociation collective dans certains secteurs, en particulier l'hôtellerie, la restauration, le nettoyage et le textile. Dans ces mêmes secteurs, les entreprises n'appliquent pas toujours la législation, notamment en matière de salaire minimum (LEFRESNE, 2002). De telles disparités confortent la thèse de la segmentation du marché du travail britannique, qui compromet l'impact du *New Deal* sur le volume d'emploi, *via* une pression à la baisse sur les salaires. L'absorption des *outsiders* dans le seul marché du travail compétitif reste dès lors une «fiction» (LEFRESNE, 2002).

Une stratégie axée sur la seule offre de travail risque de buter sur la contrainte que constitue le volume d'emploi. Dans cette perspective, les contrastes régionaux et locaux, qu'on peut par ailleurs déplorer, constituent une «*expérience naturelle*» pour l'économiste qui souhaite déterminer dans quelle mesure la demande de travail influence les «*performances*» du NDYP. Le Royaume-Uni doit faire face à un clivage entre le Nord et le Sud du pays, où s'est concentrée la croissance de l'emploi dans les années 1990, à l'exception de Londres et du Kent: de la côte Sud jusqu'à Oxford, les taux de croissance avoisinent 5 à 10% pour atteindre 10 à 15% dans la région de Cambridge. A l'inverse, le Nord-Ouest du Pays de Galles, une grande partie du Nord-est, le Nord-ouest et l'Ecosse ont connu un déclin de l'emploi, avec une perte nette de plus de 10% dans certaines

localités. Sur les 471 *local authority districts* que compte la Grande-Bretagne, 18 regroupent plus de la moitié des «clients» du NDYP, la plupart sont des zones urbaines du Nord et de l'Ouest du pays (PECK, 1998). Or les taux d'obtention d'emploi non-subsidié et d'emploi «durable» (plus de 13 semaines) sont plus élevés dans le Sud et dans les régions rurales du centre de l'Angleterre et ils sont moins élevés dans les grandes agglomérations, les régions du centre du Pays de Galles et du Nord-Est de l'Angleterre (MARTIN *et al.*, 2001, McVICAR et PODIVINSKY, 2003b). Cette coïncidence ne peut être le fruit du hasard : les performances inégales du NDYP montrent ainsi que les politiques de l'emploi axées sur l'offre de travail sont tributaires de la demande de travail, qui fait cruellement défaut dans certaines régions du Royaume-Uni.

Or le *New Deal* ne prévoit pas d'aides à la mobilité pour les personnes les plus défavorisées. Les chômeurs du nord, peut-être plus «employables», ne risquent pas d'inquiéter les emplois des *insiders* du sud. En d'autres termes, la géographie du chômage compromet la réussite du NDYP, pour reprendre le titre d'un article de WEBSTER et TUROCK (1998). Face à ces critiques émanant essentiellement de géographes, mais aussi d'économistes, le gouvernement évoque l'instauration de Zones prioritaires d'emploi (*Employment Zones*) et la création d'un *New Deal* pour les communautés, qui a pour mission la régénération intensive des quartiers les plus pauvres. Aux yeux de GLYN et WOOD (2001), ces deux programmes sembleraient indiquer que le gouvernement n'a pas pris conscience de l'ampleur du problème : ces mesures restent destinées à rendre les individus plus «employables». Elles devraient au contraire soutenir la demande de travail dans les régions où l'emploi est en déclin.

\*

\* \*

Que retenir de ces évaluations ? Certains aspects innovants du dispositif britannique, notamment le NDPA (conseiller personnel), sont particulièrement appréciés des bénéficiaires et méritent d'être reconduits. Le NDYP n'est toutefois pas à l'abri des critiques formulées à l'égard des programmes qui l'ont précédé Outre-Manche : il garantit rarement un emploi de qualité d'une part et il renforce souvent les inégalités sur le marché du travail d'autre part. De fait, les jeunes chômeurs les plus défavorisés se voient imposer la participation aux options qui n'augmentent pas les chances d'accès à l'emploi. Les promoteurs du NDYP ont beau jeu de mettre en avant la flexibilité du programme et la possibilité de choisir entre diverses options équivalentes. L'évaluation révèle qu'un tel choix reste «théorique» pour les jeunes les plus défavorisés. Ce constat fait, de quel droit peut-on les sanctionner et les éloigner durablement de l'emploi normal et de la protection sociale ? En renforçant les inégalités sur le marché

du travail, le NDYP va à l'encontre du but qui lui était fixé : réduire les inégalités au sein du salariat. L'efficacité de la stratégie travailliste est finalement loin d'être prouvée. Les mécanismes imaginés par LAYARD et modélisés par RILEY et YOUNG (2001b) pourraient buter sur les diverses segmentations du marché du travail.

Le bilan des évaluations du NDYP reste pour le moins nuancé. Mais les évaluations débouchent rarement sur des «bifurcations» majeures des trajectoires institutionnelles. Si un document de la confédération des syndicats britanniques (TUC, 2002) prouve, de manière convaincante, que les sanctions sont inégalitaires et injustes, les conclusions du même document restent modérées : le TUC ne demande pas de supprimer les sanctions, il recommande simplement de les appliquer de manière «aussi bienveillante que possible». Dans ce contexte, un changement de référentiel de l'action publique est peu plausible, pour l'instant, au Royaume-Uni.

Le référentiel britannique séduit au contraire l'Europe continentale, reçoit les éloges des instances européennes et influence les préconisations de la Stratégie Européenne pour l'Emploi mise en place en 1997. Il s'inscrit dans le mouvement, déjà ancien, de l'individualisation et de la contractualisation des politiques de l'emploi. Plus récemment, l'idée de contrôler, d'inciter et de sanctionner les chômeurs semble se répandre en Europe. ERHEL et ZAJDELA (2004) émettent ainsi l'hypothèse d'un consensus sur l'offre de travail, dont témoigne la réforme du Pare ou la Prime pour l'Emploi en France et la réforme des allocations de chômage en Allemagne. Gerhard Schröder n'a d'ailleurs jamais caché sa sympathie pour le *Welfare to Work* de Tony Blair.

A un moment où il est question d'évaluer le PARE, l'évaluation du NDYP offre par ailleurs une large palette des méthodes d'évaluation des politiques d'emploi. Quelle que soit la méthode retenue, il reste difficile de déterminer le «contrefactuel» et de démêler l'ensemble des facteurs qui entrent en jeu. La validité des résultats dépend de la nature des hypothèses propres à chaque technique, mais aussi de la qualité des données disponibles (que dire des «destinations inconnues»?). Dans la lignée des préconisations formulées lors d'un colloque sur l'évaluation du *Welfare to Work* (CHITTY et ELAM, 1999), notre étude invite en définitive à commenter les résultats de ces évaluations avec précaution, à s'intéresser davantage à la «variance» des résultats, plutôt qu'à leur moyenne et à confronter plus systématiquement les diverses approches méthodologiques. En donnant la parole aux bénéficiaires et acteurs du programme, les entretiens, questionnaires et études de cas, ont complété les évaluations plus quantitatives, basées sur l'étude des flux de sortie du chômage. Le regard de géographes sur cette question s'avère aussi précieux.

## Bibliographie

- BARBIER J.-C. (1997), « Le plein emploi au Royaume-Uni », *Quatre pages*, Centre d'études de l'emploi, septembre.
- BARBIER J.-C., GAUTIÉ J. (1998) *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.
- BESSY C., EYMARD-DUVERNAY F., DE LARQUIER G., MARCHAL E. (2002), *Des marchés du travail équitables ? Approche comparative France/Royaume-Uni*, Peter Lang, Bruxelles.
- BLANCHFLOWER D., FREEMAN R. (2000), "The declining economic status of Young Workers in OECD countries", in Blanchflower D., Freeman R. (eds), *Youth Unemployment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press.
- BLUNDELL R., COSTA DIAS M., MEGHIR C., VAN REENEN J. (2001), "Evaluating the employment impact of a mandatory job search assistance program", The Institute for Fiscal Studies, Working paper 01/20, December
- BONJOUR D., DORSETT R., KNIGHT G., LISSENBURGH S., MUKHERJEE A., PAYNE J., RANGE M., URWIN P., WHITE M. (2001), *New Deal for Young People : National survey of Participants : Stage 2*, Research and Development Report ESR 67, Employment Service.
- BONJOUR D., KNIGHT G., LISSENBURG S. (2002), *Evaluation of New Deal for Young People in Scotland. Phase 2*, Scottish Executive Central Research Unit.
- BRODATY T., CRÉPON B., FOUGÈRE D. (2004), « Les méthodes micro économétriques d'évaluation : développements récents et application aux politiques actives de l'emploi », *Economie et prévisions*, à paraître.
- BRYSON A., KNIGHT G., WHITE M. (2000), *New Deal for Young People : National Survey of Participants : Stage 1*, Employment Service Research Report 44, Sheffield: Employment Service.
- CANDY S., SAUNDERS T., STONE V. (2001), *The Impact of the 26 Week Sanctioning Regime*, Employment Service Research Report, ESR14. Sheffield: Employment Service.
- CHITTY C., ELAM G. (1999), *Evaluating Welfare to Work : Papers from the joint Department of Social Security and National Centre for Social Research*, DSS: In-house report 67, London
- COLLINS D., HALES J. (1999), *New Deal for Young People : leavers with unknown destinations*, Employment Service Research Report, ESR14, Sheffield: Employment Service.
- DAVOINE L. (2003), *Les politiques d'emploi pour les jeunes en France et au Royaume-Uni : « Nouveaux services – emplois jeunes » versus New Deal for Young People. Trajectoires institutionnelles et trajectoires individuelles*, Mémoire de DEA présenté et soutenu en septembre 2003, sous la direction de Christine Erhel, Université Paris 1.
- DE BEER P. (1998), « Le ministre britannique du travail veut « garantir l'emploi plus que l'employé » », *Le Monde*, 23 février.
- DUVAL G. (2004), « Un Tony Blair peut en cacher un autre », *Alternatives économiques*, n°225, mai.
- DE LARQUIER G. (2001), « Dynamique des marchés du travail, chômage et inégalités », in BESSY *et al.* (2001).
- DIXON K. (2000), *Un digne héritier : Blair et le thatchérisme*, Raisons d'agir, Paris.
- DORSETT R. (2001), *The New deal for Young People : relative effectiveness of the options in reducing male unemployment*, PSI Research discussion paper 7.
- ERHEL C. (1998), « L'évaluation macroéconomique des politiques de l'emploi », in BARBIER J.-C., GAUTIÉ J. (1998).
- ERHEL C., ZAJDELA H. (2004), "The Dynamics of Social and Labour Market Policies in France and UK : between path dependence and convergence ?", *Journal of European Social Policy*, Mai, vol. 14, Iss. 2, p 125-142.
- ERHEL C., ZAJDELA H. (2003), « Que reste-t-il de la théorie du chômage de Keynes ? », *Actualité économique*, vol. 79, mars-juin.
- FOUGÈRE D. (2000), « Accompagnement des chômeurs et sanctions : leurs effets sur le retour à l'emploi », in Pisani-Ferry J., *Plein emploi*, rapport au Conseil d'analyse économique, n°30.
- GAZIER B. (2003), *Tous « Sublimes ». Vers un nouveau plein-emploi*, Paris, Flammarion.
- GIDDENS A. et BLAIR T. (2002), *La Troisième Voie. Le renouveau de la social-démocratie*, Seuil.
- GLYN A. (2002), « L'égalité par le retour au travail ? », *Esprit*, juillet.
- HASLUCK C. (2000), *The New Deal for Young People : two years on*, Employment Service Research Report ESR 41, Sheffield: Employment Service.
- LAYARD R., NICKELL S. (1986), « Unemployment in Britain », *Economica*, 53.
- LAYARD R. (1996), « The road back to full employment », Center for Economic Performance, occasional paper n°10, avril.
- LAYARD R. (2001), « Welfare-to-work and the New Deal », Center for Economic Performance, janvier.
- LE BOUCHER E. (2003), « Croissance et emploi : éloge de Tony Blair », *Le Monde*, 26 novembre.
- LEFRESNE F. (1998), « Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni », in BARBIER J.-C., GAUTIÉ J. (1998).
- LEFRESNE F. (2001), « Les catégories de l'action publique en direction des jeunes en France et au Royaume-Uni », in Bessy *et al.* (2001).

- LEGARD R., RITCHIE J., TURNER R. (1999), *New Deal for Young People: National Gateway*, Employment Service Research and Development Report ESR16, Sheffield: Employment Service.
- MARLIÈRE P. (1998), «Le blairisme, un «thatchérisme à visage humain»?», *Les Temps modernes*, octobre-novembre, 53e année:n°601, p.133-151
- MARTIN R., NATIVEL C., SUNLEY P. (2000), «L'impact local du New Deal en Grande-Bretagne. Quelle place pour le territoire?», *Géographie, Economie, Société*, vol. 2, n°2, pp. 245-270.
- MARTIN J. (2000), «What works among Active Labour Market Policies: Evidence from OECD Countries Experiences», *OECD Economic Studies*, n°30, p 79-113.
- MCVICAR D., PODIVINSKY J.M. (2003a), “Into Jobs or Into the Classroom? The UK New Deal for Young People”, NIERC, Working Paper n°80, Belfast.
- MCVICAR D., PODIVINSKY J.M. (2003b), “How Well Has the New Deal for Young People Worked in the UK Regions?”, NIERC, Working Paper n°79, Belfast.
- OCDE (1998), *Etudes économiques de l'OCDE: Royaume-Uni*.
- OCDE, (2000), «Les politiques de valorisation du travail», *Revue économique de l'OCDE*, n°31, 2000/11.
- OCDE (2002), *Perspectives de l'emploi*.
- O'CONNOR W., RITCHIE J., WOODFIELD K. (2001), *Experiences of New Deal: Qualitative Profiles of Young Participants*, Employment Service Research Report ESR71, Sheffield: Employment Service.
- PECK J. (1998), «Making space for welfare-to-work: Assessing the prospects for Labour's New Deal», SPA Working Paper 43, School of Geography, University of Manchester.
- PITCHER J. (2002), “Policies and Programmes to Address Disadvantage among Young People: Issues for Evaluation”, *Evaluation*, vol 8(4), pp. 474-495.
- RILEY R., YOUNG G. (2001a), “Does welfare-to-work policy increase employment? Evidence from the New deal for Young people”, NIESR, Discussion paper 183.
- RILEY R., YOUNG G. (2001b), “The macroeconomic impact of the New Deal for Young People”, NIESR, Discussion paper 184.
- RYAN P. (2001), «The School-to-work Transition: A Cross-National Perspective», *Journal of Economic Literature*, vol. XXXIX, march.
- THE TAVISTOCK INSTITUTE (1999), *New Deal for Young Unemployed People: National Case Studies of Delivery and Impact*, Employment Service Research Report ESR30. Sheffield: Employment Service.
- TUROK I., WEBSTER D. (1998), «The New Deal: Jeopardised by the geography of Unemployment», *Local Economy*, vol.12, no.4, pp.309-328.
- TUC (2002), Briefing document issued 27 August 2002, number 47 in the TUC Welfare Reform Series.
- TUC (2004), “New Deal 18-20: latest results”, Briefing document issued 2 July 2004, latest results.
- VAN REENEN J. (2001), «No more Skivvy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context», document de travail IFS n°9.
- WILKINSON D. (2003), «New Deal For Young People: Evaluation of Unemployment Flows», *PSI Research Discussion Paper* 15, june.

# DARES

Le bilan des travaux de 2004 vient de sortir

Le bilan des travaux de recherche, d'étude et d'évaluation financés par la Dares au titre de l'année 2004 est disponible sur le site internet du ministère, dans la rubrique Etudes et Statistiques, à l'adresse suivante :

[http://www.travail.gouv.fr/etudes/etudes\\_g.html](http://www.travail.gouv.fr/etudes/etudes_g.html)

Ce document présente, sous forme de fiches, les travaux qui se sont terminés durant l'année 2004 ou sont en cours de réalisation ; chaque fiche indique le titre de l'étude, les chercheurs qui la mènent, ainsi que l'organisme réalisateur et précise si le travail est en cours ou terminé. Un texte présente pour les recherches en cours l'objet, la problématique et la méthodologie et pour les recherches terminées, un résumé des résultats. On trouve en annexe un index des mots clés et un index des auteurs.

Deux options de téléchargement sont possibles : le bilan intégral, ou les différentes parties le composant (correspondant aux différentes unités de la Dares).

La version papier de ce document, qui comporte en outre les adresses des organismes réalisateurs des travaux, peut vous être adressée. Si vous souhaitez la recevoir, merci d'en faire la demande par mail à [cecile.groulez@dares.travail.gouv.fr](mailto:cecile.groulez@dares.travail.gouv.fr).