

Le profilage, d'abord mis en place aux États-Unis, a été ensuite adopté par plusieurs pays européens dans le but de prévenir les risques de chômage de longue durée et d'outiller l'orientation des demandeurs d'emploi. Aux Pays-Bas, au Danemark et au Royaume-Uni, où il a été introduit entre le milieu des années 1990 et le début des années 2000, le profilage a été conçu comme un outil d'aide à la décision, en appui de l'expertise du conseiller.

Dans un contexte de réformes institutionnelles, la mise en œuvre du profilage aux Pays-Bas a été remise en cause suite à une série d'évaluations.

La qualité prédictive du modèle, et plus encore son impact sur l'organisation de la délivrance des services, ont été critiqués, conduisant à l'expérimentation depuis 2004 d'un modèle plus dynamique qui repose sur la capacité de la personne à chercher un emploi.

Le Danemark a eu recours au profilage pour répondre aux difficultés des conseillers dans l'orientation des demandeurs d'emploi, mais ce sont ces mêmes conseillers qui se sont révélés critiques quant à son apport. Face à ces difficultés, le Danemark vient de suspendre l'utilisation du profilage dans son processus de segmentation. Enfin, au Royaume-Uni, le profilage, après avoir été testé au milieu des années 1990, a été rejeté, car jugé en inadéquation avec le fonctionnement du marché du travail britannique, un fort turn-over étant à l'origine de nombreuses erreurs de prédiction. Néanmoins, face à l'accroissement du chômage de longue durée, la question d'une restauration de l'outil est à nouveau en débat.

Guillaume Delautre

ANPE, Département Études, Évaluation et Statistiques

Nathalie Georges

Centre d'Études de l'Emploi

De l'utilité d'un outil de profilage des demandeurs d'emploi

Comparaison de trois expériences européennes

Instauré dans un premier temps aux États-Unis au début des années 1990, le profilage des demandeurs d'emploi a été adopté depuis quelques années par plusieurs services publics de l'emploi (SPE) européens dans le but de lutter contre le chômage de longue durée. Les étapes récentes de modernisation des services publics de l'emploi et l'extension des dispositions préventives face au chômage de longue durée, impulsées récemment dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi, se sont en particulier appuyées sur de telles procédures.

Le profilage peut être défini comme une méthode opérationnelle permettant un classement et une orientation précoce des demandeurs d'emploi vers des services et certains types d'accompagnement, en fonction de leur risque de chômage de longue durée, de façon à fournir une aide préventive adaptée à leur situation [encadré 1]. Cette définition relativement large prend en compte la

diversité des pratiques qui se distinguent selon les techniques employées (statistiques et/ou qualitatives) et par la place laissée au conseiller dans le diagnostic.

Les trois expériences européennes (Pays-Bas, Danemark et Royaume-Uni) présentées dans cet article ont pour point commun la mise en œuvre d'un profilage statistique venant en appui de la décision d'orientation du conseiller. Elles sont nettement différentes de l'expérience américaine où le profilage statistique est le principal déterminant de la décision d'orientation [encadré 2]. Toutefois, cette mise en œuvre ne s'est pas faite sans heurts, à tel point que l'utilité du recours à une technique de profilage a été, dans chaque cas étudié, remise en question.

Les difficultés rencontrées par ces SPE ont été d'ordre organisationnel et méthodologique, et permettent de tirer des enseignements pour le cas français où le profilage est actuellement en cours d'expérimentation.

Aux Pays-Bas, le profilage comme outil d'aide à la décision

Avec le *Kansmeter* (« mesureur de chance »), les Pays-Bas sont le premier pays en Europe à avoir développé un outil de profilage. Compte tenu de la grande marge de manœuvre des conseillers dans le diagnostic, il a été d'emblée conçu comme un outil d'aide à la décision. Bien que le modèle du *Kansmeter* soit toujours en vigueur actuellement, le SPE néerlandais expérimente depuis 2004 un modèle de segmentation nommé *AB Routing*. Celui-ci permet de mieux intégrer les interventions du service de placement et des instances d'allocation, et il ne repose plus sur un outil de profilage statistique.

Des réformes institutionnelles visant une plus grande efficacité

La mise en place du *Kansmeter* en 1999 s'est intégrée dans une dynamique de réformes profondes du SPE néerlandais qui a connu son aboutissement avec la loi SUWI¹ en 2002. Ces réformes ont répondu à trois principes cardinaux² :

- « rapprocher la protection sociale et la politique de l'emploi conformément à une logique d'activation ». Ce principe implique que la responsabilité du reclassement professionnel soit transférée aux institutions publiques d'allocation : l'organisme d'assurance chômage et invalidité UWV³ et les communes en charge du revenu minimum d'existence ;
- « bien distinguer le partage des tâches et des responsabilités entre les institutions publiques et le secteur privé ». C'est dans ce cadre qu'ont été définies les missions du nouveau service de l'emploi (CWI⁴) et l'ouverture à la concurrence du marché du placement. Le CWI est structuré autour de quatre missions principales : le profilage, l'amélioration de la transparence sur le marché du travail, l'assistance aux demandeurs d'emploi pour l'ouverture de droits aux allocations (assurance chômage, invalidité et revenu minimum) et l'intermédiation entre

Encadré 1

LES MODÈLES-TYPES DE PROFILAGE⁵

Le modèle d'expertise (*assessment by counsellor*) repose sur le jugement d'un conseiller du SPE qui dresse, au cours d'un entretien avec le demandeur d'emploi, le bilan interactif de sa position sur le marché du travail et de ses perspectives de retour à l'emploi, afin de déterminer l'accompagnement dont il a besoin. Cette méthode permet de prendre en compte des caractéristiques non modélisables du demandeur d'emploi (comportement, motivation, etc.), mais elle reste très coûteuse et dépend pour une part de la subjectivité du conseiller.

Le modèle de sélection (*group screening*) détermine le risque de chômage de longue durée du demandeur d'emploi à partir de son appartenance objective à un groupe de demandeurs d'emploi préalablement identifiés comme « à risque », et sur lequel sont ciblées les aides, sur la base de grilles de statistiques descriptives (exemple : les jeunes, les non-qualifiés, etc.). La faiblesse de ce modèle vient du fait qu'il met l'accent sur quelques caractéristiques saillantes du demandeur d'emploi au détriment d'autres qui lui sont plus personnelles. Reste son faible coût, attractif pour les SPE.

Le modèle statistique (*econometric model*) s'appuie sur un modèle mathématique parfois très sophistiqué, modélisant à la fois la situation du demandeur d'emploi et celle du marché du travail local, à partir du calibrage d'une série de variables influençant potentiellement sa probabilité de chômage de longue durée. Trois types de méthode sont utilisés :

- **les régressions logistiques** où, à l'aide de modèles de régression *logit* ou *probit*, est calculé l'impact statistique d'un ensemble de variables potentiellement explicatives (caractéristiques individuelles, état du marché du travail, etc.) sur une variable dépendante dichotomique (le fait de devenir chômeur de longue durée) ;
 - **les modèles de durée** qui modélisent la durée du chômage comme variable aléatoire à l'aide d'une distribution de probabilité du type Weibull (mais d'autres, plus souples sont aujourd'hui préférées) qui permet de prendre en compte les phénomènes de « dépendance d'état ». On utilise les caractéristiques individuelles du demandeur d'emploi pour paramétrer la distribution de probabilité et ainsi estimer le risque de chômage de longue durée ;
 - **les arbres de décision** où est découpée la population des demandeurs d'emploi en constituant, à l'aide d'un algorithme, des sous-groupes qui se ressemblent en moyenne quant à leur risque de devenir chômeur de longue durée.
- Ces modèles ont l'avantage de l'objectivité du diagnostic, d'un coût relativement modeste, d'être itératifs, et de définir précisément les demandeurs d'emploi prioritaires à placer dans des mesures d'accompagnement. Cependant, ils ne prennent pas en compte les caractéristiques non-modélisables des demandeurs d'emploi et dépendent fortement de la qualité des données et de leur modélisation.

offres et demandes d'emploi ;

- « dégager les moyens nécessaires pour mettre en oeuvre une politique ambitieuse d'aide à la réintégration professionnelle et pour assurer aux personnes sans emploi des ressources financières relativement élevées ».

Le profilage joue un rôle central dans

cette évolution ; l'orientation des demandeurs d'emploi vers les différentes institutions chargées de les « activer » s'appuie sur le diagnostic qui en résulte. Les plus facilement « employables » (niveau 1) sont pris en charge par le CWI qui leur fournit un appui ponctuel, alors que les autres demandeurs d'emploi

¹ Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (Structure de mise en oeuvre de l'emploi et des revenus).

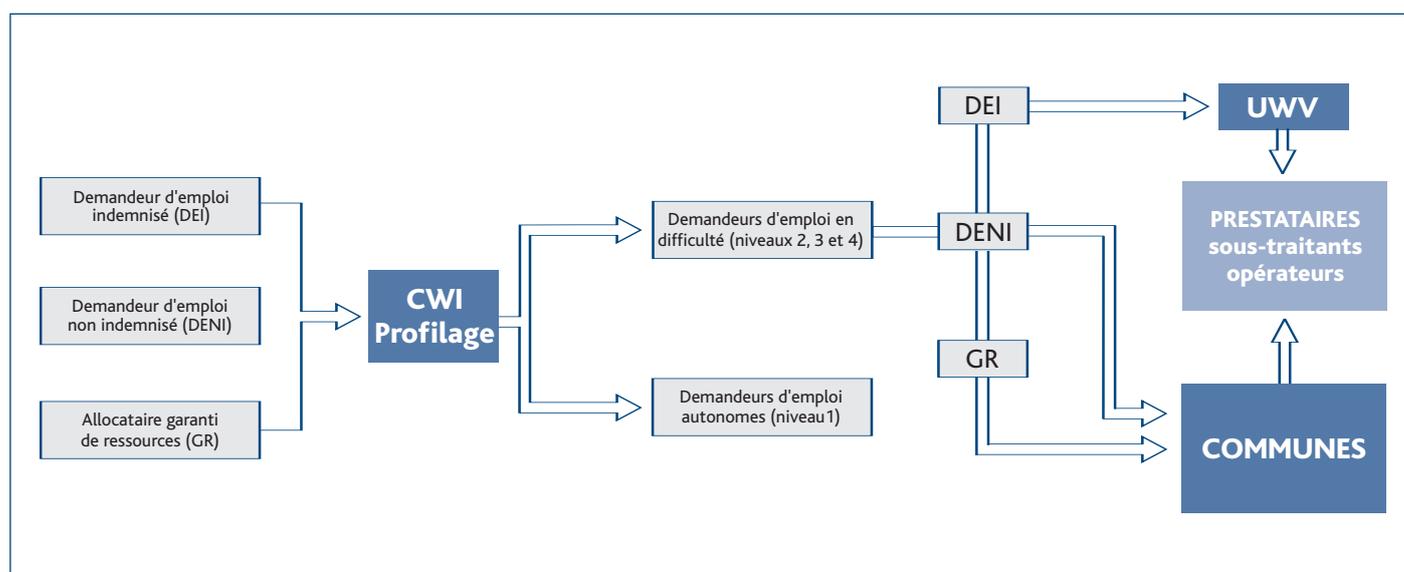
² Commissariat général du Plan [2004], *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, sous la présidence de Dominique Balmary, La documentation française.

³ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (Institution d'assurance du personnel salarié). Centrum voor Werk en Inkomen (Centre pour l'emploi et les revenus).

⁴ Centrum voor Werk en Inkomen (Centre pour l'emploi et les revenus).

⁵ Source : PLS RAMBOLL MANAGEMENT [2001] *Study on Early Identification of High Risk Unemployed*, Final report

Schéma 1 – Le modèle de segmentation et de délivrance de services au travers du *Kansmeter* aux Pays-Bas



Source : d'après CERC (2005)

(niveaux 2, 3 et 4) sont orientés vers les institutions d'allocation qui leur proposent des services gradués en fonction de leur distance à l'emploi ; ces services sont rendus par des opérateurs externes [schéma 1]. Ainsi, les demandeurs d'emploi profilés dans les niveaux 2 et 3 sont inscrits dans un « trajet de réintégration » professionnelle d'une durée respectivement inférieure ou supérieure à un an. Les personnes en niveau 4, considérées comme les plus éloignées de l'emploi du fait de difficultés personnelles à caractère social ou médical, se voient proposer des services d'assistance sociale.

Le *Kansmeter* : un outil souple pour guider le diagnostic

Comparé aux modèles statistiques sophistiqués utilisés dans les pays anglo-saxons, le *Kansmeter* est un outil relativement original. Conçu initialement pour l'aide à la décision, il se caractérise en effet par une « grande marge de manœuvre laissée au conseiller professionnel néerlandais dans son appréciation de la situation individuelle du demandeur⁶ ». Cet outil de profilage, plus souple, permet ainsi d'introduire dans le diagnostic du demandeur d'emploi, des données individuelles et des éléments d'analyse non statistiques qui sont déterminants pour le retour à l'emploi (pertinence de l'expérience professionnelle vis-à-vis de l'emploi recherché ; aptitudes personnelles telles que la motivation, la présentation de soi, les qualités relationnelles, etc.). À mi-chemin

entre les modèles statistiques et d'expertise, le *Kansmeter* peut être qualifié de modèle « d'expertise outillée⁷ ».

L'outil est utilisé lors d'un premier entretien d'une durée de 20 à 35 minutes qui permet d'affecter le demandeur d'emploi dans les niveaux 1, 4 ou « indéterminé ». Dans ce dernier cas, le demandeur d'emploi passe ensuite un entretien approfondi d'une durée moyenne de 75 minutes qui décide de son affectation dans l'un des quatre niveaux. Pour les personnes en niveaux 2, 3 et 4, un « avis de réintégration » préconisant les services à mettre en œuvre pour permettre le retour à l'emploi est transmis au conseiller référent de l'institution d'allocation. Celui-ci définit un parcours d'accompagnement en accord avec le demandeur d'emploi. Ces prestations sont alors assurées, la plupart du temps, par des opérateurs externes. Pour calculer un score reflétant une distance à l'emploi, le *Kansmeter* se base sur trois séries de données : (1) la formation, les qualifications et l'expérience professionnelle, (2) les aptitudes personnelles et (3) les perspectives concernant les métiers. Les données d'aptitudes personnelles – (1) et (2) – sont testées au travers d'un protocole d'entretien afin de déterminer un score. La troisième série de données permet d'intégrer des éléments exogènes liés au marché du travail local - taux de sortie vers l'emploi, ratio offres/demandes - et des éléments de prospective tels que les évolutions tendanciennes des offres ou du secteur d'activité. En 2003, on estimait ainsi la

répartition des flux entre les quatre niveaux : 64 % en niveau 1, 3 % en niveau 2, 7 % en niveau 3 et 12 % en niveau 4. En stock, ces volumes différaient largement : 18 % en niveau 1, 20 % en niveau 2, 29 % en niveau 3 et 27 % en niveau 4⁸.

Du *Kansmeter* à l'AB Routing : vers une plus grande intégration des services de l'emploi

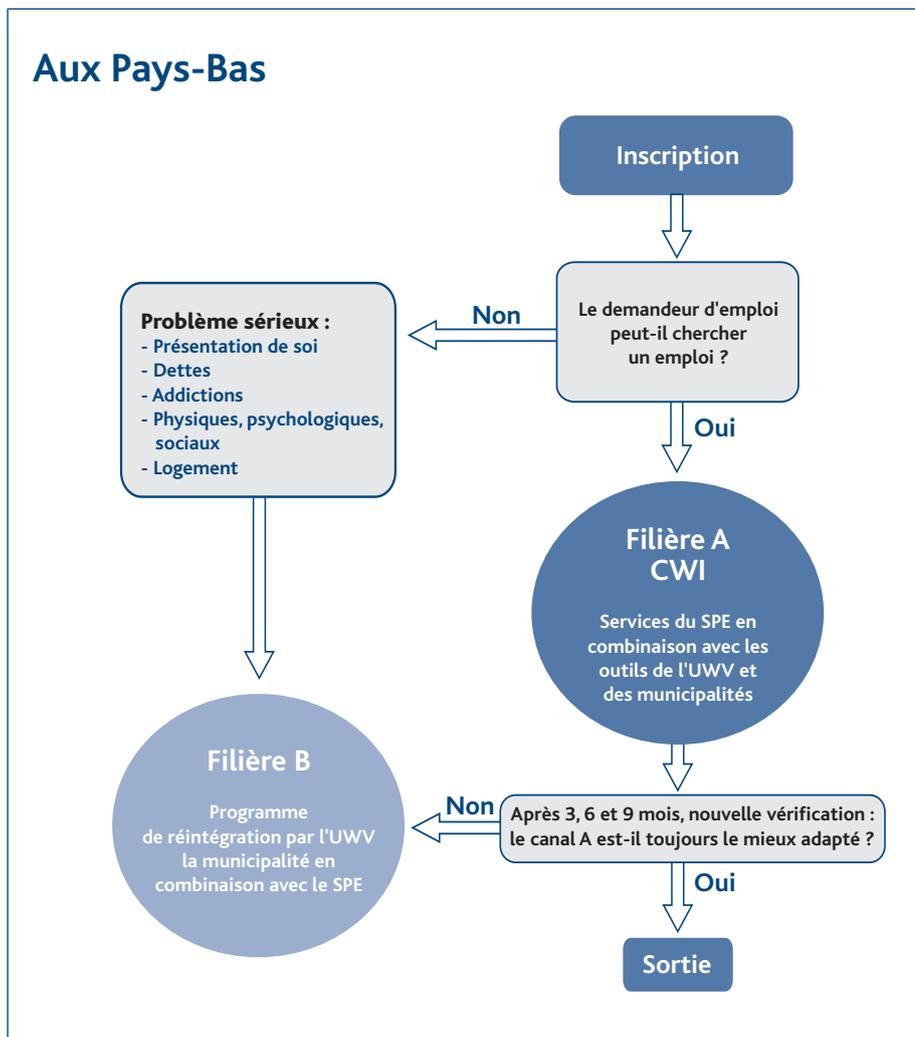
Les premières critiques à l'encontre du modèle du *Kansmeter* ont porté sur la pertinence et l'efficacité du profilage. Une étude économétrique du bureau de la planification néerlandais⁹ a ainsi mis en évidence que l'effet « durée d'inscription » avait un impact plus fort sur la sortie du chômage que l'effet de « sélection ». Pour cette raison, des demandeurs d'emploi dont le risque individuel de chômage de longue durée était initialement estimé comme faible, pouvaient s'éloigner très rapidement du marché du travail et se retrouver dans une situation moins favorable que ceux diagnostiqués à l'origine avec un risque plus élevé. Dans la pratique, cette

⁶ Herbillon J.M. [2004] « Le profilage des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », *Travail et Emploi*, n° 99.

⁷ Ibid.

⁸ Source TNO-Arbeid [2003], cf. infra. L'étude était basée sur un échantillon de 1,6 million de personnes inscrites au CWI entre début 1999 et début 2002.

⁹ Leuvensteijn M., Koning P. [2000], « Duration dependence in unemployment insurance and social assistance: consequences of profiling for the unemployed », *Research Memorandum*, n°163, CPB, La Haye. Cette étude théorique n'était pas basée sur des données issues du profilage par le *Kansmeter*.



Source : CWI

critique de l'efficacité du modèle a d'ailleurs été relayée par le CWI qui a reproché au *Kansmeter* son caractère trop statique (le diagnostic n'étant réalisé qu'au début du processus de recherche d'emploi) et la trop grande importance donnée à la « position théorique » de la personne sur le marché du travail. De fait, il se focaliserait trop sur les obstacles à la reprise d'emploi et pas assez sur les atouts.

Ne reposant que sur un seul entretien réalisé en début de recherche d'emploi, la qualité prédictive du *Kansmeter* pose également problème. S'il existe bien une corrélation positive entre le niveau de profilage et la durée moyenne effective de chômage (28 semaines en niveau 1, 40 semaines en niveau 2, 50 semaines en niveau 3 et 62 semaines en niveau 4¹⁰), un nombre important de demandeurs

d'emploi quitte le chômage plus tard que prévu (28 %). Pour les niveaux de risque les plus faibles (niveaux 1 et 2), la marge d'erreur est assez forte (respectivement 36 % et 24 %). Ceci pourrait s'expliquer par la grande simplicité du modèle statistique (moyenne pondérée des scores).

Mais les critiques principales portent sur l'organisation de la délivrance des services. J.M. Herbillon rappelle ainsi que l'augmentation des flux d'entrées à partir de l'année 2000 et la lourdeur de l'outil ont eu un effet négatif sur les activités de placement du CWI. La faiblesse de l'activité d'intermédiation a conduit à décaler une partie de la charge de travail sur les prestataires du marché du placement. Cette critique est d'ailleurs confirmée par l'étude de TNO qui montre que les demandeurs

d'emploi inscrits dans les niveaux 2, 3 et 4 reçoivent en proportion plus de services d'intermédiation (conseil et mise en relation sur des offres) que les personnes en niveau 1. De même, J. M. Herbillon met en évidence le conflit d'intérêts entre le diagnostiqueur (CWI) et les décisionnaires (instances d'allocation), le premier ayant tout intérêt à reporter une partie de sa charge sur les seconds¹¹. A cela s'ajoute le caractère inexploitable de nombreux « avis de réintégration » émis par le CWI qui oblige les instances d'allocation à appliquer une seconde fois le processus de profilage aux demandeurs d'emploi. En réponse à ces critiques, le modèle *AB Routing* se veut plus dynamique et ne repose plus sur un calcul de distance au marché du travail. Il ne s'appuie donc plus sur une méthode de profilage statistique. Le critère principal de segmentation en deux filières (A et B) est la capacité de la personne à chercher un emploi [schéma 2]. Dans la filière A où l'on retrouve les demandeurs d'emploi considérés comme capables de chercher un emploi, le premier niveau de services est rendu par le CWI mais les services de réintégration mobilisés par les instances d'allocation peuvent aussi être utilisés. La filière B regroupe des demandeurs d'emploi rencontrant de sérieux problèmes, d'ordre social ou personnel (dettes, addictions diverses, etc.), qui font passer la recherche d'emploi au second rang des priorités. Le transfert dans la filière B doit être exceptionnel et dépend en partie des programmes d'assistance sociale mis en œuvre par les communes. Il est toutefois prévu que ces personnes puissent recevoir des services de la part du CWI. Les services prescrits dans la filière A dépendent alors de deux critères : le comportement de recherche d'emploi et le potentiel du segment de marché investigué. Le modèle de *AB Routing* présente ainsi plusieurs améliorations par rapport à celui du *Kansmeter*. En premier lieu, le diagnostic est plus itératif puisqu'il est actualisé au minimum tous les trois mois par un conseiller référent unique. Ensuite, il permet de retarder la mise à l'écart du marché du travail

¹⁰ TNO Arbeid [2003] *Voorspellende waarde van faserings*, TNO-boekrapport, Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, mai

¹¹ Ces instances ont d'ailleurs dénoncé la trop grande « facilité » avec laquelle le CWI plaçait certains demandeurs d'emploi dans le niveau 4.

LES ÉTATS-UNIS : LE « PUR » PROFILAGE STATISTIQUE

Suite à la loi fédérale de 1993 instituant la mise en place des *Worker Profiling and Reemployment Services* (WPRS), la plupart des États américains ont choisi de recourir à des modèles statistiques. Ceux-ci ont pour fonction de calculer, pour chaque demandeur d'emploi, le risque d'épuiser ses droits à l'assurance chômage (26 semaines) et de devenir chômeur de longue durée (plus de 6 mois de chômage). Chaque bureau de l'emploi construit son propre modèle statistique de profilage et l'applique à chaque nouveau demandeur d'emploi afin de lui attribuer un score (en général entre 1 et 20), de façon à classer tous les demandeurs d'emploi par ordre de risque croissant. Le SPE local détermine ensuite le nombre de demandeurs d'emploi qu'il peut prendre en charge en fonction de ses dotations budgétaires assurées par le gouvernement fédéral, et choisit les demandeurs d'emploi à placer dans l'ordre décroissant des scores¹². Du fait de budgets restreints, le nombre de demandeurs d'emploi profilés placés dans des programmes reste assez faible ; la qualité de la mesure du risque est donc essentielle afin d'optimiser le résultat du profilage. C'est pourquoi l'outil central du profilage américain est sans conteste le modèle statistique¹³.

Ces modèles s'appuient sur les effets combinés de caractéristiques individuelles et de facteurs de contexte économique. La probabilité assignée à chaque demandeur d'emploi est une moyenne pondérée de l'effet de chacune de ces caractéristiques sur les chances qu'un individu épuise ses droits. S'appuyant initialement sur sept variables clés¹⁴, les modèles statistiques se sont complexifiés, suite à diverses évaluations : par exemple, celui du Texas utilise aujourd'hui dans son modèle de régression logistique quarante-quatre variables différentes. Chaque modèle s'appuie donc sur une architecture comparable : un volet offre, avec les caractéristiques individuelles, limité par la législation sur les droits civiques qui interdit le recours aux variables personnelles que sont l'âge, le genre et l'origine ethnique¹⁵ ; et un volet demande, avec les conditions économiques du marché du travail local. Mais le poids accordé à chacune des variables est propre à chaque État, puisqu'il reflète la relation estimée qui existe, sur un marché du travail local donné, entre les variables et la probabilité d'épuiser les droits.

En termes de performance des modèles, Berger et al. [2003] montrent que les bénéficiaires profitent d'une baisse de la durée moyenne de chômage indemnisé et d'une hausse des salaires moyens au cours de l'année suivante. Ces effets sont nuancés par le fait qu'il n'existe pas de relation systématique entre impact estimé du programme et probabilité estimée de chômage de longue durée, et que ces bons résultats s'estompent à long terme. Reste que les WPRS sont présentés comme un succès, en termes de ciblage (en moyenne les WPRS réduisent la durée de chômage de 2,2 semaines¹⁶), tout comme en termes de coût et de salaire retrouvé (le SPE économise 143\$ par demandeur d'emploi profilé, et ceux-ci touchent un salaire supérieur de 1 050\$ par an¹⁷). On peut donc retenir deux atouts du système américain : il est économique et les modèles statistiques sont de plus en plus efficaces ; ce qui induit, en contrepartie, un recul progressif de l'interaction entre le demandeur d'emploi et le conseiller du SPE, contrairement à ce qui semble se passer en Europe. Mais, les institutions du marché du travail sont aussi différentes aux États-Unis : les règles concernant les embauches et l'ordre des licenciements n'y sont pas de même nature que dans les pays européens.

qu'impliquait le transfert dans les niveaux 2 et 3. Enfin, contrairement au modèle précédent, la responsabilité du retour à l'emploi est partagée entre les différentes institutions par la fixation

d'objectifs communs, ce qui réduit les risques de conflits d'intérêt.

On peut imaginer que si le modèle *AB Routing* est adopté par l'ensemble du SPE néerlandais dans les années à venir,

des évolutions institutionnelles importantes pourraient en découler. Mais au-delà des changements législatifs, certaines étapes restent à franchir pour atteindre ce « modèle intégral » pour le demandeur d'emploi : mise en cohérence des offres de service du CWI et de l'UWV, mise en place d'un guichet unique regroupant services de placement et d'allocation, élaboration d'un système d'information et d'un dossier du demandeur d'emploi communs, etc.

Au Danemark, les paradoxes d'un outil rejeté par les conseillers

Le Danemark est un bon exemple à la fois de l'attrait et des réserves que suscite le profilage pour nombre de SPE européens. En effet, le choix de recourir à un outil statistique ne s'est fait que tardivement par rapport aux réformes qui ont affecté les institutions du marché du travail danois. Il souhaitait répondre aux difficultés d'orientation des demandeurs d'emploi rencontrées par les conseillers. Ce sont pourtant ces mêmes conseillers qui ont été les plus critiques vis-à-vis de l'utilisation et de l'efficacité de l'outil, à tel point que le Danemark vient d'en suspendre l'utilisation pour la segmentation des demandeurs d'emploi. L'exemple danois permet de souligner les contradictions du profilage, qui semble nécessaire à une bonne orientation des demandeurs d'emploi, et qui en même temps demeure très difficile à mettre en pratique, tant du point de vue de l'efficacité de l'outil que de son utilisation par les conseillers.

¹² EBERTS, R. et O'LEARY, C. [2003] « A New WPRS Profiling Model for Michigan », Upjohn Institute Staff Working Paper n° 04-102

¹³ BERGER, M., BLACK, D., NOEL, B. et SMITH, J. [2003] « Is the Threat of Reemployment Services More Effective than the Services Themselves ? Evidence from Random Assignment in the UI System, Experimental Evidence from the UI System », *American Economic Review* 94(4): 1317-1327

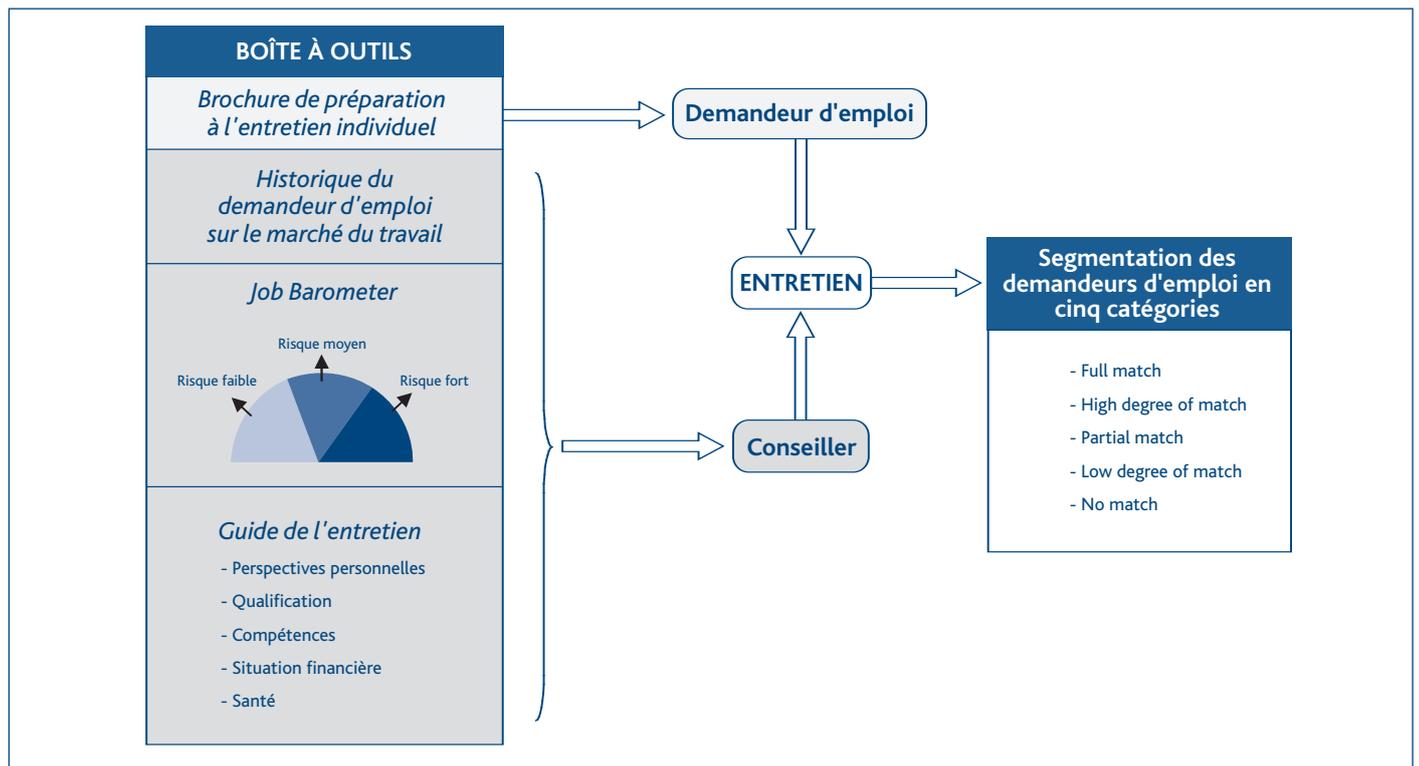
¹⁴ Le bénéfice du lay off / recall, l'appartenance à un bureau syndical d'embauche, l'éducation, la durée d'emploi, le changement d'emploi dans l'ancien secteur, le changement d'emploi dans l'ancienne profession et le taux de chômage local.

¹⁵ Mais une analyse comparative des modèles lorsqu'on inclut ces variables personnelles montre que leur effet sur le pouvoir prédictif du modèle de profilage est en général très faible (EBERTS, R., O'LEARY, C. et WANDNER, S. [2002] *Targeting Employment Services*, Kalamazoo, MI: W.E. Upjohn Institute for Employment Research).

¹⁶ BERGER, M., BLACK, D., NOEL, B. et SMITH, J. [2003], cf supra

¹⁷ Ibid.

Schéma 3 – Le processus de segmentation au Danemark (2004)



Un outil au service de l'activation

Au Danemark, plus encore qu'aux Pays-Bas, la promotion du profilage s'est fondée sur l'appui à l'expertise des conseillers du SPE, quant à la détection précoce et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi présentant un fort risque de chômage de longue durée. En effet, il n'a été introduit qu'en 2004 à travers un modèle statistique perfectionné (*le Job Barometer*), alors que de nombreuses réformes visant à cibler l'aide vers les publics les plus vulnérables avaient vu le jour dès 2002, avec le plan « *Bringing more people into employment* ». L'objectif de cette réforme « d'activation » des demandeurs d'emploi était de les inciter à sortir plus rapidement du chômage en les engageant à accepter tout emploi jugé « convenable », tout en leur garantissant un niveau de revenu conséquent pendant leur période de chômage, selon le modèle dit de « flexicurité¹⁸ ». C'est donc la volonté d'un accompagnement plus précoce qui a conduit à introduire un outil de profilage permettant de cibler efficacement les

aides proposées par le SPE (en majorité des programmes de formation).

Dans le cas danois, le profilage statistique est donc né du besoin exprimé par les conseillers, de disposer d'outils d'aide à l'orientation. Quatre outils (regroupés dans la *toolbox*¹⁹) ont été introduits en décembre 2004 pour améliorer l'efficacité du travail des conseillers : pour le demandeur d'emploi, une brochure de préparation à l'entretien individuel ; pour le conseiller, l'historique du bénéficiaire sur le marché du travail, le *Job Barometer* et un guide de l'entretien. Le rôle de ces outils était d'améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi d'une part²⁰, et d'uniformiser les pratiques des conseillers sur tout le territoire d'autre part, afin d'assurer l'égalité des citoyens devant le service public rendu. Ce dernier objectif a accompagné en outre une réforme majeure des institutions du marché du travail. Alors que traditionnellement les demandeurs d'emploi indemnisés relevaient des agences du SPE (les agences AF), et les non-indemnisés des communes, les deux systèmes de placement étaient

appelés à fusionner en un guichet unique d'ici 2007 (les *Jobcenters*) afin de garantir l'uniformisation des pratiques indépendamment du statut du demandeur d'emploi.

Au Danemark comme aux Pays-Bas, malgré la mise en place d'un outil de profilage, le cœur du parcours d'orientation du demandeur d'emploi est resté l'entretien personnalisé avec un conseiller. Cette logique a été renforcée par le caractère facultatif du profilage que les conseillers ont, en fait, peu utilisé. Et lorsqu'ils ont eu recours au profilage, ce n'était pas forcément en début de parcours, contrairement aux Pays-Bas, puisqu'au Danemark aucune obligation n'est faite au conseiller de convoquer rapidement le demandeur d'emploi. Il ne doit le faire que lorsqu'il estime avoir, au préalable, suffisamment étudié le dossier préparatoire à l'entretien. Si profilage il y a, il peut donc intervenir assez tardivement, après une période pendant laquelle le demandeur d'emploi aura recherché par lui-même un emploi. Le modèle danois répond ainsi à la

¹⁸ Défini comme « une législation du travail peu contraignante, conjuguée à une sécurité de revenu élevée et à une politique active d'aide au retour à l'emploi », Mansuy M. [2005] « Politiques et institutions danoises d'aide au retour à l'emploi », *Les Papiers du CERC*, n°2005-02.

¹⁹ Glynstrup J.D., Rosholm M. [2005], « Employability profiling toolbox », EU Profiling Seminar, January 12/14.

²⁰ Il est d'ailleurs intéressant de noter que, contrairement aux autres modèles de profilage qui ont choisi comme variable d'impact le salaire (États-Unis) ou le taux de retour à l'emploi (Pays-Bas), le Danemark a retenu la qualité de l'emploi retrouvé.

critique adressée au modèle néerlandais d'un profilage ayant systématiquement lieu dès l'inscription, ne laissant aucune autonomie au demandeur d'emploi en début de parcours.

Le Job Barometer : un modèle statistique qui n'aide pas à la segmentation

Afin d'optimiser les résultats de l'entretien, le conseiller a accès, en amont, au passé du demandeur d'emploi au sein des dispositifs de l'assurance chômage grâce à l'archivage public des données sur cinq ans. Il pouvait, jusqu'à récemment, choisir de recourir au modèle statistique de profilage en début d'entretien. Initialement, l'objectif du *Job Barometer* était de donner une estimation de la probabilité du demandeur d'emploi de retrouver un emploi dans les six mois. L'outil reposait sur un modèle de durée fondé sur une base de données administratives retraçant les expériences d'autres demandeurs d'emploi présentant des caractéristiques similaires et ayant connu précédemment des périodes de chômage entre 2000 et 2005 (soit 1,2 millions de personnes). Il prenait en compte aussi bien des variables personnelles que des variables d'état du marché du travail local (genre, âge, situation maritale, lieu de résidence (271 municipalités), du pays d'origine, du fonds d'assurance chômage (36 différents), de la situation sur le marché du travail au cours des cinq dernières années (12 variables) et du taux de chômage local, ainsi que le temps déjà passé au chômage par le demandeur d'emploi. Les modèles de profilage différaient selon les catégories de public (8) et les régions (14), si bien qu'il en existait 112 différents (chacun incluant entre 110 et 150 paramètres, soit plus de 14 000 au total). C'est le *Job Barometer* lui-même qui décidait du modèle statistique pertinent à utiliser pour un demandeur d'emploi particulier. A l'issue du processus, le demandeur d'emploi était classé parmi l'une des trois zones de risque : verte pour les faibles, orange pour les moyens et rouge pour les forts²¹. L'efficacité prédictive du modèle n'était cependant que de 66 % (1/3 des demandeurs d'emploi ne retrouve pas d'emploi dans les délais prévus²²) [schéma 3].

Tout ceci explique en partie pourquoi le *Job Barometer* a été peu utilisé par les conseillers qui lui ont majoritairement préféré le « guide de l'entretien » pour

segmenter les demandeurs d'emploi. Ce guide permet en effet de focaliser l'attention sur les cinq points jugés déterminants pour le retour à l'emploi : les perspectives personnelles du demandeur d'emploi sur le marché du travail, sa qualification, ses compétences, sa situation financière et sa santé. Ce sont ces critères d'employabilité, et non les trois zones de risques issues du *Job Barometer*, qui permettent au conseiller de classer le demandeur d'emploi dans l'une des cinq catégories d'appariement préalablement définies : *Full match*, sans prestation spécifique ; *High degree of match*, formation ou emploi « préparatoire » pour un retour rapide à l'emploi ; *Partial match*, formation de plus long terme ; *Low degree of match*, problèmes sociaux ; *No match*, problèmes de santé.

Profilage ou ciblage ?

La critique principale à l'encontre du *Job Barometer* est son inadéquation avec les catégories de la segmentation. En effet, les cinq catégories rappelées ci-dessus reflètent plus l'employabilité des demandeurs d'emploi que leur risque individuel de chômage de longue durée, calculé par le *Job Barometer*. Un demandeur d'emploi, proche des exigences du marché du travail, peut avoir en même temps un risque élevé de chômage de longue durée, par exemple s'il est positionné sur un secteur peu porteur. Le *Job Barometer* relevait donc d'une approche différente de celle de la segmentation demandée aux conseillers, ce qui explique en partie le très mauvais accueil que ces derniers ont réservé à l'outil. Plus généralement, cet exemple révèle la différence qui existe entre le profilage et le ciblage : le premier calcule un risque individuel de chômage de longue durée, alors que le second définit des catégories de demandeurs d'emploi qu'il convient d'aider en fonction de leur employabilité différentielle (sachant qu'une forte employabilité ne recoupe pas forcément un faible risque de chômage de longue durée, et vice versa).

Le modèle danois se rapproche du modèle néerlandais par l'importance qu'il accorde à une procédure couplant le profilage statistique et l'entretien, mais il s'en distingue par la place de

second rang qu'il attribue au profilage lui-même. Si, comme aux Pays-Bas, il ne constitue qu'un outil d'aide à la décision, il s'appuie sur un modèle formellement complexe, et sa place est moins centrale. Le devenir du modèle statistique au Danemark est pour l'instant en suspens, et sa réintroduction sous une nouvelle forme en janvier 2007 était à l'étude. Dans tous les cas, le profilage reste un simple outil opérationnel auquel le conseiller peut éventuellement recourir. De plus, alors que l'introduction du profilage précédait les récentes réformes du marché du travail néerlandais, elle en est plutôt une conséquence au Danemark, ce qui souligne son rôle secondaire dans les changements actuels de la politique de l'emploi. Si un système de profilage a bien été disponible au Danemark (puisque les demandeurs d'emploi sont classés dans différentes catégories selon leur espérance de retour à l'emploi), il ressemblait davantage à un profilage d'expertise. Aux Pays-Bas, le nouveau modèle *AB Routing* tend à se rapprocher du modèle danois, en raison du recul de la place centrale réservée au profilage statistique. On peut donc se poser la question de la pertinence empirique de ces modèles statistiques, censés initialement remplacer les modèles d'expertise, mais qui, de fait, semblent être utilisés pour les suppléer ou les compléter.

Au Royaume-Uni, la dépendance du profilage au contexte du marché du travail

Le Royaume-Uni offre un autre exemple des limites du recours au profilage statistique, car après y avoir été testé dès 1994, il a été rejeté pour des raisons d'inadéquation avec les caractéristiques du marché du travail britannique. Les évaluations conduites sur l'*Early Identification Pilot Project*²³ ont conclu à son défaut de pertinence dans ce contexte particulier. Non seulement les

²¹ Hammer, B., Rosholm, M. et Svarer, M. [2004] *A Danish Profiling System*, Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper n° 1418.

²² Mansuy [2005], cf. *supra*.

²³ Gibbins C. [1997], *Early Identification Pilots : Results at 12 months*, Employment Service, REB113, August ; et Wells B. [1998], « Early Identification/Profiling in the United Kingdom » in *Early Identification of Jobseekers at Risk of Long-term Unemployment, The Role of Profiling*, OCDE.

erreurs de prédiction du modèle étaient trop importantes (problème d'efficacité du modèle économétrique retenu), mais surtout il n'était pas possible de les corriger de manière satisfaisante. Le principe même de la prédiction du risque de chômage de longue durée en fonction des caractéristiques individuelles et de variables d'état du marché du travail n'était pas approprié aux modalités de fonctionnement de ce marché.

La structure du marché du travail britannique repose en effet sur un très fort turn-over. Le chômage transitoire y est très important, de nombreux actifs repassent chaque année par le marché du travail, mais la majorité retrouve rapidement un emploi compte tenu du nombre élevé d'emplois vacants et des caractéristiques très disparates de ces emplois²⁴. L'aide intensive doit donc être réservée aux demandeurs d'emploi qui ne sont pas parvenus à retrouver rapidement un emploi malgré les incitations du SPE. De plus, la vitesse de sortie varie peu en fonction des caractéristiques personnelles des demandeurs d'emploi, qu'il s'agisse de l'âge, du sexe, de la région de résidence, etc. Ainsi, des régularités causales étant quasi inobservables, il serait impossible de construire un modèle de profilage statistique performant. Le système retenu est donc celui d'une aide minimale et généralisée pour tous les demandeurs d'emploi pendant les premiers mois de chômage, l'aide intensive personnalisée n'intervenant qu'après une période de six mois de chômage. C'est donc la logique préventive qui est remise en cause dans le cas britannique, puisque le risque de devenir chômeur de longue durée est individuellement faible et peu corrélé à des variables quantifiables. Ce qu'il faut retenir de l'expérience britannique, c'est que l'efficacité du profilage est « située » : elle ne dépend pas seulement du modèle statistique choisi, mais aussi de l'environnement dans lequel il s'inscrit. Il est donc nécessaire d'analyser soigneusement, pour chaque pays, les caractéristiques du marché du travail et du chômage de longue durée, afin de conclure à la pertinence ou non de la mise en oeuvre d'une méthode de profilage. L'intérêt

de l'outil peut aussi changer en fonction de l'état du marché du travail.

L'instauration du profilage statistique a ainsi été à nouveau débattue au Royaume-Uni dans un contexte d'accroissement du chômage de longue durée²⁵. L'efficacité de l'outil doit donc être évaluée périodiquement afin de le réformer au besoin, à l'image de ce que proposent actuellement les Pays-Bas.

Le profilage, une expertise outillée

Les trois exemples examinés indiquent que l'intérêt de la mise en place d'un outil de profilage statistique doit être considéré au regard du contexte conjoncturel et institutionnel du marché du travail dans lequel il est introduit. Les expériences néerlandaise et danoise mettent en lumière le trait caractéristique des modèles de profilage « à l'européenne ». Contrairement à l'expérience américaine où le profilage statistique est le facteur clé de la décision d'orientation du demandeur d'emploi, il n'est, aux Pays-Bas et au Danemark, qu'un « outil d'aide à la décision », l'entretien (le « profilage d'expertise ») restant au cœur du parcours du demandeur d'emploi. C'est pourquoi, dans la continuité de J.M. Herbillon, nous parlons d'un « profilage d'expertise outillée ». Le profilage statistique n'est adopté et utilisé que lorsqu'il est jugé pertinent par le conseiller, pour des configurations particulières du marché du travail ou pour certains demandeurs d'emploi dont l'orientation s'avère délicate.

Le profilage est considéré au niveau européen comme une technique à promouvoir car il permet une approche préventive et précoce du traitement du chômage. Néanmoins, la difficulté de mettre en oeuvre des modèles statistiques efficaces et le refus d'une trop forte « instrumentation » – traduite par exemple par la faible complexité économétrique des modèles européens comparée à celle de leurs homologues américains – incitent à rester prudent sur l'utilisation que les SPE peuvent en faire. La leçon principale que l'on peut tirer des trois exemples développés, tous des échecs relatifs du profilage statistique, est que ce dernier ne peut

venir qu'en appui des méthodes d'orientation déjà existantes. Il ne peut en aucun cas se substituer à elles, du moins tant que son efficacité pour segmenter les demandeurs d'emploi n'aura pas fait ses preuves.

La complémentarité des deux volets du profilage français qui est expérimenté actuellement (le profilage statistique aux Assedic et l'orientation vers un parcours lors de l'entretien professionnel par un conseiller à l'ANPE) est donc essentielle pour initier un accompagnement pertinent des demandeurs d'emploi. Il sera indispensable d'évaluer régulièrement l'efficacité de l'outil statistique afin d'en sonder l'utilité, comparée à celle d'un modèle ne reposant que sur la seule expertise des conseillers.

²⁴ Selon les données de l'OCDE, la part des demandeurs d'emploi avec une ancienneté de 6 mois et plus était de 38,2 % au Royaume-Uni en 2005. A titre de comparaison, en France, leur part était de 61,2 % la même année (OCDE [2006] *Perspectives de l'Emploi*)

²⁵ Voir le rapport de Bryson A. et Kasparova D. [2003], *Profiling benefit claimants in Britain : A feasibility study*, Department for Work and Pensions Research Report 196, qui défend l'idée d'un profilage statistique comme moyen de discrimination positive pour certaines catégories de demandeurs d'emploi particulièrement défavorisées.

Pour en savoir plus

- **Bundesagentur für arbeit** [2006], « Profiling based Counselling and Placement Programmes of Public Employment Services », Report on the European Profiling Seminar.
- **Hammer B., Rosholm M., Svarer M.** [2004], « A Danish Profiling System », Institute for the Study of Labor, IZA Discussion Paper n° 1418.
- **Herbillon J.M.** [2004], « Le profilage des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », Dares, Travail et Emploi, n° 99.
- **IAB** [2005], « Profiling for better services, Report on the European Profiling Seminar »
- **PLS Ramboll Management** [2001], « Study on Early Identification of High Risk Unemployed, Final report ».

Directeur de la publication : Christian Charpy •
Directeur de la rédaction : Annie Gauvin •
Rédactrice en chef : Marie Ruault •
Secrétariat de rédaction : Isabelle Labridy •
Conception et réalisation : Anpe
Site : www.anpe.fr/observatoire