



Centre d'Etudes de l'Emploi N° 41	L'Inspection générale des affaires sociales RM2007-169P
--	--

Rapport
sur
Les prestations et services
d'accompagnement des demandeurs
d'emploi

Comparaisons internationales
Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni

Etabli par

Nicolas GRIVEL

Membre de l'Inspection générale des affaires sociales

Nathalie GEORGES Dominique MEDA

Membres du Centre d'études de l'emploi

- Octobre 2007 -

Sommaire

Introduction	3
PARTIE 1 - DES SYSTEMES TRADITIONNELLEMENT ASSEZ DIFFERENTS EN TERMES INSTITUTIONNELS ET FINANCIERS, MAIS QUI PRESENTENT DES EVOLUTIONS CONVERGENTES	10
1.1 TROIS « REUSSITES » EN TERMES DE TAUX DE CHOMAGE, QUI S'APPUIENT SUR DES STRATEGIES DIFFERENCIEES DE DEPENSES POUR L'EMPLOI	11
1.2 L'ORGANISATION DES SPE : VERS UNE INTEGRATION DES SERVICES AUTOUR D'UN GUICHET UNIQUE	12
1.2.1 <i>En Suède : un SPE-guichet unique en partenariat avec les communes</i>	12
1.2.2 <i>Aux Pays-Bas : un SPE résiduel dont les compétences d'accompagnement ont été transférées à l'assurance chômage et aux communes</i>	13
1.2.3 <i>Au Royaume-Uni : un organisme intégré au cœur du dispositif d'accompagnement</i>	13
1.3 DES SYSTEMES D'INDEMNISATION RELATIVEMENT DIFFERENTS, MAIS QUI EVOLUENT TOUS VERS UN PLUS GRANDE CONDITIONNALITE, ET DAVANTAGE DE CONTROLE	14
1.3.1 <i>Vers une plus grande conditionnalité de l'indemnisation</i>	14
1.3.2 <i>Le développement des sanctions en cas de non-recherche active ou de refus d'un « emploi convenable »</i>	14
1.4 PARTOUT, PROFILAGE DES CHOMEURS ET EXTERNALISATION DE L'ACCOMPAGNEMENT FONT DEBAT	15
1.4.1 <i>Un questionnement autour des outils de profilage</i>	15
1.4.2 <i>Un recours de plus en plus fréquent aux opérateurs privés</i>	16
PARTIE 2 - VERS UN SUIVI INDIVIDUALISE DES DEMANDEURS D'EMPLOI DANS LE CADRE DE PROCESSUS D'ACCOMPAGNEMENT PLUS OU MOINS FORMALISES	18
2.1 ENTRE CIBLAGE ET INDIVIDUALISATION, LE CHOIX DES PRIORITES POUR LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	18
2.2 UN ACCOMPAGNEMENT CONSTRUIT COMME UN PARCOURS, OU SUIVI INDIVIDUALISE ET OFFRE DE PRESTATIONS SE RENFORCENT AVEC LA DUREE DU CHOMAGE	20
2.2.1 <i>L'accompagnement type dans chacun des pays</i>	21
2.2.2 <i>Les premiers entretiens : timing, objectifs et contenu</i>	22
2.2.3 <i>Partout un plan d'action individuel est élaboré pour garantir le suivi des démarches du chômeur</i>	22
2.2.4 <i>Le suivi ultérieur et la fréquence des entretiens sont très variables</i>	23
2.2.5 <i>L'évaluation de la taille des « portefeuilles » s'avère délicate</i>	24
PARTIE 3 - L'APPUI PERSONNALISE A LA RECHERCHE D'EMPLOI ET LE PLACEMENT EN EMPLOI AIDE DANS LE SECTEUR PRIVE SONT LES PRESTATIONS CONSIDEREES COMME LES PLUS EFFICACES	25
3.1 DES TRADITIONS DIFFERENCIEES DE RECOURS A CERTAINES PRESTATIONS, MAIS DES CONVERGENCES A L'ŒUVRE	25
3.2 LA FORMATION CEDE PROGRESSIVEMENT DU TERRAIN A DES PRESTATIONS PLUS LEGERES, MAIS CONSERVE UN ROLE IMPORTANT POUR ASSURER LA FLUIDITE DU MARCHE DU TRAVAIL	28
3.2.1 <i>Un recours traditionnel très différent d'un pays à l'autre, avec un souci commun de promouvoir des formations courtes et professionnalisantes</i>	28
3.2.2 <i>Une tendance commune : le recul des formations longues</i>	29
3.3 LES EMPLOIS AIDES CONSTITUENT LE PREMIER POSTE DE DEPENSES EN SUEDE ET AUX PAYS-BAS, MAIS SONT QUASIMENT ABSENTS DE LA PALETTE DES SERVICES AU ROYAUME-UNI	31
CONCLUSION	33
ANNEXES	36
LISTE DES ANNEXES	37
ANNEXE 1 : LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	38
ANNEXE 2: QUESTIONNAIRES	43
ANNEXE 3 : GRILLES DE CLASSEMENT DES PAYS	47
ANNEXE 4 : SIGLES UTILISES	49

Introduction

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un partenariat entre le Centre d'études de l'emploi et l'Inspection générale des affaires sociales, visant à apporter un éclairage sur le contenu des pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans d'autres pays européens. Trois pays ont été particulièrement étudiés : les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède.

Il a été réalisé sous la supervision d'un « comité scientifique », composé de Marianne Berthod-Wumser et François Brun (IGAS) d'une part et de Bernard Gazier (Paris I - CNRS) et Dominique Méda (CEE) d'autre part.

L'étude des trois pays s'est notamment appuyée sur des entretiens réalisés sur place avec les acteurs nationaux et locaux de l'accompagnement. Chaque pays fait l'objet d'un rapport spécifique présentant les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi en les situant dans le contexte national en termes institutionnel, juridique et financier.

Ce rapport de synthèse a pour objet de proposer, dans cette introduction, un cadre d'analyse théorique des principes et des méthodes d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il dégage ensuite les grandes lignes de convergence et de divergence entre les différents systèmes et leurs réformes récentes.

I. Objectifs et méthodologie

I.i. Un objectif central : ouvrir la « boîte noire » de l'accompagnement

Les réformes des institutions et des politiques de l'emploi mises en œuvre dans les pays européens étant relativement bien connues en France, grâce à de nombreuses études comparatives décrivant les mutations structurelles des différents systèmes¹, le choix du sujet de la mission s'est porté sur un angle moins fréquemment analysé : celui des services et des prestations délivrés aux chômeurs dans le cadre de ces nouvelles formes d'organisation. En effet, le contenu de l'offre de services et sa distribution dans le temps en fonction des profils différenciés des chômeurs et de la durée des périodes de chômage restent des dimensions relativement peu décrites de l'activité des services publics de l'emploi (SPE), même si des travaux comparatifs en la matière ont été engagés, notamment sous l'impulsion de l'association internationale de sécurité sociale² et dans le cadre d'échanges entre gestionnaires de l'assurance chômage³.

Dans la plupart des pays européens, des réformes sont en cours pour individualiser les parcours de retour à l'emploi, afin d'accompagner chacun en fonction de ses besoins. Cependant, la définition de la nature et du degré de cet *accompagnement* est encore peu stabilisée, et rarement confrontée d'un pays à l'autre (*cf. infra*). D'autre part, les prestations qui sanctionnent les différentes étapes du parcours de chaque chômeur sont également mal connues. L'objectif central de cette mission était donc d'éclairer le contenu de l'accompagnement : en fonction des spécificités des différents systèmes, comment s'organise

¹ Notamment par le biais du rapport n°6 du CERC (2005) *Aider au retour à l'emploi*.

² L'AISS a notamment envoyé à ses organismes membres chargés de l'assurance chômage un questionnaire sur le *case-management*, terme générique décrivant le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ces travaux devaient faire l'objet d'une première restitution à Moscou en septembre 2007.

³ Unedic (2007), *Zoom 2007 Evolution et amélioration du marché du travail - Résultats, Pratiques et Expériences européennes*.

le processus d'accompagnement ? Qui sont les prestataires et les bénéficiaires ? Et quelles prestations ces derniers se voient-ils proposer ?

I.ii. Le choix des terrains

Deux critères ont présidé au choix des trois pays retenus pour l'étude qui sont la Suède, les Pays-Bas et le Royaume-Uni :

- ils sont tous présentés, de manière concomitante ou alternative, comme des « modèles » consécutivement aux politiques de l'emploi et aux réformes structurelles qu'ils ont menées depuis les années 1990, avec des résultats encourageants en termes de taux de chômage ;

- leurs organisations institutionnelles sont relativement différentes par rapport au système français mais aussi entre elles, de même que les choix opérés lors des réformes des systèmes : partage des responsabilités entre municipalités et SPE en Suède, externalisation massive de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, confié à des opérateurs privés aux Pays-Bas, et guichet unique d'indemnisation et d'orientation au Royaume-Uni.

Cette diversité des organisations institutionnelles permet de tester l'hypothèse d'une convergence progressive des approches autour de la notion d'accompagnement individualisé, et du recours à des prestations comparables en fonction du profil des chômeurs.

I.iii. Méthodologie et données

Trois sources documentaires ont été mobilisées pour mener à bien ce projet :

- une revue de la littérature théorique sur l'accompagnement et la lecture d'études et d'évaluations concernant les pays retenus, complétées par les documents officiels des SPE nationaux ;

- des déplacements dans les trois pays afin d'y rencontrer les principaux acteurs de la politique de l'emploi. Un questionnaire (*cf.* annexe) avait été rédigé à cet effet et envoyé au préalable à nos interlocuteurs ;

- la base de données Eurostat « politiques du marché du travail », qui classe les dépenses de politiques de l'emploi en fonction des mesures de politiques de l'emploi auxquelles elles correspondent⁴, et retrace les bénéficiaires des différents programmes en flux et en stock. Des données statistiques nationales ont également été mobilisées.

Deux difficultés majeures ressortent des deux dernières sources mobilisées :

- concernant les entretiens de terrain, la barrière de la langue (anglais) a limité le niveau de détail des données recueillies (*cf.* infra). De plus, le fait que la mission ait surtout rencontré les directions des services conduit à un biais d'interprétation des données : celles-ci se limitent aux directives théoriques, mais la mise en œuvre pratique n'a pu qu'imparfaitement être observée directement ;

- l'avantage des données Eurostat est qu'elles sont connues et utilisées par tous les pays visités, mais il existe encore de nombreux débats méthodologiques sur l'adéquation des catégories aux mesures concrètes existantes. Il est donc probable que certaines données ne soient pas parfaitement comparables. C'est notamment le cas pour le Royaume-Uni, qui classe l'essentiel de ses politiques du marché du travail dans la catégorie 1. De leur côté, les

⁴ Catégorie 1 : services relatifs au marché du travail, 2 : Formations professionnelles, 3 : Rotation dans l'emploi et partage de l'emploi, 4 : Incitations à l'emploi, 5 : Emploi protégé et réadaptation, 6 : Création directe d'emplois, 7 : Aides à la création d'entreprises, 8 : Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi, 9 : Préretraite.

données statistiques nationales présentent un défaut de comparabilité et ne présentent pas toutes le même degré d'accessibilité.

II. L'accompagnement des demandeurs d'emploi : une notion en construction

Le paradigme de l'*activation* des politiques de l'emploi est aujourd'hui fréquemment mobilisé pour analyser les réformes en cours dans une majorité de pays européens. Les politiques *passives* (d'indemnisation) connaîtraient ainsi une « révolution silencieuse »⁵ par le biais d'un durcissement des conditions d'accès, dû à une conditionnalité croissante de leur versement, en lien avec le renforcement des incitations à rechercher activement un emploi. Parallèlement, il existerait une tendance générale à recourir davantage à des politiques de l'emploi *actives* de courte durée, visant à rapprocher les chômeurs du marché du travail et à développer leur employabilité pour les aider à sortir rapidement du chômage (coaching, formations sur poste, emplois aidés, etc.).

Les politiques d'*accompagnement* des chômeurs se trouvent à la croisée des deux volets de l'activation (nouvelles politiques actives professionnalisantes et renforcement du contrôle des bénéficiaires des politiques passives). Le développement de l'accompagnement poursuit en effet un double objectif : rendre un service plus efficace au chômeur en l'aidant en fonction de ses besoins individuels à retrouver un emploi ; mais aussi responsabiliser le chômeur vis-à-vis de son coût pour la collectivité, en insistant sur une logique de droits et de devoirs, et le sanctionner si ses démarches de recherche d'emploi sont jugées insuffisantes⁶. L'accompagnement doit ainsi permettre à la fois d'accélérer pour tous le retour à l'emploi (efficacité) et de limiter les déficits de l'assurance chômage (efficience).

En Europe, un consensus semble se dégager sur les vertus des politiques d'accompagnement des chômeurs. Leurs caractéristiques (personnalisation de la relation entre le conseiller et le chômeur, accent mis sur les formations courtes, sanctions, etc.) sont partout considérées comme des évolutions souhaitables. Soutenus par les recommandations de la Commission Européenne et de l'OCDE, les pays européens développent donc des politiques de l'emploi répondant à la logique de l'accompagnement. Cependant, celles-ci restent largement tributaires du contexte dans lequel elles sont mises en place, ce qui les rend parfois peu comparables. Sous un même vocable, des prestations et des services de nature et d'intensité relativement différentes sont regroupées, sans qu'une définition claire et univoque de l'accompagnement n'ait été élaborée en commun.

II.i. Un contexte de réformes qui facilite la mise en œuvre de l'accompagnement

En une dizaine d'années, le champ des politiques de l'emploi a subi d'importants bouleversements dans nombre de pays : réformes de l'organisation institutionnelle, renouvellement des prestations proposées, nouveaux droits mais aussi nouveaux devoirs pour les chômeurs... La liste des innovations est longue, et toutes ne relèvent pas directement d'une politique d'accompagnement des chômeurs, même si elles participent, en lien avec l'accompagnement, à une nouvelle pratique de la politique de l'emploi et à la redéfinition des missions du SPE. Organisation en guichet unique, externalisation auprès d'opérateurs privés, évolution du métier de conseiller, nouveaux outils d'orientation tels que le profilage ou les

⁵ Daniel, C. (1998) « Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse », *Droit Social* n°1, janvier.

⁶ AISS (2006) *Le Case management: vers un emploi durable ?*

plans d'action individualisés (PAI), viennent ainsi modifier substantiellement le paysage de l'aide au retour à l'emploi⁷.

La réflexion en termes d'accompagnement et de *parcours* vers l'emploi, qui fait écho à l'individualisation du traitement du chômage, implique en effet que soient menées certaines réformes au sein du SPE : il est intéressant, par exemple, de former les conseillers au suivi et au conseil personnalisés, d'alléger le nombre de chômeurs qu'ils ont en portefeuille, ou encore de leur fournir des outils de segmentation et d'orientation permettant de constituer des groupes cibles homogènes qui bénéficieront de prestations comparables, etc. La diversité des compétences mises à disposition des demandeurs d'emploi est également un point clé pour que l'accompagnement se solde par un retour effectif et durable à l'emploi, ce qui justifie un recours croissant de la part du SPE aux prestataires externes. Enfin, puisque le SPE essaie de garantir aux chômeurs une meilleure qualité de services, il attend en retour que ceux-ci s'impliquent davantage dans le processus de recherche d'emploi. Cette contrepartie conduit au développement de la contractualisation spécifiant « l'emploi convenable » pour chacun, et à la multiplication des sanctions. L'accompagnement s'inscrit donc dans un halo de réformes du traitement du chômage qu'il est indispensable de garder à l'esprit afin de saisir la logique globale du système, même si ces réformes ne peuvent être considérées en elles-mêmes comme participant directement du développement de la logique d'accompagnement. On peut résumer ces évolutions récentes au sein des SPE par trois mots clés : « managérialisation, marchandisation et externalisation »⁸.

L'accompagnement proprement dit se limite lui à deux dimensions majeures : le suivi personnalisé tout au long du parcours vers l'emploi, et les prestations d'accompagnement qui sont délivrées par l'ensemble des acteurs qui interviennent sur ce parcours. Les modalités retenues par les différents pays pour mettre en œuvre ces deux axes caractérisent alors les différences structurelles entre les pays, ainsi que les particularités de leurs marchés du travail. Cette double dimension qui circonscrit les modalités de l'accompagnement nous permet de discuter sa définition « classique », la plus souvent reprise par les organismes internationaux qui le promeuvent, et notamment au niveau européen.

II.ii. L'accompagnement, une notion aux frontières mouvantes

Entendu au sens large, l'accompagnement correspond à toute mesure personnalisée visant à améliorer les chances de retour à l'emploi pour un chômeur. En ce sens, l'accompagnement s'appuie sur deux types d'interventions : le conseil personnalisé aux chômeurs (parcours individualisés, définition d'un projet professionnel, focalisation sur les compétences et les freins personnels à l'emploi, etc.), et la palette large des mesures permettant d'accélérer le retour à l'emploi (allant d'un atelier d'aide à la rédaction d'un CV à des formations professionnelles de longue durée, au placement dans un emploi aidé, etc.).

En d'autres termes, la logique de l'accompagnement considère l'individu sous deux angles distincts : celui de la personne en tant que « client » unique qui a des besoins particuliers, et celui de cette personne en tant qu'elle appartient à des catégories prédéfinies de la politique de l'emploi (mesures destinées aux jeunes, aux chômeurs de longue durée, aux travailleurs handicapés, etc.). C'est pourquoi l'accompagnement peut correspondre à la fois à une individualisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi, et à une politique de

⁷ CERC (2005), *op.cit.*

⁸ Kopac, A., Ignjatović, M. et Darmon, I. (2006) *In-depth analysis of guidance and counselling services*, Guidance in Europe Project Comparative Report, Octobre.

ciblage accrue (cf. 2.1). Or ces deux volets ne sont pas forcément aisément compatibles, et soulignent les paradoxes internes à l'utilisation de la notion d'accompagnement.

La dimension temporelle de l'accompagnement fait également débat : la personnalisation de la relation du chômeur au SPE (par le biais du suivi par son conseiller) implique l'inscription de cette relation dans la durée, et donc la prise en compte du facteur dynamique dans l'analyse. Or, il est courant de présenter l'accompagnement comme un processus linéaire et séquentiel, qui se traduit dans la notion de *parcours* : pour chaque chômeur, serait défini un « chemin vers l'emploi » qu'il s'agirait de suivre à travers ses différentes étapes, fixées par le conseiller au cours des entretiens de suivi, et qui garantirait, arrivé au bout du « chemin », un retour à l'emploi. Mais cette apparente linéarité ne semble prendre en compte ni l'évolution dans le temps de la situation du chômeur, ni les résultats intermédiaires des prestations reçues, et ni surtout (puisque qu'on peut arguer que les deux précédents peuvent être inclus dans le diagnostic du conseiller au cours des entretiens de suivi) de l'état du marché du travail et de la demande, ni des phénomènes de récurrence au chômage. Le discours lisse et théorique caractérisant l'accompagnement risque de se heurter en pratique à des réalités beaucoup plus mouvantes sur les marchés du travail.

La définition idéale-typique de l'accompagnement, qui pourrait correspondre à la « *personnalisation de la relation entre le demandeur d'emploi et son conseiller ayant vocation à encourager l'individualisation des prestations offertes par la définition d'un parcours adapté de retour à l'emploi* », est donc remise en question, d'une part parce que l'individualisation est limitée par les politiques de l'emploi définies *a priori*, et d'autre part parce qu'elle occulte la complexité du processus de retour à l'emploi, sur lequel intervient une multitude d'acteurs (dont les entreprises) et dont la logique est rarement linéaire.

Dans un cadre comparatif, ces difficultés de définition sont renforcées par la nécessité de traduire le concept en anglais et de s'assurer que nos interlocuteurs adoptent bien la même définition de l'accompagnement que celle que l'on propose⁹. Dans les comparaisons internationales, on trouve plusieurs termes pour désigner l'accompagnement : *case management*¹⁰, *guidance and counselling services*, ou encore *career/vocational guidance*. Selon le terme employé l'accent n'est pas mis sur la même caractéristique de l'accompagnement : suivi personnalisé dans un cas, orientation professionnelle dans l'autre, ces distinctions ne sont pas anodines. En choisissant de parler de *case management*, nous avons orienté la discussion sur la personnalisation du suivi¹¹, au détriment peut-être du discours en vogue sur l'employabilité ou la formation tout au long de la vie¹². Cette notion de *case management*, qui connaît un nouvel essor dans le domaine de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, est traditionnellement utilisée dans d'autres domaines, tel le travail social ou la santé¹³. Dans les deux cas, elle implique un accompagnement renforcé et personnalisé.

⁹ Barbier, J.C. et Letablier, M.T. (2005) *Politiques sociales, enjeux méthodologiques et épistémologiques des comparaisons internationales*, Peter Lang, Bruxelles.

¹⁰ Il est intéressant de noter que ce terme est depuis longtemps utilisé dans les domaines médical et judiciaire, pour désigner la gestion au cas par cas, des patients en fonction de leurs caractéristiques personnelles, et des contentieux en tenant compte de facteurs contextuels.

¹¹ Définition donnée pour *case management* : « gestion ciblée et individualisée des demandeurs d'emploi », Unedic, Zoom 2007.

¹² Définition donnée pour *guidance and counselling services* : « mediating services aimed at increasing the employability and the mobility of out of work and in-work individuals », Kopac, A., Ignjatović, M. et Darmon, I. (2006), *op.cit.*

¹³ La notion de *disease management* est également employée dans ce domaine.

Cependant, si l'on se réfère au contenu de ces différents termes, ils semblent en pratique renvoyer aux mêmes prestations proposées : placements dans l'emploi, informations et conseils, entretiens personnalisés, formations sont des exemples qui caractérisent autant le *case management* que la *career guidance*¹⁴. Le problème majeur qui se pose avec la traduction n'est donc pas tant le choix du terme que d'en avoir une définition commune. C'est pourquoi les réserves émises plus haut sur l'utilisation du concept d'accompagnement, si elles doivent être prises en considération au sein de notre étude, n'ont pu être que difficilement explicitées au cours de nos entretiens, la définition utilisée en pratique relevant davantage de la définition « classique ».

L'exemple de la nomenclature Eurostat de classement des prestations de politiques du marché du travail utilisée dans ce rapport relève de la même logique : malgré les discussions en cours autour la catégorie 1.1 « prestations de services », comprenant les « services d'information » et les « services d'accompagnement », nous avons choisi de l'utiliser telle quelle, bien qu'il ne soit pas sûr que tous les services statistiques des différents pays l'interprètent de manière identique et y inscrivent des mesures comparables. Notre comparaison n'est donc valable que dans la limite des définitions simplifiées que nous avons été contraints d'utiliser. Cette faiblesse s'est traduite par exemple par une difficulté à dessiner précisément la frontière entre accompagnement social et accompagnement vers l'emploi. En effet, selon les pays, les deux sont ou non sous la responsabilité d'acteurs communs, et relèvent ou non de mesures spécifiques, etc.

Dans ce rapport, les démarches d'accompagnement sont donc finalement présentées comme un processus susceptible d'être évolutif dans le temps, rythmé par la tenue d'entretiens avec le demandeur d'emploi et la délivrance de prestations. Une limite dans l'analyse de ce processus tient bien sûr à la différence potentielle entre les discours officiels des institutions au niveau national et les pratiques concrètes des acteurs au niveau local. S'y ajoute le fait que le processus peut parfois être très normé (Royaume-Uni par exemple) ou à l'inverse relativement peu formalisé pour laisser des marges de manœuvre aux agences locales (Suède).

Ces difficultés étant posées, un travail de redéfinition du concept d'accompagnement a quand même été effectué afin de l'adapter aux réalités empiriques observées.

II.iii. Suivi personnalisé et prestations : les deux axes principaux de l'accompagnement

Quatre points clés ont été retenus pour caractériser la démarche d'accompagnement en pratique :

- une relation personnalisée doit s'établir entre un chômeur et un conseiller (qui n'est pas forcément le même tout au long du parcours, même si la tendance est à la désignation d'un référent unique) ;
- chômeur et conseiller doivent se rencontrer avec une certaine fréquence lors d'entretiens d'orientation et de suivi ;
- une forme de contractualisation régit les relations entre les deux acteurs, qui ont pour le premier le devoir de rechercher activement un emploi et pour le second

¹⁴ Sultana, R.G. et Watts, A.G. (2005) *Career Guidance in Europe's Public Employment Services: Trends and Challenges*, Report for DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, Octobre.

- celui d'accompagner le chômeur¹⁵. Un contrat plus ou moins formel peut être signé, retraçant généralement le plan d'action individuel déterminé conjointement ;
- des prestations individualisées (correspondant aux besoins diagnostiqués du chômeur) lui sont fournies sous prescription et contrôle du conseiller.

L'ensemble de ces caractéristiques implique des mutations relativement importantes pour les SPE, notamment en ce qui concerne les compétences des conseillers, impliquant une professionnalisation du « métier » d'accompagnateur. Couplée à la multiplicité des acteurs intervenant sur les parcours, la diversité des compétences des conseillers conduit à une segmentation relativement importante du secteur de l'accompagnement.

Afin de construire une grille d'analyse pertinente pour la comparaison, nous avons retenu deux axes principaux sur lesquels se greffent les quatre caractéristiques clés de l'accompagnement :

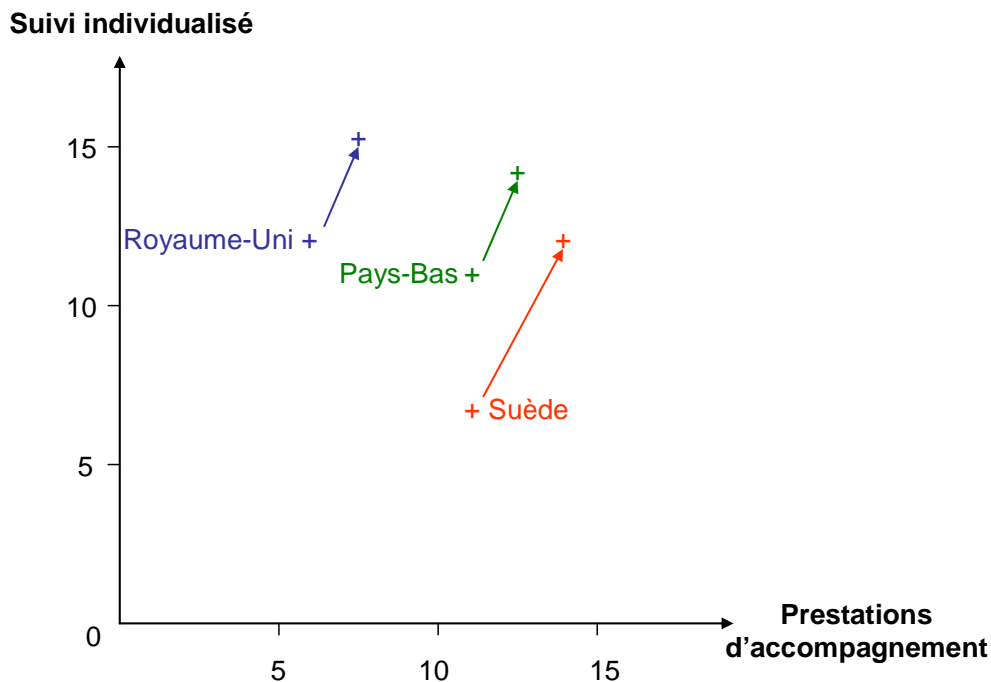
- le **suivi personnalisé** : quels acteurs, quels conseillers, combien d'entretiens, quelle individualisation du suivi, etc. ?
- les **prestations d'accompagnement** : quel dosage entre coaching, formations, emplois aidés, aide à la création d'entreprise, etc. ?

Suivant le degré d'utilisation des différentes caractéristiques de l'accompagnement, on peut classer les pays les uns par rapport aux autres dans un plan à deux axes (*cf.* graphe ci-dessous). Chaque pays peut en effet opter pour des équilibres différents entre ces deux dimensions, un pays pouvant à l'extrême n'assurer qu'un suivi personnalisé intensif sans offrir de prestations d'accompagnement, tandis qu'un autre pourrait en rester à un suivi peu personnalisé de faible intensité tout en offrant des prestations du type formation ou placement dans des emplois aidés. A cet égard, même si l'exercice n'a pas été effectué le concernant, le système français s'est longtemps caractérisé par un développement plus important du second axe que du premier.

A partir de cette grille (*cf.* annexe), les différences structurelles entre les pays sont mises en relief, ainsi que pour un même pays des glissements dans le temps au fur et à mesure des réformes, et de là les différences systémiques (fonctionnement des marchés du travail, définition de l'employabilité, critères d'indemnisation, situation économique, etc.).

¹⁵ « Proposer ce qui est acceptable pour les [conseillers], accepter ce qui est proposé pour les [chômeurs] », Cunthig, P., Perez, C. et Personnaz, E. (2006) « L'orientation professionnelle des chômeurs en Europe », *Bref* n°232, Cereq, Juillet-Août.

Graphique n° 1 - Positionnement des pays sur les deux axes de l'accompagnement et évolution probable en fonction des réformes en cours



Construction : un score a été construit pour chacun des axes en fonction de 8 critères pour le suivi et 7 pour les prestations (tableaux en annexe). En fonction des réformes programmées et envisagées, des « bonus » et des « malus » ont majoré ou minoré ce score, ce qui permet de prévoir la trajectoire probable suivie par les pays.

Lecture : le Royaume-Uni est le pays qui a le suivi individualisé le plus intensif, mais le différentiel avec les deux autres pays est en train de s'atténuer, notamment suite à un renforcement prévisible de l'individualisation du suivi en Suède. En revanche, le Royaume-Uni est le pays où l'on recourt le moins aux prestations d'accompagnement, contrairement à la Suède et aux Pays-Bas, où l'on propose de nombreuses prestations, tendance qui va continuer à se renforcer, notamment en raison du développement des prestations de coaching.

Afin d'articuler notre analyse comparative avec la situation propre de chacun des pays retenus, nous présenterons d'abord les grandes caractéristiques des trois systèmes et leurs évolutions récentes (1), avant de nous pencher sur le fonctionnement du suivi (2) et le contenu des prestations délivrées (3).

Partie 1 - Des systèmes traditionnellement assez différents en termes institutionnels et financiers, mais qui présentent des évolutions convergentes

Sur le plan de l'organisation institutionnelle, les trois pays étudiés sont relativement peu comparables :

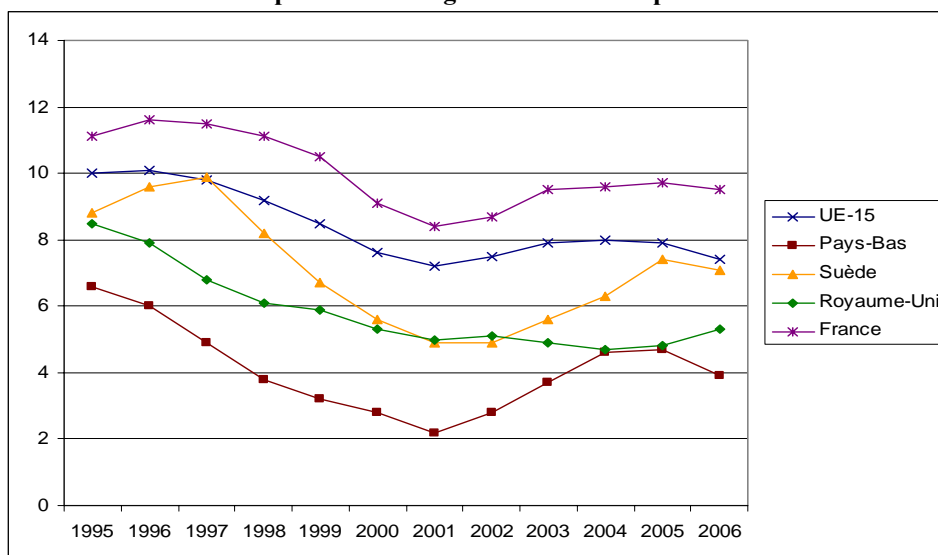
- la Suède se singularise par le rôle prépondérant du service public, autour de son agence pour l'emploi (l'AMS), qui partage ses responsabilités avec les communes. La politique de formation y est traditionnellement particulièrement développée, complétée par une indemnisation relativement généreuse. Mais le nouveau gouvernement élu à l'automne 2006 a engagé un plan ambitieux de réformes qui tendent à remettre en question, au moins partiellement, les priorités traditionnelles ;

- les Pays-Bas ont mené des réformes de grande ampleur au tournant des années 2000 pour adopter un système intégré promouvant des politiques d'activation volontaristes, avec un recours important aux contrats aidés. L'accompagnement des demandeurs d'emploi a été largement externalisé par l'assurance chômage (UWV), qui partage avec l'opérateur du service public de l'emploi (CWI) et les municipalités la responsabilité du placement. La question désormais prioritaire est celle de la réduction du nombre de bénéficiaires de l'allocation pour les travailleurs handicapés ;

- le Royaume-Uni appuie sa politique de l'emploi sur le guichet unique Jobcentre Plus créé en 2001, en charge de l'activation intensive des chômeurs. La priorité affichée est celle d'un retour rapide à l'emploi, garanti par une indemnisation de faible ampleur et le nombre réduit de programmes actifs du marché du travail.

1.1 Trois « réussites » en termes de taux de chômage, qui s'appuient sur des stratégies différenciées de dépenses pour l'emploi

Graphique n° 2 - Taux de chômage en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, 1995-2006, en %, comparé au chômage de l'Union européenne



Source : Eurostat

Les trois pays présentent tous des taux de chômage inférieurs à la moyenne des pays de l'Union Européenne à 15 (graphique ci-dessus). Au cours des années 1990, les Pays-Bas et le Royaume-Uni sont parvenus à faire baisser un chômage comparable aux taux enregistrés par la France ou l'Allemagne dans les années 1980 (> 10%). La Suède, qui avait elle conservé des taux faibles dans les années 1980, a connu une forte augmentation du chômage au début des années 1990, mais les politiques d'activation mises en place se sont révélées relativement efficaces. Ces trois pays appartiennent aujourd'hui aux « modèles » de référence de la stratégie européenne pour l'emploi.

Cependant ces bonnes performances en termes de taux de chômage s'expliquent par des stratégies différentes, traduites dans la structure des dépenses pour la politique de l'emploi :

- la Suède a parié sur une forte utilisation des programmes actifs du marché du travail (entre 40 et 60% des demandeurs d'emploi en bénéficient chaque année), et notamment de formation ;

- les Pays-Bas ont mis en place une stratégie d'activation renforcée, reposant sur le principe de « l'emploi avant les revenus », ce qui les classe second au niveau européen pour les dépenses actives (1,33% du PIB en 2005¹⁶), derrière le Danemark (1,74%) et juste devant la Suède (1,32%) ;

- le Royaume-Uni n'a que faiblement recours aux politiques actives (0,49% du PIB), mais concentre ses dépenses sur le suivi intensif des chômeurs par le Jobcentre Plus.

¹⁶ Chiffres OCDE (2007) *Perspectives de l'emploi*.

Ces caractéristiques s’observent également dans les données Eurostat, qui distinguent trois catégories de dépenses :

- les services : dépenses afférentes aux services chargés de l’accompagnement des demandeurs d’emploi, catégorie dans laquelle le Royaume-Uni classe presque la moitié de ses dépenses ;
- les mesures PMT (politiques du marché du travail) : programmes de formation, d’emplois subventionnés, d’aides à la création d’entreprise, etc., catégorie traditionnellement forte pour la Suède et les Pays-Bas ;
- et les soutiens PMT : dépenses dites passives d’indemnisation et de préretraites, catégorie de la politique d’emploi « passive » qui est traditionnellement la plus importante dans les pays ayant mis en place une assurance chômage relativement généreuse.

Les trois pays présentent donc des structures déformées de leurs dépenses par rapport à la moyenne européenne, à la différence de la France qui en est très proche :

Tableau n° 1 - Dépenses au titre des politiques du marché du travail

Catégorie	Suède (2005)	Pays-Bas (2005)	Royaume-Uni (2004)	France (2004)	Moyenne UE 15 (2004)
Services relatifs au marché du travail	7,4%	10,7%	44,4%	9,1%	9,50%
Mesures PMT (formation, emplois subventionnés, aides à la création d’entreprises, etc.)	44,3%	56,1%	20%	27%	27,7%
Aides PMT (indemnisation du chômage, préretraites)	48,3%	33,2%	35,6%	63,9%	62,9%

Source : Eurostat

1.2 L’organisation des SPE : vers une intégration des services autour d’un guichet unique

Les trois pays présentent des organisations institutionnelles relativement différentes, héritages de la construction des systèmes (séparation entre SPE et assurance chômage, rôle des partenaires sociaux, degré de décentralisation, etc.) et de la structure du marché du travail (poids des différents secteurs, besoins en main d’oeuvre, taux de féminisation, recours au temps partiel, etc.).

Cependant, les récentes réformes aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, ainsi que les réflexions en cours en Suède tendent à rapprocher ces organisations d’un modèle comparable, où un guichet unique accueille et oriente les demandeurs d’emploi, en se chargeant à la fois des questions d’indemnisation et de retour à l’emploi, puis définit les besoins individuels des chômeurs et mobilise les acteurs compétents pour assurer l’accompagnement en aval.

1.2.1 En Suède : un SPE-guichet unique en partenariat avec les communes

Le pilier du système suédois est l’agence gouvernementale de placement (AMS) qui est en charge de l’inscription, de l’accompagnement et du placement des demandeurs d’emploi. Les municipalités viennent en appui de l’AMS pour les chômeurs non indemnisés dont l’employabilité est jugée trop faible par les conseillers de l’AMS. La segmentation

institutionnelle de l'accompagnement est donc relativement floue, les communes développant essentiellement des programmes en direction des jeunes et des immigrés. Le partage des responsabilités fait actuellement débat, le nouveau gouvernement souhaitant circonscrire le rôle des communes à l'accompagnement des personnes très éloignées de l'emploi.

D'autre part, une réforme du SPE est actuellement à l'étude, suite aux critiques adressées à l'AMS concernant l'efficacité de son action. Il est notamment question d'une simplification institutionnelle par une décentralisation accrue des pôles de décision, grâce à la création de 70 autorités locales en charge du pilotage des 300 agences locales de l'emploi. L'objectif visé est une plus grande intégration des services, parallèlement à un accroissement de l'autonomie locale de mise en œuvre.

1.2.2 Aux Pays-Bas : un SPE résiduel dont les compétences d'accompagnement ont été transférées à l'assurance chômage et aux communes

Les Pays-Bas ont radicalement transformé leur système de placement des chômeurs en 2002, en réduisant l'ancien Office national pour l'emploi à un guichet unique d'accueil et d'orientation des chômeurs, le CWI, qui n'a en charge que l'accompagnement des demandeurs d'emploi jugés autonomes qui ont accès aux services en libre accès. Ceux d'entre eux qui n'ont pas trouvé d'emploi après 6 mois ainsi que les demandeurs d'emploi qui ont d'emblée besoin d'un appui renforcé sont transférés à l'assurance chômage (UWV) pour les indemnisés, et aux municipalités pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Ceux-ci se chargent de leur suivi, et confient éventuellement leur accompagnement à des prestataires privés (quasiment 100% pour l'UWV, laissé au libre choix des communes). Les acteurs de l'accompagnement susceptibles d'intervenir sur les parcours sont donc nombreux et divers, et l'un des défis majeurs est de garantir une bonne coordination entre eux pour éviter des doublons coûteux.

Des réflexions sont donc à l'œuvre pour perfectionner ce nouveau système :

- l'efficacité de la segmentation de l'accompagnement en plusieurs phases successives, induite par la séparation institutionnelle entre les acteurs, est remise en cause : des dispositifs intégrés d'accompagnement avec allers-retours possibles pour un chômeur entre plusieurs prestataires sont expérimentés, afin d'optimiser les parcours ;

- le recours quasi systématique au marché concurrentiel du placement est critiqué, en raison de son coût élevé et d'une efficacité décevante par rapport aux objectifs poursuivis.

1.2.3 Au Royaume-Uni : un organisme intégré au cœur du dispositif d'accompagnement

En créant en 2001 le Jobcentre Plus, le Royaume-Uni a renforcé l'intégration de ses services de l'emploi. Un organisme unique gère désormais le versement des allocations et l'accompagnement de l'ensemble des bénéficiaires de prestations sociales, avec pour objectif commun un retour rapide à l'emploi pour tous ceux qui peuvent travailler. Un modèle unique d'accompagnement prévaut pour l'ensemble du territoire, et la direction du Jobcentre Plus est en charge des contrats avec des prestataires privés pour délivrer certaines prestations.

Cependant, la formation professionnelle reste gérée par des organismes privés, les Learning and Skills Councils, avec lesquels le Jobcentre Plus noue des partenariats. Ces derniers devraient d'ailleurs se développer dans les prochaines années, puisque la formation a

été élevée au rang de priorité politique, suite au livre blanc sur la formation paru en 2003, *Stratégie nationale en faveur des compétences*. A terme, une intégration totale des services est souhaitée, sous la forme d'un *front office* unique pour les clients.

1.3 Des systèmes d'indemnisation relativement différents, mais qui évoluent tous vers un plus grande conditionnalité, et davantage de contrôle

1.3.1 Vers une plus grande conditionnalité de l'indemnisation

Liés à l'organisation institutionnelle, les dispositifs d'indemnisation sont également relativement différents d'un pays à l'autre, tant en ce qui concerne leur fonctionnement (conditions d'éligibilité) que leur générosité (durée et montant). La Suède comme les Pays-Bas proposent deux types d'allocations : une indemnité chômage pour les chômeurs qui ont cotisé, gérée par des caisses d'assurance chômage, et un dispositif d'aide sociale pour tous les non-éligibles, à la charge des municipalités. Dans ces deux pays, les allocations sont relativement généreuses, notamment en raison de la non-limitation de l'aide sociale dans le temps. Au Royaume-Uni, en revanche, l'allocation chômage (JSA), forfaitaire, est limitée à un versement de six mois, et son montant est relativement faible. Au-delà de 6 mois, le maintien d'une allocation est soumise à des conditions de ressources familiales très restrictives. Le Royaume-Uni n'a d'ailleurs dépensé que 0,19% de PIB en mesures « passives » en 2005, contre 1,2% pour la Suède et 2,02% pour les Pays-Bas¹⁷.

Cependant, malgré ces écarts importants, les trois pays connaissent des évolutions comparables. Un consensus se dessine pour durcir les conditions d'éligibilité aux dispositifs, et surtout pour les rendre conditionnels à une recherche active d'emploi, et/ou à la participation à des programmes actifs du marché du travail (PAMT). Ainsi, aux Pays-Bas et en Suède, la possibilité de prolonger l'indemnisation au-delà du seuil initial a été supprimée (300 jours en Suède, qui pouvaient être renouvelés en cas de participation à un programme, 36 mois aux Pays-Bas, contre 5 ans avant 2005). Au Royaume-Uni, pour percevoir la JSA, le chômeur doit signer un contrat (le *Jobseeker's Agreement*), dans lequel il s'engage à rechercher activement un emploi.

1.3.2 Le développement des sanctions en cas de non-recherche active ou de refus d'un « emploi convenable »

Le renforcement des obligations des chômeurs en échange de leur indemnisation se traduit par des contrôles accrus de leur activité de recherche d'emploi et par une multiplication des sanctions en cas de manquement à ces obligations. Au Royaume-Uni, par exemple, les chômeurs doivent apporter la preuve qu'ils ont fait au moins 10 démarches toutes les deux semaines, aux Pays-Bas cette obligation est limitée à 4 tous les mois¹⁸.

Ces contrôles s'appuient sur la définition plus ou moins formelle de ce qu'est un « emploi convenable » pour chaque chômeur, c'est-à-dire un emploi pour lequel un refus peut entraîner des sanctions financières (réduction ou suppression temporaire ou définitive du

¹⁷ Chiffres OCDE (2007) *op.cit.*

¹⁸ OCDE (2007) *op.cit.* Chapitre 5 « L'activation telle que la pratiquent les pays ».

versement des allocations). En Suède, cette définition est inscrite dans la loi, et repose sur des critères de qualification, de taux de rémunération et de proximité géographique : en fonction des caractéristiques de son précédent emploi, un chômeur peut refuser un emploi pendant les 100 premiers jours de chômage, mais ensuite il est tenu d'accepter n'importe quelle proposition. Aux Pays-Bas, la définition est plus floue, mais accorde également une restriction du champ de la recherche pendant les 6 premiers mois de chômage. Cependant, les bénéficiaires de l'aide sociale sont en pratique obligés d'accepter n'importe quel emploi. Enfin, au Royaume-Uni, où aucune définition formelle n'existe, il est généralement admis que le chômeur restreigne sa recherche pendant les 13 premières semaines, en accord avec le conseiller du Jobcentre Plus, en termes de secteurs professionnels et de niveau de rémunération notamment, mais au-delà de cette période il est censé chercher et accepter n'importe quel emploi.

En cas de manquement à ses obligations, ou de refus d'une offre jugée convenable, le chômeur peut être sanctionné, sur proposition du conseiller puis décision administrative. Le taux de sanction, le montant et la durée de la suspension du versement des allocations sont très variables d'un pays à l'autre. La Suède recourt peu en pratique à ces sanctions, alors que les Pays-Bas ont l'un des taux les plus élevés des pays de l'OCDE (33,6% du stock des chômeurs indemnisés en 2003¹⁹). Les outils incitatifs pour une recherche active d'emploi sont donc utilisés de façon plus ou moins fréquente d'un pays à l'autre, mais partout on constate le développement d'une logique de renforcement des obligations des chômeurs, en échange des droits à indemnisation.

1.4 Partout, profilage des chômeurs et externalisation de l'accompagnement font débat

1.4.1 Un questionnement autour des outils de profilage

Les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi peuvent être modifiées sous l'effet de la mise en place de dispositifs de segmentation des publics, le cas échéant par recours à un dispositif de profilage. Le Royaume-Uni a testé dès 1994 un modèle de profilage statistique, puis l'a rejeté au motif que les résultats qu'il donnait étaient moins pertinents que l'analyse experte des conseillers du Jobcentre Plus, sur un marché du travail très fluide où il est difficile de prédire le risque individuel de chômage de longue durée en fonction des caractéristiques personnelles des chômeurs.

Dans ce domaine, les Pays-Bas ont longtemps servi de modèle aux autres pays européens, suite à l'instauration du *Kansmeter* (« mesureur de chances ») en 1999, qui permettait de classer les chômeurs lors de leur inscription dans quatre catégories de distance au marché du travail. Mais ils l'ont abandonné à l'automne 2006, au profit d'un système plus simple, l'*A-B Routing*, orientant les chômeurs sur deux parcours distincts en fonction de leur autonomie dans la recherche d'emploi et qui ne s'appuie plus sur un modèle statistique.

¹⁹ Tergeist, P. et Grubb, D. (2006) « Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom », *OECD Social, employment and migration working paper* n°42, décembre.

La Suède, au contraire, expérimente actuellement un modèle de profilage que l'AMS construit en partenariat avec un institut de recherche, l'IFAU, sur le modèle du *JobBarometer* danois. Elle espère ainsi améliorer les performances du système grâce à une orientation adaptée à la situation personnelle de chaque chômeur.

Ces trois exemples montrent combien le recours au profilage est à la fois un débat d'actualité, et un outil contesté quant à son efficacité. En effet, les pays qui l'ont expérimenté l'ont quasiment tous abandonné par la suite, mais cela n'empêche pas ceux qui n'y ont pas encore eu recours de le tester. Le débat est donc loin d'être clos, d'autant plus qu'il continue parfois dans des pays qui avaient choisi de ne pas le mettre en place. Ainsi, au Royaume-Uni, en 2003, un rapport²⁰ a remis la question au goût du jour, en proposant d'utiliser un outil de profilage pour les catégories les plus en difficulté sur le marché du travail (parents isolés, travailleurs handicapés, immigrés, etc.).

1.4.2 Un recours de plus en plus fréquent aux opérateurs privés

Un autre mouvement rapproche les pays européens : celui de la libéralisation du marché du placement des chômeurs. La plupart des pays ont en effet levé le monopole légal du SPE sur ce secteur, permettant ainsi à d'autres acteurs d'accompagner les demandeurs d'emploi. Cependant, cette libéralisation s'est faite à des degrés très divers selon les pays. Au Royaume-Uni, le recours à des opérateurs privés est ancien, notamment du fait de la forte implantation des cabinets privés de recrutement. Au contraire, en Suède, la forte tradition de service public a conduit à conserver de fait le monopole à l'AMS, malgré sa levée en 1993. Les Pays-Bas ont quant à eux choisi de développer massivement le marché du placement à partir de 2002, en faisant quasi-systématiquement appel aux opérateurs privés au-delà de 6 mois de chômage.

Partout où il existe, on retrouve deux caractéristiques structurantes du marché du placement : des appels d'offre publics pour sélectionner les prestataires, et un paiement des opérateurs au résultat, pour éviter l'effet dit d'écrémage des plus éloignés de l'emploi. En revanche, le coût moyen d'un accompagnement, la taille et la concentration du marché, le type d'opérateurs et le nombre de chômeurs concernés varient fortement d'un pays à l'autre. Aux Pays-Bas, l'expérience la plus aboutie en la matière avec l'Australie, les opérateurs privés ont en charge 75% du stock des demandeurs d'emploi, répartis entre 600 opérateurs, dont les 10 plus gros concentrent 75% des parts de marché, pour un coût moyen par chômeur de 4000 à 5000€. Le Royaume-Uni, qui n'externalise que certaines prestations ciblées, notamment dans les *Employment Zones*, le marché est plus restreint, avec environ 30 000 bénéficiaires par an, et une quarantaine d'opérateurs. Malgré les critiques régulièrement adressées au système néerlandais, dont les performances ont déçu comparativement aux objectifs fixés en 2002²¹, les Pays-Bas restent un modèle pour les pays qui souhaitent expérimenter à leur tour le recours à l'accompagnement privé, parmi lesquels se trouve la Suède.

Le choix de l'opérateur par le chômeur lui-même se pratique également de plus en plus souvent. Aux Pays-Bas, le « contrat individuel de réintégration » (IRO) donne un budget au chômeur pour qu'il choisisse son prestataire et connaît un développement marqué. De telles expériences existent également en Allemagne et en Australie. Au Royaume-Uni, dans

²⁰ Bryson, A. et Kasparova, D. (2003) *Profiling benefit claimants in Britain : A feasibility study*, Department for Work and Pensions Research Report 196, November.

²¹ RWI (2006) *La recherche de resultats*.

les *Employment Zones*, c'est le prestataire privé qui dispose pour chaque chômeur d'un « *personal job account* », lui permettant d'acheter, en accord avec lui, différentes prestations, notamment des formations. Cette tendance participe du mouvement général d'individualisation de l'accompagnement, qui passe avant tout par un suivi personnalisé renforcé pour chaque chômeur.

**Encadré n° 1 - Expérimentations et évaluations :
la conduite pragmatique des politiques de l'emploi**

Un point commun intéressant entre ces trois pays est leur attachement à une conduite pragmatique des politiques de l'emploi, qui sont pour la plupart dans un premier temps expérimentées, avant d'être généralisées si (et seulement si) une première évaluation de ces expérimentations en a montré l'intérêt, puis ultérieurement à nouveau évaluées pour juger de leur efficacité, et au besoin réformées voire abandonnées si les résultats ne sont pas à la hauteur des objectifs fixés.

La Suède s'est ainsi doté d'un organisme indépendant, institutionnellement rattaché au Ministère de l'emploi, l'Institut d'évaluation des politiques de l'emploi (*Institutet för arbetsmarknadspolitisk utvärdering*, IFAU), qui coordonne les activités d'expérimentation et d'évaluation. L'IFAU intervient ainsi en amont, pour faire des propositions et préparer les réformes, puis en aval pour expertiser les politiques mises en place. C'est lui par exemple qui est actuellement chargé, en partenariat avec l'AMS, de construire un outil de profilage statistique des demandeurs d'emploi, puis de le tester dans les agences pour l'emploi d'un Comté. Deux modèles sont pour l'instant à l'étude (l'un national, l'autre régional), et l'expérimentation servira entre autres à dégager les atouts et faiblesses de chacun. Si l'expérimentation conclut à l'efficacité de l'outil, il sera ensuite mis en place sur tout le territoire, puis à nouveau évalué par l'IFAU après une période test. L'IFAU a par ailleurs évalué l'ensemble des politiques actives développées notamment dans les années 1990, et ses évaluations sur les différents dispositifs ont un impact fort sur les choix opérés, notamment pour privilégier les emplois aidés dans le secteur privé et pour diminuer le volume des formations longues.

Au Royaume-Uni, les politiques de l'emploi sont systématiquement soumises à des expérimentations sur des échantillons tests, puis ultérieurement évaluées, du point de vue de leur efficacité par le Ministère du travail et des pensions (Department for work and pensions, DWP), et sur les aspects financiers par l'Office national d'audit (*National Audit Office*, NAO). Ces évaluations ont un impact politique concret, puisqu'elles alimentent les débats autour des réformes à envisager. Si un dispositif perdure dans le temps, il sera régulièrement évalué pour voir s'il correspond toujours aux besoins, dans un contexte économique et social changeant. C'est pas exemple le cas des *New Deal*, qui ont tous déjà donné lieu à de nombreuses études, et qui devraient être prochainement repensés, après bientôt dix ans de fonctionnement, pour tenir compte des propositions de réformes, et des nouveaux besoins qui ont émergé compte tenu de l'ensemble des autres réformes mises en place sur le marché du travail. Le recours à des expérimentations préalables donnant lieu à évaluation avant généralisation est également à l'œuvre sur de nombreux aspects du système britannique : la mise en place des *Jobcentre Plus* a ainsi été précédée d'un projet pilote, l'extension actuelle de l'accompagnement vers l'emploi aux personnes handicapées et invalides correspond à l'extension nationale du projet *Pathways to Work*, une expérimentation d'accompagnement renforcé après l'accès à l'emploi est en cours (projet *Employment Retention and Advancement*), etc. Dans certains cas, l'expérimentation conduit à ne rien changer : ainsi le suivi intensif effectué au cours des premières semaines de chômage a fait l'objet de plusieurs expérimentations visant à trouver des modalités alternatives, mais elles se sont révélées moins efficaces et n'ont pas été retenues.

Aux Pays-Bas, si la culture de l'expérimentation était traditionnellement moins systématique, elle s'est largement développée ces dernières années. Le dispositif des *Toonkamers*, tentatives de guichets uniques complets (rassemblant CWI, UWV et services sociaux des municipalités), est par exemple actuellement expérimenté dans huit régions afin de juger de ses performances. Les évaluations des politiques de l'emploi sont très relayées dans le débat politique, et en général programmées dès la mise en place du dispositif. Il était ainsi par exemple prévu que la loi SUWI de 2002 soit évaluée en 2006. Lorsqu'il a été décidé du développement d'un marché privé du placement, un organisme a été créé pour suivre sa montée en charge, évaluer ses performances, et promouvoir les bonnes pratiques : le Conseil de l'emploi et des revenus (*Raad voor werk en inkomen*, RWI), qui finance des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires, et évalue l'efficacité des prestations proposées par les opérateurs privés.

Il est intéressant de noter que, dans les trois pays, l'ensemble du calendrier est en général programmé dès la mise en place d'un nouveau dispositif : expérimentation, déploiement puis évaluation sont prévus dès le départ, et intégrés comme des étapes indispensables pour juger de la qualité de la réforme. Une « mauvaise » évaluation constitue ensuite un argument politique suffisant pour retirer une mesure ou la réformer.

Partie 2 - Vers un suivi individualisé des demandeurs d'emploi dans le cadre de processus d'accompagnement plus ou moins formalisés

Une tendance commune à l'individualisation du suivi et au renforcement de la fréquence des contacts entre le chômeur et le SPE, s'intensifiant avec sa durée de chômage, semble se dessiner dans les trois pays étudiés. Ces derniers mettent tous en place, à des degrés divers et selon différentes modalités, une démarche d'accompagnement, dont l'intensité dépend du profil et des besoins de chaque chômeur.

2.1 Entre ciblage et individualisation, le choix des priorités pour la politique de l'emploi

La démarche d'accompagnement peut se traduire par deux choix distincts, qui sont pour un part cohérents, et pour une autre incompatibles, le ciblage et l'individualisation :

- le premier relève de la définition de groupes prioritaires pour la politique de l'emploi, et l'appartenance d'un chômeur à l'une de ces catégories le conduit à bénéficier d'un suivi renforcé ou de prestations particulières (on retrouve classiquement dans les trois pays certains des groupes connaissant des difficultés particulières et des discriminations sur le marché du travail, tels les femmes, les jeunes, les travailleurs âgés, les immigrés, les travailleurs handicapés, les chômeurs de longue durée, etc.). Le ciblage définit le degré d'accompagnement en fonction d'une caractéristique principale qui justifie à elle seule une « discrimination positive » de l'ensemble des individus qui appartiennent à cette catégorie, sans tenir compte d'éventuelles différences majeures entre eux. Le risque inhérent à ce choix est d'imposer des prestations non adaptées aux situations personnelles des individus, en raison des disparités existant au sein du groupe. Ce risque peut être réduit par construction de groupes de taille plus petite (par exemple les jeunes qui sont depuis au moins 6 mois au chômage), mais il persiste toujours tant que l'on range les individus à l'intérieur de catégories construites *ex ante* ;

- poussé à l'extrême de sa logique, le ciblage tend donc vers l'individualisation des prestations, c'est-à-dire tenir compte de chacune (ou du maximum) des caractéristiques de chaque individu pour lui proposer des services d'accompagnement adaptées à sa situation personnelle. Il n'y a alors plus de critères « dominants » définis *ex ante* qui président à la stratégie d'accompagnement. Celle-ci est construite « sur mesure » en fonction de l'évaluation individuelle des chômeurs, qui malgré tout n'échappent pas totalement à des critères de sélection indépendants de leur propre situation, puisque l'évaluation se fait en fonction d'un ou de plusieurs critères considérés comme déterminants pour le retour à l'emploi (en général une mesure de l'*employabilité* des personnes, ou l'évaluation de leur distance à l'emploi, critères qui en excluent d'autres, comme par exemple les critères de sélection de la main d'œuvre utilisés par les employeurs). Le profilage relève de cette logique d'individualisation, en cherchant à évaluer pour chacun les critères individuels déterminants sa position sur le marché du travail. Le risque associé est de focaliser l'analyse des causes du chômage sur les caractéristiques personnelles des chômeurs, en occultant notamment les causes socio-économiques et les pratiques discriminatoires existant sur le marché du travail.

Ciblage et individualisation répondent donc à une volonté commune d'aider les chômeurs de façon différenciée selon qu'ils présentent telle ou telle caractéristique, mais un choix politique doit être fait pour les hiérarchiser en tant que priorités pour la politique de l'emploi : veut-on davantage aider les individus parce qu'ils appartiennent à certains groupes même s'ils ont eux-mêmes une forte probabilité de retrouver seuls un emploi ; ou parce qu'ils ont individuellement de fortes chances de devenir chômeurs de longue durée, même s'ils n'appartiennent à aucun de ces groupes prioritaires ?

En pratique, les pays mixent les deux critères, et l'on retrouve partout à la fois des programmes réservés à certains groupes cibles (cours de langue pour les immigrés, programmes de formation pour les jeunes sans qualification, emplois publics réservés pour les travailleurs handicapés, etc.) et un suivi en voie d'individualisation pour proposer à chacun des prestations selon ses besoins. Il est intéressant de noter qu'en Suède et aux Pays-Bas, où SPE et municipalités interviennent de concert pour mettre en œuvre l'accompagnement, la répartition des compétences s'est en général faite telle que suit : le suivi individualisé de tous par le SPE, et les prestations en direction des groupes cibles (notamment les jeunes et les immigrés) par les municipalités (*cf.* encadré ci-dessous).

Cependant, le degré d'individualisation varie fortement non seulement d'un pays à l'autre (encore peu développé en Suède, il est relativement élevé aux Pays-Bas, où l'on évalue l'employabilité des chômeurs afin de les placer dans les parcours différenciés, accompagnés par des acteurs délivrant des prestations variées), mais aussi d'une période à l'autre (au Royaume-Uni l'individualisation s'accroît avec la durée du chômage), et même localement, d'une agence à l'autre (en Suède, chaque agence locale choisit le processus d'accompagnement qu'elle met en place pour ses clients, et si selon l'AMS chaque chômeur devrait avoir un référent unique dès le début de la période de chômage, dans l'agence visitée par la mission cela n'est effectif qu'au bout de 300 jours). Au final, on va de parcours formalisés (les mêmes prestations pour tous au même moment, par exemple un accompagnement par un opérateur privé au bout de 6 mois de chômage aux Pays-Bas pour les indemnisés), à des programmes « sur mesure » mis en place au Royaume-Uni pour les publics qui ont besoin d'un soutien particulier pour trouver un emploi.

Encadré n° 2 - Quelles prestations spécifiques pour quels groupes cibles ?

D'un pays à l'autre, l'appartenance à un groupe cible donne droit au bénéfice de prestations différenciées, en fonction de deux facteurs : une différenciation « spatiale » (à un instant t du parcours d'accompagnement les prestations délivrées ne sont pas les mêmes selon que l'on appartient à tel ou tel groupe), et une différenciation temporelle (en fonction de la durée écoulée de chômage, l'accès à certaines prestations est ouvert ou non). La première différenciation concerne les groupes cibles dont l'appartenance est liée à une caractéristique non modulable, et connue *ex ante*, comme le fait d'être un jeune, une femme, un immigré, etc. ; la seconde concerne *a priori* l'ensemble des demandeurs d'emploi, et *a posteriori* ceux qui deviennent chômeurs de longue durée, puis chômeurs de très longue durée, etc.

Aux Pays-Bas et en Suède, deux groupes cibles principaux bénéficient d'une intervention spécifique, dès les premiers jours de chômage, et intègrent ensuite des programmes qui leur sont réservés : les jeunes et les immigrés. Dans les deux pays, la plupart de ces programmes sont gérés par les municipalités, qui proposent des palettes de prestations relativement comparables. Deux types d'intervention sont jugés adéquats pour ces catégories : des formations professionnelles intensives de courte durée, pour acquérir les compétences de base (lecture, langue du pays, etc.) puis apprendre un métier dans un secteur en tension, et des emplois aidés pour insérer le bénéficiaire sur le marché du travail, sous forme de stages, subventions à l'embauche, emplois publics réservés, etc. La double particularité de ces prestations par rapport à celles dont peuvent bénéficier les autres demandeurs d'emploi n'appartenant pas à ces groupes cibles, est qu'elles sont en général accessibles très tôt dans la période de chômage (intervention précoce et préventive), et que les bénéficiaires sont suivis par des conseillers spécialisés. Par exemple, la municipalité de Stockholm a mis en place un programme permettant aux nouveaux arrivants (depuis moins de 3 ans) d'apprendre le suédois tout en développant leurs compétences professionnelles ; la ville de La Haye a quant à elle signé des accords avec certaines entreprises pour permettre aux jeunes d'effectuer des stages dès leur inscription au chômage.

Au Royaume-Uni, en revanche, il n'existe pas de distinction *ex ante* entre les chômeurs leur permettant de bénéficier de prestations différenciées. La différenciation ne se fait pas en coupe mais dans le temps, en fonction de la durée individuelle de chômage. Le fait de ne pas avoir trouvé d'emploi au bout de 3, 6, 12 ou 18 mois fait entrer un chômeur dans des phases successives d'accompagnement, avec un suivi renforcé et une palette de prestations accessibles de plus en plus fournie. Les programmes New Deal sont l'exemple phare de cette intervention renforcée avec la période de chômage, qui concerne donc le « groupe cible » des chômeurs de longue durée.

La plupart des pays combinent les deux approches pour accompagner durablement et efficacement les bénéficiaires de leurs groupes cibles. Ainsi, la Suède couple les programmes spécifiquement réservés à certains chômeurs avec un dispositif ouvert à tous les chômeurs de longue durée (la « Garantie d'activité », *cf. infra*). Ceci se justifie par le fait que, si les bénéficiaires des groupes cibles sont en moyenne plus discriminés sur le marché du travail et ont donc un risque de chômage de longue durée supérieur à celui des autres chômeurs, l'ensemble des demandeurs d'emploi peut rencontrer des difficultés à se réinsérer, et doit donc pouvoir bénéficier à terme d'un accompagnement renforcé, quelles que soient ses caractéristiques de départ. Cette organisation institutionnelle permet de concilier le ciblage avec l'individualisation du suivi.

2.2 Un accompagnement construit comme un parcours, où suivi individualisé et offre de prestations se renforcent avec la durée du chômage

Chaque SPE a construit son propre parcours-type d'accompagnement, en fonction de ses contraintes propres (et notamment du type de clients à prendre en charge, et du nombre de conseillers mobilisables), mais l'on peut néanmoins noter certaines régularités qui semblent caractériser les processus d'accompagnement dans les trois pays étudiés :

- un découpage plus ou moins formalisé de différentes « phases » en fonction de la durée du chômage, qui ouvrent de nouveaux droits (prestations complémentaires, entretiens plus réguliers, etc.), mais impliquent également de nouveaux devoirs (contrôles plus fréquents, obligation d'accepter n'importe quelle offre d'emploi, etc.) ;

- dans le cadre de ces différentes phases, un séquençage d'entretiens de suivi pour accompagner le chômeur dans son projet professionnel et ses démarches de recherche d'emploi (avec une régularité plus ou moins élevée et standardisée, des durées variables, un référent unique ou non, etc.) ;

- l'établissement d'un plan d'action individualisé (PAI) qui tient lieu de contrat formel ou tacite entre le SPE et le chômeur, et qui résume les droits et devoirs de chacun, et les démarches à entreprendre pour trouver un emploi.

2.2.1 *L'accompagnement type dans chacun des pays*

En Suède, chaque agence locale est libre de construire son propre schéma d'accompagnement, en fonction des publics qu'elle accueille et des compétences de ses conseillers. Il est néanmoins globalement possible de dégager les grandes lignes du parcours d'accompagnement. Trois grandes phases se succèdent :

- les trois premiers mois, le chômeur est en général laissé en recherche autonome, et suivi par le biais de contacts réguliers par téléphone avec le *Call Centre* ;

- entre trois mois et 600 jours, un nouveau PAI est établi, le suivi se renforce avec des rendez-vous plus réguliers à l'agence, le plus souvent avec un référent unique. Le chômeur bénéficie alors de prestations plus « lourdes », de type formation ;

- à l'issue des 600 jours, s'il n'a toujours pas trouvé d'emploi, le chômeur entre dans le dispositif de la « Garantie d'activité », programme « chapeau » qui regroupe des prestations, des allocations, et un suivi personnalisé par un référent unique. Depuis juillet 2007, il est remplacé par un nouveau programme, la « Garantie d'emploi et de développement », qui prend effet dès le 300^{ème} jour de chômage, pour accélérer la sortie des bénéficiaires. Il se structure en trois phases : un suivi intensif sous forme de conseil personnalisé, une insertion professionnelle par le biais de stages et de formations, puis un emploi aidé si besoin.

Aux Pays-Bas, le parcours-type est en cours de réforme, depuis l'abandon du dispositif de profilage *Kansmeter* et la mise en place du système dit d'*A-B Routing*. Ce dernier est beaucoup moins formalisé que le précédent concernant le processus d'accompagnement, qui devrait à terme ne plus exister *ex ante* mais être adapté à chaque situation personnelle. Pour l'instant, il est encore possible de distinguer trois phases, correspondant chacune à des acteurs différents en charge de l'accompagnement :

- une première phase de recherche autonome, sous la responsabilité du CWI, et qui dure de 3 à 9 mois en fonction du profil du chômeur. Le nombre d'entretiens est laissé à la discrétion du CWI, avec un minimum obligatoire d'un entretien physique tous les six mois ;

- dès qu'un conseiller du CWI le juge utile, le chômeur est transféré à l'assurance chômage s'il est indemnisé, ou à la municipalité s'il ne l'est pas, pour un suivi plus intensif. Un nouveau PAI est alors élaboré, et des prestations plus lourdes proposées (notamment des formations ou des emplois aidés) ;

- les chômeurs indemnisés et certains bénéficiaires de l'aide sociale sur décision de la municipalité bénéficient alors d'un accompagnement par un opérateur privé, qui dure en général 9 mois. L'accompagnement par un opérateur privé est souvent très individualisé, avec

un suivi intensif et régulier et un travail sur le projet personnel du chômeur. A l'issue des 9 mois, si le chômeur n'a pas trouvé d'emploi, le contrat peut être prolongé, ou le chômeur réintégré dans le processus d'accompagnement de l'UWV ou de la municipalité.

Au Royaume-Uni, le processus d'accompagnement est très formalisé, défini au niveau national par la direction du Jobcentre Plus et identiquement appliqué dans toutes les agences locales. Il se découpe en trois phases successives :

- les 13 premières semaines, le chômeur bénéficie d'un suivi intensif (un entretien de contrôle de la recherche d'emploi tous les 15 jours), doublé de l'accès aux outils de recherche autonome, afin de l'inciter à retrouver rapidement un emploi ;

- à l'issue de ces 13 semaines, et jusqu'à 6 mois pour les jeunes et 18 mois pour les autres chômeurs, démarre la phase de *restart* (nouveau départ), qui est très similaire à la précédente dans son organisation et son contenu, et s'accompagne d'un renforcement des obligations du chômeur (notamment en termes de périmètre de la recherche d'emploi) ;

- après 18 mois (6 mois pour les jeunes), le chômeur entre dans le dispositif de *New Deal*, programme « chapeau » qui comprend un suivi intensif et personnalisé, et l'accès à certaines prestations.

2.2.2 Les premiers entretiens : timing, objectifs et contenu

Dans les trois pays, les premiers entretiens sont décisifs pour déterminer le parcours ultérieur du demandeur d'emploi. Cette phase initiale d'inscription et d'orientation doit se dérouler le plus rapidement possible (de moins d'une semaine au Royaume-Uni à 5 semaines au maximum en Suède) afin d'inciter le chômeur à rechercher activement un emploi dès son inscription. L'objectif est d'évaluer dès le début de la période de chômage les besoins de chaque demandeur d'emploi, afin d'élaborer avec lui un plan de réintégration adapté à sa situation.

Le premier contact avec le SPE se fait à distance (sur Internet en Suède et aux Pays-Bas, par téléphone au Royaume-Uni), afin de renseigner les données administratives, d'informer le chômeur sur les procédures à suivre et les démarches à faire, et de fixer un rendez-vous à l'agence avec un conseiller. En général, le chômeur a deux entretiens distincts pour l'indemnisation et le projet professionnel. L'entretien le plus long est celui qui a pour objectif d'évaluer la situation professionnelle et personnelle du chômeur, et de prendre les premières décisions quant aux démarches qu'il devra effectuer pour chercher efficacement un emploi. Cet entretien dure en moyenne de 30 à 45 minutes selon les pays, voire une heure pour certains groupes cibles au Royaume-Uni. A la fin de l'entretien professionnel est établi le PAI qui structure le parcours du chômeur. En Suède, avant la tenue de l'entretien, le chômeur est tenu d'assister à des ateliers collectifs d'information et d'apprentissage de la recherche d'emploi, afin de préparer au mieux sa rencontre avec le conseiller.

2.2.3 Partout un plan d'action individuel est élaboré pour garantir le suivi des démarches du chômeur

La contractualisation de la démarche d'accompagnement passe par l'établissement en début de parcours d'un document (contrat formel ou tacite) qui stipule les droits et les devoirs

réciroques du SPE et du chômeur. Le PAI récapitule par ailleurs le diagnostic qui a été établi par le conseiller lors de l'entretien professionnel, et l'ensemble des préconisations qu'il a faites pour que la démarche de recherche d'emploi du chômeur soit efficace. Le chômeur est ensuite tenu de respecter ces préconisations et de mettre en œuvre les démarches prévues. Le PAI est révisé aussi souvent que nécessaire lors des entretiens ultérieurs, afin de prendre en compte l'évolution de la situation du chômeur, voire totalement réécrit, comme c'est par exemple le cas aux Pays-Bas où chaque nouvel acteur sur le parcours d'accompagnement rédige son propre PAI lorsqu'il prend en charge le chômeur.

En pratique, il est souvent reproché au PAI d'être un document très standardisé, qui du coup est peu individualisé, et n'a donc qu'une utilité relative pour le chômeur. De plus, en Suède, l'AMS estime que 30% des chômeurs ignorent qu'ils ont un PAI. La qualité et la personnalisation des PAI (et donc leur opérationnalité) est également dépendante du conseiller qui le rédige.

2.2.4 Le suivi ultérieur et la fréquence des entretiens sont très variables

Les modalités du suivi des chômeurs après établissement de leur PAI sont très variables d'un pays à l'autre, d'un prestataire à l'autre et d'une période de chômage à une autre. En règle générale, ce suivi s'intensifie avec la durée du chômage. Par exemple, en Suède, après 300 jours de chômage, le chômeur bénéficie d'au moins un entretien face à face par mois avec un conseiller (le plus souvent référent unique), alors que la plupart de ses contacts se faisaient auparavant par téléphone avec le *Call Centre*. Aux Pays-Bas, chaque chômeur dispose d'un budget temps de trois heures pour les 6 premiers mois lorsqu'il est accompagné par le CWI, et par la suite l'accompagnement par des opérateurs privés est souvent beaucoup plus intensif (par exemple un entretien face à face tous les 15 jours chez *Fourstar*). Au Royaume-Uni, les chômeurs indemnisés ont des entretiens de suivi tous les 15 jours, mais dont la durée (moins de 10 minutes) et l'objet (contrôler l'effectivité de la recherche d'emploi) ne permettent pas de réactualiser l'orientation professionnelle initiale. Ils ont parallèlement, de manière plus épisodique (au bout de 3/6/12/18 mois) des entretiens approfondis (qui durent de 40 minutes à 1h) pour réévaluer leur situation et leurs besoins, s'ils n'ont pas retrouvé d'emploi par leurs propres moyens.

Les entretiens de suivi personnalisés poursuivent deux objectifs principaux : d'une part le suivi et le contrôle des démarches de recherche d'emploi dans le respect du PAI, et d'autre part l'actualisation du diagnostic et la détermination des nouvelles actions à mettre en œuvre pour mener le projet à son terme. Pour ce faire, les conseillers ont parfois à leur disposition des outils relativement sophistiqués, comme aux Pays-Bas où ils peuvent faire passer aux chômeurs toute une batterie de tests de motivation et de compétences. Au Royaume-Uni, les conseillers ont accès à un simulateur informatique de l'évolution de l'ensemble des revenus du chômeur s'il accepte de reprendre un emploi.

La volonté d'individualisation du suivi pour adapter les moyens mis en œuvre aux besoins des chômeurs transparaît dans les nombreux projets de garantie d'un référent unique dès les premiers jours de chômage. Mais si cette idée est présente partout, elle n'a été que rarement mise en pratique jusqu'à maintenant, notamment en raison des difficultés organisationnelles qu'elle implique. En Suède, il ressort que certains conseillers y sont hostiles, y voyant une charge supplémentaire de travail lié au fait qu'ils doivent alors être personnellement joignables à n'importe quel moment par les chômeurs qu'ils ont en

portefeuille. Au Royaume-Uni, la notion de référent unique ne prend réellement son sens qu'après une certaine durée de chômage, éventuellement pendant la période dite de *restart* et plus sûrement pendant le programme *New Deal*.

Le suivi est parfois prolongé au-delà de la période de recherche d'emploi. Une fois que la personne a retrouvé un emploi, elle peut en effet rester en contact avec un conseiller, pour évoquer avec lui d'éventuelles difficultés rencontrées dans l'exercice de son nouvel emploi. Ce suivi participe de la pérennisation du retour à l'emploi, en s'intéressant à la question de la qualité de l'emploi retrouvé (durée, qualité de l'appariement, satisfaction de l'employeur et de l'employé, etc.). S'il n'est pas encore la règle, le suivi dans l'emploi est en voie de développement, notamment dans les programmes qui affichent des objectifs de sortie durable du chômage (par exemple la « Garantie d'activité » en Suède, où le chômeur est suivi pendant les 6 premiers mois de l'emploi, ou le *New Deal* au Royaume-Uni), afin de répondre au problème de la récurrence au chômage. Ses formes et sa durée sont variables, le choix étant parfois laissé à la discrétion du conseiller ou du chômeur : contacts téléphoniques, visites sur le poste de travail, plus ou moins grande régularité des contacts, pour des périodes variant généralement de 1 à 6 mois, etc. Au Royaume-Uni, une expérimentation est en cours (le programme ERA), qui suit les bénéficiaires du *New Deal* dans leur nouvel emploi pendant 2 ans. Elle a pour but de tester l'effet du suivi sur la pérennisation du retour à l'emploi et présente de premiers résultats intéressants.

2.2.5 L'évaluation de la taille des « portefeuilles » s'avère délicate

La question de la taille moyenne des portefeuilles des conseillers, en termes de nombre de demandeurs d'emploi, est souvent débattue. Une étude néerlandaise²² montre en effet que sa réduction peut avoir un effet bénéfique sur les taux de sortie, ce qui encourage les SPE à essayer de la limiter. Cependant, il est difficile d'obtenir des chiffres fiables dans ce domaine, et ce pour deux raisons : d'une part la variabilité d'une agence à l'autre est parfois très forte, et en faire la moyenne au niveau national n'a alors aucun sens, et d'autre part certains conseillers sont spécialisés sur certains types d'entretien (au Royaume-Uni les équipes sont spécialisées sur les entretiens d'inscription, d'indemnisation, de suivi, ou sur les différents groupes cibles), ce qui rend sans fondement toute comparaison. Le recours à la notion de portefeuille prend réellement son sens lorsqu'est réellement mis en place un système de référent unique qui est chargé d'un ensemble de « clients » chômeurs bien identifiés.

Ces précautions prises, on peut évaluer le ratio moyen aux Pays-Bas autour de 1 conseiller pour 60 chômeurs, en Suède à 1 pour 50 à 70, et au Royaume-Uni, pour les conseillers *Restart* et *New Deal*, à 1 pour 40. Les trois pays seraient donc tous proches voire en dessous de l'objectif habituellement fixé à 1 pour 60.

²² Koning, P. (2006) « Measuring the Effectiveness of Public Employment Service (PES) Workers », *CPB Discussion Paper* n°73, décembre.

Partie 3 - L'appui personnalisé à la recherche d'emploi et le placement en emploi aidé dans le secteur privé sont les prestations considérées comme les plus efficaces

Le Royaume-Uni s'oppose fortement aux deux autres pays concernant le recours à des programmes actifs du marché du travail (PAMT), puisque les prestations autres que le suivi individualisé sont quasiment absentes des parcours d'accompagnement. La Suède et les Pays-Bas ne mettent traditionnellement pas l'accent sur les mêmes outils : formations pour la Suède, emplois aidés pour les Pays-Bas. Mais ils tendent aujourd'hui à se rejoindre sur deux idées clés : les dispositifs de subventions à l'embauche et le coaching personnalisé, tous deux tournés vers le marché du travail « standard », sont les dispositifs les plus efficaces, dont il faut assurer le développement.

3.1 Des traditions différenciées de recours à certaines prestations, mais des convergences à l'œuvre

Parallèlement à leur mission première de placement et d'intermédiation et afin de mieux l'accomplir, les services publics de l'emploi mobilisent à destination des chômeurs une palette de prestations qui comporte en général quatre types de services²³ :

- des outils de recherche autonome qui sont laissés en libre accès au sein de l'agence locale (tableaux d'affichage des offres d'emploi, accès Internet, brochures informatives, etc.) ;
- des prestations d'appui à la recherche d'emploi, qu'elles soient collectives (« ateliers » collectifs de définition d'un projet professionnel, cours de rédaction de CV, séances d'information sur un secteur professionnel) ou individuelles (« coaching » individualisé, préparation aux entretiens puis débriefing, bilans de compétence, etc.) ;
- des formations, dont la durée et l'opérationnalité du contenu peuvent varier fortement, entre un stage de 3 jours sur poste et une formation quasi-universitaire de 6 mois ;
- un placement dans des emplois aidés, sous la forme de subventions à l'embauche ou de création d'emplois publics protégés, ainsi qu'une aide à la création d'entreprise (conseils, aides financières).

L'accès au premier type de services n'étant pas conditionné par une décision du conseiller, il ne participe pas de l'effort d'adaptation des parcours aux besoins individuels du chômeur. Il repose surtout par définition sur l'autonomie laissée aux demandeurs d'emploi et n'est donc pas constitutif d'un accompagnement. Il n'est donc pas analysé ici.

La fréquence et l'évolution du recours aux trois autres types de services peut s'appréhender grâce aux données Eurostat :

- l'appui à la recherche d'emploi recouvre la catégorie 1.1 « prestations de services » et parfois une partie de la catégorie 2 « formation » lorsque les mesures sont orientées vers le conseil, l'orientation ou le coaching ;
- la catégorie 2 englobe les mesures « traditionnelles » de formation ;
- les emplois aidés correspondent au regroupement des catégories 4 « Incitations à l'emploi », 5 « emploi protégé et réadaptation », 6 « création directe d'emplois », auxquelles

²³ cf. encadré n°3 ci-dessous pour une discussion sur la construction de ces catégories.

on peut ajouter les catégories 3 « rotation dans l'emploi et partage de l'emploi » et 7 « aides à la création d'entreprise ».

Les trois pays étudiés font un recours très différent aux trois types de services :

- la Suède appuie traditionnellement fortement sa politique de l'emploi sur l'axe formation, en proposant à de nombreux chômeurs, mais également à des salariés en emploi (formation continue) de bénéficier de prestations en général courtes et professionnalisantes (4 mois en moyenne). Le recours à la formation est néanmoins en recul depuis la fin des années 1990, au bénéfice d'un renforcement du suivi individualisé, et surtout des dépenses en faveur des emplois aidés ;

- aux Pays-Bas, les efforts sont concentrés sur la création directe d'emploi, notamment pour les travailleurs handicapés qui constituent le groupe majoritaire parmi les bénéficiaires d'allocations. L'accent a d'autre part été récemment mis sur le coaching, alors que les programmes de formation proposés sont en général peu nombreux et souvent réservés aux publics cibles, sans emploi après une certaine période de chômage ;

- le Royaume-Uni concentre ses dépenses sur la catégorie 1, en délivrant essentiellement aux chômeurs des prestations de suivi intensif. Peu de ressources sont consacrées à la formation, et encore moins aux emplois aidés. Les prestations « lourdes » sont réservées à une minorité très éloignée de l'emploi et au chômage depuis longtemps.

Outre les choix politiques et les priorités budgétaires différentes, les pays divergent également par la mise à disposition ou non de l'ensemble de la palette des prestations au même opérateur. En Suède, l'AMS détient l'ensemble des budgets des prestations, et notamment ceux de la formation, ce qui peut faciliter le choix d'y avoir recours pour les conseillers, dans la limite des disponibilités budgétaires. En revanche, au Royaume-Uni, le Jobcentre Plus ne gère pas les mesures de formation, ce qui implique de nouer des partenariats avec les Learning and Skills Councils. De même, aux Pays-Bas, si l'UWV contrôle le budget formation, ce sont les prestataires d'accompagnement peuvent suggérer le recours à une formation mais le budget est contrôlé par l'UWV qui doit donner son autorisation. Par ailleurs, les municipalités ont le monopole du recours aux emplois aidés, ce qui segmente de fait le recours à cette prestation.

Cependant, on constate certaines évolutions communes, qui laissent supposer une certaine convergence des diagnostics et des pratiques :

- les prestations de formation sont en recul, en raison notamment d'évaluations, convergentes d'un pays à l'autre, qui soulignent ses effets décevants sur le taux de retour à l'emploi des bénéficiaires ;

- le recours à des services plus « légers » et plus individualisés, comme le coaching personnalisé ou les ateliers collectifs, ainsi qu'aux formations courtes et très opérationnelles, qui bénéficient notamment d'un coût beaucoup moins prohibitif que les formations traditionnelles ;

- l'idée que les emplois aidés dans le secteur privé sont la mesure la plus efficace se répand progressivement, notamment en Suède et aux Pays-Bas, du fait de leur proximité avec les emplois « standards », ce qui facilite les transitions ultérieures sur le marché du travail ;

- l'émergence de programmes globaux d'accompagnement (programmes « chapeaux ») qui articulent différentes prestations mobilisables en fonction des besoins du chômeur et de la durée de la période de chômage s'observe dans les différents pays. Ces

programmes ont vocation à rationaliser les pratiques, en assurant la cohérence du suivi, et l'articulation entre recherche active d'emploi et formations pour garantir l'insertion sur le marché du travail. Ils reposent sur l'idée que les prestations coûtent relativement cher, en conséquence de quoi elles ne doivent être mobilisées que pour des chômeurs qui en tireront un bénéfice réel, et seulement après une période de recherche autonome infructueuse. Ils visent également à offrir au conseiller responsable de ces chômeurs une palette d'outils mobilisables avec souplesse. Relèvent notamment de cette logique la « Garantie d'activité » en Suède, le programme *Work First* aux Pays-Bas (cf. *infra*) et le New Deal au Royaume-Uni.

Encadré n° 3 - La question de la classification des prestations

Pour comparer les gammes de prestations proposées dans les différents pays, plusieurs classifications ont été envisagées. En premier lieu celle d'Eurostat en 9 postes, mais également celle de l'OCDE en quatre items par type de mesures :

- les aides directes à la recherche d'emploi sous forme de mise en relation avec des offres susceptibles de correspondre au profil du demandeur d'emploi, bilans de compétences, aide ponctuelle à la rédaction d'un CV ou à la préparation d'un entretien, etc. ;

- les aides individualisées concourant à l'adaptation progressive des compétences du demandeur d'emploi aux exigences du marché du travail dans un secteur donné : évaluation des compétences spécifiques sur poste, stages et emplois aidés, formations de courte durée, etc ;

- les programmes de longue durée ayant pour objectif de valider des acquis ou de réorienter le demandeur d'emploi vers un secteur pour lequel il n'a pas d'emblée les compétences requises : formations longues essentiellement, mais aussi l'ensemble des programmes ciblés sur des populations spécifiques (jeunes, travailleurs handicapés, etc.) ;

- les prestations destinées spécifiquement aux créateurs ou repreneurs d'entreprises.

Il était également possible de classer les prestations en fonction des prestataires qui les délivrent :

- prestations délivrées en interne par le SPE ;

- prestations externalisées à d'autres opérateurs, mais sur lequel le SPE garde la maîtrise de la décision, et qu'il peut potentiellement délivrer lui-même si besoin ;

- prestations délivrées par des acteurs spécialisés qui pallient une défaillance de compétence du SPE, qui perd donc toute latitude de contrôle direct sur l'efficacité de la délivrance de ces prestations.

Cette typologie « organique » s'est avérée cependant délicate à utiliser puisque d'une part les systèmes sont sur ce plan très différents les uns des autres, et d'autre part certaines prestations sont délivrées à la fois par le SPE et par d'autres opérateurs, en fonction du contexte, ce qui rend parfois la distinction entre les deux premiers types de prestations difficile à établir. Cette approche a néanmoins permis de souligner que les différences qui existent entre les prestations délivrées par le secteur public et par le secteur privé sont la plupart du temps minimes.

Une troisième typologie envisagée visait à distinguer les prestations selon leur spécificité en fonction des demandeurs d'emploi qui sont susceptibles d'en bénéficier :

- les prestations « universelles », qui concernent tous les demandeurs d'emploi pourvu que leurs conseillers jugent qu'ils en ont l'utilité ;

- les prestations « ciblées », qui concernent des publics particuliers jugés en difficulté par rapport à leur situation sur le marché du travail.

Cette typologie a permis d'établir la différence entre ciblage et individualisation.

Par souci de simplicité et de comparabilité des données, la solution retenue a été d'utiliser conjointement les classifications Eurostat et OCDE, en les adaptant aux quatre grandes catégories qui sont ressorties de l'observation de terrain : outils de recherche autonome, appui à la recherche d'emploi, formations et emplois aidés. Les deux autres typologies envisagées ont contribué à la réflexion théorique autour de l'externalisation et du ciblage des politiques de l'emploi.

3.2 La formation cède progressivement du terrain à des prestations plus légères, mais conserve un rôle important pour assurer la fluidité du marché du travail

3.2.1 *Un recours traditionnel très différent d'un pays à l'autre, avec un souci commun de promouvoir des formations courtes et professionnalisantes*

Alors que la formation tient traditionnellement un rôle prépondérant en Suède, elle n'est pas une priorité aux Pays-Bas où les montages institutionnels pour y avoir recours sont complexes, et elle l'est encore moins au Royaume-Uni, où elle ne concerne qu'une petite minorité de chômeurs. Malgré ces différences structurelles, les trois pays s'accordent sur la forme et le contenu des formations délivrées : celles-ci doivent être relativement courtes, pour ne pas éloigner durablement les chômeurs d'une recherche active d'emploi, et à vocation professionnelle, afin d'être immédiatement transférables en termes de compétences, si possible sur des métiers en tension. Cette évolution à la baisse des formations est cohérente avec une situation favorable sur le marché du travail et la volonté de privilégier en conséquence des retours rapides en emploi.

En Suède, l'objectif prioritaire des politiques actives est d'assurer aux chômeurs une aide structurelle à la mobilité professionnelle, ce qui justifie un recours traditionnel soutenu aux prestations de formation. Ce sont ces dernières qui par exemple ont été les plus mobilisées pour faire face à la forte montée du chômage dans les années 1990. Il s'agissait en effet de faire face aux chocs sectoriels subis par l'économie suédoise, en maintenant l'employabilité et en développant l'adaptabilité de la main d'œuvre. Le recours aux formations est néanmoins en fort recul depuis 1999, tant en termes de dépenses (1^{er} poste de dépenses pour le marché du travail jusqu'en 1998, presque 2,5 milliards d'euros dépensés en 1997, contre à peine à 1 milliard en 2005), qu'en nombre de participants (environ 2,3 millions d'entrants dans des dispositifs de formation en 1997, 600 000 en 2005). Cette évolution, plus rapide que la décrue parallèle du nombre de chômeurs, devrait se confirmer dans les années à venir, puisque le nouveau gouvernement a annoncé son intention de favoriser le financement des incitations à l'embauche au détriment des formations. Ces dernières conservent néanmoins un effet très positif sur le maintien en activité et peuvent permettre de pourvoir les postes vacants pour les métiers en tension. Ceci justifie que la plupart des formations soient relativement courtes (au maximum 6 mois, 4 mois en moyenne), avec un contenu opérationnel. L'objectif chiffré assigné à la formation est d'ailleurs assez ambitieux : un taux de retour à l'emploi de 70% dans les trois mois qui suivent la formation, objectif régulièrement atteint. Malgré son érosion récente, la palette des formations offertes reste très diversifiée, notamment grâce à des partenariats institutionnels nombreux entre AMS, communes, universités, cabinets privés de formation professionnelle, etc.

Aux Pays-Bas, le recours à la formation n'a traditionnellement jamais été très élevé, mais il est devenu particulièrement faible (comparé aux autres mesures, notamment les emplois aidés) depuis une dizaine d'années (les dépenses se situent autour de 750 millions d'euros en 2005). Ce faible recours s'explique notamment par les difficultés liées à l'organisation institutionnelle du dispositif de formation : la majorité des acteurs qui délivrent les prestations sont privés, il faut donc nouer de nombreux partenariats pour proposer une palette de services intéressante. Le développement de l'externalisation a accentué ces défauts de coordination : les opérateurs privés de placement ne recourent en effet que rarement aux

formations, qui grèvent le budget disponible pour la réintégration individuelle des chômeurs, puisque les opérateurs privés doivent acheter les formations à des sous-traitants. Ils préfèrent donc se contenter de mesures moins onéreuses, délivrées en interne, comme le coaching. Ceci explique pourquoi l'UWV a récemment créé des contrats incitatifs pour que les opérateurs privés proposent des formations à certains chômeurs : une partie de la rémunération est réservée à la formation, et elle n'est versée que lorsque la prestation a été délivrée. Aux Pays-Bas comme en Suède, la plupart des formations sont courtes et orientées sur des métiers en tension, souvent par la biais de partenariats entre le SPE et les entreprises du secteur concerné.

Le Royaume-Uni n'a jamais développé que très peu de programmes de formation pour les demandeurs d'emploi. De fait, le budget pour la formation ne représentait en 2005 que 12% de l'ensemble des dépenses pour le marché du travail. On constate de plus une légère tendance à la baisse ces dernières années. Les programmes de formation existants sont en général réservés aux bénéficiaires des New Deal, après une longue période de chômage. Le débat a cependant été relancé récemment autour de la question du *skill gap* (écart croissant de compétences entre les qualifiés et les non qualifiés), qui interroge la nécessité de relancer des programmes de formation pour les moins qualifiés.

3.2.2 Une tendance commune : le recul des formations longues

Les prestations de formation sont donc en recul dans les trois pays depuis le tournant des années 2000. Ce constat s'explique notamment par un ensemble d'évaluations microéconométriques²⁴ qui ont été menées ces dernières années, et qui concluent à des effets médiocres voire nuls de la formation sur les taux de retour à l'emploi, ceci pour un coût relativement élevé. Ainsi, aux Pays-Bas, il semble que la formation n'ait des effets positifs significatifs que pour les jeunes sans qualification. Ceci explique que le pays se tourne davantage vers des prestations plus « légères » et moins onéreuses tels les formations courtes ou le coaching, davantage tourné vers l'emploi.

Ce sont en effet les prestations de courte durée, très opérationnelles, qui ont actuellement la préférence des SPE, à la frontière entre services d'accompagnement et de suivi et formations de courte durée. Il est en effet difficile de classer par exemple un atelier d'apprentissage de la recherche d'emploi : s'agit-il d'une véritable formation, ou d'un service « de base » délivré par les agences de l'emploi ? La frontière est donc ténue entre « services d'accompagnement » et « formations », difficulté rencontrée pour l'utilisation de la base de données Eurostat, où certaines prestations peuvent être classées dans l'une ou l'autre des deux catégories. Le fait que le coaching soit directement tourné vers la recherche d'emploi et n'ait pas pour objectif de développer de nouvelles compétences interroge sa classification en tant que formation.

Les trois pays ont récemment renforcé la palette des programmes de coaching. En Suède, les « activités de conseil, d'orientation et de placement » sont en forte augmentation depuis 2000, leur part dans les dépenses de formation étant passée de 15% en 2001 à 39% en 2005. Il en va de même pour le nombre de bénéficiaires : en 2006, les chômeurs qui en ont bénéficié représentaient 17,5% de l'ensemble des bénéficiaires de prestations, et 6,9% de l'ensemble des demandeurs d'emploi. Ces mesures sont notamment destinées aux chômeurs

²⁴ Pour la Suède, cf. Calmfors, F., Forsslund, A. et Hemström, M. (2002) «Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences », *Working Paper* n° 2002-4, IFAU, Uppsala ; pour les Pays-Bas, cf. De Graaf-Zijl, M., Groot, I. et Hop, J.P. (2006) *De weg naar werk*, rapport du RWI, juillet.

de longue durée qui bénéficient du programme de “garantie d’activité”. Les programmes de « préparation à la formation », qui ont vocation à maximiser en aval les effets de programmes ultérieurs, sont également en fort développement, représentant 30% des dépenses de formation en 2005 contre 12% en 2001. En revanche, les programmes traditionnels de formation professionnelle sont en net recul.

Aux Pays-Bas, les programmes de coaching bénéficient des évaluations positives des programmes dits « légers », qui accélèrent la sortie du chômage, notamment parce qu’ils incitent à une recherche active d’emploi²⁵. Le succès du coaching est donc en lien avec le renforcement du suivi et du contrôle, et avec les éventuelles sanctions en cas de non recherche active. Des chercheurs américains²⁶ se sont récemment interrogés sur l’impact des menaces de sanctions sur les taux de retour à l’emploi, et ont montré qu’ils étaient parfois plus efficace pour inciter les chômeurs à retrouver un emploi que les programmes eux-mêmes.

Au Royaume-Uni, enfin, parallèlement au suivi individualisé qui caractérise l’ensemble du processus d’accompagnement, certains programmes complémentaires (regroupés sous l’appellation de « programmes centres ») renforcent les compétences des chômeurs en termes de recherche d’emploi. Ils sont théoriquement accessibles après 13 semaines de chômage, mais réservés en pratique aux chômeurs de longue durée. Le budget consacré à ce type de mesures est cependant très faible. L’exemple britannique souligne cependant le risque inhérent au remplacement systématique des programmes de formation par des prestations de coaching : en privilégiant le retour rapide à l’emploi au détriment de l’acquisition de compétences et connaissances complémentaires, on augmente non seulement le risque de récurrence au chômage, mais on diminue fortement la mobilité potentielle des actifs, et notamment de ceux dont la qualification initiale est faible. Ce point a particulièrement été souligné dans un rapport récent remis par Lord Leitch au gouvernement²⁷.

Les prestations de coaching sont en général celles qui sont délivrées en interne par les prestataires en charge de l’accompagnement (SPE, municipalités, opérateurs privés). L’ensemble des intervenants qui ont la responsabilité des parcours proposent en effet une gamme de services très comparable, avec des conseillers qui assurent un suivi personnalisé, et des « formateurs » qui animent des ateliers collectifs d’aide à la recherche d’emploi, dont le contenu varie peu (apprendre à chercher des annonces dans la presse et sur Internet, à rédiger un CV et une lettre de candidature, à se présenter au cours d’un entretien d’embauche, à mieux définir son projet professionnel, etc.). Il semble donc que quelle que soit la nature de l’organisme accompagnant, un schéma dominant se dégage : celui qui a la charge d’encadrer le chômeur sur son parcours assure en interne les prestations de coaching, et achète de manière ponctuelle à d’autres prestataires (sous-traitants) les prestations plus « lourdes », et notamment les formations.

²⁵ Van Den Berg, G., Van Der Klaauw, B. et Van Ours, J. (2004) « Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, n° 1.

²⁶ 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.

²⁷ Leitch Review of Skills (2006), « Prosperity for all in the global economy - world class skills », Final Report, December.

3.3 Les emplois aidés constituent le premier poste de dépenses en Suède et aux Pays-Bas, mais sont quasiment absents de la palette des services au Royaume-Uni

En Suède et aux Pays-Bas, on constate une tendance commune à considérer les dispositifs d'emplois aidés, surtout dans le secteur privé, comme les plus efficaces pour garantir un retour à l'emploi, car ils sont ceux qui rapprochent le plus les bénéficiaires du marché du travail « standard », et ce pour un coût relativement modéré. Les dispositifs d'allègement de charge sur les bas salaires ont notamment bénéficié d'évaluations positives concernant leur impact sur la sortie du chômage. C'est le cas en Suède²⁸, où les emplois aidés constituent depuis 1999 le premier poste de dépenses, devant les formations, avec un budget d'environ 2 milliards d'euros par an. Ces dispositifs sont soutenus par le nouveau gouvernement qui souhaite renforcer l'accent mis sur les emplois « ordinaires » (dans le secteur privé). Aux Pays-Bas, où les municipalités ont le monopole de la gestion et de l'utilisation des mesures d'emplois aidés, le recours est également massif, puisque plus de la moitié du budget total leur est destinée (plus de 3,5 milliards d'euros en 2005 pour l'ensemble des dispositifs d'emplois aidés). En revanche, au Royaume-Uni, les emplois aidés sont traditionnellement peu mobilisés, ne représentant que 1% des dépenses de politique d'emploi. Ils sont exclusivement réservés aux travailleurs handicapés, et à certains bénéficiaires des New Deal ne trouvant pas d'emploi autrement.

En se référant aux catégories 3 à 7 d'Eurostat, on distingue différents dispositifs d'aides à l'emploi :

- les mesures de la catégorie 3 « rotation dans l'emploi » ont pour objectif de remplacer des salariés absents pour congés ou maladie par des chômeurs, qui bénéficient ainsi d'une expérience professionnelle. Ce sont des dispositifs peu mobilisés, seule la Suède y ayant eu recours, avant de supprimer cette possibilité en 2006.

- les mesures de la catégorie 4 « incitation à l'emploi » regroupent les dispositifs de subventions à l'embauche pour les chômeurs peu productifs, dans l'optique d'abaisser le coût du travail peu qualifié. En Suède comme aux Pays-Bas, il s'agit de la catégorie la plus importante en termes de dépenses (autour respectivement d'1,2 et 2,7 milliards d'euros par an). Ces subventions sont souvent destinées aux groupes cibles, victimes de difficultés sur le marché du travail. En Suède, certains dispositifs connaissent actuellement une forte croissance, encouragés notamment par le nouveau gouvernement qui vient de créer les emplois *Nystartsjobb*, qui consistent en un allègement de charges patronales à hauteur d'environ 30% pour l'embauche d'un chômeur de longue durée, d'un jeune, d'un travailleur handicapé ou d'un immigré ;

- les mesures de la catégorie 5 « emplois protégés » comprennent les emplois publics et plus rarement les emplois du secteur privés spécialement aménagés pour les travailleurs handicapés. En Suède, les dépenses consacrées à ces emplois protégés sont stables dans le temps, autour de 700 000 euros par an ; aux Pays-Bas leur coût est légèrement supérieur du fait du nombre élevé de travailleurs handicapés (autour de 1 milliard par an). Ils sont considérés comme des solutions de « dernier recours », si aucune issue favorable n'a pu être trouvée sur le marché du travail « standard » ;

²⁸ Fo²⁸ Leitch Review of Skills (2006), « Prosperity for all in the global economy - world class skills », Final Report, December IFAU, Uppsala.

- les mesures de la catégorie 6 « création directe d'emploi » ont pour objectif de créer des postes supplémentaires dans les secteurs public, privé ou associatif, par exemple en prenant en charge une partie du salaire versé au bénéficiaire. En Suède, ces dispositifs sont très utilisés par les communes, pour les groupes cibles dont elles ont la charge, mais leur budget reste relativement faible. Aux Pays-Bas, les municipalités ont mis en place depuis 2004 le programme *Work First*, qui consiste à placer certains bénéficiaires de l'aide sociale dans un emploi aidé dès les premiers jours de chômage afin de garantir une activation immédiate. Ce type de mesure a également été mobilisé pour les jeunes dans le cadre de la « taskforce *jeugdwerkloosheid* » ;

- les mesures de la catégorie 7 « aides à la création d'entreprise » prennent souvent la forme de prêts pour garantir un capital de départ au chômeur qui veut créer sa propre entreprise. Aux Pays-Bas, ces dispositifs concernent souvent le groupe cible des immigrés, afin de contourner les procédures discriminantes de sélection sur le marché du travail. La part des dépenses allouée aux aides à la création d'entreprise est relativement faible : autour de 200 000 euros par an aux Pays-Bas, 100 000 euros en Suède.

Conclusion

I. Tendances communes et réformes en cours

Les trois pays visités présentent des évolutions comparables concernant leur approche des politiques de l'emploi, même si chacun d'entre eux conserve une part de spécificités, liées à son histoire et à ses préférences sociales et politiques. Ces tendances communes, qui ont fait l'objet de réformes récentes encore inachevées, peuvent se résumer en trois points :

- **Réformes institutionnelles** : les services publics de l'emploi subissent des réformes profondes pour répondre aux exigences d'efficacité du service rendu et d'efficience des dépenses publiques. Pour faire face à ces défis, de nouvelles techniques de management sont mises en place, notamment la gestion par objectifs qui concerne des entités de plus en plus restreintes (agences locales, équipes, voire conseillers de manière individuelle). Parallèlement, l'organisation générale du système se rationalise, par le biais de réformes de décentralisation, et la mise en place de guichets uniques pour les « consommateurs ». Les SPE font de plus en plus souvent appel à des prestataires externes pour compléter leurs compétences et élargir leur offre de services. Les « nouveaux SPE » cherchent ainsi à fournir des services de qualité au moindre coût, dans un contexte de raréfaction budgétaire. Ces réformes ne se font cependant pas sans heurts, ni sans contradictions, et de nombreux problèmes de coordination subsistent au sein des systèmes. Les trois pays font tous néanmoins l'effort systématique de soumettre les politiques menées à des expérimentations, puis de les évaluer, pour juger de leur pertinence au vu des objectifs fixés.

- **Accompagnement et parcours individualisés** : la recherche d'un meilleur équilibre budgétaire a conduit partout à « activer » les dépenses pour le marché du travail. Cette approche a deux conséquences majeures pour les chômeurs : d'une part leur indemnisation est soumise à une conditionnalité plus grande, notamment en termes de recherche active d'emploi ; et d'autre part, ils ont l'obligation de participer à des programmes ou d'accepter des emplois jugés « convenables » pour continuer à percevoir leurs allocations. Suivi personnalisé et contrôle s'intensifient, au besoin à l'aide de sanctions financières. Cette tendance à la contractualisation de la relation entre SPE et chômeur se traduit dans la mise en œuvre quasi systématique de Plans d'Action Individuels. La contrepartie pour les chômeurs est l'accès à des prestations qui correspondent davantage à leurs besoins, grâce à une évaluation de leur situation personnelle sur le marché du travail. Ils bénéficient ainsi de parcours qui tendent à être « sur mesure » au fur et à mesure que leur période de chômage s'allonge. La volonté de fournir à chacun un référent unique pour un suivi parfois jusque dans l'emploi s'affiche partout, couplée à une tentative de réduction de la taille des portefeuilles des conseillers. Mais la mise en œuvre de cette individualisation du suivi est complexe, et elle est rarement appliquée localement dans toutes ses dimensions. Des adaptations du système doivent encore avoir lieu pour rendre ces réformes effectives, et notamment une formation des conseillers à cette nouvelle culture de travail et à ces nouvelles missions.

- **Prestations courtes visant un retour rapide à l'emploi** : la gamme des prestations mobilisées pour accompagner ceux qui ne parviennent pas à se réinsérer par leurs propres moyens est également en pleine évolution. Les formations à visée structurelle (apprentissage d'un nouveau métier, qualifications transférables, etc.) sont en recul au profit de prestations

de coaching qui mettent l'accent sur un défaut ponctuel de compétences permettant d'accéder à un emploi bien défini. En règle générale, sont préférées les prestations qui rapprochent le chômeur du marché du travail et d'un emploi « standard » (temps plein, secteur privé). C'est pourquoi les emplois aidés sont mobilisés pour les plus éloignés de l'emploi, afin de les transformer en tremplins professionnels. Une logique de coût est également à l'œuvre derrière ces mutations, puisque ces prestations sont relativement légères à mettre en œuvre. Mais cette vision de court terme, qui met de côté la question de la qualité des emplois retrouvés, risque de se heurter à une augmentation de la récurrence au chômage. Or si le système est cohérent pour un primo-demandeur, son séquençage très formalisé risque de ne pas convenir à un chômeur qui a déjà fait plusieurs fois l'intégralité du « parcours » sans trouver de solution durable. Une certaine souplesse devrait donc être introduite, permettant notamment dans certains cas de mobiliser des outils tels que les formations longues, sans doute plus onéreux sur le court terme, mais plus efficaces à long terme.

Les exemples les plus aboutis de ces réformes prennent la forme de programmes complets, qui incluent suivi individualisé des bénéficiaires et délivrance de prestations. L'expérience des *Employment zones* au Royaume-Uni s'inspire de l'ensemble des évolutions en cours : l'accompagnement y est assuré par des opérateurs privés qui proposent à chaque bénéficiaire un suivi par un référent unique. Ce dernier élabore avec son « client » un PAI contenant l'ensemble des mesures à mettre en œuvre pour retrouver un emploi. Un séquençage précis découpe l'accompagnement en différentes phases aux objectifs bien définis. Si le chômeur a besoin d'une formation complémentaire, ou d'une autre prestation ponctuelle, le prestataire dispose d'un crédit pour l'acheter. Forte individualisation se conjugue donc avec formalisme du programme, pour assurer un suivi cohérent et adapté. Les évaluations du programme ont d'ailleurs confirmé les bons résultats obtenus.

II. Quelles convergences avec l'expérience française ?

Les récentes réformes mises en œuvre en France vont pour la plupart dans le même sens que celles observés dans les trois pays voisins. L'accompagnement type des chômeurs a en effet été réorganisé en trois parcours, sur lesquels sont placés les chômeurs en fonction de leur distance évaluée au marché du travail (P1 : Parcours de recherche accélérée, P2 : Parcours de recherche active, P3 : Parcours de recherche accompagnée). Les prestations délivrées sur les trois parcours sont d'intensité et de nature différentes : tournées vers la réinsertion rapide sur le marché du travail pour les P1, qui doivent théoriquement sortir au cours des trois premiers mois, travail sur le projet professionnel pour les P3 qui ont de forts risques de devenir chômeurs de longue durée.

A l'issue du premier entretien à l'ANPE, chaque chômeur se voit définir un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), qui résume les actions à mettre en œuvre, et qui est ensuite révisé si besoin. A partir du 4ème mois de chômage, les demandeurs d'emploi bénéficient du suivi mensuel personnalisé (SMP), qui consiste en un entretien mensuel avec un référent unique. Pour les plus éloignés de l'emploi (P3), des expérimentations sont en cours pour juger de la pertinence d'un accompagnement par des opérateurs privés, cette modalité de référence (expérimentation protocolisée et évaluée) rapprochant la France des pratiques des autres pays.

Des convergences organisationnelles avec les autres expériences européennes sont donc à l'œuvre, mais ces réformes sont encore trop récentes pour juger de l'effectivité de leur mise en œuvre et de l'efficacité de l'accompagnement individualisé. Les réformes

institutionnelles sont en outre appelées à connaître de nouveaux développements en France, l'expérience britannique étant d'ailleurs invoquée comme modèle pour une potentielle fusion ANPE-Unédic, même si les Jobcentre Plus constituent en fait une intégration encore plus large, incluant des prestations relevant en France de la sphère de la sécurité sociale.

Nicolas GRIVEL

Nathalie GEORGES

Dominique MEDA

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe 1. Liste des personnes rencontrées

Annexe 2. Questionnaires

Annexe 3. Grilles de classement des pays

Annexe 4. Sigles utilisés

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

OCDE

Raymond Torres : chef de division, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales

Peter Tergeist : direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales

David Grubb : direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales

France

Ministère de l'emploi

DARES

Céline Gratadour

Brigitte Roguet

DGEFP

Véronique Delarue : département Synthèses

Arnaud Sylvain : département Synthèses

ANPE

Direction générale

Annie Gauvin : Directrice des études, de la statistique et de l'international

Direction régionale Ile-de-France

Thomas Audigé : directeur régional adjoint

Brigitte Zypres : directrice déléguée

Abdelhak Nachit : audit interne

Agence locale de Paris Philippe-Auguste

Fabrice Marie-Rose (directeur) et son équipe

Unedic

Alain Cazeuneuve : Directeur adjoint réseau

Stéphane Ducatez : Direction des Etudes et Statistiques

Frédéric-Paul Martin : Délégation aux affaires internationales

CERC

Pierre Boisard : rapporteur

CREST-INSEE

Bruno Crépon

Adecco

Jean-Luc Ficarelli : Directeur opérationnel des services de l'emploi

Altédia

Bernard Krynen : Directeur associé

Jean Choukroun : Directeur

Alexandre Guyot : Directeur de projet

Suède***Ambassade de France***

Monika Biese, adjointe au conseiller social

Ministère du Travail

Per Nyström, Directeur adjoint de la division de la politique du marché du travail

Jenny Oretun, Expert de l'assurance chômage

Bureau national du marché du travail (AMS)

Fredrik Jansson, Chef de l'unité marché du travail

Richard Birnik, Chercheur à l'unité placement

Gun Sahin, Chercheur à l'unité marché du travail

Agence locale pour l'emploi de Norrmalm

Eva Vigant, Conseillère pour l'emploi

Institut d'évaluation des politiques de l'emploi (IFAU)

Erik Mellander, Directeur général

Anders Forslund, Directeur adjoint et expert en politiques de l'emploi

Municipalité de Stockholm

Magnus Axell, Directeur du « Programme de recrutement » de la Ville de Stockholm

Knut Joensen, Conseiller pour l'emploi au Jobcentre Sydväst de la Ville de Stockholm

Organisation patronale Svenskt Näringsliv

Karin Ekenger, Expert de la politique du marché du travail

Pays-Bas***Ambassade de France***

Lucien Verhoeven : mission économique

Vanessa Miler : stagiaire ENA

Ministère des affaires sociales et de l'emploi (SZW)

Gita Griffioen : Taskforce jeugdwerkloosheid

Miriam Nijhof : Sous-direction marché du travail

Centre pour l'emploi et les revenus (CWI)

Theo Keulen : conseiller marché du travail, responsable des affaires internationales

Institut de gestion des assurances sociales (UWV)

Guus Van Den Heuvel : conseiller de la direction sur l'achat de programmes de retour à l'emploi

Conseil pour l'emploi et les revenus (RWI)

Margaretha Buurman, conseiller politique

Service social de la Ville de Maarssen

J. W. Van Der Sluijs, maire de Maarssen

Loes Egbers, conseiller

Robert Kleipool, chef du département social

Service social de la Ville de La Haye

Martin Andriessen, directeur du département emploi

Opérateur privé Randstad, La Haye

Katrien Malcontent, conseiller

Marlies Van Venrooij, conseiller

Opérateur privé Fourstar, La Haye

Ronald Benschop, conseiller spécialiste des programmes d'aide à la création d'entreprise

Jacqueline Houthoff, conseiller

Sylvia Kleijn, conseiller

Royaume-Uni***Ambassade de France***

Vincent Chevrier : Conseiller social

Jobcentre Plus***Au niveau national :***

Nick Owen, Directeur « *Transformation and Products* » du Jobcentre Plus

Au niveau du district « Central London » :

Michael Morley et Chris Whittaker, *Jobcentre Plus Business Managers*

Workinglinks

Chris Hodson, *Director of Future Business*

Annexe 2 : Questionnaires

Questionnaires

1. Intensive interview and individual action plans

► Intensive interview

- Is the individual action plan elaborated during the first intensive interview? If not, when does it take place?
- How long does the intensive interview take?
- Does the nature of the interview change depending on whether or not the jobseeker gets benefits?

► Counsellors (case managers)

- Is the counsellor a specialist of some specific services, or of some targeted jobseekers?
- On average, how many jobseekers is a counsellor responsible for? Does this number change depending on target groups?
- Will the counsellor who manages this first intensive interview remain the personal contact of the jobseeker for further case management process?
- What are the minimum qualifications of the counsellors?

► The stakes of the interview and the segmentation of jobseekers

- What are the different points which usually structure the interview?
- Does the counsellor use a standardized dialogue guide?
- Can the counsellor use some instruments, such as profiling, in order to help him/her advise the jobseeker?
- What kind of other instruments can he/she use?
- What are the most important criteria the counsellor has to resort to during the interview to advise the jobseeker?
- Does the counsellor have to classify the jobseeker in a predetermined category?
- Will this category determine the services the jobseeker will be able to get?

► Individual action plans

- Do the counsellor and the jobseeker draw up an individual action plan together? If so, what is its content? (specific labour market programmes? Advisers who deliver these services? Commitment between the jobseeker and the PES? Sanctions that the PES could take against the jobseeker if he/she does not actively look for a job?)
- Is this individual action plan written according to a standardized model?
- Is the signature of the plan compulsory for the jobseeker?
- Is the action plan considered as a contract between the jobseeker and the PES?

► The end of the interview

- Which labour market programmes can be offered to the jobseeker at the end of the interview?
- Which ones are the most frequently used?
- What is the percentage of jobseekers who get them?
- Once the interview is over, does the counsellor schedule a new appointment with the jobseeker?
- Does the jobseeker know what he/she has to do until the next interview, in order to implement his/her action plan?

2. Case management process

► Monitoring by the counsellor

- Is there a unique case manager for each jobseeker? Do they meet each time at the same institution?
- How often is the jobseeker required to attend intensive interviews?
- Is the frequency of interviews different for each target-group? depending on the unemployment spell?
- Are they face-to-face interviews or phone calls?
- During the interviews, is the case management process re-examined? Modified? If it is, what are the new criteria taken into account? What are consequences of these changes on the services the jobseeker can get?
- Can the jobseeker call his/her counsellor whenever he/she wants to? If not, what is the procedure he/she has to follow to keep in touch with him/her?
- Does the jobseeker have to explain to his/her case manager how he/she has been looking for a job between two interviews?
- Which sanctions are expected if the jobseeker does not respect his/her action plan?
- When does the case management stop? Is there a follow-up of the jobseeker in his/her new job? If so, how long does it last?

► Case management services

We consider as case management services every programme whose aim is to improve the effectiveness of job search and jobseekers' skills such as: active help in job search (resume writing, offers reading, etc.), individual coaching (interview training), collective coaching (workshops on job search), direct offer selection, short training (development of competences), long training (learning of new competences), protected job, assistance in the creation of new firms.

- After how many days/weeks/months of unemployment does the intensive case management begin?
- Does it depend on the category the jobseeker belongs to?
- What are the different kinds of case management services ?
- Which ones are opened to every jobseeker, and which ones are reserved to specific target-groups? Which are these groups and how are they selected (young jobseekers, long-term unemployed, women, ethnic minorities, rural jobseekers, old workers, etc.)?
- Is the delivering of some services linked with the fact that the jobseeker gets benefits or not?
- How and when is decided to propose a jobseeker for training?
- What are the different training programmes existing?
- Is the taking part in of the jobseeker compulsory?

► Service providers

- Who are the different providers who deliver the services to jobseekers?
- Who has the power to choose the provider who will be able to deliver the services?
- Is the jobseeker able to have this power?
- When the provider is not the PES, can this external provider determine the services the jobseeker needs?
- Is another provider (other than the PES) able to provide all the case management process?
- When the jobseeker gets services from other providers, does he/she still have interviews at the PES office?
- How often is the jobseeker required to attend interviews with his/her provider?
- Who pay for the case management services?

- Are the services delivered by other providers monitored by the PES?

3. Description of services

► Description of the labour market programme

- Name, date of creation, precise content, duration, beneficiaries, providers?
- Is the jobseeker compelled to take part in the programme?

► Classification

- Choose the category which describes the programme best :
 - Active help in job search (resume writing, offers reading, cover letters, etc.)
 - Individual coaching (for instance interview training)
 - Group coaching (for instance workshops on job search)
 - Direct offer selection
 - Short training: development of skills
 - long training: learning of new skills
 - protected job
 - Assistance in the creation of new firms
- Choose the category which describes the programme best :
 - Programme delivered by the PES
 - Outsourced programme
 - Programme selected and delivered by another provider

► Programme's public

- Annual number of beneficiaries?
- Total percentage of jobseekers who have followed this programme?
- What are the admission criteria (age, gender, ethnic background, geographical background, etc.)? Are these criteria compulsory?
- Is this programme linked with benefits?
- Is there a minimum unemployment duration required?
- What percentage of beneficiaries finishes the programme?
- Can a jobseeker get the service more than once?
- When the jobseeker follows the programme, does he/she still meet with his/her case manager?
- Does he/she establish mid-course assessments?
- Does the jobseeker keep actively looking for a job?
- Is he/she still counted as a jobseeker?

► Cost and evaluation

- What is the annual cost of this programme?
- What is the average individual cost?
- Who pays for this programme?
- Has this programme already been evaluated? If it has, what are its results (efficiency, effectiveness, beneficiaries' opinion)?
- Has this programme already been reformed?

Annexe 3 : Grilles de classement des pays

Grilles de classement des pays

	Pays-Bas		Suède		Royaume-Uni	
	Situation actuelle	Réforme envisagée	Situation actuelle	Réforme envisagée	Situation actuelle	Réforme envisagée
Réfèrent unique Tout de suite : 2 Après x mois : 1 Non : 0	1	2	0	2	1	2
Guichet unique Total : 2 Partiel : 1 Non : 0	1	2	2	x	2	x
Externalisation Forte : 2 Faible : 1 Non : 0	2	x	0	1	1	2
Fréquence des entretiens Plusieurs fois par mois : 3 > 1 mois : 2 < 1 mois : 1	1	x	2	x	3	x
Taille des portefeuilles > 60 : 3 Entre 60 et 80 : 2 < 80 : 1	2	x	2	x	3	x
Taux de sanctions Fort : 2 Moyen : 1 Faible : 0	2	x	0	1	2	x
Profilage Oui : 1 Non : 0	1	x	0	1	0	x
PAI = contrat Oui : 1 Non : 0	1	x	1	x	1	x
Total	11	+ 2	7	+ 5	12	+ 2

	Pays-Bas		Suède		Royaume-Uni	
	Situation actuelle	Réforme envisagée	Situation actuelle	Réforme envisagée	Situation actuelle	Réforme envisagée
Jobclubs – aide à la recherche d'emploi	1	x	1	2	1	x
Coaching individuel	2	3	1	2	3	x
Formations courtes	2	x	1	2	1	x
Formations longues	1	x	3	1	0	1
Aides à l'embauche	2	x	2	3	0	x
Emplois protégés	3	x	2	x	1	x
Aides à la création d'entreprises	1	x	1	x	0	x
Total	11	+ 1	11	+ 2	6	+ 1

Barème : échelle de 0 à 3 en fonction de la fréquence du recours aux différentes mesures (de très faible à très fréquent).

Annexe 4 : Sigles utilisés

Sigles utilisés

AMS :	Agence gouvernementale de placement
CWI :	Centre pour l'emploi et les revenus
DWP :	Ministère du travail et des pensions
IFAU :	Institut chargé de l'évaluation des politiques de l'emploi
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
NAO :	Office national d'audit
PAI :	Plan d'Action Individualisé
PAMT :	Programmes Actifs du Marché du Travail
PMT :	Politiques du Marché du Travail
RWI :	Conseil pour l'emploi et les revenus
SEE :	Stratégie Européenne pour l'Emploi
SPE :	Service Public de l'Emploi
UWV :	Institut de gestion des assurances sociales