

Les échanges de bonnes pratiques dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi



Sommaire

Allocution d'ouverture

Catherine BARBAROUX, Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, France

Les lignes directrices 1 et 2 de la stratégie européenne pour l'emploi

bilan et perspectives trois ans après le sommet de Luxembourg

Odile QUINTIN, Directeur général de l'Emploi et des Affaires sociales, Commission européenne

> Première session :

Articuler traitement préventif et traitement curatif du chômage de longue durée

- Introduction de la première session

Paolo GARONNA

Directeur de la division statistique, Commission économique pour l'Europe, Office des Nations Unies

- L'expérience française

Bernard GAZIER, Professeur à l'Université Paris I, France

Jean-Paul BARBIER, Chef de Mission à la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (France)

- L'expérience finlandaise

Harri SKOG, Directeur général, ministère du Travail, Finlande

- Synthèse de la première session

> Deuxième session :

Comment concilier aide aux demandeurs d'emploi, contrainte et confiance ?

- Introduction de la deuxième session

Michel BERNARD, Directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi, France

- L'expérience britannique

Paul CONVERY, Directeur, Unemployment Unit and Youth Aid, Royaume-Uni

Matthew NICHOLAS, Department for Education and Employment, Royaume-Uni

- L'expérience portugaise

Mario CALDEIRA DIAS

Président de la Commission exécutive, Instituto do Emprego e Formação Profissional, Portugal

- Synthèse de la deuxième session

> Troisième session :

Les conditions d'un service efficace et de qualité

- Introduction de la troisième session

Monsieur CLAUSNITZER, Président de l'Office du Travail de Berlin

- L'expérience finlandaise

Robert ARNKIL, Directeur de recherches, Finlande

Elisabet HEINONEN, Conseiller principal, Ministère du travail, Finlande

- L'expérience française

Alain JECKO, Directeur général adjoint à l'Agence Nationale pour l'Emploi, France

- Synthèse de la troisième session

> Quatrième session :

L'évaluation des bonnes pratiques : une démarche clé de la stratégie européenne pour l'emploi

- Introduction de la quatrième session
Patrick VENTURINI, Secrétaire général du Comité économique et social européen

Etat des lieux

- Le point de vue de la Commission européenne
Armindo SILVA, Responsable de la politique de l'emploi et du marché du travail,
Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, Commission européenne
- La pratique d'un Etat membre
Francisco MADELINO
Secrétaire de la Commission exécutive, Institut de l'emploi et de la formation de Lisbonne, Portugal
- Le point de vue d'un expert
Bernard SIMONIN, Directeur-adjoint du Centre d'étude de l'emploi
- Les voies d'avenir ; Les voies d'amélioration
Annie GAUVIN
Chef du département Synthèses, Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, France
- L'évaluation générique et progressive
Robert LINDLEY, Professeur à l'Université de Warwick, Royaume-Uni
- Les enseignements du colloque pour les pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne
Monsieur SVETLIC, Professeur de sciences sociales, Slovénie
- Le point de vue des partenaires sociaux européens
Madame SILVESTRE, Conseiller à l'UNICE
Madame ANDRÉ, Secrétaire confédérale de la Confédération Européenne des Syndicats

Allocutions de clôture

- Monsieur LÖNNROTH, Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, Commission Européenne.
- Madame BARBAROUX, Déléguée générale à l'emploi et à la Formation professionnelle, France

ANNEXES

Notes de problématique

Les échanges de bonnes pratiques dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi

Allocution d'ouverture
Catherine BARBAROUX
Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle, France

1. Approfondir le processus de Luxembourg

Nous sommes tous, dans nos pays respectifs, à un moment clé en matière de prévention du chômage de longue durée. En effet, depuis 1997 et le lancement de la dynamique de Luxembourg, le contexte économique a été profondément renouvelé, en particulier grâce au retour d'une croissance vigoureuse. Il n'est qu'à lire les conclusions du sommet de Lisbonne, et l'ambition exprimée à cette occasion de faire de l'Europe l'économie de la connaissance la plus dynamique et la plus compétitive au monde, avec des objectifs chiffrés en matière de taux d'emploi ; cette ambition est à notre portée, à condition que les dimensions de l'emploi et de la cohésion sociale soient intégrées dans nos politiques économiques ; c'est le fameux "triangle" qui peut nous assurer un retour au plein emploi et offrir des emplois non seulement en plus grand nombre mais aussi de qualité.

La stratégie de Luxembourg, au-delà de la volonté politique qu'elle exprime, a proposé une série de méthodes d'action : les lignes directrices, les plans nationaux d'action pour l'emploi, ou encore le désormais fameux rapport conjoint, qui donne lieu chaque année à un débat parfois passionné dans l'attente des recommandations de la Commission, qui ne doivent pas être vécus par les Etats membres comme un palmarès mais comme autant de stimulants pour atteindre les objectifs en matière d'emploi qu'ils ont fixé en commun. Tout cela constitue un cadre très structurant pour nos politiques d'emploi nationales et la convergence qu'il induit était d'ailleurs bien l'ambition du processus de Luxembourg.

Dans le cadre de notre présidence, nous avons fait de l'approfondissement de ce processus un objectif important. Nous sommes en train de discuter les nouvelles lignes directrices pour 2001, qui doivent relever le défi de se situer dans la continuité des quatre piliers tout en marquant un certain renouvellement, d'aller dans le sens d'une simplification et d'une rationalisation tout en conservant des objectifs quantifiés communautaires et nationaux. Les travaux se poursuivent actuellement dans les différents comités et groupes chargés de suivre ces questions au niveau communautaire et devraient permettre au Conseil des ministres de l'Emploi et de la Politique Sociale d'approuver, en ce mois de novembre, les nouvelles lignes directrices pour l'emploi.

2. Partager les bonnes pratiques

Une deuxième raison a poussé et la présidence française, en collaboration étroite avec la Commission européenne à organiser ce colloque : la volonté de travailler ensemble sur l'échange et le partage des bonnes pratiques. Les entreprises, vous le savez, pratiquent depuis des années le *benchmarking*. En matière de politique d'emploi c'est la pratique d'évaluation par les pairs qui s'est développée dans le cadre de la stratégie européenne et nous avons pu mesurer en France, à l'occasion de l'évaluation des 35 heures, combien il pouvait être enrichissant d'être évalué par des experts en provenance d'autres Etats membres et par des experts indépendants. On questionne la transférabilité des pratiques, on crée une dynamique, une nouvelle façon de travailler, des réseaux informels, et il nous a semblé intéressant de progresser encore et de creuser cette idée de l'échange de bonnes pratiques et de l'évaluation. Ce sera l'objet de la matinée de demain : après que nous ayons fait aujourd'hui, "in situ", cette comparaison de bonnes pratiques sur la prévention du chômage de longue durée, nous essayerons d'examiner comment optimiser ensemble cet effort de comparaison des bonnes pratiques.

3. Une illustration de la révolution silencieuse des politiques d'emploi en Europe

I. Il est inutile que je redise ici combien le sujet que nous traitons est crucial. Le temps que nous passerons ensemble étant compté, nous avons fait le choix de mettre en perspective quatre dispositifs de prévention du chômage de longue durée. Nous ne les avons pas choisis parce qu'ils sont meilleurs que d'autres, mais parce qu'ils ont été récemment évalués ou vont l'être prochainement, et se trouvaient donc disponibles en tant que matériaux de recherche et d'apprentissage collectif. Nous avons donc choisi le Nouveau Départ en France, le New Deal britannique, le système finlandais et le dispositif mis en œuvre au Portugal. Les différences d'histoire sociale, de positionnement économique et de culture entre ces pays nous ont de

surcroît paru constituer un facteur d'enrichissement supplémentaire. Je tiens ici à remercier tous ceux qui ont accepté de se prêter à cet exercice et de voir leurs pratiques mises sur le grill par des comités de pilotage préparatoires au colloque et qui nous ont permis d'enrichir le document de réflexion et de problématique qui accompagnait les invitations à ce colloque.

Le thème de la prévention du chômage de longue durée est sans doute la meilleure illustration de ce que l'on a parfois appelé la "révolution silencieuse des politiques d'emploi" : on est passé du traitement social du chômage, et d'une vision économique très marquée par la crise, à une vision beaucoup plus dynamique, plus active, qui fait aujourd'hui sens dans tous nos pays, et en particulier en France où il n'est qu'à suivre le débat actuel sur l'assurance chômage. L'idée de l'activation des dépenses d'indemnisation du chômage a poursuivi son chemin, au-delà même des plans nationaux pour l'emploi.

II. Trois grands thèmes de réflexion

Trois grandes interrogations à propos de la lutte contre le chômage de longue durée nous ont semblé devoir être traitées au cours de ce colloque ; ces questions ne sont pas totalement arrêtées aujourd'hui, d'où l'intérêt d'en discuter et de les appréhender par la confrontation des points de vue et les regards croisés sur différentes expériences nationales.

Tout d'abord, pour atteindre les objectifs fixés en matière de taux d'emploi, nous allons devoir poursuivre nos efforts de prévention mais également relancer des mesures curatives. Il s'agit de mettre en place les outils qui favorisent le retour à l'emploi, en particulier de ceux qui en sont les plus éloignés. Il faut accélérer la prévention pour ne pas laisser se nourrir le volume du chômage mais il faut également pour les demandeurs d'emploi qui sont le plus loin de l'emploi, développer le plus en profondeur et de manière la plus complète des pratiques efficaces de retour à l'emploi ; c'est grâce à l'individualisation et à l'accompagnement sur mesure et dans la durée que nous y parviendrons. Dans un contexte de chômage de masse comme celui que connaissent encore beaucoup de nos pays, cela suppose l'engagement de tous les acteurs et de tous les partenaires, ainsi que des engagements budgétaires conséquents.

En deuxième lieu, il nous a paru intéressant de nous interroger sur ce que l'on exige du demandeur d'emploi au moment où l'on s'apprête à l'aider. Dans cette relation avec le service public de l'emploi, quelle doit être la part de la confiance mutuelle et quelle doit être la part de la contrainte ? Quelle sanction doit être prise lorsque le demandeur n'est manifestement pas en situation de "recherche active" d'emploi ? La pratique en matière de sanction est-elle bien conforme aux règles écrites ou aux intentions énoncées ? Nous savons tous qu'il existe de grandes distances entre les textes, les exigences du code du travail, la contractualisation qui naît de l'indemnisation et la réalité de la mise en œuvre. L'appréciation de la "recherche active d'emploi" dépend en effet de nombreux paramètres, souvent très individualisés : la recherche active ne prend pas la même forme selon qu'on est très éloigné de l'emploi ou dans une zone de risques moindre. Une personne fragilisée, qui doit bénéficier d'un suivi social approfondi, doit par exemple être traitée de manière appropriée. Enfin, toutes ces démarches nécessitent, de la part des services de placement, des services de formation professionnelle ou parfois des intervenants des services déconcentrés des Etats, un professionnalisme croissant, la mobilisation de leurs agents et parfois une augmentation de leur nombre, un changement de la nature de leur mission ou de leur métier. Là encore, nous gagnerons à examiner tous ensemble, parmi les démarches de réorganisation et de qualification de nos différents services d'emploi, celles qui fonctionnent bien et les difficultés qui restent à surmonter.

III. Prolonger la réflexion

L'importance des sujets que nous allons traiter est telle que les débats mériteront d'être prolongés, en gardant en tête deux préoccupations essentielles.

Tout d'abord, toutes les réflexions que nous menons entre nous, y compris les travaux engagés avec la Commission sur les nouvelles lignes directrices, gagneront à être davantage partagées, en premier lieu avec les partenaires sociaux qui sont et qui seront encore plus dans l'avenir, partie prenante de notre marche vers le plein emploi. Mais il faut aussi rechercher le débat avec la société, avec les experts, les universitaires, voire les représentants de la société civile ou de la grande presse, qui parfois méconnaissent les efforts convergents entrepris ces dernières années par nos Etats pour améliorer leur stratégie de retour à l'emploi. Toujours dans ce souci d'ouverture, nous avons souhaité convier à nos travaux des représentants des pays candidats à l'adhésion dans l'Union européenne. Débattre avec nous de nos difficultés communes ne pourra que faciliter leur propre cheminement vers le modèle social européen que nous nous efforçons de promouvoir. Je souhaite la bienvenue à tous ceux qui nous ont rejoints aujourd'hui.

Par ailleurs, la démarche d'évaluation comparée nous apparaît d'autant plus féconde que nous sommes à même de nous doter d'indicateurs communs pour mieux évaluer l'efficacité de notre stratégie pour l'emploi. Nous devons encore progresser dans cette démarche d'élaboration d'indicateurs communs et structurer une approche plus qualitative nous semble également nécessaire.

Je tiens à remercier tous les membres du comité de pilotage qui se sont régulièrement rendu à nos invitations, qu'ils soient de la Commission, des pays qui ont accepté de jouer le jeu de la comparaison ou des services du ministère français de l'Emploi et de la Solidarité, tous contribué à préparer ce colloque. Je remercie également Bernard Brunhes et tout particulièrement Yves Chassard, qui a rédigé le document préparatoire qui a guidé notre réflexion et nous permettra de structurer les actes du colloque de manière efficace et pertinente.

Les lignes directrices 1 et 2 de la stratégie européenne pour l'emploi : bilan et perspectives

Trois ans après le sommet de Luxembourg
Odile QUINTIN

Directeur général de l'Emploi et des Affaires sociales, Commission européenne

Je veux tout d'abord remercier la Présidence française d'avoir voulu tenir cette conférence consacrée à l'échange de bonnes pratiques autour de l'approche préventive du chômage de longue durée, à laquelle la Commission est très heureuse de s'associer. En effet, trois années après que le sommet pour l'emploi de Luxembourg a fait de l'approche préventive un axe primordial de la stratégie européenne pour l'emploi, le moment est tout à fait opportun pour mesurer les progrès réalisés et pour réfléchir à l'avenir de la stratégie européenne, d'autant plus que le Conseil européen de Lisbonne a rappelé avec force l'importance de la prévention dans la résorption rapide et durable du chômage européen. Chacun connaît ici l'engagement politique au plus haut niveau qui a permis le lancement de la stratégie européenne pour l'emploi. Cet engagement, affirmé à Luxembourg en 1997, a été approfondi dans un cadre plus vaste, celui de l'économie de la connaissance, à Lisbonne cette année. Parallèlement, la croissance retrouvée a libéré des marges de manœuvre nouvelles qui doivent inciter non pas à une douce négligence face aux réformes nécessaires, mais au contraire à les rendre plus profondes et plus efficaces.

I. La stratégie européenne pour l'emploi

1. Une stratégie intégrée

La stratégie européenne pour l'emploi est d'abord une stratégie intégrée, parce que reposant sur la combinaison de mesures qui relèvent de tous les domaines concourant à la création d'emploi. L'approche préventive du chômage de longue durée ne peut pas être isolée des autres mesures. Les quatre piliers font ainsi le caractère cohérent et structurant de cette stratégie : le renforcement de la capacité d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi (leur "employabilité") ; la stimulation de l'esprit d'entreprise et de la création de nouvelles activités porteuses d'emplois ; le développement de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs travailleurs ; la promotion de l'égalité des chances entre hommes et femmes.

2. Une stratégie tendue vers l'objectif de retour au plein emploi

Par ailleurs, la stratégie européenne pour l'emploi appartient à un ensemble politique : l'agenda de Lisbonne, c'est-à-dire l'objectif de retour au plein emploi à l'horizon de la décennie. C'est un triangle équilibré entre politique économique, politique sociale et politique de l'emploi. Toutes ces dimensions doivent se soutenir, se compléter et se renforcer mutuellement. Le rapport de synthèse annuel et le futur sommet de printemps seront l'occasion de mettre en lumière cette cohérence et cette complémentarité des instruments et des politiques.

II. La place centrale de l'approche préventive

1. L'importance des objectifs quantifiés

Dans chacun des quatre piliers de la politique européenne pour l'emploi, la position centrale de l'approche préventive est évidente. Les lignes directrices 1 et 2 sont les seules qui soient assorties d'un objectif communautaire quantifié aussi précis. C'est d'ailleurs largement pour cette raison qu'elles attirent autant l'attention et qu'elles ont débouché sur autant de résultats positifs.

Le rapport conjoint, que la Commission vient de présenter avec le paquet emploi en septembre, confirme ce bilan positif de l'approche préventive. Certains Etats membres, comme la Suède, le Royaume-Uni, l'Autriche ou la Finlande, enregistrent de faibles taux d'entrée dans le chômage de longue durée. Or ils sont ceux qui ont déjà mis en œuvre intégralement l'approche préventive, à la fois pour les jeunes chômeurs et pour les chômeurs adultes. Il y a donc une marge de progrès importante, qui explique pourquoi la Commission a jugé utile de recommander à sept pays d'améliorer ou de renforcer les mesures de prévention du chômage de longue durée. Ces recommandations, nous les voyons non pas comme une sanction ou un palmarès, mais comme un encouragement et un soutien aux politiques des Etats membres.

De façon générale, les progrès sensibles que relève le rapport conjoint, notamment en matière de disponibilité des indicateurs de suivi, démontrent aussi, aux yeux de la Commission, la nécessité de fixer des objectifs quantifiés et concrets pour un plus grand nombre de lignes directrices, si l'on veut assurer une

mobilisation suffisante des acteurs et des responsables. C'est le sens de nos nouvelles propositions dans le paquet des lignes directrices pour 2001.

2. Le contenu des approches préventives

Qu'entendons-nous par approche préventive ? Essentiellement l'identification précoce des besoins des chômeurs et la mise en œuvre de parcours individualisés de retour vers l'emploi. Car l'approche préventive vise à préserver, voire à renforcer la qualité et le volume de l'offre de travail, à éviter le basculement dans un chômage de longue durée dont on sait que la solution réclame plus d'efforts, de la part des individus comme du service public de l'emploi, et qu'il s'entoure de davantage d'incertitudes quant au devenir des chômeurs. Dans ce contexte, il faut se rappeler les conséquences des politiques de *wait and see*, qui consistent à attendre que les demandeurs d'emploi atteignent une certaine durée de chômage, par exemple douze mois, pour déclencher la mise en œuvre des dispositifs d'activation. Le résultat de cette absence de prévention a été une incapacité à stopper l'alimentation du réservoir de chômage de longue durée, en consacrant tous les moyens disponibles à essayer de le vider. Les exemples abondent de ces démarches qui, si elles permettent un effet d'affichage positif et rapide, ne font que rendre les problèmes plus graves. Ces politiques ont une part importante de responsabilité dans cette caractéristique essentielle du chômage européen, qui a été son incapacité, jusqu'à une date très récente, à profiter des reprises de l'activité pour se résorber jusqu'au point atteint au début de la récession précédente. Ce profil en " marches d'escalier " est ainsi un symbole durable de l'échec européen à lutter efficacement contre le chômage, surtout en comparaison des Etats-Unis.

3. Les vertus de l'approche préventive

On voit bien que la valeur de l'approche préventive se mesure dans la persévérance et dans la continuité avec laquelle elle est appliquée. C'est pourquoi la Commission et les Etats membres souhaitent préserver l'architecture des lignes directrices, qui accordent une place importante à la démarche préventive, alors même que l'Europe connaît aujourd'hui une décrue sensible des statistiques du chômage.

En effet, l'expérience des pays pionniers en la matière, sans vouloir en rien la transposer mécaniquement, à des contextes culturels et sociaux très différents, montre que la vertu principale des dispositifs préventifs est de favoriser, en période de reprise, la coïncidence entre le cycle de l'emploi et celui de l'activité. Le maintien ou le renforcement de la capacité d'insertion professionnelle des chômeurs permet alors d'alléger ou d'éviter les tensions salariales, ce qui est particulièrement important dans les pays dont la population active a déjà commencé à diminuer. Inversement, en cas de choc défavorable, notamment inflationniste, c'est l'effet qualitatif de la prévention qui apparaît par le soutien des efforts de productivité comme de mobilité intersectorielle, ce qui a par exemple permis à la Suède des années 70 de conserver un taux de chômage très bas, alors que les industries traditionnelles étaient touchées par la crise pétrolière.

III. Les facteurs clés de succès des approches préventives

L'approche préventive se caractérise donc avant toute chose par ses outils et par ses méthodes, ainsi que par la culture et par la démarche que doit intégrer le service public de l'emploi, qui en est un acteur fondamental, sinon le premier. Les objectifs concrets doivent être adaptés aux conditions économiques du moment. Un pays qui aurait un chômage faible ou en décrue rapide mais avec un nombre élevé de chômeurs de longue ou de très longue durée devrait consacrer des efforts particuliers à ceux-ci. Les lignes directrices ont d'ailleurs toujours reconnu les particularités des pays qui, comme la France, souffrent d'un chômage de longue durée élevé. Mais au-delà du dosage propre à un moment donné du cycle de l'emploi, c'est la qualité des outils qui fait le succès des politiques de l'emploi. Quatre éléments importants me paraissent définir la qualité des interventions du service public de l'emploi :

la personnalisation

L'identification précoce des besoins et l'individualisation des parcours de retour à l'emploi est indispensable au renforcement des capacités d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Elles exigent sans doute un renforcement sensible des moyens à la disposition des services publics de l'emploi, surtout lorsqu'ils doivent s'affranchir d'une tradition ancienne de traitement de masse. Un très petit nombre de pays ont effectivement mis en place un dispositif de détection précoce et systématique des risques de basculement dans le chômage de longue durée.

le rôle du service public de l'emploi

La démarche préventive doit concerner tous les demandeurs d'emploi pour être vraiment efficace et doit être accomplie avec méthode. C'est là une mission de service universel qu'il faut davantage souligner.

la décentralisation de la mise en œuvre

Une démarche préventive de qualité repose sur la mise en valeur des territoires d'emploi, au plus près des besoins locaux, comme des opportunités de formation. Ainsi, la réforme de 1993/94 au Danemark, qui a renforcé l'aspect préventif de la politique de l'emploi, s'est accompagnée d'une forte décentralisation de sa mise en œuvre.

le recours au partenariat

La construction de parcours efficaces de retour vers l'emploi exige un partenariat actif de l'ensemble des acteurs : les partenaires du dialogue social, les collectivités locales, les organismes de formation, les associations et l'économie solidaire, l'État et le service public de l'emploi. C'est pourquoi la Commission, dans sa proposition de lignes directrices pour 2001, a insisté sur le rôle des partenaires sociaux et a également lancé la campagne Agir pour l'emploi au niveau local. On ne peut en effet offrir aux chômeurs de véritables parcours, et non des successions de dispositifs sans véritables perspectives, que si tous les acteurs susceptibles de participer à une démarche de retour à l'emploi y participent activement, chacun dans son aire de responsabilité.

C'est grâce à ces quatre éléments que l'on fait vivre la notion d'équilibre entre droits et obligations des demandeurs d'emploi. En effet, la prévention du chômage de longue durée ne peut être réellement efficace que si les demandeurs d'emploi perçoivent réellement le sérieux de l'engagement des différents acteurs et la consistance de leurs propositions. Réciproquement, un parcours réussi vers l'emploi suppose une contractualisation, sous une forme quelconque, qui engage le demandeur d'emploi.

Cette notion de parcours contractualisé soulève une question fondamentale : celle du lien entre politiques actives et politiques passives, et plus généralement le système des prélèvements et des prestations sociales. En effet, les démarches de retour à l'emploi doivent être encouragées par des prestations et des prélèvements qui visent à la fois les pièges à chômage et le phénomène des travailleurs pauvres, dont le revenu d'activité reste inférieur au seuil de pauvreté monétaire. Il serait vain de prétendre prévenir efficacement le chômage de longue durée sans avoir examiné les failles éventuelles des prélèvements et des prestations sociales, et pas seulement de ceux qui sont liés à l'indemnisation du chômage. Le débat sur l'approche préventive ne doit pas être l'apanage des techniciens des agences pour l'emploi : c'est un débat qui engage la conception même de la politique pour l'emploi. La prévention symbolise un choix clair en faveur d'une société active, fondée sur le travail.

La définition des lignes directrices date de 1997, à une époque où la situation de l'emploi était mauvaise en Europe. Nous avons assisté depuis trois ans à un retournement marqué, notamment en France. Cela n'en fait que mieux ressortir l'importance de l'individualisation et de l'accompagnement, qui sont au cœur de l'approche préventive et qui inspirent aujourd'hui au niveau de l'Union la stratégie de lutte contre l'exclusion adoptée le 17 octobre dernier, suite au Conseil européen de Lisbonne. En effet, la prévention appartient aux objectifs communs que les Etats membres devront décliner dans des plans d'action. Elle s'appuie sur un accès effectif aux droits et aux ressources et sur un partenariat, en particulier au niveau local, des acteurs concernés. Elle s'accompagne d'une action spécifique dirigée vers les groupes les plus vulnérables et les plus en difficulté. C'est notamment le cas, en France, du programme TRACE. Je veux donc, une fois de plus, saluer l'initiative de la Présidence française qui, en permettant une réflexion approfondie autour du pilier employabilité, améliorera la cohérence et l'efficacité de la stratégie européenne pour l'emploi qui sera renforcée par les orientations du Conseil européen de Nice.

Première session
Articuler traitement préventif et traitement curatif du chômage de longue durée

Introduction de la première session

Paolo GARONNA
Directeur de la division statistique,
Commission économique pour l'Europe, Office des Nations Unies

Le thème de l'articulation du traitement préventif et du traitement curatif a été très bien présenté par le document de base que nous devons à Bernard Brunhes Consultants.

Quand doit démarrer la phase d'activation ? Comment ? Au bénéfice de qui ? Par qui ? Si le service public de l'emploi occupe une position centrale, les autres interlocuteurs, notamment les partenaires sociaux, ont leur mot à dire.

Une identification précoce des personnes à risque est-elle possible ? Cette question reflète le dilemme classique des politiques d'emploi, entre le souci de cibler et le souci d'apporter un service universel, accessible à tous, dans des conditions de gratuité et d'égalité.

Quel équilibre instaurer entre approche préventive et approche curative, entre efficacité et solidarité, entre l'économique et le social, entre la compétition sur le marché et la protection sociale ?

Ce sont des questions techniques, que nous allons discuter à partir d'expériences concrètes et d'études de cas, en commençant par l'expérience française, qui sera présentée par Bernard Gazier, professeur à l'Université de Paris I, et par Jean Paul Barbier, chef de la mission marché du travail à la Délégation générale à l'emploi (DGEFP). Quant à l'expérience finlandaise, elle sera présentée par Harri Skog, directeur général du ministère du Travail finlandais.

Au-delà de la variété des aspects spécifiques et des contextes, il est une question générale et plus politique, sur laquelle je souhaite attirer votre attention. Quel que soit leur âge, les êtres humains ont besoin d'un projet de vie à long terme, d'une perspective du futur, sans rupture, autour d'objectifs partagés au sein d'institutions stables, de communautés solidaires. C'est ce besoin fondamental qui a donné lieu à un système d'engagements mutuels, avec de multiples formes de compensation et de gratification. Dans son livre *Le travail sans qualité*, le sociologue américain Richard Sennett nous explique comment, dans le passage à la société de l'information et de la flexibilité, nous avons perdu les mécanismes traditionnels de ce système d'engagements mutuels : les carrières, les progressions liées à l'ancienneté, l'enracinement dans la culture locale et les marchés locaux de l'emploi. Nous sommes donc confrontés à une insécurité nouvelle, qui est le pendant de la nouvelle économie, de la mobilité sociale, de la formation continue tout au long de la vie et même du retour au plein emploi, qui sera très différent du plein emploi des "trente glorieuses". L'enjeu fondamental est donc de reconstruire un système de mécanismes socio-institutionnels dans lequel chacun puisse maîtriser son projet de vie :

non plus seulement dans la même entreprise ou dans les grandes entreprises mais dans le marché de l'emploi tout entier ;

non plus seulement au niveau local ou sectoriel mais en Europe, dans un cadre d'intégration croissante des marchés, des qualifications et des compétences ;

non plus seulement dans le travail à temps plein et à durée indéfinie mais dans les petites et moyennes entreprises et dans le cadre du travail informel, temporaire et indépendant ;

non plus dans l'homogénéité des cultures nationales mais aussi dans un contexte multiculturel ouvert aux contributions des autres cultures, européennes ou non, qui sont indispensables à nos systèmes de production et pour le renouvellement sociodémographique.

Ce sont les grandes questions sous-jacentes à la problématique spécifique que nous allons aborder ce matin à partir des expériences nationales.

I. Les données du chômage de longue durée en France

En France, le chômage de longue durée est un problème ancien, durablement installé. Certes, le chômage est en train de baisser et il est repassé sous la barre des 10 %. Mais la proportion de chômeurs de longue durée était encore, en mars 2000, de 40 %. Surtout, la durée moyenne du chômage, mesurée par l'ancienneté, demeure à un niveau très élevé, et est même légèrement en hausse.

Le noyau des chômeurs de longue durée commence néanmoins à diminuer, très rapidement et très significativement. L'évolution est lente jusqu'en mai 1999. De mai 1999 à mai 2000, le chômage global a diminué de 14,2 %. Pour la catégorie particulière des demandeurs d'emploi à temps plein et à durée déterminée, la baisse est pratiquement équivalente : -17 %. En revanche, le nombre de demandeurs inscrits depuis plus d'un an est en diminution de 22,6 %. Et au sein même de cette catégorie, l'évolution du chômage de très longue durée (plus de deux, voire trois ans) est encore plus positive.

Nous sommes donc en présence d'un phénomène ancien et très fortement implanté mais la réduction amorcée est désormais très forte.

II. Les choix français en matière de lutte contre le chômage de longue durée

Depuis plus d'une dizaine d'années, les dispositifs français se singularisent par le fait qu'ils luttent non pas seulement contre le chômage de longue durée mais contre l'exclusion en général : le chômage, mais aussi les problèmes de pauvreté, de santé, de logement et d'intégration sociale.

L'orientation générale de la stratégie française en matière de politique d'emploi est basée sur une croissance riche en emplois. Des dispositifs sont ainsi mis en place pour améliorer le contenu en emplois de la croissance. J'en mentionnerai deux : les 35 heures, dont le potentiel de création d'emplois est en train de se manifester, et l'ensemble des dispositifs d'exonération des cotisations sociales, c'est-à-dire des dispositifs de subvention à l'emploi.

Par ailleurs, cette croissance riche en emplois doit profiter à tous. La France a ainsi mis en place de nombreux dispositifs ciblés, qu'il s'agisse de dispositifs permettant d'aller vers l'emploi ou de dispositifs de formation (en alternance ou pour les plus défavorisés).

III. Deux exemples de programmes

1. Le Nouveau Départ

Le Nouveau Départ est un programme qui répond directement aux préoccupations de la stratégie européenne. Il vise à proposer aux chômeurs, après un entretien approfondi, un choix de mesures adaptées à leur situation. Les traitements variables auxquels Nouveau Départ donne ainsi accès sont à la fois des traitements en termes d'offre (qualification, comportement de recherche d'emploi) et des traitements en termes de demande (des emplois spécifiques aux publics concernés peuvent être proposés).

Au plan quantitatif, ce programme remplit ses objectifs. Entre son lancement en novembre 1998 et avril 2000, plus de 1,3 million de personnes ont ainsi pu bénéficier du programme Nouveau Départ. Il a d'abord été focalisé sur les personnes exclues ou en voie d'exclusion. De plus en plus de demandeurs d'emploi de plus d'un an sont ainsi intégrés à ce programme. En revanche, les jeunes chômeurs sont traités par d'autres dispositifs.

Quatre mois après l'entretien qui marque l'orientation du chômeur, 55 % des bénéficiaires sont sortis du chômage. Sur base d'une comparaison avec une cohorte de chômeurs qui n'en bénéficient pas, il apparaît que le programme améliore significativement la probabilité de sortir du chômage, de l'ordre de 27 %, et davantage encore pour les jeunes chômeurs.

2. TRACE

S'adressant aux jeunes chômeurs, TRACE présente deux caractéristiques essentielles. Tout d'abord, TRACE va chercher les jeunes là où ils sont. En France, bien souvent, les jeunes ne sont pas inscrits à l'ANPE, ou ne constituent pour celle-ci qu'une clientèle très volatile. On va donc les chercher par des dispositifs régionaux ou locaux. Par ailleurs, TRACE prévoit une contractualisation entre le jeune et un référent (une personne chargée du dossier du jeune), dont la durée peut aller jusqu'à dix-huit mois. Il s'agit ensuite de proposer aux jeunes des mesures de formation ou d'expérience professionnelle.

60 000 jeunes sont passés par ce système, c'est le rythme annuel en 2000. Deux problèmes demeurent. D'abord, les contenus en formation ne sont pas aussi adaptés aux cas des jeunes qu'il le faudrait. Ensuite, le lien avec les employeurs du secteur privé pourrait être significativement renforcé : TRACE conduit souvent les jeunes à un emploi public ou à un emploi non marchand subventionné.

IV. Quelques réflexions

Après avoir fixé au niveau européen le seuil d'intervention à douze mois pour les adultes et à six mois pour les jeunes, nous avons désormais à discuter d'un nouveau seuil : zéro mois dans le cadre du profilage. En effet, l'expérience américaine du *profiling* consiste à appliquer aux chômeurs qui arrivent dans le système de l'indemnisation, un modèle économétrique permettant de prédire la probabilité que ce chômeur demeure plus de six mois dans le dispositif.

Cette perspective est considérée avec prudence, notamment en France. Il est vrai qu'avec le chômage de masse, la probabilité qu'une personne reste longtemps au chômage se trouve un peu "écrasée" dans une population dont on a du mal à distinguer les caractéristiques. On peut raisonnablement penser que le profilage est un outil de prospérité et de raffinement, lorsque le chômage est revenu à un niveau faible, et que l'appliquer à une société où les chômeurs sont encore très nombreux c'est prendre le risque de mélanger beaucoup de catégories.

Si l'on insiste tant sur cette notion de seuil, c'est parce que l'on pense que le chômage nourrit le chômage : c'est le processus de dépendance d'état. En revanche, lorsque l'on pratique le profilage en début de période de chômage, on prend en compte la probabilité différente qu'a chaque chômeur de rester longtemps au chômage. C'est la perspective de l'hétérogénéité. Sur le plan scientifique, l'affrontement entre dépendance d'état et hétérogénéité a largement tourné à l'avantage de cette dernière. Mais l'hétérogénéité est d'abord un processus contextuel : les traits caractéristiques d'un chômeur n'ont pas de signification en dehors d'un contexte conjoncturel, social ou sectoriel particulier. L'ensemble du marché du travail doit être pris en compte. On doit aussi rappeler que les perceptions des employeurs jouent un rôle essentiel dans le traitement et le devenir différent des chômeurs.

En fixant les seuils de déclenchement des dispositifs de prévention au plus près de l'origine, le risque existe d'aider des personnes qui n'en ont pas besoin. S'agit-il simplement d'une dépense inutile ? Si l'on inclut dans un dispositif une personne qui n'en a pas besoin, on lui fait perdre un temps qu'elle pourrait mettre à profit pour retrouver un emploi plus facilement. L'action précoce, si elle peut stimuler le chômeur, peut aussi le décourager s'il a l'impression d'être pris en charge avant même que son autonomie de recherche ait pu s'exprimer. On risque encore de renvoyer des chômeurs vers des emplois plus instables, ce qui provoque des difficultés de rotation.

Enfin, l'action précoce trouve une dernière limite dans les normes générales du marché du travail, c'est-à-dire le salaire jugé normal sur ce marché. Multiplier les actions préventives très rapides, c'est sans doute suggérer que les salaires doivent baisser. C'est un immense débat mais le risque existe de dégradation du marché du travail et d'encouragement à la multiplication des pauvres au travail, les *working poor*.

Je terminerai par deux remarques sur l'expérience française.

D'abord, on considère en France que le débat entre curatif et préventif ne concerne pas que les catégories six mois et douze mois : on peut être curatif après douze mois, et surtout l'on peut être préventif bien avant six mois, lorsque l'on identifie les personnes menacées par l'exclusion qui cumulent les facteurs de risque (pauvreté, faible qualification, etc.).

En deuxième lieu, en ce qui concerne le futur, le dispositif d'indemnisation du chômage en cours de discussion dans notre pays est doté d'au moins deux qualités qu'il convient de préserver. Premièrement, il existe un lien direct entre dépenses actives et dépenses passives pour l'emploi : c'est lorsque l'on réussit l'activation que les dépenses passives diminuent. Ce lien me paraît une force. Deuxièmement, derrière la perspective de la réforme de l'assurance chômage, on voit poindre le développement d'actions centrées sur le besoin du demandeur d'emploi au tout début de la période de chômage. L'espoir de l'expérience française est de faire diminuer les flux d'entrée dans le chômage, en particulier à six mois et à douze mois.

Jean-Paul BARBIER
Chef de Mission à la Délégation générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle (France)

Je ne reviendrai pas sur les éléments de cadrage général que vient d'exposer Bernard Gazier : je centrerai donc mon propos sur l'articulation entre action curative et action préventive. Auparavant, je souhaite brièvement rappeler qu'il existe pour le programme TRACE, qui est l'autre grand programme d'accompagnement personnalisé destiné aux jeunes en difficulté, une orientation des publics reçus dans le cadre du programme Nouveau Départ vers ce dispositif et que si l'un et l'autre sont conçus pour apporter une aide personnalisée aux demandeurs d'emploi, le dispositif TRACE n'est pas architecturé autour de la distinction préventif-curatif.

I. Compléments sur le dispositif Nouveau Départ

Le service personnalisé pour un Nouveau Départ vers l'emploi - SPNDE - est mis en œuvre dans le cadre de la " territorialisation " des politiques de l'emploi qui par un traitement intégré de la demande et de l'offre d'emploi vise à apporter des réponses individualisées aux besoins des demandeurs d'emploi. Des diagnostics locaux de la situation du marché du travail sont effectués et donnent lieu à l'élaboration de plans d'action locaux qui visent à donner une cohérence générale à l'intervention du service public de l'emploi, au plus près des territoires, et à construire des partenariats pour la mise en œuvre de cette politique. On est bien là sur les exigences de cohérence des mesures, de déconcentration de l'action sur les bassins d'emploi et de construction de partenariats énoncées précédemment par Odile Quintin comme conditions de la réussite de ces politiques.

II. L'articulation entre action curative et action préventive

1. La conception française du lien entre prévention et traitement du chômage de longue durée

L'orientation française est depuis longtemps de lier chômage, pauvreté, conditions de vie et lien social, pour mieux lutter contre l'exclusion. Cette orientation a été renforcée par la récente loi de lutte contre les exclusions. De ce fait, l'existence d'un noyau dur de chômage de longue durée justifie le recours massif à l'action curative. Pour autant, l'action préventive n'est pas absente. C'est même l'originalité de la politique française en la matière de que d'avoir lié, au sein du Nouveau Départ, action préventive et action curative.

Dans son Plan National d'Action pour l'Emploi de 1999, la France se fixait comme objectif, dans le cadre de la mise en œuvre des lignes directrices 1 et 2, de recevoir près de 60 % des personnes dans le SPNDE au titre du volet préventif, soit 200 000 jeunes à 6 mois et 300 000 adultes à 12 mois, sur un total de 850 000 bénéficiaires. Au terme de l'année 1999, si les objectifs quantitatifs ont été pratiquement atteints, puisque 841 000 personnes ont bénéficié du service, la répartition des publics s'est faite en faveur de ceux qui sont menacés d'exclusion, lesquels ont représenté 54% des bénéficiaires

Au plan des résultats, le SPNDE a donc privilégié les publics en voie d'exclusion même si, en un certain sens cela n'était pas tout à fait conforme à la conception initiale définie pour ce programme entre action préventive et action curative.

Ce programme a été élaboré dans un contexte où, du fait de la situation de l'emploi, il avait été décidé de s'adresser en priorité à ceux qui étaient le plus en difficulté. D'une certaine manière, cette orientation générale a peut-être rendu plus difficile la compréhension de la place de l'action préventive dans l'ensemble du dispositif de lutte contre le chômage de longue durée. Il faut comprendre l'inclination des agents du service public de l'emploi chargé de la mise en œuvre de la mesure, d'aller vers les demandeurs d'emploi en situation de grande détresse : il est presque naturel qu'ils s'adressent en priorité à ces personnes. Il apparaît donc qu'un programme comme celui du Nouveau Départ, conçu à une très grande échelle, demande un temps d'appropriation de la part des agents chargés de l'appliquer.

Les résultats de l'année 2000 montrent d'ailleurs une augmentation de l'ordre de 5 points de la proportion de bénéficiaires au titre du volet préventif. Cela résulte de l'action entreprise par l'Agence nationale pour l'Emploi auprès de ses agents pour les sensibiliser et pour les former à l'action préventive.

On peut toutefois s'interroger sur l'articulation préventif – curatif dans le contexte nouveau d'amélioration de la situation de l'emploi. La sélectivité du marché du travail continue de jouer coexistant d'ailleurs avec des difficultés de recrutement ressenties dans certains secteurs professionnels. C'est ce que l'on appelle parfois le chômage paradoxal. Dans ce contexte, ce sont d'abord ceux qui sont entrés le plus récemment dans le chômage qui bénéficient de l'insertion dans l'emploi la plus facile et la plus rapide. Ce phénomène interroge la place et le niveau de l'action de prévention. S'il est absolument nécessaire de fixer des objectifs quantitatifs, ceux-ci ne doivent pas être conçus et appréciés de manière trop rigide. Ils constituent un guide

pour l'action, mais sont susceptibles de réajustements, au bénéfice d'objectifs plus généraux de lutte contre le chômage de longue durée. D'une certaine manière, action curative et action préventive doivent pouvoir être conjuguées en permanence, de manière souple et réactive.

2. La pertinence des seuils d'activation

La France, conformément aux orientations communautaires, a fixé un seuil de six mois de chômage pour les jeunes et de douze mois pour les adultes. On considère en effet qu'il faut laisser le temps au demandeur d'organiser sa recherche, en relation étroite avec le service public de placement et selon des modalités arrêtées en commun avec celui-ci. On sait qu'après un licenciement, une personne doit en quelque sorte faire le deuil de son emploi précédent. Il faut aussi que les personnes explorent par elles-mêmes les possibilités offertes par le marché du travail et les compétences qu'elles requièrent.

Ce choix des seuils s'explique en deuxième lieu par le fait que les ressources mobilisables sont limitées et doivent donc servir en premier lieu à ceux qui en ont le plus besoin. C'est ce que Bernard Gazier a identifié comme le risque de déperdition lié à un déclenchement trop précoce.

C'est en 1998 que les seuils de six mois pour les jeunes et douze mois pour les adultes ont été fixés, alors que 60 % des jeunes quittaient le chômage avant six mois et 70 % des adultes avant douze mois. Aujourd'hui, 80 % des jeunes comme des adultes quittent le chômage respectivement au cours des six premiers et douze premiers mois de chômage.

La question du seuil de déclenchement de l'action est à la fois un enjeu d'efficience et un enjeu de justice sociale, afin de consacrer aux plus démunis un maximum de moyens.

Il faut opérer une distinction nette entre l'identification précoce des besoins et le déclenchement de l'action précoce. En France, à la suite de son inscription au chômage auprès du service d'indemnisation, le demandeur d'emploi est reçu par le service public de placement au cours d'un premier entretien professionnel d'une durée d'une demi-heure environ. Au cours de cet entretien, on effectue un bilan de sa situation professionnelle et on examine les perspectives offertes par le marché du travail. A l'issue de cet entretien, des conseils lui sont donnés pour l'aider dans sa recherche d'emploi et les services offerts par le service public de placement lui sont présentés. Dans le cas d'une action préventive, l'entretien approfondi dans le cadre du Nouveau Départ – à six mois pour les jeunes, à douze mois pour les adultes – s'inscrit très logiquement dans la suite de ce premier entretien et des démarches effectuées entre-temps par le demandeur d'emploi. D'une certaine manière nous avons là une architecture qui est une ébauche des deux temps évoqués par B. Gazier, celui de l'identification précoce et celui de l'action précoce.

J'aimerais également aborder la question du profilage, sur laquelle je partage entièrement les analyses de Bernard Gazier. Outre les risques de stigmatisation qui ont été évoqués, le profilage est sans doute par trop marqué par la logique économique. Or il s'agit moins, ici, de repérer des personnes ou des catégories particulières que d'apporter une réponse concrète, adaptée aux besoins. C'est le choix qui a été fait par la France, d'un traitement personnalisé des situations individuelles des demandeurs d'emploi. C'est pour reprendre le terme de B. Gazier, le choix de l'hétérogénéité.

3. Résultats obtenus

Vous pouvez constater sur le tableau que 57 % des personnes ayant bénéficié du dispositif sont sorties du chômage après quatre mois. C'est donc un résultat en amélioration par rapport à celui de 55 % qui a été cité tout à l'heure.

De même, si l'on s'intéresse à l'effet produit par le Service sur le marché du travail, la tendance est là encore à l'amélioration des résultats : le tableau est le même que celui produit par B. Gazier mais donne les chiffres de septembre 99 à septembre 2000 : la baisse est de 23,1% pour les demandeurs d'emploi inscrits depuis plus d'un an. L'écart est même plus important encore pour ce qui concerne le chômage de plus de trois ans : 20,4 % contre 17,6 %.

Compte tenu de l'ampleur du programme et de ses enjeux, une étude a été menée dès 1999 pour mesurer les effets produits par le dispositif en comparant des cohortes de bénéficiaires avec une cohorte témoin de public éligibles mais n'ayant pas eu accès à ce programme. On observe un différentiel de 10 points en faveur des premières. Une étude est en cours avec une méthodologie plus sophistiquée pour laquelle nous n'avons pas encore de résultats finals ; mais tout indique qu'elle conforte les résultats de la première.

Une autre manière de mesurer les effets de l'action entreprise est d'examiner les effets produits sur le chômage et le chômage de longue durée en particulier. B. Gazier a présenté ces évolutions. Les derniers chiffres confirment les tendances qui ont été mises en exergue.

Non seulement le chômage de longue durée diminue plus vite que le chômage en général mais cette tendance s'accélère. On compte actuellement 780.000 chômeurs de longue durée en France, soit le niveau le plus bas depuis 1985. Ils étaient de 1 150 000 il y a encore peu. Certes ces résultats ne peuvent être mis à l'actif exclusif du service public de l'emploi mais on peut tout de même estimer que l'action de celui ci joue

un rôle déterminant, à la fois pour diminuer le stock des chômeurs de longue durée et pour ralentir les flux d'entrée en chômage de longue durée.

En conclusion il nous semble nécessaire de revenir sur un point qui a déjà été évoqué : l'amélioration de la situation de l'emploi conduit à reconsidérer les perspectives démographiques et la relative faiblesse des taux d'emploi des plus jeunes et des plus âgés. Si l'on observe qu'à l'heure actuelle la reprise de l'activité bénéficie à toutes les catégories de la population, le recul du chômage de longue durée, particulièrement marqué pour les plus âgés, s'effectue dans une moindre proportion pour ce qui les concerne. Il y a donc peut être à réexaminer le seuil du déclenchement d'une action préventive pour les plus de cinquante ans. Pourquoi pas six mois ?

C'est un débat qui n'est pas tranché mais on voit bien que poser la question souligne le fait que l'articulation préventif - curatif peut être interrogée sous différents angles et de différentes manières par les évolutions conjoncturelles.

L'expérience finlandaise
Harri SKOG
Directeur général, ministère du Travail, Finlande

Les perspectives économiques demeurent très favorables en Finlande. Le pays a connu une croissance économique constante depuis plusieurs années. La croissance du PIB a dépassé les 5 %. De plus, la situation du chômage s'est également améliorée : le taux de chômage a atteint son sommet en 1994, il était alors de 16,5 % et n'a fait que diminuer depuis lors, pour tomber à 9 % cette année. La croissance crée des emplois tout particulièrement des emplois à haute qualification. On voit d'ailleurs apparaître des difficultés de recrutement. Il faut par ailleurs prendre en compte le problème du vieillissement de la population, comme dans les autres pays européens.

Voilà pourquoi nous pensons que la croissance économique est indispensable pour bénéficier d'un marché de l'emploi stable. Il y a un besoin d'une meilleure coordination entre la politique économique et une politique active sur le marché de l'emploi. En Finlande, nous avons ces dernières années effectué des évaluations conjointes avec le ministère des Finances sur la situation de l'emploi. Nous avons recherché des politiques susceptibles d'encourager une croissance économique stable et éviter que des difficultés ne surviennent sur le marché de l'emploi. A cette fin et dans le cadre de cette coordination des stratégies d'activation et des traitements préventifs ont été mis en œuvre.

La situation du marché de l'emploi en Finlande est donc plus complexe qu'elle ne l'était dans les années 90. Après une décennie de lutte contre le chômage, la Finlande est entrée dans une ère où la fonctionnalité du marché de l'emploi est au centre des préoccupations. On s'attache davantage à maintenir la disponibilité de travailleurs compétents et la lutte contre le chômage structurel a pris de l'ampleur. Cela a conduit à mettre en place des politiques d'activation en matière d'emploi, ce qui n'était pas possible dans les années 90, lorsqu'il y avait un chômage de masse.

I. Les réformes récentes en Finlande

La réforme lancée en 1998 poursuivait deux objectifs essentiels : un meilleur fonctionnement du marché de l'emploi et la prévention de l'exclusion. La réforme a visé à améliorer la dynamique du marché de l'emploi, de réduire la durée du chômage et d'encourager le dynamisme des demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi : l'appui aux démarches entreprises par les chômeurs pour retrouver un emploi est au cœur de notre politique. Dans le même temps, les droits et les devoirs du chômeur ont été définis. On dit en Finlande que le chômage est un travail de recherche d'emploi à temps plein...

De nouveaux services ont été introduits, faisant appel à de nouveaux schémas et surtout à des formations pour aider les demandeurs d'emploi à rechercher du travail. Ces nouveaux services sont mis en œuvre au plan local et prennent les besoins locaux en considération. Ces formations se sont avérées très efficaces ; 100 000 chômeurs ont participé chaque année à une formation dans le but d'améliorer leurs capacités à chercher un emploi.

Trois étapes peuvent être distinguées au cours de ce processus.

Il débute lorsque le chômeur s'enregistre auprès de l'agence nationale pour l'emploi. Lors de cette première rencontre, on essaie de définir son profil par rapport au marché du travail. Le but est que les demandeurs d'emploi qui ont le plus de chance de retrouver un travail sur le marché de l'emploi libre soient orientés vers des agences de recherche d'emploi indépendantes. En revanche, ceux qui sont le plus susceptibles de tomber dans le chômage de longue durée sont orientés vers le processus de service, qui va les aider dans leurs recherches. Il faut cependant souligner que lors de cette première rencontre, de l'identification du service à apporter au demandeur d'emploi, on n'examine pas seulement les risques de tomber dans le chômage de longue durée, on aide également les employeurs à trouver des candidats qui répondent à leurs demandes. Il y a donc deux objectifs : identifier les risques de chômage de longue durée et aider les entreprises à trouver les compétences dont elles ont besoin.

Dans une deuxième étape, un processus de trois à cinq mois permet de déterminer les capacités, les aptitudes du chômeur. Un bilan de compétences est établi au cours de plusieurs entretiens. La relation de recherche d'emploi est contractualisée dans un accord conclu entre les services de l'emploi et le demandeur. L'ensemble du processus est ainsi une opération conjointe menée par le demandeur d'emploi et les services de l'emploi.

En cas de chômage de longue durée un nouveau plan de recherche d'emploi est arrêté, pour une période de deux ans. Pour faciliter le placement des chômeurs de longue durée des mesures spécifiques ont été

prises ; ainsi les allocations de chômage peuvent être transférées à l'employeur d'un ex-chômeur. On peut ainsi combiner les subventions : c'est ce que l'on appelle en Finlande l'appui au marché du travail.

La préoccupation essentielle est d'aider les personnes les plus en difficulté à trouver un travail sur le marché de l'emploi. La plupart des postes vacants pour ces catégories menacées d'exclusion appartiennent au secteur des services, au niveau local.

En Finlande, on se concentre surtout sur le moment de l'enregistrement du chômeur auprès de l'agence car nous pensons que c'est là que tout commence. C'est à ce moment que l'on peut agir pour réduire la durée du chômage, en veillant à la motivation du demandeur de retrouver un emploi rapidement, en l'impliquant davantage dans sa recherche et ainsi prévenir son entrée dans un cycle de chômage de longue durée. On peut qualifier ce processus d'approche préventive.

II. L'ampleur du risque de chômage de longue durée

Au début des années 90, le chômage de longue durée était très restreint. En fait, il n'existait pratiquement pas. C'est avec la récession que le taux de chômage a fortement augmenté, et avec lui le chômage de longue durée. Mais depuis 1994/95, le chômage de longue durée a pu être réduit de façon rapide, plus rapidement même que le chômage dans son ensemble. A son pic, le nombre de chômeurs de longue durée avait atteint 115 000, contre 86 000 à l'heure actuelle.

Le volume des mesures actives contre le chômage a été réduit ces deux dernières dernières années. En 1997, quelque 5 % de la main-d'œuvre était impliquée dans différents types de mesures pour favoriser l'emploi. Ce chiffre a progressivement été réduit à 3,5 %, grâce à la réforme et au renforcement du processus de service.

Et, malgré la réduction des mesures actives, le nombre de placements sur le marché libre du travail a augmenté. Cette évolution positive est évidemment liée à la croissance économique et à la forte augmentation du nombre des postes disponibles.

En Finlande, les flux d'entrée dans le chômage ont augmenté pendant les années 90, même si le nombre de chômeurs a diminué dans la deuxième partie de la décennie. Néanmoins, on observe également une réduction importante du nombre de chômeurs de longue durée, qui sont aujourd'hui moins de 100 000.

A l'aide de graphiques je vais vous montrer comment le nouveau processus de services a réussi à faire diminuer le chômage de longue durée dans les années en 1999.

La dynamique est particulièrement élevée au début de la période de chômage : 600 000 demandeurs d'emploi ont pu sortir du chômage avant six mois. Au total, 91 % des chômeurs sont sortis dans des périodes de chômage dont la durée est inférieure à douze mois. Ce résultat est dû en particulier à l'efficacité des mesures prises pour prévenir l'entrée dans le chômage de longue durée. Ainsi, entre 1994 et 1999, la proportion d'entrées dans des périodes dans le chômage de longue durée a pu être réduite de plus de 20 % à 9 %.

Notre objectif est de continuer à faire baisser cette proportion. Les éléments clés de notre réforme sont les suivants : activer, motiver, accélérer, être efficaces et coordonnés. Activer et motiver supposent une identification précoce et un appui intensif à la recherche d'emploi. Accélérer signifie que nous essayons d'accroître la dynamique de lutte contre le chômage et de rendre les périodes de chômage plus courtes. L'expérience finlandaise démontre qu'une approche préventive de lutte contre le chômage de longue durée est tout à fait efficace.

Il importe donc de trouver un bon équilibre entre les stratégies préventives et curatives. L'accent doit être mis d'abord sur le problème du chômage de longue durée. Mais il y a également d'autres facteurs à évaluer, car l'on court le risque de réduire l'efficacité des mesures. Généralement, les mesures sont d'autant plus efficaces qu'elles sont prises précocement. Les variations du taux de chômage en Finlande ont surtout été dues, ces dernières années, à l'évolution de la durée du chômage. Il est donc essentiel de raccourcir, autant que faire se peut, la durée des périodes de chômage,

Il est aussi essentiel d'assurer la disponibilité de la main-d'œuvre et de lui assurer des compétences très élevées, pour maintenir sa compétitivité dans le futur. Pour garantir la disponibilité, il sera également nécessaire de réduire le chômage de longue durée structurel. En outre, il faut veiller à proposer aux chômeurs un éventail d'opportunités d'emploi aussi large que possible. Il faut trouver de nouvelles opportunités de placer les chômeurs et seule une approche locale du marché de l'emploi permet de le faire. Il importe enfin de trouver une coordination efficace entre la politique économique et la politique active du marché du travail. L'expérience de la Finlande montre que c'est en se tournant beaucoup plus vers l'amélioration du marché de l'emploi que l'on obtient les résultats les plus performants. Dans cette approche la qualité des services est déterminante mais nous reviendront ultérieurement sur cet aspect.

Débat général

Vos interventions ont montré qu'en suivant les mêmes lignes directrices européennes, deux pays comme la France et la Finlande ont conçu des approches très différentes. L'approche finlandaise, qui travaille davantage sur les flux que sur les stocks de chômeurs, qui veille à dynamiser le marché, me paraît tout à fait essentielle.

De la salle

Une phrase de l'intervention finlandaise a retenu mon attention : " le chômage est un travail de recherche d'emploi à temps plein ". Cela suppose que le service de l'emploi puisse lui aussi consacrer beaucoup de temps aux demandeurs. Quels sont les effectifs nécessaires pour adopter une stratégie de ce type ?

De la salle

J'ai noté qu'en France, le chômage de longue durée décroissait plus vite que l'ensemble du chômage. Comment expliquez-vous ce phénomène ? L'attribuez-vous à l'efficacité des politiques locales de l'emploi ?

De la salle

Bernard Gazier a évoqué le risque de déperdition lorsque la prise en charge est déclenchée trop tôt. J'aurais aimé savoir ce qu'en pensait le représentant finlandais.

Harri SKOG

Je vais répondre en premier lieu à la question sur les ressources humaines et l'intensité des services fournis. Lorsqu'il a été décidé d'appliquer cette politique d'emploi plus active, le service de l'emploi a procédé à des recrutements de collaborateurs supplémentaires. Il a donc été plus facile d'atteindre les objectifs. Evidemment, il n'y a jamais suffisamment de ressources. Pour y remédier, nous pratiquons une segmentation des chômeurs au moment de leur inscription, et nous essayons d'impliquer davantage les chômeurs dans le processus ce qui nous amène à considérer le client, le chômeur lui même comme une ressource.

A propos du risque de déperdition de certaines catégories de chômeurs, je précise que le chômage de longue durée existe toujours en Finlande et que nous continuons à nous battre contre l'exclusion. Nous avons mis en place un bon filet de sécurité, mais cela ne suffit pas. Notre approche préventive, qui consiste à réduire autant que possible le flux de chômeurs de longue durée, s'est accompagnée de mesures actives pour réduire le stock. Sur le long terme, je pense que les résultats obtenus par l'accent mis sur la prévention sont meilleurs qu'une politique simplement curative. Mais il doit y avoir un équilibre entre les deux qui n'est pas toujours facile à trouver.

Bernard GAZIER

A propos des effectifs nécessaires, je crois que la réponse doit être nuancée en fonction du type de chômeur. Dans le cadre du programme français TRACE, par exemple, on ne compte jamais, par principe, plus de 30 chômeurs par personne référent, dans le souci de préserver la crédibilité des engagements réciproques.

Par ailleurs, si la croissance retrouvée permet de dégager de nouvelles marges de manœuvre, le marché du travail demeure très sélectif. Les succès que nous avons enregistrés en France doivent être tempérés, par exemple, par les statistiques concernant le revenu minimum d'insertion (RMI), dont le nombre de bénéficiaires vient seulement de commencer à baisser, pour la première fois depuis sa création. Il demeure donc un noyau dur d'exclus du marché du travail, et cela justifie la poursuite d'un effort au moins aussi important qu'avant en leur faveur.

Jean-Paul BARBIER

Notre action n'explique sans doute pas à elle seule le fait que le chômage de longue durée décroisse plus rapidement que le chômage dans son ensemble. Elle y contribue tout de même significativement. La comparaison des taux de retour à l'emploi des publics bénéficiant du Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi et de ceux qui n'en bénéficient pas le prouve. Il y a un réel effet du service personnalisé pour un Nouveau Départ pour l'emploi ; mais il y a aussi les effets des autres politiques menées en faveur de l'emploi comme la politique de réduction du temps de travail qui provoque un appel vers l'emploi qui contribue lui aussi à la réduction du chômage de longue durée.

Bernard BRUNHES

Je veux tout d'abord dire que j'ai apprécié les cinq mots qui constituent en quelque sorte le slogan du service public de l'emploi en Finlande : activer, motiver, accélérer, rendre efficace et coordonner. Ils expriment beaucoup de choses et notamment l'idée de l'action, le fait que le service public de l'emploi se doit d'être dynamique. Le mot " contractualisation " a également été utilisé : comme vous l'avez très bien dit, rechercher un emploi est en soi un emploi à temps plein, et suppose un engagement très fort de la part du chômeur. Il s'agit de réflexions très intéressantes dans le contexte français des débats en cours autour du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE).

Harri Skog a également insisté sur la relation entre l'économique et le social, entre l'offre et la demande. Il a souligné que la qualité du service offert à un demandeur par le service public de l'emploi dépend aussi de sa capacité à convaincre les entreprises de bien vouloir l'employer.

Le principe du système finlandais est que plus on tarde, plus on a de mal à rendre les mesures efficaces ce qui suppose évidemment d'agir le plus précocement possible. Et on a effectivement entendu qu'en Finlande la baisse du chômage s'est essentiellement faite par la réduction de la durée.

Il a aussi employé le mot "segmentation", à propos de la sélection qui est faite entre les demandeurs d'emploi dès le premier entretien lors de l'inscription, entre ceux dont on pense qu'ils sont aptes à rentrer sur le marché local du travail et ceux dont on pense qu'il faut les faire entrer dans une mécanique plus lourde.

Une distinction nette a été faite entre la précocité de l'identification, dont personne ne doute qu'elle soit indispensable, et le problème précis du profilage. Du côté français, on semble craindre que sous prétexte de leur éviter le chômage de longue durée, certains demandeurs qui pourraient retrouver rapidement un emploi de manière autonome ne soient entraînés dans des circuits lents qui les en empêcheraient. De surcroît, si l'identification précoce est réalisée par le biais du profilage, le risque est plus grand, dans la mesure où la situation personnelle du demandeur n'est pas le seul facteur d'hétérogénéité. Le représentant de la Finlande était sans être non plus un adepte du profilage, incontestablement plus en faveur d'une intervention précoce. Enfin, il apparaît que si les dangers d'une politique de prévention sont réels en période de chômage massif, la prévention gagne en utilité dans les périodes de chômage plus faible. Les difficultés rencontrées par l'ANPE, dans le cadre du Nouveau Départ, pour engager des actions majoritairement préventives, démontrent qu'il faut, dans cette nouvelle ère de chômage décroissant, davantage sensibiliser les agents des services de placement aux vertus de la prévention et les former à cet effet.

Au final donc, il y a accord sur le fait qu'il faudra mettre l'accent, dans le futur, sur le préventif davantage que sur le curatif. En revanche, alors que les Français ont surtout parlé de lutte contre l'exclusion, le représentant finlandais a centré son intervention sur l'amélioration du service aux entreprises et la dynamisation du marché du travail.

Paolo GARONNA

Quant à moi, je vois clairement émerger deux schémas qu'il nous faudra prendre en compte dans l'avenir. Le partenariat, en premier lieu, prend une importance déterminante. L'investissement en ressources humaines et en temps requis par les politiques d'emploi est si considérable qu'aucun acteur ne peut agir seul, même si le service public de l'emploi joue un rôle central. Société civile, partenaires sociaux et secteur marchand doivent être impliqués. Quant au chercheur d'emploi, il ne doit pas se contenter d'être le sujet de ces dispositifs, mais un acteur principal, impliqué à temps plein dans sa recherche d'emploi.

Une autre idée très forte a trait à la mise à en œuvre des politiques de traitement du chômage de longue durée. Partout, dans les services publics de l'emploi, on a mis en place des mécanismes de suivi, investi pour renforcer les compétences des agents et pour asseoir leur crédibilité et leur autorité. C'est l'une des tâches les plus difficiles qui soient.

Deuxième session

Comment concilier aide aux demandeurs d'emploi, contrainte et confiance ?

Introduction de la deuxième session

Michel BERNARD

Directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi, France

Beaucoup de programmes de prévention ou de programmes curatifs que nous mettons en place s'appuient sur l'accompagnement personnalisé. Les acteurs de terrain savent que l'accompagnement personnalisé n'est pas un réflexe naturel. Il n'est pas toujours souhaité par les demandeurs d'emploi, souvent réticents à s'engager dans la durée dans une action aussi volontariste. Comment transformer l'accompagnement plus ou moins imposé au départ en une démarche réellement mobilisatrice pour les demandeurs d'emploi ?

De surcroît, l'accompagnement nécessite des entretiens réguliers, qui sont parfois perçus comme une aide, mais quelque fois comme un contrôle tatillon, assorti de sanctions. Et la question se pose de savoir si un agent du service public de l'emploi peut intervenir à la fois au titre de l'accompagnement et au titre du contrôle et de la répression, tout en conservant la confiance du demandeur. Pour ma part, je considère que c'est extrêmement difficile et j'ai toujours milité pour que les deux fonctions soient très clairement séparées. Sans doute les expériences qui vont nous être présentées maintenant seront riches d'enseignements à cet égard.

L'expérience britannique

Paul CONVERY

Directeur, Unemployment Unit and Youth Aid, Royaume-Uni

Je suis le premier des intervenants britanniques qui tenteront de vous éclairer sur les principes de la politique de l'emploi menée dans notre pays. Je précise que je ne suis pas un représentant du gouvernement. J'ai le privilège de pouvoir dire ce que je pense, et pas nécessairement ce que mes dirigeants politiques souhaitent que je dise. J'ai d'ailleurs acquis une certaine réputation, il y a quelques années, en ne ménageant pas mes critiques à l'égard du gouvernement.

L'arrivée au pouvoir du gouvernement Blair, en 1997, a constitué un tournant très important. Le précédent gouvernement cherchait surtout à réduire les indemnités de chômage et ne s'inquiétait guère de remettre les chômeurs au travail. Il considérait le chômage comme un coût incontournable. En revanche, le gouvernement actuel se préoccupe de l'insertion, de la lutte contre la pauvreté, et fait de la lutte contre le chômage l'un de ses objectifs premiers. Il considère que l'existence même du chômage contribue à réduire le niveau de vie de tous les Britanniques. L'approche de ceux que, même trois ans après, nous continuons d'appeler le "nouveau gouvernement" est donc tout à fait différente, et me convient personnellement beaucoup mieux.

I. Trois objectifs clés

Le gouvernement conservateur précédent comme l'actuel ont tous deux insisté sur la participation obligatoire. Par la voie législative, les travaillistes ont donné aux services pour l'emploi des pouvoirs plus étendus, qui sous-tendent une stratégie en trois éléments clés qui doivent être mis en œuvre simultanément: améliorer l'employabilité par des formations spécifiques, en attirant l'attention sur les problèmes d'analphabétisme ;

aider les demandeurs d'emploi à chercher du travail ; c'est l'activation des mesures.

la réforme de la fiscalité et du système d'allocations pour faire en sorte qu'il soit financièrement intéressant de travailler et que la transition du chômage vers l'emploi soit aussi harmonieuse que possible. Compte tenu des avantages sociaux qui sont accordés aux chômeurs, ils ne veulent pas prendre le risque de passer d'une situation de revenus faibles mais assortis de garanties sociales élevées à une situation d'insécurité totale sur le marché de l'emploi. Le gouvernement a voulu remédier à cet état de fait et a notamment mis en place un système de crédit d'impôt pour faciliter cette transition et assurer aux gens un niveau de vie plus élevé quand ils sont au travail que lorsqu'ils sont chômeurs. Mais cela a aussi pour effet de rendre la vie des chômeurs plus compliquée pour une certaine période.

Nous comptons aujourd'hui 1 million de chômeurs qui reçoivent des allocations de chômage, 2,9 millions de malades et de handicapés (dont 800 000 environ souhaitent travailler) et 0,9 million de parents uniques (dont 0,5 millions souhaitent travailler) à qui des allocations sont versées même s'ils ne sont pas actifs sur le marché du travail. Nous sommes donc dans une situation assez surprenante où l'on compte plus de gens qui reçoivent des allocations sans avoir à rechercher du travail que l'inverse.

L'économie britannique est en forte croissance, et ce de manière ininterrompue depuis sept années, ce qui a permis une augmentation d'environ un tiers des emplois disponibles et une réduction de moitié du nombre de chômeurs. Le taux d'activité est passé à 75%. Nous observons de plus en plus de pénuries de main-d'œuvre qualifiée. Il nous faut nous concentrer sur ce problème critique, au même titre qu'il nous faut aider les deux millions de personnes qui sont sans emploi à en trouver un.

II. Les priorités gouvernementales

1. Le programme New Deal

Notre gouvernement s'inquiète de la persistance d'un grand nombre de chômeurs indemnisés, notamment parmi les jeunes à risque de chômage de longue durée. L'objectif avait été fixé de longue date dans notre pays, avant même les dernières élections, de trouver un dispositif crédible et efficace pour remettre au travail les 250 000 jeunes chômeurs britanniques. Le mois prochain, nos ministres devraient pouvoir annoncer qu'ils y sont parvenus.

2. Contractualisation et chômage de longue durée

Une autre priorité est l'intensification de la politique de contractualisation : les droits des chômeurs sont assortis d'un devoir de recherche d'emploi.

Le rôle très important des conseillers personnels

C'est l'une des nouveautés introduites par notre programme New Deal. Nous ne nous y attendions pas : il s'agit d'une évolution spontanée. Des gens compétents au sein des services de l'emploi aident les chômeurs à prendre les bonnes décisions dans leur recherche d'emploi. C'est un nouveau métier, celui de conseiller personnel, qui est en train d'apparaître au sein de nos services.

L'accent est mis sur le chômage de longue durée et sur la population non active

Par ailleurs, nous avons fortement mis l'accent sur la lutte contre le chômage de longue durée, sans doute au détriment du traitement du chômage de courte durée. Tout comme en Finlande, 91 % de ceux qui perdent leur travail vont en trouver un autre avant la fin de leur première année de chômage. Ce qui est aux yeux du gouvernement un très bon indicateur.

Les priorités de notre gouvernement vont être infléchies. Avant tout, un effort plus important va être consenti en direction des adultes de plus de 25 ans, et non plus seulement en faveur des chômeurs les plus jeunes. Cette action interviendra après les dix-huit premiers mois de chômage.

La population qui ne recherche pas activement un emploi va également devenir une priorité : nous allons nous intéresser de plus près à ceux qui perçoivent des allocations sans pour autant être actifs sur le marché de l'emploi.

Nous comptons en outre ouvrir une nouvelle agence, combinant les services d'allocation et les services de placement. La participation obligatoire à la recherche d'emploi deviendra la norme.

Participation obligatoire

Depuis plus de trente ans, le chômeur et l'État s'engagent réciproquement, qui à rechercher du travail et à accepter les offres raisonnables qui lui sont faites, qui à verser une allocation. Mais la recherche effective d'emploi n'a véritablement fait l'objet d'une vérification qu'à partir de 1986. Cette politique a été intensifiée à la fin des années 80 et au début des années 90 : les chômeurs ont été pratiquement contraints d'accepter n'importe quel emploi qui leur était proposé. En cas de refus, c'est eux qui devaient fournir la preuve que le travail proposé n'était pas approprié. Un salaire insuffisant ne constituait pas une cause possible de refus de l'emploi proposé.

Dans le New Deal, le principe de la participation obligatoire est étendu. Les jeunes ne peuvent pas refuser plus de trois offres sans risquer de perdre leur allocation. Mais la question de l'efficacité des sanctions demeure posée.

III. Renforcer l'efficacité des services d'emploi

1. Restaurer la confiance des demandeurs par des offres plus attractives

Ces sanctions sont-elles efficaces ? Correspondent-elles à ce que le gouvernement souhaite ? Encouragent-elles les demandeurs d'emploi à comprendre le système des sanctions, à retrouver une activité ou bien les incitent-elles à déployer des stratégies de recherche "camouflage" ? Le système des sanctions est-il

appliqué de manière cohérente au sein de nos services ? Les chômeurs se voient-ils offrir des choix de qualité, en ayant toutes les informations à leur disposition sur les offres qui leur sont faites ?

Lorsque l'on examine les options qui sont disponibles pour les 18-24 ans dans le cadre du New Deal et les sanctions qui ont été prises selon les différentes options, on constate qu'il y a une relation entre le peu d'attractivité de l'emploi proposé et notamment une rémunération correcte et les sanctions. Dans le premier trimestre de l'année 2000, le total des sanctions a été de 5029 qui se répartissaient ainsi selon les options proposées : 3% de sanctions pour l'option employeurs, 9 % pour l'entrée en formation, 13 % pour l'option du travail volontaire, 28 % dans le cadre de l'option concernant des travaux en relation avec l'environnement. Il y a donc une corrélation très étroite entre l'attrait des options proposées dans le cadre du New Deal et le volume des sanctions.

Qu'est ce qui accroît la confiance des demandeurs d'emploi ? C'est avant tout la perspective d'obtenir un emploi stable, au-delà du seuil légal de 13 semaines qui sont considérées comme un emploi stable dans notre pays ; ils préfèrent naturellement avoir l'assurance d'un salaire raisonnable et la possibilité de gravir les échelons plutôt que la perspective d'entamer dans quelques semaines un nouveau cycle de chômage.

2. Répondre aux besoins des employeurs

Cela suppose que les services de l'emploi soient plus efficaces, qu'ils offrent aux gens des opportunités d'emploi qui leur conviennent et surtout qu'ils comprennent bien les souhaits des employeurs. Il s'agit de préparer les demandeurs d'emploi à occuper les postes qui sont offerts par les entreprises, en les dotant des compétences appropriées.

Il importe donc de s'assurer que les programmes dirigent les demandeurs vers des emplois de qualité, rémunérés à hauteur des compétences requises, et pas uniquement vers des emplois publics ou précaires mal rémunérés. Il faut se mettre à la place des employeurs et tenter de comprendre les impératifs de compétitivité du secteur privé. Dans un tel contexte, le monopole d'un service public de l'emploi n'aurait pas de raison d'être.

3. Accroître la qualité des services

Finalement, accroître la qualité des services offerts par les offices d'emploi suppose d'être plus professionnel, plus souple, de dépenser l'argent non pas en fonction de programmes dans lesquels il faut intégrer les demandeurs d'emploi mais en fonction des besoins des demandeurs et des employeurs.

L'utilisation des nouvelles technologies devient indispensable pour avoir une bonne connaissance du marché de l'emploi. On estime généralement que les services de l'emploi détiennent environ un tiers des opportunités d'emploi offertes par l'économie dans son ensemble. Pour ma part, je pense que leur part de marché ne dépasse pas 20 %. Dans certaines régions où l'économie est en forte croissance, c'est seulement un poste sur sept qui est pourvu par le biais des agences d'emploi. Dans d'autres secteurs, la proportion est effectivement d'un poste sur trois.

Il ne faut pas focaliser l'activité des agences de l'emploi sur les seuls chômeurs de longue durée. A l'heure actuelle, 19 % des offres d'emploi sont pourvues par des chômeurs.

4. Identifier les obstacles à l'emploi

Pour améliorer nos services, il nous faut également comprendre quels sont les véritables obstacles à l'emploi. Il y a des difficultés de transport, de garde d'enfant, de santé. Après les avoir identifiés, il faut mettre en place les services qui permettent de surmonter ces obstacles.

L'expérience du New Deal nous montre qu'il y a trois éléments clés qui permettent de caractériser le bon compromis entre les droits des chômeurs et leurs responsabilités :

- la continuité dans le conseil que l'on donne aux chômeurs ;
- la coïncidence entre les droits et les responsabilités des individus ;
- l'individualisation des prestations, par opposition à un package standard auquel l'individu devrait se conformer.

Le New Deal répond à ces trois critères, et permet en conséquence de réduire la tension entre l'assistance apportée au chômeur pour sa recherche d'emploi et les contraintes qui lui sont imposées, qui pourraient s'avérer dommageables du point de vue de la confiance. Les statistiques montrent que 60 % des personnes retrouvent un emploi dans les trois mois et 80 % dans les six mois. L'important est donc de renforcer l'assistance à la recherche d'emploi pour restaurer la confiance du demandeur.

La nouvelle agence que nous venons de mettre en place au Royaume-Uni, grâce aux nouvelles technologies, permet de relier beaucoup plus efficacement les informations disponibles en matière d'allocations et de revenus. Il est ainsi plus facile de faire en sorte qu'un demandeur qui retrouve le chemin du travail n'en subisse aucune conséquence négative, avec la perte de toutes ses allocations. Les nouvelles technologies offrent également des opportunités supplémentaires dans les télécommunications et les industries liées à Internet.

I. Un conseil personnalisé pour une confiance retrouvée

L'effort doit être concentré sur ceux qui sont au chômage depuis plus longtemps, qui ont plus de difficultés à trouver un emploi stable et à le conserver. Le soutien et l'assistance sont plus forts pour ces populations.

Nous sommes toujours sceptiques quant à l'intérêt de l'identification précoce des personnes présentant des risques d'entrer dans le chômage de longue durée et quant à l'utilisation du profilage en fonction des compétences de base. Nous n'avons recours au profilage qu'après au moins six mois de chômage.

Comme l'a souligné Paul Convery, le succès des conseillers personnels a constitué l'une des réussites les plus intéressantes du programme New Deal. Il s'agit d'un point très apprécié par les chômeurs eux-mêmes, qui le considèrent comme un facteur essentiel du changement de leur attitude face aux offres qui leur sont faites. Une étude indépendante a confirmé cela. Le contraste est très fort par rapport au service proposé précédemment, où les demandeurs rencontraient des personnes différentes à chacune de leurs visites à l'agence pour l'emploi.

Le New Deal requiert des conseillers de haute qualité, à qui l'on demande beaucoup plus que par le passé. 90 % de nos conseillers devront avoir obtenu une qualification dans le domaine de l'assistance avant mars 2001. Dans le cadre de notre assurance qualité, nous allons définir plus précisément ce que nous attendons des conseillers. Eux aussi ont besoin d'être assistés par des responsables : nous sommes en train de créer cette fonction de responsable pour gérer les carrières et offrir des évolutions professionnelles aux conseillers.

II. La nécessité d'une offre de services de qualité et d'emplois plus attractifs

Un conseil personnalisé ne suffit pas, néanmoins. La qualité de la relation et des offres qui sont faites importent davantage encore. Nous avons mis à la disposition de nos conseillers une large gamme d'outils pour qu'ils puissent plus facilement anticiper la perte de confiance des demandeurs au fur et à mesure de leurs recherches. S'ils ont le sentiment qu'ils sont orientés vers des compétences qui ne répondent pas aux besoins du marché ou s'ils sont confrontés à des problèmes d'analphabétisme ou de toxicomanie, ils risquent de se décourager. Nous avons ainsi établi une hiérarchie de tous ces problèmes, pour tenter de les résoudre dans le bon ordre, grâce à des spécialistes externes et à des conseillers, qui apportent aux demandeurs d'emploi une assistance personnelle en fonction des difficultés auxquelles ils sont confrontés.

Il est indispensable que les chercheurs d'emploi soient conduits à prendre une responsabilité personnelle, à avoir le sentiment de maîtriser leur propre recherche d'emploi. Ils réagissent très mal s'ils ont le sentiment qu'on leur fait perdre leur temps dans les méandres d'un système bureaucratique. *A contrario*, ils prennent confiance s'ils ont le sentiment qu'on les aide et que les avantages sont plus importants que les contraintes. C'est la raison pour laquelle nous cherchons à améliorer sans cesse la qualité de notre offre. Plus on offre aux demandeurs, plus on peut leur demander. Plus ils ont de droits, plus on peut accroître leurs responsabilités.

Beaucoup de demandeurs d'emploi sont confrontés à des problèmes autres que le manque de compétences ou de formation. Ils peuvent avoir des difficultés de transport, de garde d'enfant, d'endettement. La continuité de leurs revenus n'est pas forcément assurée lorsqu'ils passent du chômage à l'emploi. Nous veillons donc, par des mécanismes de crédit d'impôt ou d'allocations de garde d'enfant, à garantir la continuité des revenus pendant les premières semaines de travail.

Nous cherchons également à rendre les emplois plus attractifs, pour diminuer les risques pris par le demandeur en renonçant à ses allocations pour un travail rémunéré. Nous cherchons également à garantir le droit au retour dans le système d'allocations au cas où le demandeur perd rapidement son nouveau travail. Beaucoup hésitent en effet à quitter un système d'allocations d'un montant faible mais assuré pour un travail au salaire plus élevé mais qu'ils n'ont pas la certitude de pouvoir conserver.

Les conseillers ont également besoins de plus de flexibilité et de prérogatives plus étendues, d'outils plus souples, de façon à pouvoir assurer un complément de revenu à ceux qui en ont besoin au moment où ils en ont besoin. Ils doivent pouvoir proposer des solutions de transport à coût réduit ou des vêtements adaptés à ceux qui recherchent un emploi.

On développe également des systèmes pour des groupes minoritaires plus ciblés. La tendance est au versement des prestations d'assistance de plus en plus tôt au cours de la période de chômage, dès les premiers mois, pour que les demandeurs se sentent toujours en confiance et continuent à aller de l'avant.

III. Lier les fonctions d'aide au chômeur et de contrôle des allocations

Cette vision un peu angélique, où chacun fait preuve de volontarisme et de dynamisme pour retrouver un emploi, a évidemment ses limites.

Des chômeurs sont aussi entrés dans le New Deal uniquement parce qu'ils y étaient contraints. Mais beaucoup se rendent compte, après quelque temps dans ce système, de son intérêt, et continuent à y participer volontairement.

Il importe de faire toucher du doigt aux demandeurs d'emploi que les allocations qui leur sont servies ont une contrepartie, et que le non respect de cette contrainte entraîne des sanctions. Les conseillers doivent être capables d'expliquer clairement à chaque individu, à chaque étape du processus, leurs obligations et leurs devoirs, ainsi que le régime de sanctions. Si les demandeurs comprennent bien les règles, ils ne considèrent plus les sanctions comme une punition à caractère aléatoire, une vengeance personnelle de la part de leur conseiller.

Celui-ci est donc à la fois un allié du chômeur dans sa recherche d'emploi et la personne chargée de vérifier qu'il remplit toutes ses obligations. Dans d'autres pays, en revanche, il y a une séparation nette entre les fonctions de conseil en placement et les fonctions d'indemnisation. Aux Etats-Unis, par exemple, le conseiller ne joue aucun rôle dans l'attribution des allocations, qui peuvent être retirées beaucoup plus facilement.

Au Royaume-Uni, on pense au contraire que ces deux fonctions doivent être combinées pour une meilleure efficacité des politiques actives de retour à l'emploi.

Ce sont très souvent les personnes les plus éloignées de l'insertion qui sont le plus sanctionnées, à cause de leur style de vie décousu qui les rend plus réticents à accepter un emploi ou une formation. C'est aussi peut-être parce qu'ils ont conscience de leur situation et ne sont pas prêts à accepter un poste dont ils connaissent le caractère précaire. On pense également aux personnes dont le casier judiciaire n'est plus vierge ou aux membres des minorités ethniques, dont l'insertion est rendue plus difficile par les préjugés. Mais là encore, la logique du système demeure la même : plus les individus sont convaincus que le système est fait pour les aider, en tenant compte de leur contexte individuel, plus ils seront enclins à accepter les contraintes inhérentes à l'entrée dans le dispositif.

Nous essayons de restreindre la contradiction entre la confiance et la contrainte.

L'expérience portugaise

Mario CALDEIRA DIAS

Président de la Commission exécutive, Instituto do Emprego e Formação Profissional, Portugal

Au Portugal, les chômeurs bénéficient d'un suivi séquentiel, conjuguant de manière intégrée toutes sortes de mesures pertinentes. Par ailleurs, les services publics de l'emploi conjuguent leurs efforts avec ceux de leurs partenaires, sans lesquels ils ne pourraient pas remplir leurs missions, notamment celles fixées par le Plan national d'action pour l'emploi. A notre avis, seule la mobilisation de tous les partenaires permet d'obtenir une réduction significative du chômage et de promouvoir l'emploi et les qualifications. Cette mobilisation de l'ensemble des partenaires doit se produire au niveau local et au niveau régional. C'est le sens du processus de "réseau régional de l'emploi" qui a été mis en œuvre au Portugal, qui introduit de nouvelles relations entre les services publics, leurs partenaires et les chômeurs, conformément aux lignes directrices 1 et 2 de la Commission européenne. A la fin de cette année, tout le pays sera couvert par un réseau régional de l'emploi.

Le Plan national d'action pour l'emploi repose sur deux initiatives fondamentales, Inserjeunes et Réactions, qui s'inscrivent dans le cadre des lignes directrices 1 et 2 et qui ont pour objectif de renforcer le rôle du service public grâce au développement d'une méthodologie de suivi individuel intégré, aussi bien pour les jeunes lorsqu'ils rentrent dans la vie active que pour les adultes lorsqu'ils ont perdu leur emploi et qu'ils sont en passe de rentrer dans le chômage de longue durée.

I. Stratégie de mobilisation des chômeurs

1. Objectifs et contenu du plan d'emploi personnalisé

Les méthodologies d'intervention reposent également sur une nouvelle stratégie de mobilisation des chômeurs. C'est seulement dans le cadre d'une plus grande responsabilisation des chômeurs que nous pouvons nous lancer dans une nouvelle phase d'intervention des services publics.

Pour réaliser cette mobilisation, nous procédons à une identification précoce des chômeurs. Il s'agit de résoudre les problèmes au plus vite, pour ne pas laisser pourrir la situation.

Cela passe par la définition d'un plan d'emploi personnalisé, où les responsabilités du demandeur et des services d'emploi sont clairement explicitées dans un document écrit, sous forme d'engagements personnels réciproques. Une fois l'engagement formalisé, on entre dans un processus d'orientation professionnelle et d'accompagnement intégral du parcours du chômeur. Ce suivi est réalisé par une équipe pluridisciplinaire qui va aider le chômeur à résoudre les problèmes particuliers auxquelles il est confronté.

Le projet d'insertion socioprofessionnel ainsi défini comprend :

un itinéraire prévisible d'insertion

Dès le départ, il faut identifier les hypothèses d'évolution du demandeur. C'est un processus complexe qui peut subir des aléas. Il faut donc programmer des interventions avec le chômeur et ensuite appliquer le plan avec les actions d'accompagnement prévues.

une convention de suivi

Elle formalise le plan d'emploi personnalisé et le suivi individualisé et intégral du candidat grâce à une équipe d'insertion ainsi que la participation active du candidat dans le cadre des interventions techniques prévues dans le plan en question. La convention de suivi intègre tous ces aspects. Ce document est signé par le candidat et par le directeur de l'agence pour l'emploi.

2. L'équipe d'insertion

Rentrons maintenant dans le détail de la composition de l'équipe d'insertion. Elle est composée des agents du Bureau d'emploi. Ils constituent le nœud gordien des interventions. On y trouve un conseiller d'orientation professionnelle, un technicien de l'emploi ou agent du service public de l'emploi, ainsi que d'autres personnes qui interviennent dans d'autres domaines et qui travaillent avec cette équipe au cas par cas.

Si le candidat est un demandeur bénéficiaire du RMI, par exemple, il peut s'agir d'un représentant de l'administration qui octroie le RMI. Il est ainsi à même de déterminer ce qui est le mieux pour cette personne.

3. La méthodologie du suivi

Elle passe par la mise en œuvre d'un ensemble de procédures de base.

La première étape est la réalisation d'un diagnostic de la situation, dès la première rencontre avec le candidat. Nous identifions tous les jeunes avant trois mois d'inscription au chômage et de tous les adultes avant 6 mois d'inscription au chômage. Lorsque nous avons identifié les candidats, nous procédons au

classement de leurs inscriptions en fonction de leurs difficultés et de leurs capacités d'insertion professionnelle, sur un barème de un à cinq. Nous utilisons une grille de pronostics.

S'ils sont considérés comme des candidats à risques ou vulnérables, ils suivront une orientation. Concernant les candidats qui ne présentent pas de risque, nous assurons leurs suivis selon la procédure normale.

La grille d'étude des difficultés d'insertion mentionne l'âge, le niveau d'études, l'expérience professionnelle, le niveau de qualification et des indicateurs spécifiques comme les handicaps et l'appartenance à un groupe social ou ethnique défavorisé.

L'orientation professionnelle de niveau 1 représente le processus normal de recherche d'emploi. Au niveau deux, nous établissons un diagnostic psychologique, et au niveau trois, pour les candidats à risque qui ont besoin d'un renforcement de leurs structures psychiques pouvant contribuer à améliorer leur capacité d'insertion professionnelle, nous développons un bilan des compétences personnelles et professionnelles, une promotion de l'auto-estime, un développement des compétences personnelles et sociales par des programmes personnalisés de recherche d'emploi, de formation et d'insertion. Enfin, nous insérons ces personnes dans le monde du travail à l'occasion de créations des petites et moyennes entreprises.

L'application de cette méthodologie a permis une réorientation des fonctions et du rôle des services publics de l'emploi. Le Plan national d'action pour l'emploi a représenté une forte incitation pour changer nos services, leur façon de travailler et leur mission face à l'emploi ceci bien sûr en complémentarité avec l'évolution socio-économique du pays.

Catherine BARBAROUX

Je vous remercie de nous avoir présenté des exposés précis et de nous avoir fait partager vos expériences de façon très concrète. Vous avez tous montré que l'année 1997 doit être considérée comme une date importante pour des raisons à la fois internes et externes, ces dernières découlant bien sûr du processus de Luxembourg. Le travail accompli en concertation avec la Commission européenne pour tracer les lignes directrices a été particulièrement opportun du fait qu'il a permis de fédérer des démarches nouvelles. Chaque intervenant a mis en avant, par des exemples et de façon très convaincante, autour de la qualité, sur le respect du demandeur d'emploi et de la reconstruction de sa personnalité. Je pense que vos démarches sont profondément humanistes. La recherche d'emploi devient l'occasion d'un nouveau départ et s'apparente à une véritable renaissance. Elle n'est plus le signe d'une précarisation qui conduit inexorablement à une déqualification professionnelle mais peut véritablement être l'occasion de faire repartir les choses. En outre, chacun a montré que la confiance provient de la qualité des services publics. Je ne crois pas en l'efficacité des sanctions et des menaces de suppression des aides. En effet, elles ne créent pas les conditions favorables à l'adhésion du demandeur d'emploi à un projet personnel, à une formation professionnelle ou à une mobilité professionnelle.

Débat général

Michel BERNARD

Nous faisons des mesures préventives une priorité. Les intervenants ont, à maintes reprises, fait référence à des mesures correctives qui visent les chômeurs de longue durée. Je pense que nous pouvons rééquilibrer les objectifs préventifs et curatifs. Est-ce que tous les demandeurs d'emploi bénéficient des prestations que vous avez évoquées ?

Paul CONVERY

Au Royaume-Uni, tous les demandeurs d'emploi peuvent bénéficier d'un soutien renforcé. Les jeunes peuvent bénéficier du *New Deal* à condition d'être demandeur d'emploi depuis six mois. Les demandeurs de plus de 25 ans n'intègrent *New Deal* qu'après 18 mois de chômage. Toutefois, ils deviennent l'objet d'un soutien important entre 18 et 25 mois. Le principe actif du *New Deal* ne prend en compte que les chômeurs de longue durée.

De la salle

Combien de personnes sont concernées par le *New Deal* chaque année ?

Paul CONVERY

Les demandeurs d'emploi de moins de 25 ans représentent 12 000 entrants par mois ; c'est un chiffre assez stable. Je ne dispose pas des chiffres concernant les chômeurs plus âgés. Toutefois, 90 % des chômeurs retrouvent une activité dans le courant de l'année. De ce fait, je pense que leur nombre est assez réduit.

Mario CALDEIRA DIAS

Nous proposons au demandeur d'emploi une offre déterminée par rapport à ses capacités. Seuls 5 à 10 % des chômeurs ne sont pas concernés par notre système. Toutefois, un certain nombre de chômeurs sont convoqués par nos services et ne s'y présentent pas du fait qu'ils ont retrouvé une activité. Au Portugal, le marché de l'emploi est très favorable : notre taux de chômage tourne autour de 4 %. Pour le reste, il s'agit d'un chômage structurel.

Afin de retrouver un emploi, les chômeurs sont contraints de suivre une formation. Nous travaillons afin d'améliorer nos statistiques et nos politiques. Nos réponses ne sont pas définitives. Nous n'avons pas la prétention de dicter nos obligations au marché du travail et aux acteurs économiques. Nous ne créons pas les emplois. En effet, nous ne pouvons pas commander au tissu entrepreneurial. Je pense que la politique d'emploi et de formation est sélective. De ce fait, elle est complémentaire de l'activité économique. Nous adaptons nos outils pour favoriser l'insertion des chômeurs.

De la salle

Ma question s'adresse à tous les intervenants. Vous faites référence à l'assistance au bénéficiaire et au suivi individualisé. Quelle est la relation concrète entre les services publics de l'emploi et le tissu socio-économique ? L'accès à l'emploi ne peut se résumer à une connaissance statistique des différents secteurs d'activité. Monsieur Caldeira Dias a longuement insisté sur le tissu des petites et moyennes entreprises. Or quel est leur lien avec les services publics ? Comment ces acteurs se rapprochent-ils ? Comment le service public est-il capable de proposer aux chômeurs un emploi durable ?

De la salle

En ce qui concerne les chiffres au Royaume-Uni et au Portugal : avez-vous réalisé une étude concernant le retour éventuel au chômage des personnes qui ont bénéficié de vos prestations ? Quelle différence établissez-vous entre ceux-là et les chômeurs qui n'ont pas bénéficié de services personnalisés ? En outre je voudrais savoir quels sont les partenariats mis en place au Royaume-Uni. Concernant le Portugal ,quels outils méthodologiques ont été élaborés pour optimiser la grille de pronostics ? Enfin, la notion de qualité de services pourrait elle prévoir la mise en place de normes ISO dans les services publics de l'emploi ?

De la salle

Monsieur Convery, Vous avez déclaré que vous utilisez une approche centrée sur le rôle de l'employeur. Toutefois, vous avez reconnu qu'il vous est difficile de communiquer avec eux. Quels sont les moyens mis en œuvre pour favoriser la communication ? Disposez-vous d'un rétrocontrôle pour assurer un suivi de leurs offres ? Identifiez-vous les besoins en formation ? Définissez-vous les opportunités de nouveaux postes ?

Paul CONVERY

Je vais décrire la façon dont nous modifions la culture et les méthodes des services publics de l'emploi. Je reconnais que nous voulons que nos services soient plus proches du marché du travail et des entreprises. Nous sommes convaincus qu'ils doivent mieux prendre en compte les demandes des employeurs. La majorité des emplois sont créés par les PME. Il faut individualiser nos services de façon à correspondre aux souhaits des employeurs. Les services pour l'emploi doivent, en quelque sorte, parler la même langue que les entreprises. Nous ne devons plus faire de bureaucratie, mais engager les entrepreneurs dans des programmes par lesquels ils peuvent apporter un supplément aux prestations des services publics. Il ne s'agit pas de réunir des comités et des conseils. Nous devons être actifs et demander aux employeurs de faire état de leurs besoins. Ils doivent agir avec nous de la même façon qu'ils agissent avec leurs fournisseurs.

Concrètement, nous devons évaluer le nombre de demandeurs d'emplois que les entreprises sont susceptibles d'embaucher, répondre à leurs besoins et favoriser le recrutement dans chaque établissement. Je pense que les employeurs, avec les services de l'emploi comme avec n'importe quel fournisseur, veulent que nous leur proposons un engagement à long terme. Cette façon de procéder est différente de celle qui a prévalu jusqu'à aujourd'hui. Nos services vivent un changement culturel sans précédent.

Matthew NICHOLAS

Je vais prendre un exemple. Nous travaillons avec un organisme de formation pour la vente au détail. Nous proposons à de jeunes chômeurs de suivre une formation commerciale spécifique pour leur permettre de comprendre la réalité de ce secteur. Seuls les plus motivés parviennent au terme de la formation et peuvent intégrer une entreprise. Par ailleurs, nous travaillons avec des organismes pilotes de soutien à l'activité. Notre mission est d'accompagner le chômeur qui vient de retrouver un emploi. Du fait que les employeurs exercent leur liberté de choix lors des recrutements, nous devons apporter notre aide aux chômeurs pour qu'ils puissent conserver leur emploi. Autrement dit, nous nous intéressons à l'accroissement du retour sur investissement.

Mario CALDEIRA DIAS

Nous travaillons à la question du retour au chômage. Cependant l'extension à l'ensemble du territoire portugais des lignes directrices un et deux sera achevée en décembre. Le Portugal a appliqué les orientations communautaires dès lors que le réseau régional de l'emploi a été mis en place. De ce fait, la réponse à la question du retour au chômage n'était pas une urgence. Nous y travaillons cependant et nous disposerons de données à moyen terme.

A propos de la qualité, nous en avons une vision et une démarche concrètes. En effet, les services statistiques du Ministère réalisent des enquêtes trimestrielles sur la qualité de l'accueil. Nous avons interrogé 3 200 usagers de notre service public sur des questions relatives à l'organisation, aux installations et à l'accueil des agents. Nous cherchons à déterminer si leurs attentes ont été satisfaites. Sur une échelle de un à quatre, les services publics ont reçu une note très satisfaisante de 3,4 qui révèle l'ampleur de l'effort déployé. Notre volonté est de mesurer et de mettre à jour les problèmes.

Concernant les relations avec les PME, nous avons établi des liens formels. Le Conseil d'administration de l'emploi a des partenaires sociaux, patronaux et syndicaux, qui sont représentés dans les Conseils régionaux. Par ailleurs, nous disposons d'un réseau de consultants. Nous avons la volonté d'encourager toutes les initiatives. Par exemple, l'économie sociale est une source importante de créations d'emplois au Portugal parce que ce secteur est soutenu par des fonds publics mais aussi par des fonds privés. Nous nous intéressons à toutes les entités susceptibles d'employer des chômeurs.

Au niveau des partenariats, plus de la moitié des formations sont assurées hors des Centres d'emploi. Le concept de partenariat que nous avons mis en place repose sur un partage des moyens et des responsabilités. Notre rapport avec les PME n'est pas problématique parce que nous avons conscience du fait que ce sont elles qui créent le plus d'emploi.

Paul CONVERY

La question du retour au chômage est un point clé. Environ 250 000 jeunes chômeurs ont trouvé un premier emploi grâce au *New Deal*. Plus de 60 % d'entre eux conservent leur emploi trois mois après leur insertion. En Grande-Bretagne, nous pensons que la meilleure façon de garder son emploi est d'en obtenir un. Il est difficile pour un chômeur de trouver une activité durable sans lui en proposer une au préalable.

L'expérience a montré que les chômeurs qui ont trouvé un emploi grâce au *New Deal* et qui l'ont perdu retrouvent une activité plus rapidement. Car l'expérience professionnelle est constitutive d'opportunités postérieures. En outre, nous devons tenir compte du fait qu'un certain nombre de personnes auront une succession d'emplois quel que soit le contexte socio-économique. Enfin, nous allons, dans le courant de l'année, prendre des mesures pour améliorer nos outils de préparation à l'emploi. Il faut que les chômeurs qui retrouvent une activité puissent la conserver et rester actifs.

Synthèse de la deuxième session

Bernard BRUNHES

Il s'agissait de nous interroger quant à savoir comment concilier l'aide aux demandeurs d'emploi, la contrainte et la confiance. Je pense que nous savons désormais quoi faire.

Il me semble que six points méritent de retenir notre attention.

la mobilisation

Nous devons rendre mobiles les chômeurs de façon à ce qu'ils ne s'installent pas dans la précarité. Plus nous offrons de services, plus il peut leur être demandé. Nous pouvons leur imposer des devoirs à partir du moment où nous leur offrons des droits. Les services de l'emploi ne se préoccupent pas de réduire le chômage, mais répondent aux besoins de l'économie. Nous avons connu un retournement par rapport aux discours qui prévalaient dans le passé. Je pense qu'il s'agit d'un phénomène positif qui peut rendre compte d'un nouveau type de relations avec les demandeurs d'emploi. Désormais, nous pouvons prendre acte du fait que les services publics de l'emploi sont pleinement intégrés à l'économie. Les représentants britanniques nous ont dit que les services publics de l'emploi devaient parler comme les entreprises et nous avons entendu qu'au Portugal, le partenariat avec les petites et moyennes entreprises est au cœur du réseau régional.

la réforme des impôts et des prestations

Ce point concerne essentiellement la Grande-Bretagne. Je pense que cette mesure est fondamentale pour faciliter la transition entre la période de chômage et la situation de travailleur même si nous avons compris qu'elle n'était pas facile à mettre en oeuvre.

la prise en compte des autres aspects de la vie des demandeurs d'emploi

Vous avez mis en avant le fait que les outils des services de l'emploi sont flexibles de façon à aider les chômeurs individuellement. Je pense que l'aide au demandeur d'emploi ne doit pas cesser dès lors qu'il a retrouvé une activité. L'accompagnement doit se poursuivre durant les premiers mois du retour à l'emploi.

les sanctions

La difficulté est d'expliquer, de faire comprendre aux demandeurs d'emploi le bien-fondé des sanctions et leurs modalités. Il s'agit d'un effort de communication important dont les services publics ne pourront pas faire l'économie.

le contrat

Ce point concerne à la fois le Royaume-Uni et le Portugal. La contractualisation signifie que le demandeur d'emploi n'est pas dans la situation d'un administré. Il a signé un contrat d'engagement qui énumère ses droits et ses devoirs.

la relation entre le demandeur d'emploi et son conseiller

Il est difficile d'être à la fois un allié et un policier. Toutefois, je pense qu'une relation de confiance entre le demandeur d'emploi et son conseiller facilite le retour à l'activité. Pour sa part, Monsieur Caldeira Dias a fait référence, non à des conseillers, mais à des équipes. Est-ce là une différence entre le Nord et le Sud de l'Europe ? Les Anglo-saxons semblent privilégier une approche empirique alors que les Méditerranéens semblent préférer une méthode institutionnelle et organisationnelle.

Troisième session
Les conditions d'un service efficace et de qualité

Introduction de la troisième session

Monsieur CLAUSNITZER
Président de l'Office du Travail de Berlin, Allemagne

Quelles conditions devons-nous réunir pour obtenir une intégration durable des chômeurs dans le monde du travail ? Quelles mesures devons-nous adopter pour que les agents des services publics s'adaptent à la mise en œuvre d'une démarche d'accompagnement individualisée ? Comment peuvent-ils parvenir à proposer aux chômeurs des emplois de qualité ?

En Allemagne, le nombre de chômeurs a considérablement augmenté au cours de ces dernières années. Lorsqu'ils sont plus âgés et dépourvus d'un niveau minimal de qualification, ils n'ont que peu de chance de se voir offrir un emploi.

Je ne doute pas que les contributions qui vont nous être présentées répondront aux questions que nous nous posons.

L'expérience finlandaise

Robert ARNKIL
Directeur de recherches, Finlande

Je travaille au sein d'un organisme indépendant de recherches et de développement social. Je suis Directeur de recherches. Nous travaillons dans le domaine de l'évaluation des différents programmes européens concernant le développement des services publics.

Je vais baser mon propos sur une récente évaluation à laquelle j'ai participé, consacrée à la réforme de la politique publique du marché du travail en Finlande. Cette réforme, mise en œuvre en 1998, a été présentée par Monsieur Harri Skog lors de la première session. Pour cette raison, je la décrirai de façon synthétique. J'insisterai davantage sur les polémiques qu'elle a fait naître.

1. Présentation synthétique de la réforme finlandaise des services publics de l'emploi

La réforme de 1998 concerne :

- l'amélioration du processus de services pour l'emploi;
- l'activation du soutien passif ;
- les mesures relatives à une démarche active et l'aide au recrutement
- la définition des droits et des devoirs des chômeurs.

A l'exception de la mesure relative à l'aide au recrutement, cette réforme est essentiellement orientée vers la mise en œuvre de nouvelles prestations.

L'amélioration du processus de services a eu des conséquences sur le développement du modèle local finlandais. L'objectif initial de la réforme était de modifier les méthodes de travail et la culture de travail dans les centres locaux pour l'emploi. Les mesures prises dans le cadre de cette réforme prévoient la mise en place d'un système d'entretiens individualisés à échéances régulières, la constitution de groupes de recherches d'emploi, le développement des formations et l'évaluation des compétences.

Le nouveau contexte sur le marché du travail :

La réforme a été préparée lors des premiers signes de la reprise économique. L'accent mis sur l'offre et les prestations reflète le contexte socio-économique marqué par la survivance des effets de la crise. Nous envisageons d'adapter notre nouveau régime au retour de la croissance, nous devons faire face aujourd'hui à une demande d'emploi très forte dans un contexte de chômage élevé ce qui constitue un paramètre que nous ne pouvons pas occulter. Nous sommes confrontés à de nouveaux problèmes. En même temps, des possibilités nous sont offertes pour développer nos structures et porter un regard critique sur les méthodes introduites par la réforme.

2. Les conséquences des transformations du marché de l'emploi sur les services publics

Concernant les mutations du marché du travail, nous sommes confrontés à des interprétations divergentes. Les perspectives de carrière et les styles de vie évoluent. Monsieur Paolo Garonna, lors de son exposé, a fait référence à l'une de ces interprétations. Je pense que les changements peuvent être présentés de plusieurs façons. La situation actuelle peut être tout à la fois désignée comme post-industrielle, post-moderne ou post-nationale. Pour ma part, je préfère envisager les changements actuels comme le déplacement d'un modèle vers un autre. Je crois que cela correspond à une manière plus neutre de décrire les phénomènes auxquels nous sommes confrontés. De surcroît, malgré les différences, nous nous accordons sur les caractéristiques fondamentales de ce changement.

Les compétences locales et régionales ont une importance grandissante pour résoudre les problèmes liés à l'emploi. Le fonctionnement des services publics doit répondre aux exigences des différentes catégories de clients. En outre, nous assistons à une montée en puissance de l'individualité qui doit être prise en compte par les services. Les différentes fonctions doivent répondre à l'impératif de qualité. Les changements doivent être menés dans une démarche cohérente.

Pour une nouvelle intégration : "réinventer la correspondance" de l'offre et de la demande :

Nos sociétés sont devenues imprévisibles et instables. Dans un tel contexte, comment devons-nous concevoir les missions des services publics ? Paradoxalement, nous sommes confrontés à la fois aux exigences élevées de la nouvelle économie et à la part structurelle du chômage. Dans les zones de croissance, la tentation est grande de séparer ces deux problèmes et de créer des structures différentes pour les résoudre. Je pense que cette solution ne convient pas à l'enjeu spécifique de la situation. J'ai la conviction que nous devons surmonter ces difficultés en les traitant simultanément.

Les orateurs ont mis l'accent sur l'évolution du statut du service public. A leurs yeux, nous nous engageons dans une problématique liée, non plus à son aspect monopolistique, mais à la garantie de la qualité des services.

Pour répondre à cette nouvelle demande de prestations, il me semble que nous devons travailler en réseau avec les entreprises et externaliser de nombreux services de façon à répondre individuellement aux exigences des acteurs du secteur tertiaire. Nous devons découpler le processus de services. En outre, les services publics de l'emploi locaux et régionaux doivent adapter leurs compétences. Les responsables des structures décentralisées doivent être capables d'être "de bons acheteurs" et de surmonter les difficultés liées aux évolutions du marché de l'emploi.

La réforme de 1998 a permis d'obtenir des résultats significatifs. Nous avons réalisé une nouvelle intégration de l'offre et de la demande. Nous avons porté une attention particulière au secteur tertiaire. Je pense que les services publics doivent réinventer la correspondance de l'offre et de la demande afin de répondre aux évolutions du marché du travail et il nous faut sans doute aujourd'hui poursuivre la réforme en passant à un "deuxième modèle".

Flexibilité dans la réforme des services administratifs

La réforme de l'administration du travail doit rendre possible une certaine flexibilité. En effet, les clients demandent que nous tissions entre eux et nous un rapport individualisé. Par ailleurs, nous devons trouver un nouvel équilibre entre les directions centralisées et les structures régionales et locales. Enfin, les compétences des personnels doivent être actualisées.

3. La réforme des services publics de l'emploi au Danemark

La réforme finlandaise s'inspire de la réforme danoise. Nous avons procédé à un *benchmarking* au Danemark pour préparer la modification de notre politique. Nous avons particulièrement été intéressés par quatre éléments de cette réforme.

D'abord, les autorités danoises ont mis l'accent sur le développement des structures régionales pour offrir des prestations publiques de qualité.

Par ailleurs, elles ont mis en avant la nécessité de faire correspondre les demandes et les offres.

Ensuite, les Danois ont rendu plus flexible le système des entretiens et les stratégies de recherche d'emploi dans l'optique de les individualiser.

Enfin, ils ont utilisé la technique du *benchmarking* pour élaborer de nouvelles règles de pilotage entre les structures locales et centrales.

Nous nous sommes inspirés de la réforme danoise pour établir les nouvelles bases de correspondance entre l'offre et la demande et développer de nouvelles compétences. En effet, nous devons donner au personnel les moyens de travailler en réseau avec les entreprises et de conduire des entretiens individualisés avec leurs clients. Les plans de recherche d'emploi doivent coïncider avec la demande locale et régionale. En outre, les manuels utilisés étaient certes utiles, mais devaient être améliorés.

Je pense que la constitution des groupes de recherches d'emploi est une réussite. Les clients et nos partenaires institutionnels y ont répondu favorablement. Nous avons proposé des solutions actives à nos

clients. Par ailleurs, nous avons fourni un soutien à des personnes qui étaient dans des situations difficiles. Notre volonté est de résoudre les problèmes des clients d'une manière linéaire. Les chômeurs ont pu développer de nouvelles compétences. Les individualités ont pu se combiner de façon très efficace du fait de la constitution des groupes.

Monsieur CLAUSNITZER

Je suis curieux de connaître la position de Madame Heinonen concernant cette réforme.

Elisabet HEINONEN

Conseiller principal, Ministère du travail, Finlande

Je vais concentrer mon propos sur la correspondance entre l'offre et la demande et sur les modèles que nous pouvons appliquer. Selon un rapport de l'Union européenne publié en 1999 à partir de "l'évaluation par les pairs", les services publics de l'emploi finlandais ont accordé trop peu d'importance à la disponibilité de la main d'œuvre. A cet effet, je vais présenter les défis que doivent relever les services publics de l'emploi en Finlande.

1. L'évolution des missions des services publics face aux transformations du marché de l'emploi

Le rôle des services publics pour l'emploi s'est modifié au cours de la dernière décennie dans la mesure où la situation du marché du travail est devenue plus difficile. Les services de l'emploi doivent prendre en compte une demande de main d'œuvre qui est élevée et qui couvre des champs de compétences spécifiques. Parallèlement, nous connaissons des difficultés concernant la gestion du chômage structurel. Les mutations du marché du travail révèlent toute l'importance des services publics de l'emploi. Ils doivent offrir des prestations individualisées de haute qualité pour aider à la fois les demandeurs d'emploi et les employeurs. L'un des principaux objectifs de nos services publics de l'emploi est d'accroître leur part de marché et les opportunités de postes. Une fois par an, nous effectuons une étude auprès de 6 000 employeurs.

Nous mesurons la part de marché en croisant deux indicateurs.

la part de marché des candidatures externes

En Finlande, la part de marché des candidatures externes représente plus de 30 % des candidatures. Nous pouvons la comparer avec celles des autres pays de l'Union européenne.

La part de marché de l'ensemble des candidatures publiques

Elle est beaucoup plus élevée dans la mesure où les candidatures s'opèrent sans contact direct avec l'employeur. Toutefois, elle s'est réduite à la fin de la décennie.

La mission de nos services est de s'assurer que les opportunités de travail sont satisfaites rapidement pour que les périodes de chômage soient réduites. Aujourd'hui, 95 % des offres d'emploi sont rapidement pourvues. En Finlande, les services de l'emploi ont un rôle très informatif et aident considérablement les demandeurs d'emploi. Les employeurs fournissent de nombreuses informations concernant leurs offres, notamment par l'Internet. Beaucoup de chômeurs sont informés des opportunités d'emploi mais je pense que les offres fournies par les services publics locaux sont réduites. Dans un avenir proche, nous devons les accroître pour soutenir le processus de recherche d'emploi.

2. Le développement des services particuliers aux employeurs et demandeurs d'emploi

A présent, je vais aborder la question des services spécifiques pour les employeurs et pour les demandeurs d'emploi. Les services à destination des employeurs sont globaux. Leurs besoins sont pris en considération. Par ailleurs, les services publics peuvent fournir des offres d'emploi précises aux chômeurs. En effet, les services de qualité proposés aux employeurs permettent d'augmenter le volume des informations apportées aux demandeurs d'emploi.

En Finlande, les services publics proposent des prestations payantes aux employeurs. Par exemple, nous proposons un système de formation au sein des entreprises. De cette façon, les services publics ont pu renforcer leur compréhension de la stratégie de gestion de la main d'œuvre au sein des entreprises privées.

Les services publics ont accompli d'importants efforts pour améliorer les prestations à destination des employeurs. Chaque agence locale est en contact avec les entreprises pour intensifier la coopération et les échanges. Ainsi, nos services publics pourront améliorer leur part de marché et augmenter le nombre d'opportunités d'emploi.

Nous devons disposer d'informations concrètes pour anticiper la demande de main d'œuvre et de compétences. Je pense que cela sera facilité par nos contacts avec les entreprises. Il est important d'améliorer la coopération et les méthodes de travail entre les services pour l'emploi et le secteur privé. De cette façon, les besoins de main d'œuvre du marché local seront connus par nos services décentralisés.

Les prestations offertes aux employeurs sont étroitement corrélées à celles qui sont offertes aux chômeurs. Nous pouvons évaluer les capacités et les compétences des demandeurs d'emploi. Nous utilisons des outils spécifiques pour identifier les candidats dont les profils correspondent aux opportunités d'emplois offertes par les entreprises. Il faut établir une cartographie précise des compétences. Comme Monsieur Robert Arnkil l'a expliqué, le processus des services publics de l'emploi en Finlande privilégie deux approches. La segmentation rapide des services permet de soutenir l'activité et l'employabilité, et de réduire la période de chômage.

Il est important d'inciter les demandeurs d'emploi à retrouver du travail par eux-mêmes.

A l'heure actuelle, les chômeurs disposent de plusieurs méthodes pour trouver un travail. Ils peuvent consulter un terminal informatique, des sites Internet, des publications et le télétexte de leurs téléviseurs. Les chômeurs qui utilisent ces services ont plus de chance de trouver un emploi.

L'utilisation des nouveaux outils de la communication a augmenté de 5 % en 1999. Par ailleurs, nous avons mis en place un système électronique dans les services pour l'emploi. Je pense qu'il est important de développer une association souple des services personnalisés et des moyens électroniques. Les besoins sont différents selon les requêtes du secteur public et des employeurs.

3. Les projets et les défis des services publics

Plusieurs projets de développement sont consacrés aux services électroniques pour l'emploi.

L'introduction d'informations sur les candidats dans une base de données consultables sur l'Internet

Ce service a été mis en place cet automne. Il va simplifier la présentation des données. Nous pensons qu'il permettra une augmentation du nombre de chômeurs qui se présentent leur *curriculum vitae* sur l'Internet.

L'intégration dans la base de données du service de l'emploi local des opportunités d'emploi

Les employeurs peuvent faire connaître leurs offres d'emplois sur la base de données consultable sur l'Internet. En outre, ils peuvent vérifier l'exactitude des informations mises en ligne. En outre, ce service peut permettre d'introduire les données propres de l'employeur. Notre objectif est de mettre en place ce processus au printemps 2001.

L'amélioration de la qualité des services

Ce projet a été initié en 1999. Nous nous sommes basés sur les besoins des clients. Ils peuvent désormais influencer le contenu des services. La qualité et la quantité des différents plans pour l'emploi sont intégrées dans les différentes politiques. Nous recueillons les témoignages au moyen de questionnaires nationaux. Nous avons renforcé la possibilité offerte aux utilisateurs d'évaluer la qualité du service.

Je pense que la qualité et l'utilisation du registre des demandeurs d'emploi doivent être améliorées. Pour se faire, nous devons disposer de méthodes d'évaluation des compétences, des capacités et des motivations des demandeurs d'emploi. Les données doivent être associées aux besoins de main d'œuvre pour améliorer l'employabilité de chômeurs. Les informations relatives aux demandes des employeurs doivent être disponibles pour ceux qui établissent les plans de compétences. Nous avons préparé plusieurs projets pour perfectionner le fonctionnement des services. Par exemple, nous avons mis en place, au début de l'année, un projet intitulé "mesures de promotion" soutenu par la Commission européenne. Il a pour but d'améliorer les modèles de services et les méthodes de travail, d'adapter les structures aux évolutions du marché du travail, et de répondre aux attentes des employeurs et des chômeurs. Cela vise à répondre aux nouveaux défis du marché du travail et du "deuxième modèle" évoqué par R. Arnkil.

Enfin, nous devons être capables de fournir davantage de services personnalisés à nos clients. Notre volonté est d'insister sur les modèles performants des services de l'emploi. Pour se faire, nous devons renforcer notre coopération avec les employeurs et améliorer les services d'emploi. Nous voulons augmenter le nombre de visites chez les employeurs et établir des contacts solides avec eux. Par ailleurs, nous avons la volonté d'accroître la commercialisation de nos services auprès des employeurs. Le tableau ci après résume les tâches que devra accomplir le service public de l'emploi en 2001.

Monsieur CLAUSNITZER

Je pense qu'il est important de souligner les efforts accomplis par les autorités finlandaises pour augmenter la qualité de services. L'introduction des nouvelles technologies me semble une étape importante de l'histoire des services publics de l'emploi.

Je cède la parole à Monsieur Alain Jecko de l'Agence nationale pour l'emploi

L'expérience française

Alain JECKO

Directeur général adjoint de l'Agence Nationale pour l'emploi, France

1. La nécessité d'une insertion progressive

Je souhaite faire une remarque liminaire. Il me semble que nous devons nous interroger pour déterminer précisément ce que nous entendons lorsque nous faisons référence à un service efficace et de qualité. Les communications que nous avons entendues aujourd'hui ont permis de définir les critères de qualité intrinsèque des emplois que nous pouvons proposer et des références ont également été faites à la "la durée de survie dans l'emploi". Toutefois, je pense que nous devons faire acte de prudence.

Concernant les demandeurs d'emploi de longue durée, l'expérience montre qu'une insertion durable dans l'emploi se construit généralement par étapes. Je crois qu'il est risqué d'affirmer que certains emplois sont bons et que d'autres sont mauvais. J'ai la conviction que certains emplois, même précaires, sont utiles à un moment donné pour construire l'itinéraire qui va permettre une insertion de qualité. L'efficacité et la qualité ne peuvent donc être appréciées que dans la durée et dans le cadre d'un processus dynamique.

Cela implique que pour répondre de façon approfondie aux questions qui nous occupent aujourd'hui, nous devons nous doter de dispositifs pour nous permettre d'établir des suivis longitudinaux et analyser les phénomènes de récurrence.

2. Les conditions de la qualité et de l'efficacité

L'expérience française est marquée par le programme de services personnalisés mis en place dans les ANPE. Il s'intitule "Nouveau Départ pour l'emploi". Il constitue le programme phare s'agissant des lignes directrices I et II. Depuis octobre 1998, nous avons reçu plus de deux millions de personnes dans le cadre de ce programme. Il nous permet de dégager plusieurs conditions nécessaires pour obtenir un service efficace et de qualité.

a. Les moyens et les ressources

La première condition que je souhaiterais évoquer fait référence à la nécessité de trouver un compromis entre des préoccupations contradictoires de types qualitatif et quantitatif. Pour mener ces actions à leurs termes, nous devons rester cohérents quant à la mobilisation des moyens. En France, le chômage de longue durée constituait un véritable chômage de masse. En 1998, la France comptait 1,2 million demandeurs d'emploi de longue durée.

Concernant la qualité de services, nous avons été confrontés à de nombreux problèmes, notamment pour généraliser les démarches intéressantes compte tenu du nombre très élevé de chômeurs de longue durée. En outre, nous devons pouvoir mobiliser un volume de ressources considérable. Dans le passé, cela n'a pas toujours été le cas. Je crois que nous y sommes parvenus aujourd'hui. Par exemple, pour mettre en œuvre le programme "Nouveau Départ", nous avons créé 2 500 postes de conseillers et multiplié par trois les crédits d'interventions et de prestations.

Lorsque nous devons résoudre des problèmes qui concernent un tel volume de bénéficiaires, la cohabitation de la qualité et de l'efficacité génère un certain nombre de difficultés qui nous contraignent à procéder à des arbitrages.

b. Une nouvelle architecture des services

L'expérience montre qu'il ne suffit pas de mobiliser des moyens supplémentaires pour obtenir des résultats significatifs. Pour réussir, nous devons ériger une nouvelle architecture des services. Il me semble que cette seconde condition est déterminante pour faire face à la complexité des situations que nous sommes amenés à rencontrer sur le marché du travail. Nous devons produire de nouveaux services et modifier les méthodes de travail. Nous avons obtenu des résultats positifs parce que, depuis 1998, nous avons pu nous appuyer sur une nouvelle offre de services. Nous avons élaboré une nouvelle logique de production de services plus diversifiée et personnalisée. Nous avons mis le client au centre de nos préoccupations. En outre, il a fallu favoriser la rapidité et apporter des réponses à forte valeur ajoutée aux publics qui connaissent de graves difficultés.

Par ailleurs, la nouvelle architecture des services nous invite à nous interroger sur la place et le rôle des services publics et de leurs partenaires. A cet effet, nous avons cherché à développer un réseau de prestataires et d'intervenants qui nous permet de mobiliser les compétences que nous ne possédons pas et renforcer la délivrance des services en assurant une meilleure couverture territoriale.

c. Le développement des démarches à destination des employeurs

Un service efficace et de qualité suppose un bon positionnement de l'opérateur public sur le marché du travail. Il s'agit de se situer au cœur du marché et non à sa périphérie. Nous avons la conviction que, pour obtenir des résultats significatifs et de qualité, nous ne devons pas nous limiter à recueillir les offres d'emploi

qui n'intéressent personne et à les proposer aux publics que les employeurs ne songent pas à recruter ! Nous devons nous rapprocher des entreprises parce qu'elles constituent les variables structurantes du marché du travail. Notre objectif est de gagner la confiance des employeurs et de leur offrir les services qu'ils attendent. Nous cherchons à mener une politique volontariste et nous avons considérablement évolué au cours de ces dernières années. Notre part de marché se situe entre 35 et 40 %. Nous traitons entre 3 et 3,5 millions de recrutements chaque année. Je pense que nous pouvons proposer ainsi des réponses diversifiées et adéquates pour permettre une insertion progressive.

d. La politique d'information sur le marché du travail

Un service efficace et de qualité exige le renforcement du système d'information et d'orientation sur le marché du travail. L'expérience montre que le développement important et rapide des nouvelles technologies ne suffit pas par lui-même à assurer le niveau de transparence requis du marché du travail. Nous restons confrontés à une réalité du marché du travail marquée par l'opacité. Nous avons la conviction qu'il faut développer les nouvelles technologies. Toutefois, je voudrais insister sur le fait que, concernant en particulier les chômeurs de longue durée, le service public de l'emploi a un rôle particulier à jouer pour être le garant des conditions d'accès à l'information. C'est une question stratégique. Le développement des nouvelles technologies, même s'il peut être utile, ne constitue pas une réponse suffisante pour ces publics très éloignés de l'emploi.

Le renforcement du système d'information et d'orientation permet de mener des actions préventives. Je crois qu'il y a là un enjeu important et que les services publics de l'emploi vont être amenés à travailler d'avantage en amont et avec l'ensemble des actifs pour assurer un travail efficace et de qualité.

e. L'acquisition de nouvelles compétences

Enfin, il est clair que, pour développer un service de qualité et être efficace dans la lutte contre le chômage de longue durée, nous devons changer la culture et développer les compétences des conseillers à l'emploi qui reçoivent et accompagnent les différents publics. Il me semble que les compétences doivent être développées en particulier dans trois domaines :

la maîtrise des nouvelles technologies ;

la capacité d'offrir un service personnalisé et de faire du « sur mesure » ;

le pilotage de réseaux de partenariats, de prestataires et de sous-traitants.

Débat général

De la salle

Monsieur Jecko, vous avez déclaré qu'il fallait être prudent dès lors qu'il est question de distinguer les bons et les mauvais emplois. Qu'avez-vous voulu signifier ?

De la salle

Les intervenants finlandais ont mentionné que l'expérience danoise constituait leur référence. Comment avez-vous pris connaissance de l'expérience danoise ? Avez-vous des échanges avec le Danemark ?

Alain JECKO

Concernant les bons et les mauvais emplois, je conviens que je me suis montré volontairement schématisé. Nous lisons dans de nombreuses publications que nous ne pouvons assurer une bonne insertion avec un emploi précaire. Or quel est le critère pour affirmer qu'un emploi est bon ? Je me suis contenté d'affirmer que s'agissant du retour à l'emploi de quelqu'un qui en a été éloigné pendant une période assez longue, nous devons être extrêmement prudents lorsque nous faisons référence aux bons et aux mauvais emplois. S'agissant du retour à l'emploi des chômeurs de longue durée, l'expérience montre que nous avons souvent des difficultés à leur trouver du premier coup un emploi bien rémunéré à durée indéterminée. Nous devons construire, et c'est toute la difficulté de notre métier, un itinéraire et ceci en concertation avec le chômeur pour assurer, à terme, une insertion de bonne qualité. Nous sommes conscients du fait que cette insertion, dans ses temps intermédiaires, pourra comporter des emplois précaires. L'écueil à éviter c'est le passage répété d'un emploi précaire à un autre. Mon propos visait à mettre en garde contre une habitude manichéenne et irréaliste de qualifier les emplois de bons et de mauvais en dehors de toute autre considération de contexte liées aux personnes et au marché du travail.

Robert ARNKIL

Concernant le marché danois de l'emploi, je pense que l'audience compte plus de personnes qualifiées que moi pour répondre, notamment celles qui appartiennent au ministère de l'emploi qui ont mis la réforme en œuvre. Nous nous sommes inspirés de plusieurs mesures qui constituaient de véritables novations. Toutefois, nous avons ajouté des éléments qui nous sont propres. Au Danemark, la demande a été perçue plus tôt qu'en Finlande. Les autorités danoises ont mis en œuvre une stratégie régionale de lutte contre le chômage avec des méthodes de qualité. Toutefois, je tiens à souligner que les agences locales finlandaises

sont plus indépendantes et autonomes que dans le système danois. En outre, l'expérience finlandaise a permis en retour aux autorités danoises d'amender leur réforme. Je pense que nous avons eu un échange très fructueux au cours de ces dernières années. Ce qui est important c'est de souligner qu'il n'y a pas de réforme définitive ; compte tenu de la situation très changeante du marché du travail, il faut sans cesse réinventer la réforme.

De la salle

Monsieur Arnkil a déclaré qu'il fallait faire coïncider l'offre et la demande. Une telle mesure est-elle appropriée pour lutter contre le chômage de longue durée ?

Robert ARNKIL

J'insiste sur le fait que le service public de l'emploi est devenu un acteur important dans le marché du travail et doit se situer au centre de ce marché. Nous devons travailler en relation étroite avec les employeurs de la nouvelle économie et comprendre les problèmes structurels. Notre ambition est de trouver des fournisseurs de service et de savoir travailler avec eux et négocier. Je ne suis pas un partisan de la privatisation des services publics. Je pense que nous devons inventer une nouvelle manière de travailler. Sinon, je pense que nous ne pourrions pas offrir des prestations intéressantes aux chômeurs de longue durée. Par ailleurs, je pense que le problème du chômage structurel se déplace du fait de l'accroissement de la demande. Nous devons déterminer la nature de la demande et mesurer les flux en nous rapprochant des entreprises. Toutefois, il ne s'agit pas d'une solution globale. Je crois qu'il n'est pas possible de résoudre tous les problèmes. Pour faire au mieux, j'ai la conviction que nous devons privilégier cette approche.

De la salle

Je voudrais aborder la question des nouvelles technologies. Monsieur Jecko a mis en avant la difficulté de familiariser les chômeurs de longue durée avec les outils numériques. Je souhaiterais savoir comment les autorités finlandaises ont sensibilisé cette catégorie de chômeurs aux nouveaux supports de l'information.

De la salle

Plusieurs études ont montré que les salariés connaissent une période de paupérisation. Comment les services publics de l'emploi envisagent-ils leurs missions face à ces publics à la fois salariés et en voie d'exclusion ?

Alain JECKO

Je ne voudrais pas que l'on retienne de mon propos que je suis réfractaire au développement de l'usage des nouvelles technologies. Notre site internet est visité par 60 000 personnes chaque jour. Nous souhaitons approfondir cette démarche.

A propos de l'autre question sur les travailleurs pauvres, je pense que, compte tenu des perspectives de vieillissement de la population active et de la raréfaction de la ressource globale, les entreprises seront contraintes d'adopter un nouveau modèle de gestion des ressources humaines. Le modèle de régulation par le marché externe est en train de disparaître. Je pense que le nouveau mode de gestion s'inscrira davantage dans un *continuum*. En effet, les entreprises ne se sépareront pas de leurs salariés du fait du manque de ressources. Nous pensons que nous serons amenés, comme je l'ai dit tout à l'heure, à travailler avec l'ensemble des actifs. Pour se faire, nous devons être capables de proposer des services de qualité aux employeurs.

Mme HEINONEN

Je voudrais faire un commentaire sur l'utilisation des nouvelles technologies par les chômeurs de longue durée. Je pense qu'il est important qu'Internet et les services en ligne soient rendus accessibles à cette catégorie de chômeurs.

Synthèse de la troisième session

Bernard BRUNHES

La reconnaissance du fait que nous nous situons dans une phase nouvelle pour les services de l'emploi constitue le point commun de toutes les contributions. Nous devons gérer la contradiction entre la demande forte en provenance notamment de la nouvelle économie et la persistance du chômage de longue durée. Les nouvelles caractéristiques du marché du travail modifient profondément le mode de fonctionnement des services publics de l'emploi. Je fais référence au processus d'individualisation. Par ailleurs, l'imprévisibilité et l'opacité, mise en avant par Monsieur Jecko montrent que le marché du travail n'est pas facile à gérer.

Concernant la coopération avec les employeurs, les intervenants finlandais ont insisté sur le fait qu'il fallait faire un effort pour collecter les offres d'emploi. Par exemple, ils ont mis en place un système de visites aux employeurs. L'approche de la France aujourd'hui est centrée sur les publics les plus éloignés de l'emploi et paraît de ce fait plus focalisée sur le traitement de la demande. Pour autant le service public de l'emploi doit continuer à développer cette activité de recherche de l'offre et de contact avec les entreprises.

En outre, chacun a insisté sur le fait que les démarches doivent être personnalisées et que le demandeur d'emploi doit faire l'objet d'un accompagnement individualisé. A ce sujet, les propos des intervenants finlandais concernant les outils mis à la disposition des demandeurs d'emploi et des conseillers : les plan de recherche d'emploi, les manuels de recherche d'emploi, les groupes de formation, les cartes de compétences, m'ont paru particulièrement intéressants. Concernant l'individualisation, nous devons prendre garde au fait que les personnels doivent disposer d'outils adaptés. Par ailleurs, je pense que les autorités françaises se montrent plus hésitantes concernant la segmentation.

Je pense que nous devons être attentifs à la professionnalisation et au développement des compétences des personnels du service public de l'emploi. Or il n'est pas simple de faire évoluer les méthodes des agents. Il est demandé au personnel des services publics de l'emploi des compétences variées qu'il n'est pas facile d'acquérir. Les intervenants finlandais ont déclaré qu'il ne s'agissait pas de réaliser le service, mais de le garantir. Le rôle du service public de l'emploi est de garantir un bon service en direction des demandeurs, notamment des chômeurs de longue durée ; quitte à externaliser, sous-traiter et mettre en place un réseau de partenaires. L'idée selon laquelle les services publics doivent garantir la qualité d'un service, mais ne sont pas contraints de tout faire par eux-mêmes, mérite d'être retenue.

Enfin, j'ai cru discerner une différence d'approche quant à la place des services publics dans l'ensemble des organismes qui assurent le rapprochement des offres et des demandes d'emploi. En France, 37 % des recrutements sont réalisés par l'intermédiaire de l'ANPE. En Finlande, cette proportion est de 32 %. Nous nous situons dans des cas de figure identiques. Toutefois, les intervenants finlandais pensent qu'ils doivent privilégier une approche commerciale. Ils mettent l'accent sur la nécessité de coopération avec l'ensemble des acteurs du marché du travail. Ils invitent les travailleurs à chercher par eux-mêmes. J'ai été étonné que seulement 6 % des recrutements aient lieu dans le cadre de l'Internet en Finlande. En revanche, les Français privilégient une approche plus centralisée par laquelle le service public de l'emploi pilote l'ensemble du système.

Quatrième session
L'évaluation des bonnes pratiques :
une démarche clé de la stratégie européenne pour l'emploi

Introduction de la quatrième session

Patrick VENTURINI

Secrétaire général du Comité économique et social européen

Les travaux d'hier, de nature thématique, nous ont permis de réfléchir sur l'articulation du préventif et du curatif, sur l'équilibrage entre l'aide, la confiance et la contrainte et enfin sur la délivrance d'un service de qualité. Cette quatrième session se concentre sur la méthode, d'où son importance. Comment trois ans après Luxembourg et un an après le démarrage de la première campagne d'évaluation, pouvons-nous accélérer notre démarche d'évaluation et d'échange des bonnes pratiques sur le plan transnational ?

Pour mener à bien cette ambition, quelques pistes nous sont suggérées dans la note introductive.

Elargir la diffusion des acquis et travailler en profondeur

Le développement de nos évaluations doit être en premier lieu horizontal : il faut faire connaître à un plus grand nombre de personnes nos résultats en matière d'évaluation. Les nouvelles technologies de l'information, et notamment Internet, peuvent nous être là d'une grande aide. En second lieu, à côté du développement d'élargissement horizontal de la connaissance, nous devons effectuer un travail d'approfondissement et de développement vertical en rendant plus fiable nos outils et les résultats d'analyses et d'observations. Les protagonistes doivent avoir le courage de rechercher davantage la critique constructive et la coopération, voire la confrontation. Ils doivent tout d'abord aller sur le terrain au plus près des acteurs économiques et sociaux au premier rang desquels figurent les partenaires sociaux. Puis, ils doivent essayer de mettre en place une évaluation réellement transfrontalière en créant dès le départ des équipes binationales. Cette démarche pose le problème difficile et récurrent des indicateurs.

Réfléchir à la notion de transposabilité

Que cherchons-nous à faire en matière de transposabilité ? Quels sont les critères déclencheurs d'une action ? Selon quels critères une politique est-elle transposable ? Comment caractériser une situation de référence ? Qu'est-ce qu'un objectif "réaliste" ? Transpose-t-on une mesure, une politique ou bien une idée ?

Recommander une évaluation longitudinale

L'évaluation ne doit pas concerner à un moment donné un thème ponctuel, mais s'inscrire dans la durée. Elle sera alors la traduction effective d'une volonté politique.

Etat des lieux

Le point de vue de la Commission européenne

Armindo SILVA

Responsable de la politique de l'emploi et du marché du travail,

Direction générale de l'emploi et des affaires sociales, Commission européenne

Je souhaite vous présenter le programme d'échanges de bonnes pratiques que la Commission a lancé en 1999 en collaboration avec les Etats membres. Il se situe dans le cadre plus général du processus de Luxembourg.

I. Le processus de Luxembourg

1. L'étalonnage

L'originalité du processus de Luxembourg provient de sa volonté de mettre l'émulation au service d'une dynamique de convergence vers le haut. Cette idée, synthétisée sous le terme de *benchmarking* ou étalonnage, se traduit dans la pratique par l'utilisation de trois instruments :

- l'identification des meilleures performances, dites étalons, pour guider les Etats membres dans leurs efforts, augmenter leur niveau d'ambition et encourager les réformes internes. L'objectif est de créer une sorte de " stress de convergence " ;
- une batterie d'indicateurs communs pour mesurer et évaluer les progrès dans la mise en œuvre des politiques ;
- la méthode dite de " peer review ", c'est-à-dire d'évaluation par les pairs.

L'étalonnage dans le domaine social n'était pas un concept très populaire lorsque nous l'avons préconisé, il y a trois ans. Beaucoup le considéraient comme un jargon à la mode, importé des manuels de management. S'il est toujours nécessaire d'interpréter avec soin les mesures de réalités économiques et sociales fort différentes, il n'est pas moins vrai que dans le monde globalisé et médiatisé d'aujourd'hui, les comparaisons internationales s'imposent d'elles-mêmes. L'étalonnage est utilisé de façon croissante par les autorités nationales et les partenaires sociaux comme un outil d'analyse pour la prise de décision.

Derrière la progressive levée de résistance face à l'application de l'étalonnage dans le domaine social, on retrouve bien sûr un phénomène culturel plus large, mais aussi l'effet d'entraînement engendré par la stratégie européenne. Les conclusions du Sommet de Lisbonne de mars 2000 ont préconisé, à partir de la voie ouverte par le processus de Luxembourg, l'élargissement de l'étalonnage à d'autres domaines politiques et sociaux au niveau communautaire, comme la recherche et l'innovation, la société d'information ou encore l'inclusion sociale.

2. Les indicateurs communs

Nous avons, au cours des dernières années, fait des progrès sensibles en matière de développement d'indicateurs pour le suivi et l'évaluation des lignes directrices en conformité avec les mandats reçus des Conseils européens successifs. A l'occasion du rapport conjoint sur l'emploi de l'année 2000, une majorité significative d'Etats membres a été capable pour la première fois de fournir une plus grande quantité de données administratives de flux sur le traitement des chômeurs. Ces données ont permis d'estimer des indicateurs d'efforts et de résultats pour le suivi des lignes directrices 1 et 2. Néanmoins, ces indicateurs restent imparfaits, puisqu'ils se fondent sur des données administratives issues de traitements différents du chômage. Les différences portent essentiellement sur les conditions requises pour entrer et sortir des registres nationaux du chômage.

Afin de corriger cette imperfection, il faudra mettre en place une enquête directe auprès des chômeurs enregistrés, sur la base d'un questionnaire commun et de méthodes d'échantillonnage harmonisées et élaborées au niveau européen. La comparaison sera alors plus fiable. Cette enquête produira des résultats qui seront ensuite analysés en conjonction avec les données fournies par les registres administratifs.

Les travaux à accomplir en matière d'indicateurs ne se limitent cependant pas aux seuls indicateurs de suivi des lignes directrices sur la prévention. D'autres domaines importants sont à explorer, comme par exemple : une mesure plus harmonisée de l'emploi, notamment en rendant continue l'enquête sur la force de travail ; la prise en compte de groupes constituant l'offre de travail potentielle en dehors du seul chômage au sens strict du BIT, comme, par exemple, les chercheurs passifs d'emploi qui ne sont pas comptés dans la population active et les travailleurs à temps partiel involontaires ; la mesure plus précise des participants aux politiques actives de l'emploi et à moyen terme, le taux de réussite de ces politiques en termes d'intégration de ces participants dans le marché de l'emploi ; enfin il faudra commencer à se faire une idée quantifiée des progrès accomplis en matière d'apprentissage sur la longue durée.

II. L'identification et l'échange de bonnes pratiques

Malgré sa popularité, le concept d'identification et d'échange de bonnes pratiques n'est pas tout à fait clair. Pour certains, il recouvre l'ensemble des institutions et des politiques, c'est-à-dire le *policy mix* caractérisant une économie réussie en matière d'emploi. Pour d'autres, les bonnes pratiques se réfèrent aux mesures concrètes de politique de l'emploi qui ont permis d'atteindre leurs objectifs tout en satisfaisant aux critères de coût et d'efficacité.

1. Les objectifs du programme d'évaluation par les pairs

Ces deux conceptions donnent naissance à des démarches méthodologiques distinctes. Jusqu'ici, la Commission a privilégié la seconde démarche et a développé depuis 1999, en concertation avec les Etats membres, un programme d'évaluation par les pairs, la « peer review ». Ce programme est un instrument clé de la stratégie européenne pour l'emploi et vise l'identification, l'évaluation et la diffusion des bonnes pratiques en matière de politique de l'emploi.

Il consiste essentiellement en un examen par les pairs des mesures déjà expérimentées par chaque Etat membre. Il devra aboutir à un processus d'apprentissage mutuel tant pour le pays hôte, c'est-à-dire le pays hôte examiné, que pour le pays pair, le pays examinateur.

Pour que l'examen soit vif et autant que possible contradictoire, doivent y participer non seulement des fonctionnaires mais aussi des experts indépendants.

Dans sa version actuelle, le programme vise essentiellement trois objectifs :
contribuer à une meilleure compréhension réciproque des politiques des Etats membres ;
encourager le transfert des mesures qui se sont révélées efficaces dans leur contexte d'origine ;
contribuer à l'amélioration de l'efficacité des politiques et des stratégies de l'emploi.

2. Le fonctionnement du programme d'évaluation par les pairs

Chaque année, la Commission établit une liste des bonnes pratiques suggérées par les Etats membres. Ces derniers sélectionnent ensuite un nombre réduit de mesures dans l'examen desquelles ils souhaitent participer soit comme hôte, soit comme pair. Lors de chaque session, le pays hôte présente la mesure en question, ainsi que des éléments de monitoring ou d'évaluation déjà disponibles. Les participants examinent la mesure et évaluent sa pertinence face à ses propres problèmes nationaux. Dans certains cas, les séminaires sont complétés par des visites sur le terrain et quelques-uns ont été effectués en présence des partenaires sociaux. La diffusion des résultats des examens est assurée par des rapports de synthèse et tout récemment par un site Internet spécifique au programme.

III. Les résultats de la méthode d'évaluation et d'échange des bonnes pratiques

Nous en sommes aujourd'hui à la deuxième année d'exécution. A la fin du cycle courant de trois ans, nous repenserons la méthode ainsi que les objectifs du programme et cette discussion est la bienvenue pour nous permettre de tracer un bilan provisoire.

1. Les points positifs

Je souhaite souligner les aspects positifs suivants :

une bonne adhésion de la plupart des Etats membres au programme ;
une bonne qualité générale des séminaires qui ont été des lieux d'échanges vifs et constructifs ;
la concentration sur une seule politique qui permet des analyses et des débats bien ciblés.

2. Les points à améliorer

a. Une diffusion des résultats jusqu'ici réduite à un cercle de fonctionnaires et d'experts

La diffusion par Internet rendue aujourd'hui possible va augmenter la visibilité des programmes, mais cela ne suffira probablement pas du fait de la nature assez technique des rapports. Il manque un stade de réflexion plus avancé qui puisse dégager des conclusions sur la base desquelles nous conduirions un débat plus politique, notamment avec les partenaires sociaux, les autres institutions communautaires et les organisations non gouvernementales.

b. Une transposition encore insuffisante des bonnes pratiques

Il est clair que les Etats membres doivent prendre eux-mêmes l'initiative de transposition des bonnes pratiques tout en les adaptant à leurs contextes nationaux. Le programme d'échanges de bonnes pratiques doit-il s'arrêter juste après la phase d'apprentissage mutuel ou bien doit-il au contraire continuer jusqu'à la phase de transposition ?

Plusieurs hypothèses doivent être à ce propos examinées : la promotion de visites d'experts dans les pays d'origine des bonnes pratiques afin de les étudier en détail sur le terrain, ou encore la formation d'équipes plurinationales pour suivre la transposition de politiques dans certains domaines clés, comme la réduction de la fiscalité sur les bas salaires, la réduction du temps de travail ou l'approche préventive.

Enfin, la possibilité de réviser sur une base annuelle les lignes directrices devra permettre l'incorporation systématique des résultats issus de l'évaluation des bonnes pratiques. Il s'agit sans doute du moyen le plus puissant pour donner une suite concrète aux conclusions.

c. La fiabilité : condition de la reconnaissance politique des conclusions des exercices d'évaluation

Il est apparu que l'actuel programme d'échanges de bonnes pratiques est affaibli par l'insuffisance des travaux d'évaluation au niveau national sur la plupart des politiques faisant l'objet d'échanges. Dans certains cas, on peut faire valoir que ces politiques sont trop récentes, mais dans d'autres, le problème est plus profond et semble résider dans l'absence d'une véritable culture d'évaluation. Le renforcement des programmes d'évaluation des politiques au niveau national est une condition essentielle de la crédibilité de l'échange des bonnes pratiques.

3. L'évaluation de l'impact de la stratégie pour l'emploi

Pour faire face à ce problème, et en vue du débat plus vaste qui aura lieu en 2002 sur l'évaluation de l'impact de la stratégie pour l'emploi, la Commission a proposé aux Etats membres un nouveau programme d'évaluation qui, une fois adopté par le Comité de l'emploi, devra pouvoir débiter dans les premières semaines de l'année 2001.

Ce programme se compose d'un premier volet macro-économique centré sur l'impact de la stratégie européenne sur un certain nombre de variables clés : l'emploi, le chômage, le type de travail et l'égalité des chances. Pour mesurer cet impact, il faudra une modélisation capable d'éliminer les effets cycliques liés à des facteurs autres que les politiques de l'emploi.

Le deuxième volet concerne les politiques de l'emploi. Il consistera à évaluer l'impact d'un certain nombre de politiques nationales selon une approche coûts/bénéfices, parmi celles présentées dans les Plans nationaux pour l'emploi.

Tandis que le premier volet restera sous la responsabilité de la Commission, ce deuxième volet devra être animé par les autorités nationales. La Commission est cependant prête à assumer un rôle de soutien pour le financement, la coordination et la diffusion des résultats.

J'espère que ces quelques suggestions puissent animer le débat. La Commission n'a pas d'idée définitive sur les réponses aux problèmes précédemment énoncés et toutes les contributions, même les plus critiques, sont naturellement les bienvenues.

La pratique d'un Etat membre
Francisco MADELINO
Secrétaire de la Commission exécutive,
Institut de l'emploi et de la formation de Lisbonne, Portugal

Je souhaite vous présenter l'expérience portugaise en matière de stratégie au regard des lignes directrices¹ et 2 de la stratégie européenne de l'emploi. Nous pratiquons, au Portugal, un suivi mensuel des indicateurs définis par Bruxelles, mais avons parallèlement lancé deux processus d'évaluation des lignes directrices 1 et 2.

I. Elements d'appréciation générale

Il est très important pour nous d'avoir à notre disposition des processus d'évaluation. Ils nous apportent : un éclairage préalable à toute prise de décision.

Par ailleurs, ils offrent différentes perspectives d'analyse car ils peuvent avoir lieu lors de chaque phase du processus (conception, suivi et fin du processus).

Enfin, il est possible d'inclure dans ces processus différentes perspectives d'analyse des résultats qui peuvent concerner des publics cibles, les différents organismes impliqués, l'influence du marché sur la structure et le fonctionnement, l'influence sur la restructuration de secteurs économiques et/ou des entreprises.

Les informations que nous souhaitons obtenir portent sur :

les causes et processus de la non adhésion des publics cibles

la façon dont se sont déroulées les actions mises en œuvre dans le cadre des différentes mesures et programmes d'emploi et de formation

la vérification des résultats une fois l'action terminée et leur conformité avec les objectifs.

Le contexte portugais :

Notre difficulté est de résoudre le problème de l'employabilité. Au Portugal, le taux de chômage s'élève à 4 %. Ce taux est faible, mais nous faisons face par ailleurs à un problème d'employabilité non seulement des chômeurs mais également d'actifs pour lesquels le faible niveau d'instruction constitue le principal handicap. Notre chômage est le plus souvent de longue durée pour certains milieux sociaux. Nous ciblons notre action sur les groupes qui ont des difficultés particulières de réinsertion :

les jeunes;

les travailleurs plus âgés ;

les femmes dont les taux d'activité d'emploi et de chômage sont plus défavorables que ceux des hommes;

Nous avons défini pour ces groupes une stratégie locale dans le cadre de la stratégie européenne qui se fonde sur un suivi administratif et quantifié basé sur les indicateurs *d'input* et *d'output* requis par Bruxelles que nous soumettons aussi au Conseil de notre Institut de l'emploi où siègent les partenaires sociaux. Et nous avons développé d'autres types d'enquêtes comme par exemple l'accueil dans nos agences pour l'emploi.

II. L'évaluation des initiatives appelées " Inerjovem » (inser-jeunes) et " Reage » (réagir) en application des lignes directrices 1 et 2

Les objectifs de l'évaluation étaient les suivants :

évaluer les effets positifs ou non des deux initiatives sur l'employabilité et sur la prévention du chômage de longue durée ;

connaître les processus d'insertion socioprofessionnelle des participants à la suite de l'élaboration de plans d'emploi personnalisés ;

évaluer les résultats obtenus par nos Centres d'emploi régionaux.

Pour effectuer ces évaluations, des questionnaires ont été envoyés par La Poste à tous les Centres d'emploi, qui les ont distribués à un échantillon représentatif de chômeurs inscrits participants aux initiatives.

Au final, nous avons en 1999 et au cours du premier semestre 2000 mis en place 60 000 plans d'emplois personnalisés et 150 000 personnes ont participé aux programmes " Inerjovem " et " Reage ". Ces données restent pour l'instant provisoires et nous procéderons à une évaluation définitive pour le mois de décembre. Mais le retour donné par ces premières évaluations nous donnent un retour positif de ces deux initiatives. Six mois après le lancement de ce programme personnalisé, 60 % des chômeurs concernés par ce programme ont trouvé un emploi.

Par ailleurs, une évaluation a été effectuée auprès des personnes qui ne répondent pas aux convocations pour ces programmes et qui représentent plus de 50 % des demandeurs d'emploi. Mais il convient de souligner que l'économie portugaise se portant bien, ces chômeurs n'ont pas ressenti un besoin d'aide personnalisée. Notre enquête avait pour objectif de comprendre les raisons de ce manque de mobilisation ;

et de caractériser les actions nécessaires pour mobiliser également ce public, et de revoir éventuellement certaines procédures administratives afin d'augmenter l'adhésion des demandeurs d'emploi à ces programmes. A cette fin nous avons utilisé une méthodologie d'entretien personnels avec un échantillon représentatif de chômeurs qui ne se sont pas présentés aux convocations des bureaux de l'emploi. Telles sont donc les types d'évaluation réalisés au Portugal dans le cadre des directives 1 et 2.

III. Les perspectives envisageables

Quelques éléments de réflexions pour la suite de nos travaux dans le cadre des lignes directrices 1 et 2 :

Tout d'abord, nous pourrions nous demander s'il est pertinent de continuer à analyser l'action des services de l'emploi en fonction de l'âge.

Ensuite, il faudrait peut-être combiner les délais fixés à six et douze mois (sur le flux et non sur le stock) avec d'autres méthodes étant donné l'hétérogénéité des publics concernés

Enfin, il faudrait développer des indicateurs d'évaluation sur les aspects concrets de l'employabilité et il semble notamment que le retour au chômage de ceux qui ont bénéficié des mesures des directives 1 et 2 serait un indicateur efficace pour mesurer notre succès.

Le point de vue d'un expert
Bernard SIMONIN
Directeur-adjoint du Centre d'étude de l'emploi

Pour réfléchir à l'amélioration de notre démarche évaluative, il faut revenir sur les caractéristiques des actions évaluées et sur les attentes des participants face à ce type de programme car il n'y a pas de démarche évaluative parfaite en soi mais toujours des démarches évaluatives qui doivent s'adapter à leur objet et aux attentes des personnes qui les conduisent.

I. Les caractéristiques des actions évaluées et les attentes des participants

1. Le contenu des actions

Deux points relatifs au contenu des actions évaluées doivent être relevés.

Tout d'abord, la démarche se fonde sur le volontariat et nécessairement, les pays hôtes ont tendance à proposer des actions qu'ils estiment valorisantes, c'est-à-dire des actions plutôt innovantes. Cela pose un problème de temporalité : les évaluations sont encore en cours au moment de l'échange de bonnes pratiques.

De plus, en se focalisant sur des mesures qui paraissent répondre aux questions du moment mais qui souvent ne sont pas les seules mesures pour traiter un problème, nous laissons de côté les autres mesures moins récentes et plus globales. Or les mesures évaluées s'articulent avec l'ensemble des mesures existantes.

2. L'attente des pays concernés

Au niveau de l'attente des pays concernés, il est évident que les pays pairs sont volontaires pour l'échange de bonnes pratiques parce qu'ils connaissent les mêmes problèmes que le pays hôte. Comme l'on se situe dans une démarche générale d'activation des politiques de l'emploi, les pays ont en général déjà mis en place des programmes face à ces problèmes et ce qu'il ressort très nettement du programme c'est que les pays pairs ne souhaitent pas transférer globalement la pratique du pays hôte. Ils veulent profiter de nouvelles idées qu'ils trouveront dans les composantes des programmes évalués, plus que de la cohérence d'ensemble du programme.

Cette attitude a des conséquences non négligeables sur les pratiques évaluatives car nous devons évaluer, non une mesure dans son ensemble, mais des composantes précises du programme.

Nos capacités d'évaluation sont à améliorer. Certaines réunions se passent parfois mal parce qu'un certain nombre d'éléments d'évaluation ont été omis.

II. Les voies de progrès

1. L'évaluation compréhensive

Il est illusoire de vouloir mettre en place une échelle de classement unique des bonnes pratiques selon leur degré d'efficacité. On sait que l'on peut faire des évaluations à partir de différents points de vue (effets à court terme ou à long terme, impact micro ou macro économique) et cette question se révèle très sensible dans le programme d'échange des bonnes pratiques, car chaque pays pair va choisir certaines composantes du programme et les évaluer en fonction de ses objectifs propres, et non en fonction des objectifs du programme tels qu'ils avaient été définis par le pays hôte. L'évaluation idéale serait donc une évaluation compréhensive qui organiserait une série d'approches diversifiées.

l'intérêt des échanges : la pertinence des choix

Les réunions d'évaluation permettent avant tout de réfléchir à la pertinence des choix réalisés par chacun. Dans la littérature sur l'évaluation, on retrouve les évaluations de pertinence, mais elles sont très rarement appliquées. En effet, lorsqu'un gouvernement lance une action, son premier réflexe n'est pas de remettre en cause sa décision. Or l'intérêt du programme d'échanges de bonnes pratiques est justement de proposer une évaluation de la pertinence des actions engagées. Cette évaluation doit favoriser une réflexion sur les types d'informations nécessaires lors des réunions. Il faut avoir en tête, dans le cadre de ces réunions, les liens de causalité qui expliquent pour quelles raisons un pays a fait tel choix et non un autre.

Deux exemples à l'appui : le premier concerne un programme néerlandais de baisse du coût du travail pour les personnes non qualifiées dont le revenu était proche du salaire minimum, qui a été un des premiers programmes évalués dans le cadre de cette évaluation par les pairs ; une bonne partie des discussions a porté sur la validité de la modélisation économétrique sous jacente à ce type d'hypothèse : faut-il un abaissement général du coût du travail ou un programme centré sur les revenus les plus bas ? Ce qui était interrogé, en l'occurrence, c'est bien les modèles implicites d'efficacité de l'action. On peut prendre un autre exemple emprunté à l'intervention de Robert Arnkil hier, à propos de l'efficacité de la réforme des services de l'emploi ; une des actions qui paraissait extrêmement efficace est celle qui s'adressait collectivement à des groupes de chômeurs pour dynamiser leur recherche d'emploi. Une des questions intéressantes à poser

à partir de cet exemple est de dire : quelle explication a-t-on sur le fait que ça marche ? Et il me semble précisément que les démarches d'évaluation par les pairs sont utiles pour échanger des explications sur la validation des théories qui permettent d'expliquer l'efficacité des mesures examinées.

Les réunions sont donc là pour créer un échange sur la validité des théories, d'où l'intérêt des évaluations *ex ante* qui permettent de réfléchir à la pertinence de l'action elle-même avant d'aborder ses résultats.

2. La compréhension du fonctionnement d'un programme

Une bonne compréhension du fonctionnement d'un programme est essentielle. Tous les pays pairs s'interrogent sur le coût et le fonctionnement interne d'un programme. Connaître le nombre de personnes concernées par ce dernier, déterminer le cadre organisationnel et institutionnel : il est indispensable de savoir, par exemple, si les partenaires sociaux et les collectivités territoriales vont participer au programme.

Ces échanges ont un intérêt non seulement pour les pays pairs, mais aussi pour les pays hôtes précisément parce que cela oblige ces derniers à revenir sur leur théorie d'action et leur rapport implicite de causalité.

J'avais par exemple assisté à l'évaluation du programme " Nouveaux services. Emplois jeunes ". L'expert anglais en France, Monsieur Robert Lindley, après la visite de terrain et les discussions du matin au cours desquelles il avait eu du mal à situer ce programme assez étrange à ses yeux, a finalement perçu ce programme comme un appui au développement local. Il a alors présenté des modes organisationnels qui lui paraissaient essentiels à sa réussite. Les participants français ont été quelque peu désarçonnés par ce point de vue : la réflexion française s'orientait en effet plus vers une offre de services que vers le développement local. Cependant, le schéma proposé par Monsieur Robert Lindley était tout à fait légitime. Ce décentrement de la réflexion constitue pour la France un immense apport par rapport à des habitudes de pensée quelque peu routinières.

3. L'appropriation des évaluations

Enfin, se pose la question délicate de l'appropriation des évaluations. Le programme d'échange de bonnes pratiques a selon moi beaucoup avancé en ce qui concerne la préparation et le contenu des réunions. Des points très positifs ont été adoptés :

le principe du volontariat ;

l'obligation d'échange de documents d'évaluation et des documents de réaction des pays par rapport à ces documents d'évaluation ;

la combinaison des visites de terrain et des réunions/débats ;

la présence conjointe des représentants gouvernementaux et d'experts indépendants qui ont naturellement un regard plus critique, afin de contrebalancer le discours gouvernemental de justification du programme ;

la limitation du nombre de participants afin d'avoir des débats approfondis.

Ces conditions de réussite des réunions posent le problème de l'appropriation des résultats et de leur diffusion. Un équilibre est difficile à trouver. A quel moment faut-il associer les partenaires sociaux ? S'ils sont présents aux réunions, les débats ne risquent-ils pas d'être dominés par la langue de bois ? Ces questions sont fondamentales. Les gouvernements, depuis longtemps déjà, adoptent des programmes dont ils ne sont pas les auteurs exclusifs : le cadre communautaire, les échanges bilatéraux ou encore les lectures inspirent nos gouvernants. Il faut définir l'apport propre de chacun dans un programme.

LES VOIES D'AVENIR LES VOIES D'AMELIORATION

Annie GAUVIN

Chef du département Synthèses, Délégation générale à l'emploi
et à la formation professionnelle, France

Les interventions précédentes de la session ont permis d'explicitier les recettes de la démarche d'évaluation par les pairs, à partir d'une présentation croisée des points de vue de la Commission, garante de la procédure et du protocole des "peer-reviews", de l'Etat membre, qui explique comment il construit ses propres critères d'évaluation par rapport à un programme et enfin, du chercheur, qui, en tant qu'expert indépendant, précise le contexte que l'évaluateur doit avoir à l'esprit pour aborder l'évaluation singulière de la politique mise en œuvre. La complémentarité de ces points de vue est importante. La méthode logique construite autour de l'approche de ces 3 catégories d'acteurs doit être maintenue.

L'information transmise et l'accord commun sur les atouts de cette évaluation par les pairs rappelés dans les interventions précédentes s'articulent autour des quatre critères d'appréciation suivants :

- la pertinence de l'évaluation par les pairs ;
- l'adéquation de la démarche, de son protocole et du principe de confrontation croisée ;
- le rôle dans la stratégie européenne pour l'emploi ;
- la volonté de poursuivre et de perfectionner le dispositif.

I. Les atouts de la démarche d'évaluation par les pays pairs

Apprendre les uns des autres et "les autres des uns" est l'un des atouts de la démarche d'évaluation par les pairs. Elle est singulière dans un contexte où nous avons pour habitude de construire nos politiques d'évaluation au niveau national en réponse à une demande qui elle-même émerge au niveau national. Le développement de l'évaluation par les pairs mobilise trois types de démarche :

L'apprentissage mutuel

Nous ne devons pas être normatifs dans notre perception du programme à évaluer chez les autres et de façon induite, pour expliquer nos propres programmes aux autres. Nous avons tous par exemple des programmes liés aux évolutions des coûts salariaux, à la prévention du chômage de longue durée, au développement de l'entrepreneuriat. Lorsque nous cherchons à observer ce qui se passe chez les autres, nous devons nous décaler par rapport aux pratiques, aux éléments institutionnels et aux objectifs déclinés habituellement dans nos propres pays. Par ailleurs, l'apprentissage mutuel passe par la construction de réseaux informels, entre représentants des pouvoirs publics et/ou experts indépendants qu'il convient de valoriser et d'entretenir.

L'étalonnage des programmes et des mesures en faveur de l'emploi

L'étalonnage n'est pas non plus une démarche normative ou un palmarès. Aucun classement unique n'existe. L'intérêt de l'approfondissement occasionné par les évaluations de bonnes pratiques est justement de retenir plusieurs types de registres : les domaines ou les champs d'intervention, les objectifs poursuivis, les modalités de mise en œuvre, la nature des acteurs impliqués et les contextes institutionnels singuliers, les résultats. Lorsque l'on met en place ces différents registres, on comprend que les critères sont multidimensionnels.

La réflexion sur la transposabilité

Enfin, la transposabilité et le transfert (opportun) de programmes ou de parties de programme pour l'emploi constitue plus qu'un atout de cette méthodologie, c'est un des buts. Ce ne sont pas les programmes dans leur totalité, mais souvent simplement des idées qui peuvent être transposées.

II. Les voies d'avenir

1. L'évaluation des bonnes pratiques, une démarche complémentaire au développement des objectifs quantifiés comparables

L'évaluation des bonnes pratiques complète par des appréciations quantitatives le "bench-marking" quantitatif. Il faut travailler de façon équilibrée à cette combinaison. Il existe en effet l'appréciation objective, rigoureuse, scientifique, utile à l'aide à la décision publique (les indicateurs comparables communs établis

dans les groupes de travail européens et utilisés par la Commission lors de la publication des résultats, en particulier dans le rapport conjoint pour l'emploi). Il existe la démarche d'évaluation de bonnes pratiques mobilisant pour un pays, pour un programme, une batterie de travaux évaluatifs, quantitatifs et qualitatifs.

La présentation actuelle de la stratégie européenne pour l'emploi rend compte des deux pratiques. On présente la stratégie et les quatre piliers, on livre les informations quantitatives et les appréciations plus qualitatives, notamment celles liées aux bonnes pratiques sont présentées dans des encadrés (en contrepoint).

Cette réflexion sur l'articulation et la nécessaire complémentarité entre les éléments quantitatifs et qualitatifs est un point important. Par exemple, pour ce qui concerne la prévention du chômage de longue durée, les indicateurs retenus par la Commission sont le taux d'effort, le taux de non-respect et le taux de passage au chômage de longue durée. Différents Etats membres (France, Royaume-Uni, Portugal, Finlande) ont pu présenter hier leurs approches et leurs actions en matière de prévention et de lutte contre les exclusions. On a pu montrer qu'il est possible de mener des politiques et des programmes en faveur de la lutte contre le chômage assez analogues aboutissant à des résultats quantitatifs différents, ou bien on peut connaître des situations très diversifiées et des indicateurs quantitatifs assez divergents, alors que les programmes conduits sont assez analogues.

Il ne faut cependant pas considérer que l'évaluation de bonnes pratiques doit rester dans le seul registre du qualitatif. Elle doit être d'une certaine manière " industrialisée ". Nous avons travaillé hier sur la qualité des services. Ces débats pourraient nous conduire à construire des indicateurs quantifiés sur la qualité des services. Ces nouveaux indicateurs se fonderaient notamment sur des indices d'activité et de budget temps, sur la façon dont les agents des services de l'emploi se consacrent à la collecte de l'offre et à l'accueil des demandeurs d'emploi, sur des critères de professionnalisation de ces agents. Il est difficile de construire de l'information comparée sur de tels sujets. Mais elle devrait pouvoir compléter les seules informations sur les contextes institutionnels ou la modernisation du service public de l'emploi.

En écho à ce premier exemple, la mise en place de certains programmes peut prendre du temps (montée en charge progressive pour répondre à l'exigence de qualité de services). Cette temporalité fait partie des changements des politiques. L'exemple finlandais nous a montré que la réforme du service public de l'emploi prend du temps. L'examen de l'exemple français aboutit aux mêmes conclusions. Le cadencement des changements, la programmation des réformes doivent être analysés à partir d'indicateurs quantifiés complémentaires aux seuls indicateurs quantitatifs de résultats ou de moyens retenus : dans le cas examiné, les taux d'effort, ou les taux de non respect.

2. Le nécessaire suivi de l'évaluation des bonnes pratiques liées à un programme particulier

Il est important de revenir à plusieurs reprises à l'évaluation d'un programme en cours de mise en œuvre pour en apprécier les effets à court et à long terme. Cela est, par exemple, pertinent dans le cadre d'un programme de prévention du chômage de longue durée lorsqu'il s'agit d'apprécier l'impact des actions entreprises sur les trajectoires vers l'emploi.

Déterminer le calendrier de mise en œuvre et d'évaluation d'un programme est indispensable, par exemple pour les actions engagées sur les qualités de service de l'emploi, ou pour le programme " Nouveaux services, emplois jeunes ". Le sujet de la pérennisation des activités dans le cadre de ce programme, par exemple, n'a pas pu être pris en compte lors de l'évaluation par les pairs menée en 1999. En revanche, il pourra l'être dans deux ou trois ans, car il faut laisser le temps au programme de produire ses premiers résultats au regard de cet objectif, sachant qu'il a déjà pu produire des effets au regard d'autres objectifs : baisser le chômage des jeunes, créer de nouvelles activités de services, transformer les modalités des décisions publiques par une logique de projet.

Cette remarque conduit à élaborer une graduation de l'évaluation, de suivi, de l'évaluation concomitante ou de l'évaluation *ex post*.

Les moyens de l'informatique et d'Internet peuvent permettre de diffuser les différentes étapes des échanges et documents qui ont permis la construction progressive de l'évaluation par les pairs. Il faut ainsi travailler à inscrire l'évaluation de bonnes pratiques à différentes étapes et dans la durée.

3. L'extension des catégories d'acteurs concernés par la démarche d'évaluation des bonnes pratiques

Il faut distinguer la diffusion des résultats, de la diffusion de la méthode. Dans les propositions de lignes directrices 2001 et dans les conclusions du Conseil de Lisbonne, il est ainsi indiqué que les partenaires sociaux sont invités à définir leur contribution à la stratégie européenne pour l'emploi, à la mettre en œuvre, à la suivre et à l'évaluer. Des procédures liées à la stratégie européenne pour l'emploi devront probablement se diffuser à d'autres acteurs économiques et sociaux, ceux du niveau local ou de la société civile lorsque seront engagées les démarches liées aux plans d'action locaux ("agir localement pour l'emploi").

Ainsi l'implication des partenaires sociaux dans l'évaluation des bonnes pratiques ne doit pas être nécessairement une implication dans la configuration déjà existante (au côté des pouvoirs publics et des experts indépendants). La méthode d'évaluation des bonnes pratiques doit sans doute être pratiquée au sein de chaque cercle d'acteurs avant d'être partagée dans des cercles plus larges.

La méthode d'évaluation par les pairs suppose des analyses et des débats contradictoires. Mais l'objectif de cette démarche est de s'accorder sur les acquis des programmes, des résultats d'analyses et des conclusions partagés. L'ensemble des acteurs concernés par l'évaluation des bonnes pratiques (ceux d'aujourd'hui, pouvoirs publics et experts indépendants et ceux de demain partenaires sociaux, acteurs locaux) n'ont pas à l'origine les mêmes critères ni les mêmes appréciations quant à la pertinence, à l'élaboration concrète, à la mise en œuvre, et aux effets des programmes. Toutefois, des conclusions peuvent être partagées sur l'analyse que l'on peut en faire, et sur les préconisations issues des évaluations par les pairs.

L'évaluation générique et progressive
Robert LINDLEY
Professeur à l'Université de Warwick, Royaume-Uni

Je vais vous présenter l'évaluation générique et progressive sous quatre angles.

I. Profiter des leçons tirées de l'expérience

Pour évaluer des programmes, nous devons souvent prendre en considération des caractéristiques et des résultats qui ne dépendent pas uniquement de leur contenu. Ils sont peut-être plus affectés par l'échelle du programme : ce programme est-il ciblé ? Les acteurs du marché connaissent-ils la mise en œuvre de ce programme ? Ce programme va-t-il s'étaler sur un cycle économique entier ou bien est-il temporaire ? Nous n'avons parfois pas le temps de procéder à une évaluation sérieuse du fait de la brièveté d'un programme.

L'environnement de l'évaluation souffre des expérimentations politiques. Les cadres conceptuels mélangent parfois les ingrédients, comme l'expérience professionnelle ou le rôle des conseillers. Nos données ne sont pas appropriées.

L'engagement des hommes politiques et des administrations publiques en faveur du processus d'évaluation est parfois trop incertain. Dans ce contexte, il est indispensable de travailler dans la continuité des programmes. Les hommes politiques doivent pouvoir disposer de données stables malgré les diverses conceptions en matière de politique de l'emploi.

Le contexte dans lequel les mesures ont mises en place est un élément très important. Un dispositif d'allocation à l'attention de certains groupes comme par exemple les allocations pour l'emploi des jeunes ou pour les chômeurs de longue durée son effet dépendra d'un autre élément à savoir est ce qu'il existe un régime de salaire minimum et à quel niveau il se situe. Il faut donc être très attentif lorsqu'on compare les mesures dans des pays différents.

II. Appliquer et mettre en œuvre les leçons tirées de l'expérience

Beaucoup de discussions ont eu lieu sur les pratiques, inspirées par l'évidence. Les décideurs doivent reconnaître la réussite de certains dispositifs en faveur de l'emploi et, dès lors, les appliquer au lieu de rajouter leur touche personnelle, qui peut parfois anéantir l'efficacité d'un programme. Une mesure pour l'emploi doit s'inscrire dans la durée pour produire tous ses effets. L'instabilité des programmes introduit la confusion chez les acteurs. Les décideurs politiques doivent s'abstenir de pratiquer d'incessantes retouches sur les programmes car, sur le terrain, la stabilité est une des conditions du succès. Les responsables politiques et leurs conseillers, de par leurs mandats, ont la possibilité de changer le système. Ils ne sont pas pour autant investis d'un pouvoir d'expérimentation illimité.

Dans de nombreux pays, les hommes politiques se disent les "pilotes" de la politique. Mais ils ne pilotent souvent que l'efficacité de leur administration.

Par ailleurs, il est erroné de croire qu'une augmentation du nombre des partenariats va changer la réalité d'un certain type d'allocation. Une allocation pour le recrutement des moins valides sera toujours un échec sans salaire minimum. L'implication de divers acteurs au niveau local ne modifiera pas l'impact d'une telle politique.

Enfin, sur les rapports entre administration et chercheurs, a trop souvent confié le travail d'évaluation aux scientifiques dans de mauvaises conditions. Les demandes étaient mal définies et l'administration publique n'était pas assez efficace dans sa présentation des évaluations. On ne pouvait donc pas s'attendre à des miracles de la part de la communauté scientifique.

III. Evaluer les problèmes posés au niveau européen

Il nous faut partager efficacement nos expériences au niveau européen. Les programmes européens doivent être eux-mêmes évalués, même si une telle évaluation s'avère complexe et coûteuse, du fait de la diversité des institutions européennes.

Enfin, il doit exister un équilibre entre l'évaluation de base et l'évaluation progressive. L'évaluation de base consiste à accepter un dénominateur commun pour toute l'évaluation. Or la capacité de ce dispositif s'avère faible. L'évaluation progressive reconnaît quant à elle le fait que des normes d'évaluation doivent être modifiées. Il nous faut un accord pour augmenter la qualité des évaluations.

Il faut également permettre une division du travail pour les différentes étapes de l'évaluation entre la Commission, les gouvernements nationaux et éventuellement les autres acteurs régionaux. Tout le monde doit comprendre que l'évaluation est importante, celle-ci doit donc être plus informative que porter un jugement. Par ailleurs, l'évaluation des évaluations nous montre qu'il est très difficile d'arriver à la perfection.

IV. Les stratégies communautaires en termes d'évaluation

La Commission évalue, en collaboration avec les gouvernements, de très vastes programmes. Or cette tâche est relativement complexe. Beaucoup d'indicateurs entrent en jeu comme le poids mort ou l'effet macro-économique. Il faut définir les critères d'évaluation et imaginer la situation si le programme n'avait pas eu lieu. Même si la Commission travaille à partir de bases de données et de chercheurs identiques, l'évaluation ne peut être la même pour tous les programmes.

Le projet d'évaluation mélange parfois le quantitatif et le qualitatif. Je soutiens l'analyse générique : il faut décomposer les programmes en plusieurs éléments et évaluer ces derniers séparément. En analysant génériquement la base de recherche, on peut reconnaître de bonnes évaluations et les appliquer à d'autres pays. Il faut quantifier l'utilisation des allocations à distribuer dans le nouveau pays concerné. Cette nouvelle base de données permettra de combler les lacunes des programmes.

L'évaluation doit aussi se concentrer sur des points précis et éviter d'être trop globale : une évaluation sur un point précis est plus rapide, moins coûteuse et de meilleur niveau. Ainsi, elle pourra être exploitée de manière plus efficace par un plus grand nombre de pays. L'on peut également choisir d'évaluer les projets dont nous mettons en doute l'efficacité. Il faut supprimer les mauvaises pratiques. A cet égard, l'évaluation doit aider les hommes politiques à mettre en œuvre uniquement les bonnes pratiques.

Enfin, l'évaluation progressive, contrairement à l'évaluation de base, observe le déroulement du programme par étape. Une des conditions du financement d'une évaluation est sa progressivité. Ce principe doit être appliqué tant pour les programmes de formation, que pour les infrastructures et les stratégies d'emploi. Il faut promouvoir non une meilleure évaluation, mais une meilleure exploitation des données issues de l'évaluation.

Questions de la salle

Matthew NICHOLAS, Service de l'Emploi, Grande-Bretagne

Monsieur Lindley a indiqué que les ministres et les fonctionnaires ne devaient pas prendre leurs décisions politiques trop rapidement et a présenté deux types d'évaluation dont l'évaluation progressive. N'y a-t-il pas, dès lors, un risque général de stagnation des politiques et des processus d'évaluation ?

Monsieur LINDLEY

La question des performances me préoccupe car je crains qu'elle ne mine l'évaluation. Je pense que même si des programmes ne fonctionnent pas, les mesures restent valables. Il y a donc une question d'équilibre : nous n'effectuerons jamais d'évaluations parfaites. Je crois que si nous étions davantage soucieux des politiques de développement durant les années 90 comme nous l'avons fait dans les années 80, nous serions plus avancés aujourd'hui.

La longitudo des groupes de données est nécessaire pour améliorer les évaluations. Si nous relient les données obtenues aux politiques, ce qui est souvent le cas, nous aurons un problème immédiat parce que nous générons toujours de nouvelles données tout en générant de nouvelles politiques. Le fait de détenir des enquêtes sur le marché de l'emploi européen a constitué une amélioration importante. Nous avons utilisé des systèmes d'information beaucoup plus génériques plutôt que de réaliser des études ad hoc pour évaluer l'impact des politiques sur les secteurs de la population externe aux secteurs généraux.

Monsieur SILVA

Je souhaite savoir si les intervenants pensent que le fait de présenter le programme d'évaluation par les pairs de différentes façons peut avoir des limites. Lors des présentations, j'ai entendu des critiques très constructives : on a présenté l'importance des expériences *ex-ante* et l'importance des évaluations en général. Il y a certainement moyen de trouver des solutions moins coûteuses et plus rapides. Est-il possible d'inverser la façon dont le programme est organisé ? Plutôt que d'avoir un pays hôte qui présente sa politique et qui est évalué par les pays pairs, ne peut-on pas avoir un pays hôte, volontaire pour progresser, qui invite les pays pairs, qui ont déjà appliqué cette idée, à exprimer comment ils évaluent cette pratique ? Cette initiative serait certainement constructive. Discuter des politiques avec des experts ayant déjà expérimenté certaines mesures aiderait les Etats membres à avoir des idées plus concrètes sur la façon dont il faut progresser.

Monsieur LINDLEY

Je pense que votre idée est pertinente. Lorsqu'on parle d'information et des médias, il est surprenant de s'apercevoir qu'ils ont peu d'échos de ces politiques. Je pense qu'il serait bon, pour l'information des médias, que l'information soit mieux diffusée.

Madame GAUVIN

Je pense que la démarche d'évaluation par les pairs qui a été menée ces dernières années doit se renouveler. Nous devrions mettre en place plusieurs catégories de modules d'évaluation par les pairs et une catégorie analogue à celle qui a été conduite jusqu'à maintenant. Nous devons également engager des modules plus expérimentaux. L'évaluation par les pairs, à laquelle vous faites référence, ressemble à l'évaluation compréhensive dont parlait Bernard Simonin. Nous ne pouvons pas multiplier ce système car nous n'en avons pas les capacités, mais nous pouvons en construire de différents types ou avec différences de modules.

Monsieur VENAT, Ministère de l'Emploi, France

Mes questions s'adressent à Monsieur Madelino.

Nous éprouvons souvent des difficultés à interpréter les résultats ainsi que les différences qui apparaissent dans les évaluations des mesures. Par exemple, dans l'évaluation des sorties de plan personnalisées au Portugal, vous indiquez qu'il y a 60 % de sorties en emploi ; en France, le résultat serait de 55 %. Que signifient ces deux résultats et sont-ils comparables ? Pouvez-vous nous donner un exemple d'indicateur de non-adhésion, compte tenu de la difficulté à repérer les personnes qui n'adhèrent pas à des programmes ?

Enfin, à quel public s'adresse l'évaluation, et n'y a-t-il pas une temporalité de l'utilisation de l'évaluation suivant les publics ? avec des niveaux différents ?

Monsieur MADELINO

En ce qui concerne l'évaluation des lignes directrices, je pense que le danger principal est la prolifération d'hypothèses d'évaluations alors que la politique doit être concrète car elle s'adresse à des personnes qui vivent une situation concrète : le chômage.

Nous avons réalisé une évaluation afin de répondre aux doutes, émis par la Commission et les partenaires sociaux, sur le Plan national d'action pour l'emploi au Portugal. 60 % des chômeurs ne se rendent pas dans les centres d'emploi, mais 40 % ont commencé directement sur le marché du travail à travailler sans passer par nos services. Nous réalisons un plan d'emploi personnalisé pour les jeunes qui sont inscrits depuis moins de six mois et pour les adultes qui sont inscrits depuis moins d'un an. Six mois plus tard, nous

identifions à partir d'un échantillonnage les plans d'insertion et étudions comment les personnes ont réussi à trouver un emploi.

Madame GAUVIN

La population concernée par l'évaluation de bonnes pratiques représente l'ensemble des partenaires actifs qui sont engagés dans la stratégie européenne pour l'emploi aux niveaux de l'Union européenne et des Etats membres. La société civile doit également être impliquée dans l'évaluation. Le traitement de la prévention du chômage de longue durée tel que nous l'avons débattu et tel qu'il est traité dans les pays de l'Union européenne n'est pas une affaire de spécialiste mais est un sujet qui intéresse aussi les citoyens.

Monsieur VENTURINI

Non seulement la société civile ne doit pas être absente, mais elle doit se trouver au cœur du processus.

J'invite Danielle Kaiser-Gruber, qui est la Présidente du directoire de Bernard Brunhes Consultants, à nous faire part de ses réactions.

Madame KAISER-GRUBER

Au travers de cette démarche d'échange de bonnes pratiques et d'évaluation par les pairs se construisent une recherche commune et un processus d'apprentissage. Par cette démarche, les uns et les autres ont appris une certaine modestie et à se respecter mutuellement. Hier, nous avons abordé des sujets difficiles et conflictuels comme la question des sanctions, la construction de la confiance entre un conseiller et un demandeur d'emploi et la qualité du service rendu à ce demandeur d'emploi. Ces sujets ont été abordés sans polémique, ce que je considère comme positif.

Pour que l'évaluation par les pairs et l'échange de bonnes pratiques soient exhaustifs et rigoureux, il faut que les travaux se déroulent sur un fond plus long et plus compliqué et que les évaluations soient plus quantitatives et plus longitudinales. La notion du temps et même parfois de l'histoire de la stratification des dispositifs et des institutions qui gèrent les politiques d'emploi doit donc être réintroduite. Mais il ne faut pas que le quantitatif, le statistique et l'exhaustif nous privent du côté " terrain " qui doit être présent dans cette démarche d'évaluation et d'échange. Il est toujours important de bien savoir ce que l'on compare : une politique dans son ensemble, comme le New Deal, ou un programme ou une mesure ; mais l'important c'est de toujours de bien savoir ce que l'on compare et de comparer un programme à un autre programme, une mesure à une autre mesure, une institution par rapport à une autre institution.

Enfin, il est primordial de réussir à élargir le cercle : il faut que cet apprentissage mutuel de nos différences soit partagé avec les partenaires sociaux, la société civile, les politiques et les médias. A partir du moment où nous possédons des réponses, nous devons les faire partager.

Les enseignements du colloque pour les pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne

Monsieur SVETLIC
Professeur de sciences sociales, Slovénie

Mesdames et Messieurs, je remercie les organisateurs de m'avoir invité à cette conférence intéressante et utile. Parler au nom des pays candidats à l'adhésion à l'Union Européenne est difficile car ces pays sont très diversifiés. Je concentrerai donc mon exposé sur les Etats du « premier cercle ».
Le chômage de longue durée dans cinq pays candidats à l'adhésion et ses caractéristiques

Les différences sont marquées entre les pays.

Tous ces pays doivent faire face à des changements structurels rapides et le chômage de longue durée a un caractère structurel. Si nous examinons les catégories spécifiques qui entrent dans le cadre du chômage de longue durée, nous trouvons des personnes âgées, sans qualification, handicapées ou des gitans, catégorie spécifique en Hongrie.

Les politiques en faveur de l'emploi

Dans ces pays, l'économie souterraine est importante, ce qui facilite la situation sociale, mais crée des distorsions sur le marché du travail et dans les programmes sociaux. Les décideurs ont du mal à aborder ce phénomène : à quelle vitesse et avec quelle sévérité faut-il agir compte tenu des conséquences sociales qui pourraient en découler ?

Je pense que nous devons prendre en considération ces pratiques qui ne sont pas toujours décrites en termes de politique de l'emploi, mais qui ont un impact important sur le chômage de longue durée.

Si nous considérons que le chômage de longue durée est de nature structurelle, nous devons faire attention aux systèmes de formation et d'éducation. Différents programmes ou mesures font la promotion de l'apprentissage continu dans ces pays. L'introduction de certifications de la formation non officielle et l'introduction de qualifications nationales est développée avec des approches différentes d'un pays à l'autre, mais ils essaient tous d'aller dans ce sens. Enfin, les systèmes d'éducation et de formation sont décentralisés et déréglementés pour se rapprocher des besoins des employeurs. Surtout dans l'enseignement professionnel.

A propos des politiques d'emploi il y a dans ces pays la recherche d'une « flexisécurité », d'un équilibre entre la libéralisation et la déréglementation du marché du travail. Les politiques de l'emploi sont développées par les administrations publiques. Dans les pays qui ont des syndicats puissants comme la Slovénie, les politiques de déréglementation et de flexibilité du marché du travail sont plus lentes à mettre en place, ce qui peut expliquer le fort pourcentage de chômage de longue durée en Slovénie.

En outre, les services publics pour l'emploi, qui n'existent que depuis dix ans, manquent d'expérience en matière de lutte contre le chômage de longue durée. Je pense que les hommes politiques et les agents de l'administration ne sont pas assez engagés à lutter contre ce chômage : ils n'ont pas conscience que, lorsqu'un programme est lancé, des ressources doivent être affectées à leur évaluation : c'est une leçon à tirer des discussions de ce colloque. De même, nous devrions accorder une grande attention à la formation et à l'évaluation des compétences du personnel employé dans les services publics pour l'emploi. Ces agents des administrations publiques ne devraient pas être formés uniquement dans leurs propres services.

Les Plans d'actions nationaux ont été préparés et sont mis en œuvre en conformité avec les lignes directrices de Luxembourg. Mais une observation que l'on peut faire est que les programmes et les mesures prévus dans ces plans ont été fusionnés à partir d'expériences diverses et ne sont pas assez concentrés sur les programmes spécifiques des Etats.

Mesures et programmes de lutte contre le chômage de longue durée

Différents programmes sont appliqués actuellement. De nombreux services publics pour l'emploi incitent les employeurs à embaucher et ils créent des partenariats avec ces derniers pour tenter de casser le cercle vicieux du chômage de longue durée.

Ce colloque a été très riche en suggestions. Je pense par exemple que nous devrions davantage prendre en considération les besoins des employeurs et relier la politique de l'emploi à la gestion des ressources humaines dans les entreprises autant que possible.

Les pays candidats à l'adhésion tentent également d'individualiser les plans de recherche d'emploi. Des contrats entre les demandeurs d'emploi et les services de l'emploi sont également mis en place. Mais les discussions d'hier ont montré là quel point il était important que les chômeurs, eux-mêmes, soient impliqués

dans la préparation de ces plans, et que les services publics pour l'emploi soient orientés vers le demandeur d'emploi qui doit être considéré comme un client.

Les programmes d'éducation et de formation pour les demandeurs d'emploi essaient de combler le fossé entre la demande et l'offre. De nombreux programmes sont effectués de manière contractuelle : ils sont influencés par des groupes régionaux de développement qui comprennent des employeurs, des syndicats et des administrations locales. Les programmes de travaux publics, dont le nom ne doit pas induire en erreur, sont d'une grande variété ; ils sont une forme moderne de programmes pour les collectivités locales. Ils visent principalement les chômeurs de longue durée.

Les plans nationaux d'actions prévoient en Slovénie d'établir des services spécialisés pour les chômeurs de longue durée. Ces services doivent être sous traités à des experts qui développeront des méthodes particulières pour résoudre le problème de ce chômage de longue durée.

En conclusion je dirai que pour les pays candidats à l'adhésion, il est important de suivre les expériences menées dans les Etats qui ont élaboré des programmes très détaillés. Je pense que la méthode d'évaluation par les pairs est très intéressante. Si j'étais le Ministre de l'Emploi slovène, je demanderais à Bruxelles de participer à ce processus d'évaluation

Le point de vue des partenaires sociaux européens

Madame SILVESTRE
Conseiller à l'UNICE

Au Danemark, la probabilité de trouver un emploi est beaucoup plus important que dans le reste de l'Union Européenne. Dans ce pays, le taux d'emploi est de 80 % alors que la moyenne européenne est de 60 %. Je vois deux raisons à cet état de fait : il est plus facile de trouver du travail au Danemark car les partenaires sociaux sont très impliqués d'une part et d'autre part les politiques mises en œuvre ont développé une approche qualitative.

I. Des partenaires sociaux très impliqués

Au Danemark, une relation très forte existe entre la perception de l'intégration sociale et l'intégration sur le marché du travail. Les individus auront donc tendance à intégrer le marché du travail et à y rester. Dans le même temps, la politique danoise de l'emploi motive les personnes à chercher du travail et facilite leur accès à ce marché. A cette fin une coopération étroite entre les autorités et les partenaires sociaux a été développée.

La politique danoise de l'emploi a évolué depuis la réforme importante de 1994. Depuis cette date, les politiques du marché du travail et de la formation ont été décentralisées. Cette réforme implique la décentralisation de la prise de décision au niveau régional et l'implication accrue des représentants des autorités locales et des partenaires sociaux.

Une évaluation montre que la planification régionale est de très bonne qualité parce que la coopération entre les différents acteurs régionaux est fructueuse.

Les priorités européennes ont été respectées avec une évaluation centrale de la fixation d'objectifs de qualité et l'évaluation régulière des résultats.

Les employeurs sont convaincus que les mesures doivent être développées aux niveaux régional et local car ils ont la capacité et les connaissances nécessaires pour décider des programmes d'activation à mettre en œuvre pour que les chômeurs de longue durée retrouvent du travail.

II. L'approche qualitative

Tous les acteurs ont une responsabilité dans l'utilisation de la main-d'œuvre. Il s'agit avant tout d'une question d'adaptabilité, que la personne soit au chômage ou qu'elle travaille.

Les entreprises doivent assurer une continuité des activités de coopération pour mieux recruter. Au Danemark, les employeurs sont des partenaires intégrés dans la définition des politiques du marché du travail. Les entreprises participent aux politiques en faveur des personnes en voie de marginalisation par rapport au marché du travail. Pour leur permettre de rester productives et compétitives, les employeurs doivent développer, avec le gouvernement et les syndicats, un marché du travail qui inclut tout le monde. Nous devons offrir une opportunité de travail à chacun en fonction de ses capacités.

Au Danemark, des initiatives ont été développées pour que le marché du travail n'oublie personne et intègre le plus d'individus. Par exemple des comités de coordination sociaux au niveau local mènent des politiques concrètes pour développer le marché de l'emploi pour tous. Ils déterminent, avec les employeurs et les syndicats, les actions qui doivent être développées au niveau local pour activer toutes les possibilités de travail.

Du point de vue qualitatif, cela signifie que la politique sur le marché du travail doit être menée en parallèle avec les politiques sociales afin de régler les problèmes sociaux et personnels des gens en difficulté. Ces comités ont permis aux acteurs locaux de développer des initiatives qui ont pour objectif de diminuer le chômage.

Les entreprises doivent lever toutes les barrières qui empêchent l'intégration des personnes les plus faibles dans le marché du travail. Ces entreprises ont signé des accords collectifs avec les partenaires sociaux car elles sont persuadées que l'emploi normal permet de réduire le chômage de longue durée.

Tous les Européens doivent avoir les mêmes chances de trouver un emploi. Les employeurs doivent prendre leurs responsabilités mais cela implique qu'on leur donne l'influence nécessaire afin qu'ils participent à la définition des politiques sociales et d'emploi.

Je tiens à remercier la Présidence française d'avoir organisé ce colloque sur la prévention du chômage de longue durée et l'échange de bonnes pratiques. Même si le niveau du chômage dans les Etats membres diminue, le chômage de longue durée reste problématique.

Lors du sommet de Lisbonne, nous nous sommes donné de nouveaux objectifs et nos responsables politiques doivent commencer à travailler afin de les atteindre. Ce sommet a confirmé le fait que, pour que nous puissions développer une société avec plus d'emplois, avec de meilleurs emplois, une société économiquement dynamique et compétitive, nous avons besoin d'un développement social et de la croissance économique. Ces deux éléments doivent toujours aller de pair.

Même si le sommet de Lisbonne a fixé des objectifs importants, j'estime que les responsables auraient dû être plus ambitieux. Même s'il est important de se fixer des objectifs chiffrés en termes de taux de croissance et de taux d'emploi, il est regrettable qu'il n'y ait pas eu un objectif fixé de réduction du taux de chômage. La CES avait proposé comme objectif que le taux de chômage soit inférieur à 5 % dans l'Union Européenne en 2005.

I. Des politiques ambitieuses pour lutter contre le chômage

Les processus de Luxembourg et de Cardiff contribuent à alléger les contraintes structurelles et à rendre la croissance plus qualitative et plus favorable à l'emploi. Mais nous devons continuer à renforcer les politiques afin de réduire le risque de voir les conflits entre deux âges de politiques saper à nouveau le processus de reprise. Les incertitudes que nous avons par rapport au prix du pétrole, à la chute de l'euro et à la baisse de la confiance des consommateurs, nous donnent matière à réfléchir sur le dosage nécessaire entre les politiques.

Plusieurs politiques doivent agir entre elles afin de lutter contre le chômage :

Une première politique doit mener à la création de plus d'emplois. Nous avons en Europe un problème de quantité.

Une deuxième politique doit porter sur la qualité des emplois créés : ils doivent être durables et non précaires. Il faut également faire attention à la qualité des contrats de travail, au temps de travail, à l'organisation du travail, à son environnement, à la santé et à la sécurité.

L'Europe doit continuer à mener des politiques actives et dynamiques, mais elle doit surtout articuler le préventif avec le curatif.

L'Europe doit relever le défi des nouvelles technologies de l'information et de la communication afin de pouvoir bâtir une société de la connaissance et non une société qui créerait de nouveaux exclus.

L'apprentissage doit être un instrument accessible à tous et à toutes, et à tout moment de la vie.

Il faut créer des emplois dans les secteurs d'avenir et aussi dans l'économie sociale.

L'Europe doit se préparer au défi lié au changement démographique et à son impact sur les systèmes de protection sociale, sur le fonctionnement du marché du travail et sur la formation professionnelle.

Les services publics de l'emploi auront un rôle clé car ils seront confrontés à des défis très importants.

Enfin, le partenariat, à tous les niveaux, sera primordial. Les partenaires sociaux devront assumer leurs responsabilités, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du marché du travail et la re-régulation de ce marché. Je pense que le cas du Danemark est exemplaire. Malheureusement, les employeurs européens, ne sont pas aussi engagés que les employeurs danois, pour que les partenaires sociaux puissent activer réellement leur contribution pour un meilleur fonctionnement du marché du travail.

II. Les lignes directrices

Je désire insister sur les lignes directrices. Elles ont un potentiel qui leur permet d'appliquer toutes ces politiques, mais certains de leurs aspects nous déplaisent, notamment dans l'interprétation qui est faite de la flexibilité. Les organisations syndicales ne sont pas opposées à la flexibilité : elles sont favorables à une flexibilité positive et négociée. Elles sont contre la flexibilité négative, c'est-à-dire, le fait que l'on fasse pression sur les chômeurs pour qu'ils retournent sur le marché du travail par le biais d'éléments dissuasifs dont la réduction de leurs allocations.

La CES considère que les chômeurs doivent bénéficier d'une aide pour survivre et de mesures d'incitation pour pouvoir devenir employables avant d'être employés. Il est important que les chômeurs soient réellement motivés ; il est important que la qualité, la durabilité et la réussite de la transition vers l'emploi soient également réelles.

Nous considérons que la notion d'employabilité, qui constitue un aspect central des lignes directrices, n'est que partiellement développée. S'il est vrai que la sécurité de l'emploi ne peut plus être garantie, il est également vrai que le fait de ne pas être employable ne peut pas être imputé aux individus sans prendre en

considération l'environnement dans lequel ils se trouvent. Nous savons tous qu'autrefois, la sécurité de l'emploi allait de pair avec la sécurité du revenu et la protection sociale. Cela signifie que la sécurité pour les personnes employables doit être partie intégrante de la politique de l'emploi et figurer, à juste titre, dans les lignes directrices de l'emploi.

Pour lutter contre le chômage de longue durée et pour que les insertions soient réussies, il faut que les relations et les activations entre les différents piliers de la stratégie coordonnée pour l'emploi soient beaucoup plus poussées qu'elles ne le sont aujourd'hui. Il faut une plus grande intégration entre les piliers.

Nous devons concentrer nos mesures d'activation au bon moment : nous devons identifier rapidement les besoins des chômeurs, puis mettre en place un plan qui prévoit l'orientation, le conseil, une formation adéquate si nécessaire, une offre d'emploi et un suivi après le retour à l'emploi. Je pense que cette approche préventive doit également concerner les personnes qui ont un emploi à risque. C'est un grand défi pour les services de l'emploi.

Notre réponse doit donc être double.

Nous devons mettre en œuvre des politiques actives du marché du travail pour contribuer à la création de plus d'emplois et pour augmenter la capacité d'adaptation aux conditions changeantes.

Nous devons mettre en place des mesures qui répondent aux besoins spécifiques de chaque personne.

Je considère que les services de l'emploi ont un rôle essentiel à jouer : ils doivent motiver les demandeurs d'emploi, établir une relation de confiance et rester un service de qualité. Ils ont également une responsabilité par rapport à l'identification des possibilités d'emploi au niveau local et à l'amélioration du fonctionnement du marché du travail local. Toutefois, même si le rôle des services publics de l'emploi au niveau décentralisé est important, il faut un équilibre entre les politiques développées au niveau local et les politiques nationales et européennes. Je ne crois pas que l'on puisse régler tous les problèmes à partir du niveau local.

En ce qui concerne le partenariat, j'estime que les partenaires sociaux doivent prendre leurs responsabilités car ils sont les premiers responsables du fonctionnement du marché du travail. Ils doivent également être des partenaires dynamiques des services publics de l'emploi afin de contribuer à la résolution des problèmes. Les employeurs ont des responsabilités spécifiques : ils doivent cesser de stigmatiser les chômeurs de longue durée. Mais il faut régler aussi les problèmes relatifs à la formation en alternance et à la connaissance et à la publication des postes vacants.

Enfin je suis favorable aux échanges de bonnes pratiques quand il s'agit de comparer les politiques menées dans les Etats membres, mais j'y suis opposée lorsqu'il s'agit de transférer directement des politiques dans d'autres pays. Les discussions que nous avons eues ce matin ont prouvé que les conditions de la réussite ou de l'insuccès d'une expérience étaient liées à l'environnement et au contexte institutionnel et social. Nous devons concentrer nos analyses par rapport à ce contexte et non par rapport au contenu des expériences. Je pense qu'il s'agit d'un élément essentiel de la stratégie européenne pour l'emploi. J'estime surtout qu'il faut analyser ces bonnes pratiques pour les transformer en leçons et les transférer au niveau européen pour qu'elles soient intégrées dans la stratégie européenne pour l'emploi et dans les programmes d'actions sociales de la Commission.

Allocutions de clôture

Monsieur LÖNNROTH

Directeur à la direction générale de l'emploi et des affaires sociales
de la Commission Européenne.

Je félicite la Présidence française pour cette conférence qui était nécessaire : le chômage de longue durée est toujours d'actualité. Ce phénomène a fait couler beaucoup d'encre lors des dernières décennies. Les raisons invoquées vont de notre incapacité à réagir aux chocs macro-économiques à l'incapacité de mener des réformes structurelles.

Des comparaisons sont souvent établies entre les modèles sociaux européens et américains : l'un produit un chômage à long terme ; l'autre des "travailleurs pauvres" qui ne bénéficient pas de sécurité sociale. Il est vrai qu'il existe des différences : 5 % de la main-d'œuvre de l'Union Européenne est au chômage depuis plus d'un an, alors que le taux de chômage à long terme est quasiment inexistant aux Etats-Unis. Il est également vrai que les filets de sécurité sociale dans le contexte européen font partie intégrante de l'effort qui vise à créer une qualité de vie professionnelle : ils ont été construits pour permettre aux personnes en difficulté de rechercher un bon emploi sur le marché du travail en fonction de leurs capacités et sans crainte de devoir mendier au coin de la rue. De plus, certains prétendent que la différence entre les taux de chômage aux Etats-Unis et dans l'Union Européenne ne serait pas si importante si tous les prisonniers américains se trouvaient sur le marché du travail.

En Europe, nous pensons que la philosophie qui soutient notre modèle européen est bonne car les filets de sécurité sont construits de façon à ce que le travail paie. La souplesse dans la vie de travail doit être combinée avec la sécurité afin de s'adapter et prendre un nouveau départ.

Cependant, détenir la bonne philosophie n'est pas suffisant. Sa mise en œuvre au travers de programmes d'action et de programmes individualisés sont également cruciaux. L'analyse de l'action des Etats membres, avant l'émergence d'une stratégie européenne, était assez déprimante. Dans beaucoup d'Etats membres, les mesures en matière d'emploi étaient conçues de telle sorte que seuls les chômeurs de longue durée pouvaient bénéficier d'un programme d'insertion professionnelle. En outre, dans certains pays, le personnel des services de l'emploi était obligé par la loi de contrôler l'éligibilité des chômeurs à l'indemnisation et peu de temps était consacré à la prospection des opportunités auprès d'employeurs ou de services qui s'occupaient de la promotion de l'insertion sur le marché du travail.

Le phénomène du chômage de longue durée est tout autant dû à la façon particulière dont sont organisés les services de l'emploi qu'aux conditions macro-économiques. Le combat contre le chômage à long terme est donc étroitement lié aux réformes des services que nous mettons en place et aux attitudes des personnes qui travaillent dans ces institutions.

Bien que la part du chômage à long terme ait été réduite de façon plus importante que le taux de chômage, le taux de chômage à long terme, qui s'élève à 4,2 % en 1999, reste plus élevé qu'au début des années 90. Nous ne devons donc pas faire de l'autosatisfaction ni être aveuglés par nos succès dans la lutte contre le chômage et dans la création de nouveaux emplois. Sans des efforts renforcés, nous ne serons pas capable de saisir l'opportunité qui se présente maintenant. Il est beaucoup plus facile d'identifier les erreurs passées que de fournir des solutions à long terme. Si nous les connaissions, nous ne serions pas ici. Cependant, certains éléments clés ne doivent pas être oubliés : ils nous donneront des indicateurs pour éviter de répéter les erreurs du passé et baliser la voie à suivre dans l'avenir. Ces éléments stratégiques sont les suivants.

Une volonté politique

L'engagement des Chefs d'Etat européens vers le plein emploi lors du sommet de Lisbonne est très important. La volonté de parvenir au plein emploi est avant tout un signal politique : il traduit le fait que nous n'acceptons pas dans l'Union que des citoyens soient laissés sur le bord du chemin, dans le chômage de longue durée et l'exclusion.

Une stratégie préventive

Nous devons poursuivre la stratégie préventive décidée lors du sommet de Luxembourg en 1997. Nous devons agir sur les flux pour que les stocks ne se reforment pas. Cela ne signifie pas qu'il ne faut pas faire de curatif et ne pas s'occuper du stock existant mais cela ne doit pas constituer l'axe essentiel de nos politiques. Par ailleurs, les mesures curatives ne doivent pas dépendre uniquement de Ministères de l'Emploi et de leurs services. Redevenir employable nécessite souvent des interventions globales et diversifiées pour lesquelles d'autres services ont un rôle à jouer.

Une identification précoce

Nous devons développer des outils pour identifier rapidement les personnes à risque afin d'éviter un élitisme et de parvenir à une meilleure efficacité en termes de coût. Nous savons que c'est un sujet controversé. L'identification précoce dépend fortement des aptitudes et des compétences des responsables des services pour l'emploi : il ne s'agit pas d'un problème de statistique ou d'indicateur, mais de formation adaptée. Or nous savons que les services de l'emploi ne consacrent, en moyenne, que 20 minutes par mois à chaque chômeur, ce qui est insuffisant pour espérer identifier rapidement les personnes à risque et délivrer ensuite un bon service.

La modernisation des services publics pour l'emploi

La modernisation des services publics pour l'emploi ne dépend pas que des ressources. Nous devons définir ce qui constitue de bons services pour l'emploi, ce qui va plus loin que l'obligation légale de contrôler l'éligibilité à des allocations chômage et implique la capacité à offrir des services de qualité aux demandeurs d'emploi. Les responsables des services de l'emploi ont récemment adopté une déclaration conjointe sur leur rôle dans la prévention et la réduction du chômage de longue durée. Cette déclaration va dans la direction d'une identification de certains critères de bonne gestion des services : d'une part il faut développer une gestion individualisée des demandeurs d'emploi basée sur des plans d'action personnalisés afin de répondre aux situations de plus en plus complexes du marché du travail ; il est d'autre part important d'évaluer l'efficacité des mesures. Si jusqu'à 40 % de ceux qui ont bénéficié de mesures actives sont à nouveau chômeurs au bout de trois mois, des questions peuvent être posées quant à l'efficacité de ces mesures ". Le combat contre le chômage de longue durée ne peut pas être remplacé par une politique de " tourniquet " qui ne mène qu'à des solutions à court terme.

Le partenariat

L'implication de tous les acteurs, au-delà des services pour l'emploi, est vitale. Les partenaires sociaux, et notamment les syndicats, ont un intérêt dans la prévention du chômage de leurs membres. Les autorités publiques ne sont pas toujours les mieux placées pour fournir une réinsertion durable aux personnes qui risquent de passer dans un chômage de longue durée. L'expérience et la compétence de la société civile et même des associations de chômeurs sont souvent sous utilisées. L'économie sociale a besoin de services et elle peut offrir un nouveau départ pour beaucoup d'individus à risque. Il faut veiller à ce que le développement de telles activités ne crée pas des marchés du travail de seconde zone, assurer des passerelles entre les différents segments du marché de l'emploi.

La décentralisation

La décentralisation va de pair avec des solutions de partenariat et des solutions individualisées. Les réponses aux défis des marchés de l'emploi et aux conditions individuelles se trouvent souvent au niveau local. Dans le cadre des objectifs d'équité sociale fixés au niveau national, un degré suffisant d'autonomie pour les services de l'emploi et pour les autres acteurs dans la conception de mesures appropriées et l'attribution des ressources constitue souvent la meilleure étape vers la réinsertion des personnes en difficulté.

L'intégration des politiques

Les leçons apprises lors des précédentes décennies nous montrent que les objectifs de société visant à assurer les besoins de base des citoyens à travers les bénéfices sociaux ne peuvent pas être distincts des objectifs d'une politique active de l'emploi ou d'une politique du revenu. Il est essentiel que les individus puissent gagner leur vie en travaillant. Les politiques de l'emploi et de la protection sociale doivent être cohérentes entre elles.

Les réforme du travail et de la vie professionnelle

Aucune stratégie de prévention du chômage de longue durée ne peut éviter des réformes plus générales qui touchent à la promotion de l'égalité des chances dans l'accès à l'emploi et dans l'emploi. Cela implique de garantir la santé et la sécurité sur le lieu de travail et la promotion de la qualité de l'emploi afin de maintenir les capacités de travail tout au long de la vie active. Cela implique aussi de le développement des

ressources humaines et l'amélioration de l'organisation du travail dans un sens large. Accorder de l'attention à tous ces aspects aide à prévenir l'apparition du chômage en général et du chômage de longue durée en particulier.

La poursuite de l'action au niveau européen

Tandis que la responsabilité principale dans la lutte contre le chômage de longue durée demeure l'affaire des Etats membres, il est possible d'agir au niveau européen pour aider à la conception d'une approche stratégique. Les Etats membres et la Commission doivent continuer à développer et renforcer la stratégie de l'emploi et poursuivre la lutte contre le chômage de longue durée.

Les lignes directrices pour l'emploi représentent une approche intégrée : le pilier relatif à l'amélioration de la capacité d'insertion professionnelle n'est pas le seul à traiter du chômage de longue durée ; les autres piliers, celui sur l'esprit d'entreprise qui vise à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité, la modernisation de l'organisation du travail, et l'égalité des chances jouent également un rôle, dans un sens plus vaste, dans la prévention du chômage de longue durée.

L'Union Européenne peut soutenir financièrement la prévention contre le chômage grâce au Fonds social européen et à l'initiative communautaire Equal, conçue pour promouvoir l'accès au marché des groupes les plus vulnérables. Au travers d'une analyse préliminaire sur les programmes ESF de l'emploi 2000/2006. Nous avons découvert que sur les 62 milliards d'euros prévus pour cette période, environ 34 milliards seraient consacrés à la promotion de l'employabilité et 11 milliards à la lutte contre l'exclusion sociale.

Dans les lignes directrices pour l'année 2001, nous avons pris l'initiative de renforcer la promotion de la formation tout au long de la vie ; nous avons également renforcé le combat contre la discrimination dans l'accès au marché de l'emploi et le développement de la santé et de la sécurité sur le lieu de travail en tant qu'élément renforçant la qualité de l'emploi. Nous continuons à promouvoir le développement des services publics de l'emploi et avons lancé le développement d'un grand programme sur l'action au niveau local qui fera l'objet d'un autre colloque de la Présidence française à la fin du mois de novembre à Strasbourg.

Au niveau européen, nous analysons et améliorons notre connaissance des raisons, des éléments et des solutions liés au chômage de longue durée. Nos rapports annuels font part de l'avancée de nos recherches et de l'évaluation des performances des Etats membres. Enfin, la Commission a un rôle clé dans la distribution des informations sur les leçons apprises et sur les défis des politiques. Cette conférence est essentielle car elle nous permet tirer les leçons des échecs et des succès des uns et des autres. Elle a été une occasion importante pour fournir les plus récentes solutions contre le chômage de longue durée ; elle a confirmé notre engagement et renforcé notre conviction que des solutions peuvent être trouvées pour remédier à ce problème. Je suis aussi convaincu que nous avons tiré les leçons de nos expériences. Ces expériences, ainsi que les principes stratégiques exposés seront utiles pour parvenir à l'objectif de plein emploi fixé lors du sommet de Lisbonne.

Madame BARBAROUX

Déléguée générale à l'emploi et à la Formation professionnelle, France

La conclusion sera brève parce que le temps nous est compté et que les synthèses de Bernard Brunhes Consultant ont ponctué ce colloque.

J'ai le sentiment que, lors de ce colloque, nous avons tous gommé nos différences. Nous avons rêvé tour à tour, les uns et les autres, d'être Danois pour la qualité du dialogue social et le sens de la responsabilité des employeurs. Nous avons rêvé d'être Finlandais pour rendre introuvable le niveau du chômage structurel. Nous avons rêvé d'être Britannique pour manifester un enthousiasme sans limites pour le *New Deal*. Nous avons rêvé d'être Portugais pour la qualité des progrès réalisés dans le service public de l'emploi et dans le retour à l'emploi durable. Nous avons même rêvé d'être Tchèque pour le chemin parcouru et pour le chemin qu'il reste à parcourir. Nous avons rêvé d'être communautaire pour la rigueur de la méthode et la qualité de l'aiguillon et de la cohérence qui est donnée à ces efforts vers la convergence. Nous avons rêvé d'être syndicalistes pour devenir partenaires et négociers de beaux accords.

Enfin, j'espère que nous vous avons donné envie d'être un peu Français pour notre capacité de réforme, la rapidité de notre retournement conjoncturel et la capacité de choisir des voies parfois un peu différentes mais qui peuvent aussi aboutir à des résultats convaincants. Enfin, et ceci est un clin d'œil franco-français, pour notre capacité à nous approprier les débats et les échanges de bonnes pratiques sur la question du chômage de longue durée, du retour à l'emploi et de l'évolution des systèmes des services publics de l'emploi. En effet, depuis 7 mois, il ne se passe pas un jour sans que toute la presse parle de la réforme de l'assurance-chômage en France.

Nous avons appris à apprendre, à nous écouter et des visions communes se construisent petit à petit.

En ce qui me concerne, je tire trois enseignements de ce colloque.

Il n'existe pas de bonnes pratiques à comparer s'il n'y a pas eu une volonté politique au préalable de créer de l'innovation, d'apporter du changement et de construire un projet collectif. Et à cet égard je noterai que tous les orateurs se sont référés au processus de Luxembourg et à Lisbonne et j'espère que lors de prochains colloques, on se référera aussi à Nice et à l'agenda social.

Même si nous nous sommes efforcés de gommer nos différences, nous ne devons pas niveler nos ambitions. Nous devons tous penser qu'il nous reste encore beaucoup de chemin à parcourir dans la stratégie pour l'emploi ; nous devons l'accomplir avec une haute vision de ce que nous voulons faire du modèle européen. La voie nous a été tracée à Lisbonne et je crois que nous travaillons tous dans le même sens. Des sujets qui ont été évoqués ces deux jours méritent approfondissements : la qualité de l'emploi durable est un sujet qui mérite d'être encore débattu; la responsabilité partagée sur l'employabilité est également une question qui ne doit pas être oubliée.

Nous sommes dans une situation paradoxale durable car nous devons affronter quelques grands problèmes qui ne sont pas encore réglés : la lutte acharnée contre l'exclusion car c'est l'essence même du modèle social européen que de construire une autre façon de partager les fruits de la croissance ; nous devons faire face à des difficultés de recrutement et à des goulots d'étranglement et nous avons dans certains de nos pays cet "insupportable paradoxe" de la coexistence d'un chômage encore élevé et de difficultés de recrutement. La question des travailleurs âgés demeure un problème dans plusieurs de nos pays et nous devons nous y attaquer sans tarder: il faut rompre ce pacte implicite qui fait que chacun partait plus tôt au lieu d'entretenir les compétences dans la durée et en la matière les entreprises comme les salariés ont du chemin à faire. Il faut enfin gagner le défi de la formation tout au long de la vie dont nous parlons beaucoup, dont nous commençons à voir les contours mais dont nous avons besoin de concrétiser les réalisations et je vous invite à participer au séminaire que nous organisons en collaboration avec la Commission européenne sur ce sujet les 4 et 5 décembre prochain à Biarritz.

Je vous remercie de votre présence.

**LA PREVENTION DU CHOMAGE
DE LONGUE DUREE:
ECHANGE DE BONNES PRATIQUES**

Colloque organisé dans le cadre de la Présidence Française
de l'Union Européenne
Lille, 6-7 novembre 2000

Note de problématique

TABLE DES MATIERES



1. Articuler le préventif et le curatif
 - 1.1 Le démarrage de la phase d'activation
 - 1.2 Le profilage : identification précoce des personnes à risque ou identification des besoins de chaque chômeur ?
 - 1.3 L'équilibre entre l'approche préventive et l'approche curative
2. comment concilier aide, confiance et contrainte ?
 - 2.1 La mobilisation des demandeurs d'emploi
 - 2.2 La question des sanctions
3. Les conditions d'un service efficace et de qualité
 - 3.1 L'évolution des compétences des agents des SPE
 - 3.2 Retour a l'emploi durable ou précaire ?
 - 3.3 L'importance d'une action sur l'offre d'emploi et de formation

A l'invitation des lignes directrices pour l'emploi 1 et 2 « Amélioration de la capacité d'insertion professionnelle des jeunes et des adultes »¹, les Etats membres de l'Union européenne ont mis en place des programmes visant à réduire de façon significative le nombre de jeunes et de personnes adultes qui deviennent chômeurs de longue durée.

Cette note vise à discuter les problèmes clés auxquels les Etats membres ont été confrontés lorsqu'ils ont mis en œuvre cette approche préventive du chômage de longue durée, notamment ceux qui sont liés à la façon dont ils ont dû adapter et moderniser leur service public de l'emploi (SPE) pour que celui-ci puisse concourir efficacement à cette stratégie de prévention.

Articuler le préventif et le curatif

L'articulation entre le traitement préventif et le traitement curatif du chômage de longue durée a été au centre de nombreux échanges d'expériences et de bonnes pratiques au cours des dernières années. Trois questions principales ressortent de ces échanges :

1.1 Le démarrage de la phase d'activation

Même si les lignes directrices se réfèrent à un délai maximum, beaucoup d'Etats membres ont, dans un premier temps, retenu les échéances de 6 mois pour les jeunes et de 12 mois pour les adultes pour faire démarrer leurs programmes de prévention. Certains toutefois ont réduit le délai qui sépare l'inscription dans le SPE du démarrage de la phase active de "nouveau départ". Par exemple, la Finlande a ramené ce délai à 5 mois.

L'amélioration récente de la situation de l'emploi en Europe peut conduire à s'interroger sur la pertinence de ces échéances de 6 mois et d'un an.

Certes, il est irréaliste et inefficace de penser que tous les chômeurs vont pouvoir bénéficier d'un soutien personnalisé, immédiatement après leur entrée en chômage. *Irréaliste* parce que les effectifs du service public de l'emploi (SPE) sont insuffisants pour offrir ce type de service à tous les chômeurs. *Inefficace* parce que, dans une période de basse conjoncture où les offres d'emploi sont en nombre insuffisant, une fraction importante des chômeurs est simplement en position d'attente d'une offre d'emploi, sans pour autant que sa situation nécessite une action spécifique de soutien. Dans ces conditions, il paraît donc rationnel de ne faire démarrer la phase d'activation et de soutien qu'au bout d'un certain délai.

La question est de savoir si, dans une conjoncture où les offres d'emploi deviennent plus nombreuses (et, par voie de conséquence, où la longueur de la file d'attente diminue), ce délai ne doit pas être raccourci. En effet, l'identification de ceux qui sont exposés au risque de chômage de longue durée s'opère plus rapidement.

D'autres arguments peuvent cependant être avancés en sens inverse. Il n'est pas sûr tout d'abord que les demandeurs d'emploi qui nécessitent un soutien pour retrouver un emploi se trouvent tous immédiatement dans des dispositions psychologiques propices. Il faut souvent un certain temps à un chômeur, avant que d'admettre qu'il ou elle ne retrouvera pas un emploi analogue à celui qu'il vient de perdre et qu'il lui faut donc entreprendre un effort pour actualiser et améliorer ses compétences.

¹ Selon les lignes directrices pour l'emploi en 2000, ces dispositifs doivent:

- offrir un nouveau départ à tout jeune chômeur avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle, en vue d'assurer son intégration effective dans le marché du travail;
- offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle, en vue d'assurer leur intégration effective dans le marché du travail.

Ces mesures préventives et d'insertion doivent être combinées avec des mesures de réinsertion des chômeurs de longue durée.

Certains peuvent ajouter, par ailleurs, qu'il n'est pas sain que la collectivité intervienne de façon intempestive et qu'il est préférable de laisser aussi longtemps que possible aux chômeurs la responsabilité de leurs actions de recherche d'emploi.

Les réflexions développées autour du concept d'employabilité² dans le cadre du réseau recherche de l'Observatoire Européen de l'Emploi peuvent aider à y voir plus clair sur ce point. On y définit une "*employabilité interactive*", comme étant la capacité relative d'un individu à obtenir un emploi "faisant sens" compte tenu de l'interaction entre ses caractéristiques personnelles et le marché du travail³. L'argument énoncé ci-dessus concernant la psychologie du chômeur renvoie à la *composante individuelle de l'employabilité* ("actualiser et améliorer ses compétences") alors que l'argument relatif à l'état du marché du travail renvoie à l'autre terme de l'interaction.

L'un des enjeux pour la conception de l'approche préventive, au-delà de la question de la date de démarrage de la phase d'activation, serait alors de *concilier les diverses composantes de l'employabilité*. L'objectif de la discussion devra être d'illustrer les divers facteurs qui déterminent la conception et la mise en oeuvre de l'approche préventive, à partir des orientations communes données par les Lignes directrices et de la diversité des situations nationales.

1.2 Le profilage: identification précoce des personnes à risque ou identification des besoins de chaque chômeur ?

Cette nouvelle situation du marché du travail relance également d'autres débats, en particulier celui de l'identification précoce des demandeurs d'emploi qui courent le risque de devenir chômeurs de longue durée⁴ (« méthode de *profiling* »). En intervenant plus tôt auprès de publics ciblés, les SPE des pays ayant mis en place ces mesures veulent contribuer à empêcher la constitution d'un noyau dur de chômeurs de longue durée, tout en limitant le coût de leur intervention.

² *Employability: Concepts and policies, Employment Observatory, Research Network, Report 1998*

³ La définition originale en anglais est la suivante: "The relative capacity of an individual to achieve meaningful employment given the interaction between his/her personal characteristics and the labour market".

⁴ Cf Document de travail des services de la Commission « Le modèle des SPE en soutien à la lutte contre le chômage de longue durée », 22 juin 2000. Une étude sur ce sujet, commanditée par la Commission européenne (DG EMPL), est en cours (*Early Identification of High Risk Unemployed*). L'objectif est d'évaluer la faisabilité d'une identification précoce des personnes à risque et d'identifier les approches les plus intéressantes du point de vue coût-efficacité. Elle couvre tous les Etats membres et le rapport final est attendu pour Mars 2001.

Deux expériences différentes : les Etats Unis et les Pays-Bas

Ces deux pays ont conçu des modèles statistiques permettant d'identifier dès l'inscription au chômage les chômeurs présentant le plus de risque de chômage de longue durée. Mais les variables explicatives sont différentes, les manières de faire aussi.

Aux Etats Unis, le modèle statistique utilisé évalue les probabilités d'emploi, il est donc basé à la fois sur des critères liés à la qualification du demandeur d'emploi et sur les caractéristiques du marché du travail local. Les chômeurs identifiés comme susceptibles de rester plus de 6 mois au chômage sont ceux dont les qualifications ne sont pas en adéquation avec les besoins locaux de main d'œuvre : environ 1/3 d'entre eux seront orientés vers des parcours actifs de retour à l'emploi. Pour que ce système fonctionne, le SPE doit être en permanence au clair sur les caractéristiques du marché du travail local.

Aux Pays-Bas, les critères utilisés sont de nature socio-démographique (âge, sexe, origine ethnique, niveau scolaire, expérience professionnelle) et le modèle se fonde sur un principe : les chances de trouver un travail sont d'autant plus fortes que la durée du chômage est courte. Les chômeurs qui, d'après l'analyse statistique, ont un haut risque de chômage de longue durée sont orientés vers des parcours actifs de retour à l'emploi (aide individualisée). Aujourd'hui les Pays-Bas s'interrogent sur le maintien du critère « origine ethnique » et sur le moyen de mieux prendre en compte les caractéristiques du marché du travail.

Source : ANPE, Les premiers entretiens de l'emploi – atelier 1 : "La prévention du chômage de longue durée : quels outils de détection ?", mars 2000

Le débat est sensible et la plupart des SPE européens semblent réticents à l'idée *d'identifier les chômeurs* présentant le plus grand risque de chômage de longue durée. Les SPE formulent deux risques majeurs : d'une part, le risque de mettre en oeuvre des mesures renforcées en direction de personnes qui n'en ont pas besoin (avant un an de chômage, la majorité des chômeurs trouvent un emploi), d'autre part le risque *a contrario* que les personnes exclues ne bénéficient d'aucune aide.

Au delà des aspects idéologiques, le développement de ce type de méthode se heurte à des difficultés techniques de mise en oeuvre, qui tiennent principalement aux difficultés de définition de critères de sélection pertinents.

Par ailleurs, on peut se poser la question de l'impact sur les demandeurs d'emploi d'une telle mesure de sélection. La vivent-ils comme un facteur de motivation, lorsqu'ils réalisent que le SPE va concentrer ses efforts sur leur propre recherche d'emploi, ou au contraire de démotivation, dès lors que le chômeur est répertorié dans une catégorie difficile, « à risque » ? Les critères de sélection doivent-ils être transparents et connus des demandeurs d'emploi ? Comment ceux qui en sont exclus perçoivent-ils cette mesure de « discrimination positive » ?

En revanche, *l'identification précoce des besoins des demandeurs d'emploi* semble une approche plus prometteuse. Il s'agit alors d'effectuer, aussi tôt que possible, un diagnostic de la situation du demandeur d'emploi vis-à-vis du marché du travail. Ce diagnostic permet d'orienter le plus tôt possible le demandeur d'emploi vers des mesures actives. En particulier, il peut mettre en évidence le risque d'inadéquation entre qualification offerte et demande du marché du travail et conduire à prescrire des actions de formation. Certains pays ont déjà expérimenté de telles méthodes. En Finlande et au Royaume Uni, par exemple, un diagnostic complet est effectué tout de suite après l'inscription.

Dans quelle mesure les entretiens effectués lors de l'inscription peuvent-ils permettre aux agents du SPE d'apprécier la situation du demandeur d'emploi au regard des risques de chômage de longue durée ? Quel est le meilleur moment pour conduire ces entretiens d'orientation un peu plus tard ?

1.3 L'équilibre entre l'approche préventive et l'approche curative

Plus globalement, enfin, c'est l'orientation prioritairement « préventive » des programmes qui peut être discutée dans un contexte de retour de la croissance et de baisse du chômage.

L'une des nouveautés de l'approche préventive, telle qu'elle a été prônée par la stratégie européenne pour l'emploi, a été d'amener à sortir des programmes de masse et de mettre l'accent sur l'employabilité des chômeurs, et donc sur l'intervention individualisée. Cette orientation était aussi inspirée, dans la logique des "bonnes pratiques", par les résultats des pays ayant déjà adopté une approche préventive. L'un des acquis est sans doute de voir cette approche individualisée s'appliquer aussi aux dispositifs curatifs.

Mais, si l'on considère que le retour de la croissance va permettre aux demandeurs d'emploi les plus employables de retrouver une activité plus facilement et plus rapidement, la problématique que vont rencontrer les différents pays européens risque plutôt d'être celle de la résorption d'un noyau dur de chômeurs de longue durée, ayant une employabilité plus faible. Si l'on souhaite que la croissance ne « laisse personne sur le bord du chemin », ne faut-il pas alors donner aux programmes de lutte contre le chômage une approche plus curative, ciblée aussi sur les personnes qui se trouvent déjà en chômage de longue durée ? Cette approche semble d'autant plus se justifier qu'il serait paradoxal que le maintien d'un noyau dur de chômeurs de longue durée soit concomitant aux difficultés des entreprises à recruter. Sans opposer ces deux approches, et dans l'esprit des lignes directrices, ne faut-il pas trouver un nouvel équilibre permettant aux programmes de mieux combiner le préventif et le curatif ?

Certains pays, comme la France, ont intégré d'emblée une dimension curative à leur programme « Nouveau Départ ». Les performances du programme français sont d'ailleurs meilleures sur les aspects curatifs que préventifs, les agents du SPE étant attachés à ne pas laisser tomber les demandeurs d'emploi au chômage depuis le plus longtemps.

Dans ce contexte, comment les Etats membres envisagent-ils d'agir sur le « stock » de chômeurs de longue durée ? Quel type d'inflexion conviendrait-il d'apporter au contenu des programmes d'activation, si un équilibre nouveau entre préventif et curatif doit s'instaurer.

comment concilier aide, confiance et contrainte ?

2.1 La mobilisation des demandeurs d'emploi

Les programmes de prévention du chômage de longue durée sont fondés sur un accompagnement individualisé. Cet accompagnement peut prendre des formes diverses : entretiens réguliers de suivi et de contrôle des démarches de recherche d'emploi, élaboration de contrats liant le demandeur d'emploi et le SPE et définissant des droits et des obligations réciproques, mise en place de plans individualisés de recherche d'emploi. Dans tous les programmes d'activation, l'enjeu est bien d'associer l'aide à la contrainte tout en conservant la confiance des intéressés. Or le constat souvent effectué est que le demandeur d'emploi est rarement demandeur d'une démarche d'accompagnement qui l'engage pour une période longue⁵.

On n'abordera pas ici la question générale des liens entre le mode d'indemnisation du chômage et les motivations des chômeurs dans leur recherche d'emploi, mais on centrera la réflexion sur le déroulement de la phase d'activation. La question cruciale est alors la suivante: *comment transformer cet accompagnement un peu forcé au départ en une démarche mobilisatrice pour le demandeur d'emploi*? Existe-t-il des méthodes qui se révèlent plus aptes à motiver les demandeurs d'emploi et donc plus efficaces dans le processus de recherche d'emploi et/ou de développement des compétences? Quelle appréciation peut-on porter, par exemple, à cet égard sur la méthode des *Jobs Group* expérimentée en Finlande ?

La réussite de l'accompagnement individualisé repose probablement d'abord sur la qualité de la relation établie, lors des entretiens, entre les agents des SPE et les demandeurs d'emploi. Or, de ce point de vue, si la qualité de cette relation dépend de l'investissement en temps, les estimations faites par les SPE européens ne sont-elles pas inquiétantes⁶ ?

Quelle est la durée moyenne des entretiens ? Leur fréquence ? Leur contenu ? Faut-il privilégier une approche systématique, avec des entretiens courts et réguliers ou, au contraire, une approche plus flexible selon les besoins des demandeurs d'emploi, avec des entretiens plus irréguliers mais plus approfondis ?

⁵ Cf. l'étude de Dan Finn et Martin Blackmore – Université de Portsmouth – sur « L'activation : point de vue des clients et du personnel de terrain » effectuée pour l'OCDE et présentée à Prague les 3 et 4 juillet 2000.

⁶ Selon ces estimations, sur la base européenne moyenne d'un agent du SPE pour 155 demandeurs d'emploi, un agent du SPE aurait 20 minutes par mois à consacrer à un demandeur d'emploi. Ce temps comptabilise l'ensemble des actions et pas uniquement le contact direct. Mais de grandes disparités existent entre les pays européens, puisque en Italie, un agent du SPE doit prendre en compte 10 fois plus de chômeurs que son homologue suédois.

Ces entretiens sont-ils conçus comme des temps de contrôle, visant à obliger le demandeur d'emploi à se manifester, ou comme des entretiens d'écoute et d'orientation ?

Quelques données sur la prise en charge des demandeurs d'emploi par les SPE :

Au Royaume Uni, des entretiens personnels sont obligatoires à la 1^{ère}, à la 13^{ème} et à la 26^{ème} semaine, puis aux 12^{ème} et 18^{ème} mois. A ces entretiens s'ajoutent tous les quinze jours un rendez-vous de « pointage ». En Finlande, des entretiens approfondis intensifs ont lieu les 5^{ème}, 11^{ème}, 17^{ème}, 23^{ème}, 47^{ème} mois. En France, un entretien à visée diagnostique se tient dans le 6^{ème} mois de chômage pour les jeunes, dans le 12^{ème} mois pour les adultes. Ensuite dans le cadre du programme d'appui à l'emploi, des entretiens ont lieu tous les deux mois.

2.2 La question des sanctions

Certains pays, comme le Royaume-Uni, ont conçu des démarches plus exigeantes, où le demandeur d'emploi s'engage à effectuer un certain nombre d'actions (recherche d'emploi, participation à des formations, participation à des stages de réinsertion...). Le non respect de ces engagements peut conduire à la suspension, voire à l'interruption de l'indemnisation. Ces situations soulèvent plusieurs questions :

Dans quelle mesure *le demandeur d'emploi est-il impliqué* dans la définition et le choix des actions qu'il s'engage à effectuer ? La qualité de l'information, de l'orientation et donc des entretiens entre le demandeur d'emploi et les agents du SPE est-elle suffisante pour permettre aux demandeurs d'emploi d'être véritablement partie prenante ?

Quelles sont *les méthodes mises en œuvre pour s'assurer que les engagements du demandeur d'emploi sont tenus*, en particulier sur les aspects de recherche d'emploi ? Comment ne pas tomber dans le piège de « l'activisme » où le demandeur d'emploi est poussé à postuler à des offres qui ne correspondent pas à ses attentes ? De même, à qui incombe la charge de la preuve, est-ce au demandeur d'emploi de fournir des preuves de sa recherche ou bien au SPE d'apporter la preuve que celui-ci n'a pas été suffisamment actif dans sa recherche d'emploi ?

Lorsqu'existe un lien entre indemnisation et plan de recherche d'emploi, *qui décide de l'application de la sanction* en cas de non respect des engagements ? Cette décision est-elle laissée à l'appréciation de l'agent du SPE en contact régulier avec le demandeur d'emploi, ou bien une commission spécifique instituée au sein du SPE est-elle mise en place à cet effet ? Si oui, une telle instance permet-elle une application plus homogène des sanctions ?

Les agents qui sont en contact direct avec les demandeurs d'emploi peuvent-ils se retrouver en position délicate, s'ils doivent intervenir à la fois sur des aspects d'assistance et de répression.

Les conditions d'un service efficace et de qualité

Le nouveau contexte économique, plus riche en créations d'emplois, relance le débat sur les conditions à réunir par les SPE pour obtenir une insertion durable dans l'emploi. Ces conditions concernent aussi bien l'adaptation des agents du SPE à la mise en œuvre d'une démarche d'accompagnement individualisé que la qualité des emplois proposés par le SPE ainsi que sa capacité à jouer pleinement son rôle de mise en relation des offres et des demandes d'emploi.

3.1 L'évolution des compétences des agents des SPE

Le rôle des agents des SPE dans les démarches d'accompagnement individualisé est central. Dans le cadre de ces programmes, ceux-ci sont conduits à développer de nouvelles approches : écoute sociale et psychologique approfondie des demandeurs d'emploi, gestion d'un réseau de partenaires, contrôle plus ou moins intensif des démarches des demandeurs d'emploi...

Pour beaucoup d'agents des SPE, ces nouvelles approches obligent à une véritable *mutation professionnelle*. Pour atteindre les objectifs quantitatifs fixés dans les PNAE, cette évolution des missions des agents des SPE a parfois été brutale.

Comment les différents SPE ont-ils vécu cette évolution ? En particulier:

Quelles formations des personnels ont été mises en place ? Quelles démarches d'adaptation des compétences ?

Les équipes des SPE en charge de ces programmes sont-elles des équipes dédiées ou l'ensemble des agents des SPE, dans le cadre d'une polycompétence, doivent-ils être en mesure de conduire des démarches d'accompagnement individualisé ?

Les SPE ont-ils délégué à des organismes extérieurs l'accompagnement individualisé de certaines catégories de chômeurs ? Quels enseignements en tirent-ils ?

Parce qu'il faut être motivé pour être motivant, quelles actions ont été mises en place pour mobiliser particulièrement les agents des SPE sur les mesures d'accompagnement individualisé ? En particulier, d'autres critères que les aspects quantitatifs définis dans les PNAE peuvent-ils être utilisés pour mobiliser les agents des SPE ?

3.2 Retour à l'emploi durable ou précaire ?

En période de fort chômage et de contexte économique déprimé, les mesures de lutte contre le chômage de longue durée ont d'abord été orientées vers des objectifs quantitatifs. Des résultats encourageants ont été obtenus. C'est le cas en France, où l'on a évalué qu'un demandeur d'emploi avait 25% de chances en plus de retrouver un emploi ou d'accéder à une formation s'il avait participé à un programme de prévention du chômage de longue durée.

Mais ces mesures ont aussi montré leurs limites. Si l'on constate qu'un grand nombre de chômeurs trouvent un emploi en peu de temps (en 1999, 50% des demandeurs d'emploi en Suède et 60% au Royaume Uni étaient sortis du chômage dans les trois premiers mois), d'un autre côté, les SPE rapportent que généralement 30% des demandeurs d'emploi sortis du chômage se réinscrivent dans les 6 mois (en Finlande, 45% des participants à des programmes actifs se retrouvent au chômage 3 mois plus tard). Ce phénomène s'explique soit parce que la mesure active à laquelle ils avaient participé n'a pas débouché sur un emploi stable, soit parce que l'emploi qu'ils ont trouvé ne leur convenait pas.

On voit ainsi se dessiner, parmi les différents SPE européens, deux approches. La première est celle de l'offre maximale visant à privilégier le maintien du contact avec le marché du travail. On fait au demandeur d'emploi plusieurs propositions – le SPE sélectionne entre 5 et 8 candidats par offre d'emploi au Royaume Uni, entre 5 et 10 en Suède pour une moyenne européenne de 3 à 4 -, qui ne sont pas nécessairement adaptées à son profil, mais qui permettent à celui-ci d'être mis en situation dynamique et active de recherche d'emploi. Une seconde approche recherche une offre plus ciblée et qualitative : on propose au demandeur d'emploi moins d'offres d'emploi mais des offres plus adaptées à son profil, avec le risque d'un temps d'inactivité plus long mais avec celui de retour au chômage plus faible.

3.3 L'importance d'une action sur l'offre d'emploi et de formation

À l'appel des lignes directrices 1 et 2 de la stratégie européenne pour l'emploi, les moyens humains des SPE se sont fortement mobilisés sur les programmes de prévention du chômage de longue durée. Ces programmes sont pour certains très fortement orientés sur la demande d'emploi. Pour d'autres, ils combinent à la fois une action sur la demande d'emplois avec une action soutenue sur l'offre d'emplois et de formation.

Dans le cadre du "contrat", implicite ou explicite, passé entre le demandeur d'emploi et le SPE, le SPE doit aussi faire preuve de professionnalisme et s'engager à offrir des services de qualité. En particulier, le SPE doit proposer aux chômeurs une offre d'emplois et de formation suffisamment diversifiée. C'est à cette condition que le contrat pourra être équilibré et non pas vécu par les demandeurs d'emploi comme un marché de dupes.

En réalité, *une action soutenue sur l'offre d'emploi et de formation semble indispensable*, et ce pour plusieurs raisons :

Parce que le SPE doit être en mesure de proposer des offres d'emploi diversifiées et, pour ce faire, de pouvoir drainer une proportion suffisante des offres d'emploi. En France comme au Royaume Uni, par exemple, on estime que 30% seulement des offres d'emploi sont communiquées aux SPE.

Parce que les postes offerts, même lorsqu'ils ne sont pas à durée indéterminée, doivent être néanmoins de qualité, de manière à offrir aux demandeurs d'emploi, même de manière temporaire, des opportunités d'activité qui puissent les maintenir proches de la réalité du monde du travail.

Parce que des propositions adaptées et diversifiées en matière de formation permettent aux demandeurs d'emploi d'adapter, de valoriser, de compléter leurs compétences et ainsi jouent pleinement le rôle d'un « sas de transition » vers l'emploi.

Aidés par les moyens informatiques modernes pour mettre en relation offres et demandes d'emploi, les SPE doivent désormais offrir des mises à jour régulières des vacances de postes, ainsi qu'une composition des offres d'emploi adaptée au profil de chaque chômeur. Cela nécessite *un investissement important en direction des employeurs* pour que ceux-ci considèrent le SPE comme un agent compétent en matière de mise en relation des offres et des demandes d'emploi.

Plus globalement, le seul moyen de créer un nombre suffisant d'opportunités d'emplois pour les chômeurs est d'impliquer le secteur privé. Les employeurs doivent pouvoir fournir une formation en entreprise, des expériences professionnelles, des emplois qualifiés et « qualifiants », même si ceux-ci sont temporaires.

Comment les SPE se mobilisent-ils pour attirer des offres d'emploi de qualité ? Quel équilibre trouver entre offres d'emploi et mise au point des mesures d'activation ?

Quels types de relation entretiennent-ils avec les entreprises pour les fidéliser ? Comment prennent-ils en charge certains aspects des problèmes auxquels sont confrontées les entreprises (par exemple, la difficulté actuelle à trouver des candidats) ? Offrent-ils aux employeurs des prestations adaptées, comme par exemple la pré-sélection de candidats ?

Au niveau local, quels partenariats avec les collectivités territoriales et les autres acteurs présents au plan local - notamment l'économie sociale, le tiers secteur - peuvent-ils être développés pour accroître l'offre d'insertion des chômeurs de longue durée, qu'il s'agisse de l'offre d'emploi, de formation ou d'autres types de mesures d'activation ?

LA PREVENTION DU CHOMAGE DE LONGUE DUREE: ECHANGE DE BONNES PRATIQUES

Colloque organisé dans le cadre de la
Présidence Française de l'Union Européenne
Lille, 6-7 novembre 2000

4^{ème} Session

Evaluation des bonnes pratiques en matière de politique active du marché du travail : bilan et perspectives

LE CHEMIN PARCOURU

En 1999, dix évaluations par les pairs ont été organisées pour étudier les bonnes pratiques en matière de politique active du marché du travail.

Le programme d'évaluation par les pairs poursuit **3 principaux objectifs** :

Identifier, évaluer, disséminer la mise en œuvre des bonnes pratiques
Encourager le transfert des politiques ou des initiatives de réforme qui sont efficaces dans leur contexte original
Illustrer la manière dont les lignes directrices pour l'emploi se traduisent en actions politiques concrètes.

Il s'agit ainsi de **promouvoir au niveau européen un processus d'apprentissage mutuel** à travers l'évaluation des politiques mises en œuvre par les Etats Membres. Au delà de ces échanges, le but est bien de déterminer si et comment ces politiques originales peuvent être mises en œuvre dans d'autres Etats membres.

Ces évaluations sont conduites selon un **protocole méthodologique précis**. Les points clés de cette démarche sont les suivants :

Les bonnes pratiques sont sélectionnées selon trois principaux critères : disponibilité des résultats d'évaluation, volonté et/ou capacité des pays sources à fournir des éléments, intérêt manifesté par les pays pairs

Les évaluations par les pairs sont effectuées par des équipes composées de représentants des gouvernements désignés par les Etats Membres, d'experts indépendants et de fonctionnaires de la Commission.

Les experts des pays hôtes présentent un document évaluant de manière approfondie la bonne pratique étudiée, les représentants gouvernementaux rédigent leur propre document. Les experts indépendants des pays pairs réagissent à ces présentations, et en particulier indiquent la pertinence de la bonne pratique étudiée pour leurs pays respectifs. Les représentants gouvernementaux des pays pairs peuvent également fournir une contribution.

Les démarches d'évaluation peuvent inclure une visite sur le terrain, leur permettant de recueillir l'avis de personnes impliquées dans la mise en œuvre. Cette pratique n'est pas généralisée.

De l'avis des pays participants (hôtes et pairs), **ces évaluations sont l'occasion d'échanges riches et constructifs**, tant sur le fond des expériences présentées que sur les démarches d'évaluation adoptées par les pays hôtes.

Au delà de ces enseignements, les pays participants insistent sur l'intérêt pour eux de se constituer, à travers ces échanges de bonnes pratiques, **des réseaux informels de professionnels** travaillant sur les mêmes problématiques dans différents pays européens.

Aujourd'hui, cependant, le développement réel de cette démarche suppose qu'une étape supplémentaire soit franchie.

LES SUJETS DE DEBAT AUJOURD'HUI

Ce développement passera bien sûr par **une diffusion plus large**, une vulgarisation de la démarche.

Pour aller dans ce sens, la Commission et les pays membres proposent que les documents qui ont été élaborés par les pays pairs, comme par les pays hôtes, soient largement diffusés, en particulier par le biais d'Internet. Les experts pourraient être amenés, dans ce cadre, à remanier leurs textes originaux pour les rendre plus accessibles.

D'autre part, pour que cette démarche gagne en légitimité, il faut qu'elle soit suivie d'effets, il faut qu'elle ait une influence sur le cours des choses. En particulier, la Commission pourrait intégrer de manière plus systématique les enseignements des évaluations par les pairs dans le cadre de l'élaboration des rapports conjoints sur l'emploi.

Cependant, au delà de ces aspects, deux points principaux doivent être travaillés : la fiabilité et la transposabilité.

2.1 rendre les évaluations plus fiables

L'évaluation par les pairs est conçue comme une évaluation critique, conduite par des experts indépendants, sur « la base d'un travail scientifique, technique, intellectuel ». En ce sens, cette démarche est proche du processus d'évaluation de la qualité. Elle repose à la fois sur des éléments quantitatifs et qualitatifs.

Promouvoir une évaluation plus contradictoire...

L'ensemble des pays participants a apprécié la présence d'**experts indépendants** qui ont permis, par leurs travaux, de rendre les débats plus objectifs et plus francs. Pour autant, la tentation reste grande pour les pays hôtes de promouvoir leur propres politiques, même si, comme le rappelle à plusieurs reprises la Commission, cette évaluation ne doit pas être considérée comme un « concours de beauté ».

On peut alors s'étonner que la méthodologie générale n'oblige pas davantage les pays hôtes à recueillir des avis critiques et contradictoires, en particulier en **intégrant plus largement et plus systématiquement les évaluations de terrain**, c'est-à-dire l'appréciation portée par ceux qui mettent en œuvre ces politiques. C'est bien souvent à leur niveau que les évaluations s'affinent qualitativement.

Cependant, le développement souhaité par la Commission européenne d'une **évaluation conjointe** de deux politiques similaires dans deux Etats Membres va dans le sens d'un débat plus contradictoire.

... qui prend appui sur des indicateurs rigoureux

Pour conduire ces évaluations, en particulier les évaluations ex post, les pays hôtes doivent être en mesure de fournir des données suffisamment étayées (indicateurs). Or, bien souvent, ils ne sont pas en mesure de le faire. Parfois, parce que ces données ne sont pas encore disponibles, mais parfois aussi parce qu'elles ne le seront pas du tout. L'exemple des évaluations conduites à partir des suivis de cohortes est à ce titre intéressant. Si le SPE français a pu la mettre en place (techniquement et financièrement) pour évaluer plus finement l'impact des mesures « Nouveau Départ » sur le chômage de longue durée, d'autres SPE n'en ont pas les moyens.

Les SPE⁷ ont mis en évidence la complexité inhérente à la définition et à l'alimentation des **indicateurs de performance** :

La définition d'un indicateur ne saurait être suffisante pour permettre l'évaluation. C'est la définition d'une **référence**, d'une norme qui permet la mesure des écarts et l'évaluation de l'atteinte des objectifs. Or ces références, ces normes se sauraient être les mêmes pour tous les pays, les situations locales de l'emploi, les moyens des SPE n'étant pas les mêmes partout.

⁷ « Le modèle des SPE en soutien à la lutte contre le chômage de longue durée » – Document de travail des services de la Commission – 22 juin 2000

Plus généralement, un indicateur doit être précis et porter sur un champ de politique bien circonscrit. L'évaluation de l'atteinte d'un objectif ne prend son sens que si **l'objectif fixé est réaliste**. Fixer comme objectif de proposer un emploi stable à toute personne avant qu'elle n'ait atteint le 6^{ème} ou 12^{ème} mois de chômage ne serait pas réaliste pour les SPE.

Enfin, la question de **l'imputabilité des résultats** est importante. Par exemple, l'indicateur de résultat servant à mesurer les performances en matière de stratégie préventive (nombre d'entrées dans le chômage de longue durée/nombre d'entrées dans le chômage) dépend de très nombreux facteurs, au premier rang desquels le niveau général du chômage. Tous ces facteurs ne sont pas du ressort des SPE.

2.2 Rendre possible la transposabilité des politiques Clarifier ce que l'on cherche à transposer

La transposabilité est au cœur de la démarche d'évaluation par les pairs. Pour autant, il semble que jusqu'à présent cet aspect ait été négligé et cela pour deux principales raisons :

D'une part, la variété des contextes nationaux, fait que la transposition de politiques ne peut se faire qu'avec au minimum une révision des modalités d'application. Elle ne peut pas être immédiate, elle est souvent complexe, mais elle n'est pas impossible.

D'autre part, les critères permettant de **juger de l'opportunité d'une transposabilité** ne semblent pas toujours très clairs. En effet, qu'est-ce qui détermine si une politique est transposable ? Son succès dans le pays hôte ? Dans ce cas, est-on en mesure de l'apprécier et sur la base de quels critères ? Le succès n'est pas seul digne d'intérêt et on connaît tous les enseignements que l'on peut tirer des échecs ou des hésitations des expériences des autres.

Une politique n'est-elle transposable que si elle répond à des problèmes partagés par plusieurs pays ? Dans ce cas, comment faire de l'évaluation par les pairs une expérience enrichissante pour les pays de la Communauté confrontés à d'autres problématiques d'emploi, et même plus, comment faire de cette démarche une démarche d'apprentissage pour les PECO ?

Enfin, **est-ce l'originalité de la politique par rapport au problème posé qui la rend transposable ?** Les pays participants s'accordent à reconnaître qu'une mesure « doit être neuve » pour faire l'objet d'une évaluation par les pairs. Ce n'est alors pas tant la mesure en elle-même qui est transposable que la méthode ou plus exactement l'idée qui la fonde. L'exemple de l'évaluation de la bonne pratique néerlandaise sur « la réduction des coûts salariaux indirects » est intéressante à ce sujet. Les néerlandais ont mis en place cette mesure en direction des ouvriers peu qualifiés et faiblement rémunérés, car dans leur pays le chômage sur cette catégorie est important. L'Autriche qui a participé à cette évaluation s'est montrée très intéressée par cette mesure ... mais elle a souhaité la transposer en direction des travailleurs plus âgés.

On voit alors se dessiner **deux types de politiques « transposables »** :

- Les mesures originales, fortement liées à un contexte national
- Les mesures répondant à des problématiques plus « universelles ».

Mettre l'évaluation par les pairs au service de la transposabilité

Dans le premier cas, la transposabilité de la mesure ne peut s'envisager qu'en « s'élevant au dessus » du contexte national (contexte institutionnel, situation de l'emploi...) et en se concentrant alors sur l'originalité de la politique, sur ce qui la fonde. Le débat qui va alors s'engager ne doit pas tant porter sur l'évaluation que sur l'identification et le partage des enjeux, des objectifs et des solutions proposées. Dans ce cadre précis, les pays participants échangent, réfléchissent collectivement. Cette approche, plus proche du « **brainstorming** », prend toute sa valeur pour des politiques en cours d'élaboration ou de mise en œuvre.

En ce qui concerne les mesures répondant à des problématiques plus « universelles », plus partagées, **leur transposabilité sera liée davantage à l'appréciation de leur réussite**. C'est donc sur la fiabilité de l'évaluation qu'il faut s'interroger. Le développement des évaluations combinées de politiques, la définition plus rigoureuse d'indicateurs (cf ci-dessus) sont autant d'éléments allant dans ce sens.

Une autre voie pourrait être également explorée en organisant des **évaluations de suivi**. Les pays qui ont participé à l'évaluation se retrouveraient pour discuter de la manière dont ils ont tiré parti concrètement des

idées et des informations qu'ils ont recueillies lors de la première évaluation. Ces échanges réguliers permettraient également aux pays de faire part de leurs interrogations, des nouveaux problèmes qu'ils rencontrent. Ainsi, c'est l'objet même de ces rencontres qui évoluerait : d'une évaluation ex-post, on passerait à **une évaluation plus concomitante**, pour partager et construire plus collectivement des réponses aux problèmes posés.