

ISSN 1629-5684
ISBN 978-2-11-097656-7

Centre d'Etudes de l'Emploi N° 39	L'Inspection générale des affaires sociales RM2007-167A
--	--

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'une convention d'étude signée en mars 2007 par l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) et le Centre d'études de l'emploi (CEE), en vue d'apporter un éclairage sur les pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans différents pays européens : les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Suède ont été particulièrement étudiés.

Il a été réalisé sous la direction scientifique de Marianne Berthod-Wumser et François Brun (Igas), Bernard Gazier (Matisse, Paris I-CNRS) et Dominique Méda (CEE).

Sommaire

Introduction	2
PARTIE 1 - LE SYSTEME NEERLANDAIS, REPOSANT SUR LE PRINCIPE DE « L'EMPLOI AVANT LE REVENU », EST EN COURS DE STABILISATION APRES UNE PERIODE D'INTENSES REFORMES	3
1.1 UNE POLITIQUE D'ACTIVATION RENFORCEE, QUI S'ACCOMPAGNE D'UN FAIBLE TAUX DE CHOMAGE	3
1.2 UN SPE INTEGRE QUI REPOSE SUR UN GUICHET UNIQUE ORIENTANT LES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FONCTION DE LEUR DISTANCE AU MARCHE DU TRAVAIL ET DES ALLOCATIONS AUXQUELLES ILS PEUVENT PRETENDRE	5
1.2.1 <i>Le Ministère des affaires sociales et de l'emploi SZW supervise l'activité du guichet unique CWI et de l'institution en charge des indemnités chômage et invalidité UWV</i>	6
1.2.1.1 Le CWI : un rôle de « portier » du système qui n'accompagne que les demandeurs d'emploi en parcours d'autonomie	6
1.2.1.2 L'UWV : l'assurance chômage confie ses bénéficiaires au marché privé du placement et contrôle l'effectivité de leur recherche d'emploi.....	7
1.2.2 <i>Les municipalités se chargent de l'accompagnement des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'aide sociale, en partenariat avec des prestataires privés</i>	7
1.2.3 <i>Le Conseil de l'emploi et des revenus RWI assure la bonne gouvernance du système et promeut les bonnes pratiques</i>	9
1.2.4 <i>Une pause dans les réformes, mais une volonté d'approfondir la coopération entre les institutions et l'intégration du système</i>	9
1.3 L'INDEMNISATION, UN CRITERE STRUCTURANT DU SYSTEME	10
1.3.1 <i>Trois grandes catégories d'indemnisation, avec une structure déformée en faveur de l'allocation invalidité</i>	11
1.3.2 <i>Des sanctions fréquentes et en augmentation</i>	12
1.4 UN SYSTEME QUI REPOSE SUR UNE SEGMENTATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FONCTION DE LEUR DISTANCE AU MARCHE DU TRAVAIL, ETAPE PREALABLE A UNE EXTERNALISATION MASSIVE DE L'ACCOMPAGNEMENT	13
1.4.1 <i>Le profilage statistique a été récemment abandonné au profit d'une segmentation en deux parcours</i>	13
1.4.2 <i>Le marché des opérateurs privés n'est pas encore stabilisé</i>	14
PARTIE 2 - LE PROCESSUS D'ACCOMPAGNEMENT EST RELATIVEMENT SOUPLE ET DE MOINS EN MOINS FORMALISE	17
2.1 UNE POLITIQUE DE CIBLAGE EN FONCTION DE LA DISTANCE A L'EMPLOI ACTUELLEMENT REMISE EN QUESTION	17
2.2 UN ACCOMPAGNEMENT TYPE OU DES ACTEURS TRADITIONNELLEMENT MULTIPLES CHERCHENT A INTERVENIR DE CONCERT	19
2.2.1 <i>D'un système formalisé à un système intégré</i>	19
2.2.2 <i>Les premiers entretiens au CWI : timing, objectifs et contenu</i>	20
2.2.3 <i>Une actualisation des plans d'action individualisés par chaque nouvel acteur</i>	21
2.2.4 <i>L'intensité du suivi et la fréquence des entretiens ultérieurs dépend de l'acteur en charge de l'accompagnement</i>	21
2.2.5 <i>La taille des portefeuilles est très variable d'une institution à l'autre</i>	23
PARTIE 3 - COACHING ET EMPLOIS AIDES FORMENT LE NOYAU DUR DE L'OFFRE DE PRESTATIONS	25
3.1 MESURES PHARES ET GRANDES TENDANCES DANS L'OFFRE DE SERVICES	25
3.2 DE PLUS EN PLUS DE COACHING, TOUJOURS PEU DE FORMATION	27
3.2.1 <i>Les formations sont traditionnellement peu utilisées, avec une préférence pour les formations courtes à vocation professionnelle</i>	27
3.2.2 <i>Une montée en charge des dispositifs de coaching</i>	28
3.3 LES DISPOSITIFS D'EMPLOIS AIDES : UNE LARGE PALETTE D'INSTRUMENTS A DISPOSITION DES MUNICIPALITES	29
ANNEXES	32

Ce rapport s'inscrit dans le cadre d'un partenariat entre le Centre d'études de l'emploi et l'Inspection générale des affaires sociales, visant à apporter un éclairage sur le contenu des pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans d'autres pays européens.

Trois pays ont été étudiés dans ce cadre : Pays-Bas, Royaume-Uni, Suède. Ils font chacun l'objet d'un rapport spécifique. Un rapport de synthèse dégage par ailleurs les grandes lignes de convergence et de divergence entre les différents systèmes et leurs réformes récentes.

Introduction

Les Pays-Bas bénéficient d'un taux de chômage relativement faible depuis la fin des années 1990 (entre 2 et 5%). Dans ce cadre, la question principale qui demeure en suspens sur un marché du travail en tension est celle de la réduction du nombre d'allocataires de la pension invalidité, 30% plus nombreux que les chômeurs indemnisés.

Les parcours d'accompagnement vers l'emploi doivent donc être adaptés à des situations très différentes d'une personne à l'autre. Ceci explique en partie pourquoi les Pays-Bas développent depuis quelques années des prestations d'accompagnement individualisées, en renforçant l'intégration des services et l'adaptabilité des interventions du service public de l'emploi. Les efforts de rapprochement entre l'agence pour l'emploi CWI, l'assurance chômage UWV et les municipalités en charge de l'aide sociale sous la forme d'un guichet unique participent de ce mouvement.

La caractéristique principale de l'accompagnement aux Pays-Bas est d'être assuré par l'intervention d'acteurs multiples, en fonction des besoins diagnostiqués des bénéficiaires : le CWI est en charge de l'accompagnement des chômeurs en parcours de recherche autonome, l'UWV et les municipalités proposent des prestations renforcées après 6 mois de chômage, et confient certains de leurs bénéficiaires (tous pour l'UWV, choix à la discrétion des municipalités) à des opérateurs privés de placement, en concurrence sur un marché où interviennent plus de 600 prestataires. La principale faiblesse de ce système provient des défauts de coordination existant entre les acteurs, et du séquençage trop formalisé de l'accompagnement, deux points faibles qui font actuellement l'objet de réformes à l'étude. A terme, chaque demandeur d'emploi devrait bénéficier d'un suivi par un référent unique issu de l'une de ces institutions.

Parallèlement au développement des mesures de coaching personnalisé en lien avec l'individualisation des parcours, les Pays-Bas ont traditionnellement recours aux emplois aidés pour rapprocher les chômeurs du marché du travail. Cette tendance devrait se confirmer, suite aux évaluations favorables de l'efficacité des subventions à l'embauche.

Partie 1 - Le système néerlandais, reposant sur le principe de « l'emploi avant le revenu », est en cours de stabilisation après une période d'intenses réformes

Les Pays-Bas ont été les premiers en Europe à promouvoir une approche dite de *workfirst*, caractérisée par une promotion forte en faveur des politiques d'activation, et par un objectif prioritaire de placement dans l'emploi pour tous les bénéficiaires d'allocations. Afin de mettre en œuvre cette nouvelle philosophie, le système néerlandais a connu une série de trois réformes majeures, de 1991 à 2002, qui ont accompagné une baisse spectaculaire du chômage (graphique 1, 11,9% en 1984, 3,9% en 2006).

Aujourd'hui, suite à la réforme SUWI de 2002 point d'orgue de la refonte institutionnelle, le système néerlandais se caractérise par trois dimensions clés :

- un système en voie d'intégration, avec un guichet unique d'accueil et d'orientation des demandeurs d'emploi quelque soit leur situation au regard de l'indemnisation ;
- l'existence d'un marché privé du placement très dynamique, qui prend en charge l'accompagnement d'environ 75% des demandeurs d'emploi ;
- un nombre important de bénéficiaires de l'allocation pour les travailleurs handicapés (WAO, touchée par près de 900 000 personnes en 2006), dont la réduction est un objectif devenu prioritaire par rapport à la lutte contre le chômage.

Encadré n° 1 : fiche d'identité des Pays-Bas

- ✓ 16,4 millions d'habitants, superficie 41 864 km², forte densité (397,1 habitants/km²), part de la population urbaine 66% ;
- ✓ organisation administrative : 12 provinces, 486 communes ;
- ✓ données 2006 (Eurostat) :
 - PIB par habitant en standards de pouvoir d'achat (UE 25=100) : 127 ;
 - taux d'emploi: 74,3% (moyenne UE 25 : 64,7%) ;
 - taux de chômage: 3,9% (moyenne UE 25 : 7,9%) ;
 - taux de chômage de longue durée (+12 mois): 1,7% (moyenne UE 25 : 3,6%).

1.1 Une politique d'activation renforcée, qui s'accompagne d'un faible taux de chômage

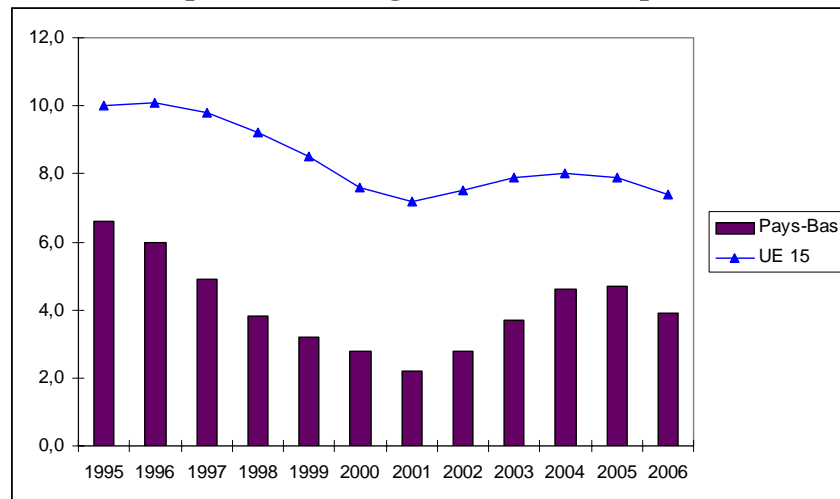
Les Pays-Bas ont connu une période de chômage de masse au début des années 1980 (près de 12%), puis une décroissance spectaculaire au cours des années 1980 et 1990, pour atteindre le taux historiquement faible de 2,2% en 2001, à tel point qu'on a pu parler de « miracle hollandais ».

Plusieurs facteurs sont décrits comme étant à l'origine de ces bonnes performances : les accords de Wassenaar, signés en 1982, qui inaugurent une période de forte modération salariale en échange d'une réduction du temps de travail, la politique d'austérité des dépenses publiques, la forte augmentation des taux d'activité avec l'entrée massive des femmes sur le marché du travail, essentiellement par le biais d'emplois à temps partiel, la bonne compétitivité des entreprises néerlandaises, dans un contexte macroéconomique favorable, ou

encore les réformes institutionnelles visant la flexibilisation du marché du travail¹. Or parmi ces facteurs, un consensus se dégage au sein des analystes pour souligner que les réformes en faveur de l'activation des dépenses pour l'emploi n'ont eu qu'un effet direct secondaire.

Le retournement de conjoncture en 2003 a ainsi eu pour effet une dégradation sur le marché du travail (4,6% de chômage en 2004), malgré le processus de réformes en faveur de l'activation, achevé en 2002.

Graphique n° 1 : taux de chômage aux Pays-Bas, 1995-2006, en %, comparé au chômage de l'Union européenne



Source : Eurostat

Malgré son rôle sans doute secondaire dans la décroissance du taux de chômage, il est néanmoins important de comprendre la logique d'activation à l'œuvre depuis le début des années 1990 aux Pays-Bas, puisque celle-ci explique en grande partie la profonde réorganisation institutionnelle qui a eu lieu ces dernières années, ainsi que l'offre de services proposée par le service public de l'emploi (SPE) et ses partenaires.

Le poids de la logique d'activation est confirmé par les données d'Eurostat, qui distinguent trois catégories de dépenses :

- les services : dépenses afférentes aux services chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ;
- les mesures PMT (politiques du marché du travail) : programmes de formation, d'emplois subventionnés, d'aides à la création d'entreprise, etc. ;
- et les soutiens PMT : dépenses dites passives d'indemnisation et de préretraites.

Le tableau ci-dessous, qui présente les données Eurostat pour les Pays-Bas en 2005, montre une structure déformée des dépenses du système néerlandais au titre des politiques du marché du travail par rapport à la moyenne européenne, en particulier du fait des mesures et programmes actifs qui représentent un volume plus d'une fois et demi supérieur à celui des dispositifs d'indemnisation. L'importance des dépenses actives est confirmée par l'analyse du

¹ Hartog, J. (1999) « The Netherlands : So what's so special about the Dutch model ? », Colloque du BIT « Social Dialogue and Employment Success », *ILO Employment and Training Paper*, n°54.

Jean, S. (2000) « Syndrome, miracle, modèle Polder et autres spécificités néerlandaises : quels enseignements pour l'emploi en France ? », *Document d'Etudes de la Dares*, n° 38, août, DARES.

pourcentage de PIB qui leur est consacré : les Pays-Bas arrivent en effet en 2^{ème} position, derrière le Danemark (1,74%), et devant la Suède (1,32%), avec un taux de 1,33% en 2005². Cette politique d'activation est en accord avec le leitmotiv du SPE néerlandais : « l'emploi avant le revenu », même si la politique d'indemnisation reste très généreuse, les Pays-Bas dépensant 2,02% du PIB pour les mesures passives, ce qui les classe également en 2^{ème} position derrière le Danemark.

Tableau n° 1 : dépenses au titre des politiques du marché du travail

Catégorie	Pays-Bas (2005)	Moyenne UE 15 (2004)
Services relatifs au marché du travail	10,7%	9,50%
Mesures PMT (formation, emplois subventionnés, aides à la création d'entreprises, etc.)	56,1%	27,7%
Aides PMT (indemnisation du chômage, préretraites)	33,2%	62,9%

Source : Eurostat, calculs de la mission

1.2 Un SPE intégré qui repose sur un guichet unique orientant les demandeurs d'emploi en fonction de leur distance au marché du travail et des allocations auxquelles ils peuvent prétendre

La loi SUWI de 2002 parachève le mouvement de profondes réformes institutionnelles initié en 1991, et complété en 1996 avec la loi sur l'Aide Sociale. Elle réorganise en effet entièrement le système, en redéfinissant les rôles respectifs du SPE et de l'assurance chômage, et ouvre massivement le marché de l'accompagnement aux opérateurs privés. Elle participe également de la politique d'activation en promouvant une approche centrée sur le « client » (ainsi que sont dénommés les demandeurs d'emploi par l'ensemble des institutions) et en incitant davantage au contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi³. De premières évaluations de la loi SUWI sont disponibles depuis peu, et suggèrent de ralentir le rythme des réformes, afin de se concentrer sur une amélioration du fonctionnement du système, notamment en renforçant les coopérations entre les différents acteurs.

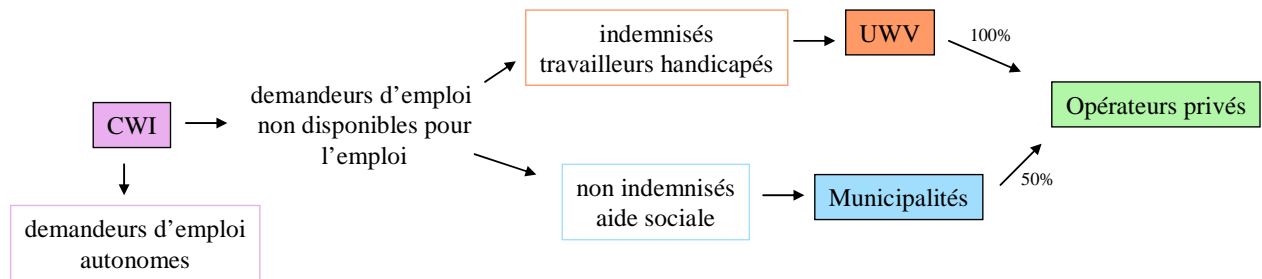
Depuis 2002, l'accompagnement est désormais à la charge de trois acteurs clés du système : le guichet unique CWI, l'assurance chômage UWV et les municipalités, épaulés par les opérateurs privés qui se voient déléguer le suivi de la totalité des clients de l'UWV et d'une partie (en réduction) de ceux des municipalités. Le choix de l'affectation des demandeurs d'emploi aux différentes institutions repose sur trois critères :

- la distance au marché du travail, les plus proches de l'emploi étant à la charge du CWI ;
- les conditions d'indemnisation, les bénéficiaires de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité étant suivis par l'UWV, et ceux de l'aide sociale par les municipalités ;
- les besoins individuels des chômeurs, ceux-ci étant orientés par l'UWV ou par les municipalités vers différents prestataires privés en fonction des contrats conclus en amont, ou pouvant choisir eux-mêmes l'opérateur en charge de leur accompagnement..

² Chiffres OCDE (2007) *Perspectives de l'emploi*.

³ Peters, M. et Van Selm, A. (2004) « The Active Labour Market Policy Reform – The Second Wave, Statements and Comments », *Peer review*, Mai.

Schéma n° 1 : organisation institutionnelle de l'accompagnement des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas



1.2.1 Le Ministère des affaires sociales et de l'emploi SZW supervise l'activité du guichet unique CWI et de l'institution en charge des indemnités chômage et invalidité UWV

Le ministère des affaires sociales et de l'emploi (SZW) définit la politique de l'emploi et supervise sa mise en œuvre par ses deux opérateurs que sont le guichet unique CWI et l'assurance chômage UWV. Le SZW fixe annuellement les budgets et les objectifs à atteindre, contrôle les résultats, et fait des recommandations, mais ne peut sanctionner le CWI et l'UWV, qui sont des « organisations indépendantes de mise en œuvre » (ZBO).

1.2.1.1 Le CWI : un rôle de « portier » du système qui n'accompagne que les demandeurs d'emploi en parcours d'autonomie

Le Centre pour l'emploi et les revenus (CWI) est l'organisme issu de la scission en 2002 de l'ancien Office national pour l'emploi en deux institutions : un guichet unique d'accueil et d'orientation des clients, le CWI, et une société commerciale d'accompagnement des chômeurs prestataire de l'UWV et des communes (*cf. infra*), Kliq, dont l'Etat est l'actionnaire majoritaire.

Le réseau des CWI est dirigé par une agence nationale (COWI), qui pilote l'action de 6 agences de district, et de 131 agences locales. Il est chargé d'assurer la transparence du marché du travail, d'être l'intermédiaire privilégié entre l'offre et la demande de travail, d'orienter les clients vers les différents parcours d'accompagnement, et de gérer les demandes d'allocation. Il joue un rôle stratégique en tant que « portier » (*gatekeeper*) du système pour l'ensemble des bénéficiaires, ce qui consiste notamment à inciter un maximum de clients à sortir du chômage avant même de bénéficier d'allocations. Le CWI se voit ainsi fixer des « quotas de rétention »⁴ de l'ordre de 20% pour les bénéficiaires de l'assurance chômage et de 40% pour l'aide sociale, par l'exercice d'un placement immédiat permettant une sortie du chômage respectivement dans les 8 et 20 premiers jours suivant l'inscription au CWI.

En tant qu'agence de placement, le CWI gère environ 55% des offres d'emploi, ce qui est un score nettement inférieur à l'activité de l'ancien Office national pour l'emploi⁵. Une

⁴ Tergeist, P. et Grubb, D. (2006) « Activation strategies and performance of employment services in the Netherlands, Germany and the United Kingdom », *OECD Social, employment and migration working paper* n°42, décembre.

⁵ Tergeist, P. et Grubb, D. (2006) *op.cit.*

partie de son activité passe par son site Internet www.werk.nl qui répertorie la majorité des offres d'emploi et des CV des inscrits. L'intermédiation suppose également de démarcher les entreprises sur les offres disponibles, activité qui a été perçue comme relativement négligée depuis la création du CWI, et qui est inscrite comme priorité pour les deux prochaines années, 40 agences locales ayant déjà mis en place des équipes dédiées aux employeurs.

Contrairement à l'ancien SPE, le CWI n'est plus en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Les conseillers du CWI effectuent un diagnostic initial de distance au marché du travail, et seuls les clients jugés autonomes continuent d'être suivis par le CWI. Les prestations d'accompagnement offertes sont alors réduites au minimum, et les clients mobilisent surtout les outils disponibles en libre accès dans les agences (Internet, presse, etc.). Le CWI doit d'emblée orienter les clients jugés plus éloignés du marché du travail vers l'UWV ou les municipalités en fonction du profil de leur indemnisation. Ces derniers prennent alors le relais de l'accompagnement, en partenariat avec les opérateurs privés.

1.2.1.2 L'UWV : l'assurance chômage confie ses bénéficiaires au marché privé du placement et contrôle l'effectivité de leur recherche d'emploi

L'Institut de gestion des assurances sociales (UWV) est également né de la réforme SUWI. Il est l'héritier du Lisv, organisme paritaire de gestion de l'assurance chômage divisé en cinq organismes sectoriels de paiement (les UVI). Avec la création de l'UWV, sous contrôle du SZW, les partenaires sociaux ont été évincés de la gestion de l'indemnisation, et n'ont plus aujourd'hui qu'un rôle consultatif par le biais du RWI (*cf. infra*).

L'UWV est en charge de l'indemnisation et de l'accompagnement des bénéficiaires de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité, soit un total d'environ 1,4 millions de clients (avec un rapport de 0,3 chômeurs pour un travailleur handicapé en 2006). Il assure non seulement le paiement des allocations, mais également le contrôle de la recherche d'emploi, et le placement de ses clients chez un opérateur privé qui se charge de leur accompagnement. L'UWV doit donc régulièrement lancer des appels d'offre publics afin de conclure des contrats avec des opérateurs privés à qui seront confiés des « lots » de chômeurs. Si la loi SUWI oblige l'UWV à externaliser l'accompagnement de l'ensemble de ses clients, cette modalité est en voie d'assouplissement, en raison du coût élevé des accompagnements par le secteur privé. En effet, depuis peu, les conseillers de l'UWV, dont le rôle se borne théoriquement à diagnostiquer les besoins des clients et à les orienter vers un prestataire, peuvent également juger inutile l'accompagnement par une société commerciale, et assurer eux-mêmes les prestations (300 d'entre eux ont été récemment dédiés à cette tâche). Cette ré-internalisation de l'accompagnement devrait se développer avec le renforcement de la coopération entre le CWI, l'UWV et les municipalités, notamment par le biais du rapprochement physique des agences et donc des conseillers respectifs des différentes institutions.

1.2.2 Les municipalités se chargent de l'accompagnement des demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'aide sociale, en partenariat avec des prestataires privés

Les municipalités se voient confier la gestion des 300 000 bénéficiaires de l'aide sociale pour le paiement des allocations comme pour l'accompagnement. Depuis 2004, les 486 municipalités ont la responsabilité budgétaire de leur action dans le domaine de l'emploi. La loi sur le travail et l'aide sociale (WWB) attribue en effet à chacune un budget global pour

l'indemnisation et l'accompagnement de leurs clients, qu'elles doivent gérer de manière optimale. Si elles n'épuisent pas ce budget, elles conservent les sommes restantes et les utilisent comme elles le souhaitent ; au contraire, si ce budget est insuffisant, elles doivent trouver elles-mêmes les financements supplémentaires (dans la limite de 10% du budget total). Elles sont donc fortement incitées à encourager la sortie vers l'emploi d'un maximum de bénéficiaires de l'aide sociale. La loi de décentralisation WWB renforce donc le rôle des municipalités dans la lutte contre le chômage, ainsi que leur stratégie d'activation des dépenses pour l'emploi. A moyen terme, le but de cette réforme est de limiter l'augmentation des budgets alloués aux municipalités, puisqu'en 2008, il faudra qu'ils soient stabilisés au niveau des budgets 2006.

Les conséquences pour les bénéficiaires de l'aide sociale en sont une définition plus stricte de l'emploi jugé convenable, puisque désormais ils doivent accepter n'importe quel emploi. De plus, la plupart des municipalités ont durci les conditions d'éligibilité à l'aide sociale. L'effet inattendu de cette réforme est que, paradoxalement, les taux de sortie des bénéficiaires de l'aide sociale ont baissé depuis 2004, puisque les plus proches de l'emploi entrent moins facilement dans le dispositif (ils trouvent un emploi avant de remplir l'ensemble des conditions). La réforme WWB est jugée plus efficace que la loi SUWI, notamment en raison de ses effets incitatifs, mais le rôle des municipalités dans le système d'activation n'est pas encore stabilisé, leur nouveau statut étant encore récent.⁶

L'accompagnement des bénéficiaires de l'aide sociale est en partie assuré par les municipalités. La loi SUWI obligeait les municipalités à externaliser au moins 70% des prestations d'accompagnement, mais cette règle a été abrogée en 2006, et aucun quota ne subsiste (*cf. infra*). Désormais, les municipalités ont recours aux opérateurs privés pour la moitié de leurs clients en moyenne (ce taux étant très variable d'une commune à l'autre⁷), et assurent en interne le reste du suivi. Certaines municipalités proposent des prestations spécifiques en direction des mères de familles monoparentales, des immigrés ou des jeunes (*cf. encadré ci-dessous*), mais chacune reste libre de définir sa politique d'accompagnement et de proposer une offre de services adaptée à ses clients (ceux-ci ayant des caractéristiques et des besoins sensiblement différents en fonction de la région et des bassins d'emploi).

⁶ De Graaf-Zijl, M., Groot, I. et Hop, J.P. (2006) *De weg naar werk*, rapport du RWI, juillet.

⁷ La prise en charge de l'aide sociale pouvant jusqu'à une gestion totalement privée (*cf. encadré n°3*).

Encadré n° 2 : l'action du service social de La Haye

A La Haye, on dénombre 20 000 bénéficiaires de l'aide sociale WWB, qui doivent chercher activement un emploi. En stock, ils sont 30% (6000) classés dans le groupe B et donc à la charge de l'un des 3 centres municipaux de placement, et 70% dans le groupe A, accompagnés par l'un des 5 CWI (*cf. infra*).

Après un 1^{er} diagnostic au CWI qui a lieu dans les 30 jours après l'inscription, les bénéficiaires du WWB classés en B sont envoyés vers le centre municipal d'aide sociale. Un nouvel avis de réintégration est émis par un conseiller dans les 15 jours, et un plan d'action personnalisé (PAI) est signé. Ensuite, environ 50% des demandeurs d'emploi sont confiés à l'un des 25 prestataires privés avec lesquels la ville de La Haye est en contrat, les autres sont accompagnés par des conseillers travaillant pour la commune, et peuvent bénéficier des prestations proposées. La mission a ainsi visité un centre de formation professionnelle où les métiers de la restauration sont enseignés à ceux qui ont été orientés vers ce secteur en tension. Chaque demandeur d'emploi qui reste à la charge de la municipalité est en relation avec un référent unique, qui a en moyenne 65 chômeurs en portefeuille. La ville de La Haye a développé des programmes spéciaux pour 3 groupes cibles : les mères de famille monoparentale, avec des ateliers suivis un jour par semaine pour apprendre à concilier l'exercice d'un emploi avec la garde des enfants ; les jeunes, qui sont accompagnés par des conseillers spécialement formés, et qui sont placés dans des entreprises avec lesquelles la municipalité a signé des accords ; et les immigrés, qui suivent des cours de langue et de culture néerlandaise dans une université partenaire. Pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, la municipalité subventionne 5000 emplois protégés, en raison de la pénurie locale d'emplois peu qualifiés. La participation aux différents programmes est obligatoire, sous peine de sanction financière.

A La Haye les différents acteurs se félicitent de la bonne coopération entre le CWI, l'UWV et la municipalité, sur la modèle des *Toonkamers* (*cf. infra*). Un projet d'intégration des services municipaux et de l'UWV est à l'étude et devrait voir le jour d'ici 2 ans, notamment grâce à l'ouverture de locaux communs. Malgré cette approche intégrée, les résultats sont relativement décevants, avec des taux de retour à l'emploi de l'ordre de 50 à 60%. Et demeure en suspens la question de la prise en charge de ceux qui échouent à retrouver un emploi après avoir participé à un programme.

1.2.3 Le Conseil de l'emploi et des revenus RWI assure la bonne gouvernance du système et promeut les bonnes pratiques

La loi SUWI a également créé un organisme consultatif, le Conseil pour l'emploi et les revenus (RWI), ayant pour missions de définir des objectifs de court-terme pour la politique de l'emploi, de veiller à la transparence du marché des opérateurs privés, et de promouvoir des bonnes pratiques auprès des principaux acteurs de l'accompagnement. Il est composé de représentants des syndicats, des organisations patronales, et des municipalités (5 membres permanents qui se réunissent toutes les 6 semaines).

Le RWI se charge également d'encadrer l'organisation *Blik op Werk*, qui est en charge d'évaluer l'efficacité du marché du placement et de ses opérateurs. Il finance enfin des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires.

1.2.4 Une pause dans les réformes, mais une volonté d'approfondir la coopération entre les institutions et l'intégration du système

L'un des objectifs de la loi SUWI était l'approfondissement de la coopération entre les différents acteurs de l'accompagnement. Or la récente évaluation de la mise en œuvre de la réforme (septembre 2006) souligne les difficultés rencontrées aux différents niveaux géographiques (national, régional et local) pour coordonner efficacement les institutions.

L'enjeu majeur pour les deux prochaines années est donc de réussir l'intégration des services, notamment au niveau local avec l'ouverture de guichets uniques regroupant des conseillers du CWI, de l'UWV et des municipalités (65 sont déjà opérationnels). Cette politique d'intégration au niveau décentralisé a déjà donné lieu à la mise en place d'équipes communes dans une centaine de municipalités. L'objectif est d'éviter les doublons coûteux (comme par exemple plusieurs diagnostics successifs pour un même client), et de permettre les allers-retours entre les différents prestataires de l'accompagnement en fonction de l'évolution des besoins et de la situation personnelle. A terme, chaque client pourra bénéficier des conseils d'un référent unique tout au long de son parcours, et des prestations proposées par différents opérateurs de services. L'organisation en guichet unique doit également favoriser le suivi et le contrôle des clients, et donc de renforcer la logique d'activation.

Au niveau régional, des expérimentations sont actuellement menées sur huit sites, afin de tester l'efficacité de ce type de dispositif. Il s'agit des *Toonkamers* (« salles d'exposition »), qui rassemblent sur un même lieu tous les acteurs de l'accompagnement, chacun étant libre de mener les actions qu'il souhaite en coopération avec les autres. L'UWV par exemple est libéré de ses règles habituelles de fonctionnement, et peut donc n'externaliser qu'une partie des accompagnements, mais aussi prendre en charge des bénéficiaires de l'aide sociale, etc. Ainsi, les demandeurs d'emploi ne sont plus clients de l'une ou l'autre des institutions, mais bénéficient des services de tous les prestataires en fonction de leurs besoins. Cette expérience se veut un palliatif à l'échec relatif des plateformes régionales (RPA) qui avaient été mises en place en 2002, mais qui n'avaient pas réellement permis d'approfondir la coopération. Les premiers résultats sont encourageants, puisque le dispositif permettrait d'améliorer les taux de sortie de 10%. Le SZW doit présenter un rapport d'évaluation de ce nouveau système en novembre 2007.

L'UWV souligne par ailleurs que le problème du nombre important de bénéficiaires de l'assurance invalidité n'est pas résolu⁸, et l'institution estime à 40% le nombre de ses bénéficiaires qui pourraient travailler (*cf. infra*). Il est à noter qu'aux Pays-Bas, le problème du chômage n'est pas actuellement la question centrale, le marché du travail étant plutôt en tension. Dans la sphère de l'emploi, les défis pour le nouveau gouvernement *Balkenende* (février 2007) concernent surtout les travailleurs handicapés, les chômeurs de longue durée (CLD) et la lutte contre l'écrémage induit par le système d'externalisation.

1.3 L'indemnisation, un critère structurant du système

Le bénéfice de l'une ou l'autre des allocations existantes (*cf. ci-dessous*) est un critère structurant des parcours d'accompagnement, puisque c'est en fonction de cette allocation qu'il est décidé de quelle institution dépend chaque demandeur d'emploi, et donc ensuite ultérieurement l'orientation et les prestations délivrées : l'UWV pour les travailleurs handicapés et les chômeurs indemnisés, les municipalités pour les bénéficiaires de l'aide sociale. D'autre part, la question de l'indemnisation est au cœur du nouveau système néerlandais, puisqu'il existe une volonté politique claire de faire baisser les dépenses « passives ». Ceci conduit à un renforcement des procédures de contrôle de l'effectivité de la recherche d'emploi, et à la mise en œuvre fréquente de sanctions dans les cas avérés de fraude ou de manquement aux « devoirs » des bénéficiaires.

⁸ En 2003, 9% de la population active bénéficiait de l'allocation pour les travailleurs handicapés, Fort, C. (2006), « La prise en charge du handicap aux Pays-Bas », *Etudes et Résultats* n°468, DREES, Février.

1.3.1 *Trois grandes catégories d'indemnisation, avec une structure déformée en faveur de l'allocation invalidité*

En 2006, 877 000 personnes bénéficiaient de l'indemnité pour travailleurs handicapés (WIA), 279 000 de l'assurance chômage (WW) et 302 000 de l'aide sociale WWB). Ces chiffres illustrent la centralité de la question du nombre de travailleurs handicapés. Les débats politiques récurrents sur la question ont conduit le gouvernement à adopter une nouvelle Loi sur le travail et le revenu selon la capacité de travail (WIA) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, et remplaçant l'ancienne Loi sur l'incapacité de travail (WAO). L'objectif affiché est de mettre davantage l'accent sur les capacités de travail des bénéficiaires plutôt que sur leur handicap, afin d'inciter tous ceux jugés aptes à reprendre un emploi. Une distinction est désormais établie entre les bénéficiaires étant invalides de 80 à 100% qui bénéficient d'une allocation d'incapacité totale (IVA) et ceux qui ont une incapacité de 35 à 80%, qui doivent reprendre un emploi en partie subventionné (WGA). Ceux qui ont un taux de handicap inférieur à 35% ne sont plus indemnisables⁹. Dans le cadre de ce nouveau régime, l'UWV a commencé à réévaluer le statut de 350 000 de ses bénéficiaires afin d'en diminuer le nombre total. Cette opération de réévaluation devrait avoir désormais lieu tous les cinq ans, afin de faire baisser la durée moyenne de bénéfice de la pension invalidité actuellement estimée à 10 ans.

Pour être éligible à l'assurance chômage WW, il faut avoir travaillé au moins 6 mois, la période de référence étant de 36 semaines¹⁰. Depuis octobre 2006, le chômeur touche une allocation proportionnelle à son salaire antérieur pendant 3 mois, augmentée de 1 mois par année travaillée au-delà de 5 ans, à hauteur de 75% les 2 premiers mois, puis 70% les mois suivants (plafonné à 174,64€). La durée total d'indemnisation est de 38 mois, contre 5 ans avant la réforme de l'assurance chômage de 2005. Depuis 2003, il n'est plus possible de demander une prolongation de 2 ans de la durée d'indemnisation à hauteur de 70% du salaire minimum comme c'était auparavant le cas, les bénéficiaires de l'assurance chômage basculant dans le régime d'aide sociale à la fin de leurs droits (ils sont seulement 6% dans ce cas). 66% des bénéficiaires de l'assurance chômage retrouvent un emploi dans l'année suivant l'inscription, 81% après 6 ans.

L'allocation d'aide sociale ABW a remplacé en 1996 l'indemnisation d'assistance aux chômeurs RWW (l'ABW a été elle-même remplacée en 2004 par le WWB, *cf. supra*). Cette réforme s'est accompagnée d'un renforcement des obligations du chômeur, qui doit désormais accepter n'importe quel emploi. Le montant en a également été réduit en 2003, puisque avant il était de 70% du salaire minimum pendant 2 ans, contre 50% aujourd'hui (70% pour les parents isolés, 100% pour les couples). Seuls 22% des chômeurs inscrits au CWI sont dirigés directement vers l'aide sociale, contre 64% vers l'assurance chômage, 14% n'ayant aucune allocation. Parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, seuls 28% retrouvent un emploi pendant les 12 premiers mois, 46% au bout de 6 ans¹¹.

⁹ Wierink, M. (2005) « Modèle Polder : sortie de crise ou fuite en avant ? », *Chronique Internationale de l'IREs*, n° 92, janvier.

¹⁰ Unedic (2002) « La réforme de l'assurance chômage aux Pays-Bas », Collection *Regards sur*, Délégation aux Relations Institutionnelles et Internationales, Décembre.

¹¹ De Graaf-Zijl, M., Groot, I. et Hop, J.P. (2006) *op.cit.*

Il est à noter par ailleurs que la dispense de recherche d'emploi pour les travailleurs âgés de plus de 57 ans et demi a été supprimée en 2004, sur recommandation du RWI. On observe donc un durcissement global des conditions d'éligibilité au système et des critères d'indemnisation. Le système néerlandais reste néanmoins relativement généreux comparé à d'autres pays européens (et notamment au Royaume-Uni qui mène une politique d'activation comparable¹²).

1.3.2 Des sanctions fréquentes et en augmentation

Le taux de sanction aux Pays-Bas est parmi les plus élevés des pays de l'OCDE (33,6% du stock des chômeurs indemnisés en 2003¹³, et ce nombre est en augmentation depuis 2003). Les motifs de sanction sont très précisément définis, en 5 catégories et 26 sous-catégories, et vont d'une recherche d'emploi insuffisante (14,3% en 2003) au non-respect des directives données par le conseiller, ou encore à la non-déclaration d'un changement de situation, etc. Les sanctions appliquées sont en théorie proportionnelles au motif. Elles consistent en général à une réduction des allocations de 5 à 30% pendant 13 semaines (en moyenne 2 mois), mais peuvent aller jusqu'à la suppression totale des allocations en cas de refus d'un emploi jugé convenable par le conseiller, ou de la non-participation à une prestation obligatoire¹⁴. Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, les sanctions ne peuvent pas dépasser 20% du montant perçu avec un maximum de 6 mois. Les agences locales ont la responsabilité de la détection des manquements aux devoirs des chômeurs et de l'application des sanctions, qui sont décidées par l'organisme payeur. On observe donc des disparités locales dans la sévérité et la fréquence des sanctions. Ces dernières ont été jugées efficaces par une récente étude économétrique¹⁵, dès lors qu'elles se doublent d'un réel accompagnement.

La définition de l'emploi convenable pour les indemnisés est relativement opaque, et laissée à la discrétion des conseillers. On constate une tendance au durcissement. En théorie, l'emploi doit correspondre à la qualification du chômeur pendant les 6 premiers mois et il doit ensuite accepter des emplois moins qualifiés. Si le chômeur est peu qualifié, ou s'il est bénéficiaire de l'aide sociale, il doit accepter n'importe quel emploi. Le temps de transport jusqu'au lieu de travail ne doit pas excéder 3 heures, ce qui couvre le territoire néerlandais dans sa quasi totalité¹⁶. Néanmoins, l'UWV accepte de prendre en compte les problèmes liés à la mobilité géographique et permet aux chômeurs de limiter dans un premier temps leur recherche à un périmètre de 40 km.

¹² Dépenses passives à hauteur de 2,02% du PIB pour les Pays-Bas, et de 0,19% pour le Royaume-Uni en 2005 (données OCDE).

¹³ Tergeist, P. et Grubb, D. (2006) *op.cit.*

¹⁴ Tergeist, P. et Grubb, D. (2006) *op.cit.*

¹⁵ Van Den Berg, G., Van Der Klaauw, B. et Van Ours, J. (2004) « Punitive Sanctions and the Transition Rate from Welfare to Work », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, n° 1.

¹⁶ Tergeist, P. et Grubb, D. (2006) *op.cit.*

1.4 Un système qui repose sur une segmentation des demandeurs d'emploi en fonction de leur distance au marché du travail, étape préalable à une externalisation massive de l'accompagnement

1.4.1 Le profilage statistique a été récemment abandonné au profit d'une segmentation en deux parcours

Les Pays-Bas ont été le premier pays d'Europe à adopter en 1999 un outil de profilage statistique pour orienter les chômeurs. Le *Kansmeter* permettait ainsi de classer les demandeurs d'emploi en quatre catégories d'employabilité, en fonction de la distance supposée au marché du travail, calculée à partir de trois critères : « formation, qualifications et expérience professionnelle », « aptitudes personnelles » et « perspectives métiers », avec un jugement effectué par le conseiller sur chaque critère, selon qu'il le jugeait : « bon », « satisfaisant », « moyen » ou « mauvais »¹⁷. A l'issue de cette première étape effectuée au CWI (le *Kwint*, entretien de 25 à 30 minutes), les chômeurs étaient classés en trois catégories : C1 (anticipation de moins de 6 mois de chômage, recherche autonome), C4 (plus de 2 ans de chômage, accompagnement social), et indéterminée. Les chômeurs classés en catégorie indéterminée bénéficiaient sous 8 jours d'un nouvel entretien approfondi afin de les répartir entre les catégories C2 (de 6 mois à 1 an de chômage) et C3 (de 1 à 2 ans). Le profilage statistique se doublait donc d'une correction « humaine » effectuée par le conseiller, et modifiable à n'importe quel moment de la période de chômage.

A l'issue de la procédure initiale, le CWI était en charge de l'accompagnement des chômeurs autonomes C1, et devait confier les C>1 aux instances d'allocation, qui elles-mêmes ensuite en confiaient certains à des opérateurs privés. Le profilage avait donc un rôle institutionnel majeur, celui de déterminer les institutions compétentes pour l'accompagnement, tout en permettant aux instances d'allocation de contrôler l'activité de leurs prestataires, puisqu'elles connaissaient en amont la difficulté potentielle de reclassement des différents groupes à la charge des opérateurs privés, et pouvaient ainsi lutter contre l'écrémage.

Ce système a néanmoins été critiqué et récemment réformé, notamment en raison de son coût (les entretiens approfondis en début de parcours mobilisaient de nombreux conseillers), et de sa relative inefficacité (il orientait vers des catégories inadaptées plus de 40% des chômeurs, près d'un chômeur sur deux classé en C>1 retrouvant rapidement un emploi). De plus, la confiance des autres acteurs dans le profilage effectué par le CWI était relativement faible, ce qui les conduisait à émettre leur propre diagnostic, doublons coûteux pour le système. Il a d'autre part été reproché au *Kansmeter* de mettre trop l'accent sur les barrières à l'emploi plutôt que sur les compétences du chômeur, et d'intervenir trop tôt dans le parcours, le diagnostic de distance au marché du travail étant relativement inutile pour les chômeurs qui sortent rapidement.

Prenant en compte ces critiques, un nouveau système, l'*A-B routing*, a donc été récemment mis en place (entre l'automne 2006 et le printemps 2007 pour assurer la montée en charge du dispositif), qui ne repose plus sur un profilage statistique, mais sur une simple segmentation « manuelle » des chômeurs en deux groupes : les chômeurs disponibles pour l'emploi (parcours A), et ceux qui rencontrent des difficultés d'ordre personnel ou social devant être résolues en amont de la recherche d'emploi (parcours B). Le diagnostic se fonde

¹⁷ Herbillon, J.M. (2004) « Le profiling des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », *Travail et Emploi*, n° 99, juillet.

sur une analyse effectuée par le conseiller selon deux dimensions : l'état du marché du travail et le comportement du chômeur, afin de cerner au mieux les besoins de chacun. L'objectif à terme est que les deux types de chômeurs soient conjointement à la charge du CWI, de l'UWV et des municipalités, mais pour l'instant les différents acteurs interviennent les uns à la suite des autres (le CWI pour les A, les instances d'allocation pour les B) (*cf. infra*).

1.4.2 Le marché des opérateurs privés n'est pas encore stabilisé

Le monopole légal de placement du SPE a été aboli en 1998 par la Loi sur le placement privé et la mise à disposition de main d'œuvre, mais le marché n'a réellement pris son essor qu'en 2002/2003, avec la suppression de l'obligation d'autorisation administrative pour avoir le droit de soumissionner aux appels d'offre¹⁸. L'objectif politique affiché de la dérégulation était de ne conserver au SPE que les activités non-concurrentielles, et de confier au secteur privé l'ensemble des activités de conseil, de placement et d'accompagnement, afin de bénéficier de prestations diversifiées pour les demandeurs d'emploi, les opérateurs se faisant concurrence par les prix et par la qualité des services offerts.

Le marché s'est développé rapidement, puisqu'en 2004 on dénombrait environ 660 opérateurs privés, dont plus de la moitié spécialisés dans les prestations médicales pour les travailleurs handicapés, 35% dans l'accompagnement des chômeurs, et 9% dans la formation¹⁹. Cependant, seuls 266 se sont vus effectivement confier des clients, suite aux procédures d'adjudication menées par l'UWV ou les municipalités. La taille des opérateurs est extrêmement variable, 3/5 des entreprises employant moins de 10 salariés, et 13% plus de 100. En général, l'UWV confie ses bénéficiaires à de gros opérateurs (Kliq, Randstad, etc.), les 10 plus grands opérateurs s'adjudicant 75% du marché, alors que les municipalités travaillent plutôt en partenariat avec de petites structures, proches du secteur associatif. Les grands opérateurs prennent en charge de 200 à 500 clients par an, contre 20 à 50 pour les petites structures. Afin de stimuler l'innovation dans le secteur, 20% des parts de marché sont réservées aux expériences novatrices. En 2004, l'UWV et les municipalités ont passé 160 000 contrats de réintégration avec des opérateurs privés (environ 75% des chômeurs sont concernés), 10 000 supplémentaires émanent des employeurs et des compagnies d'assurance. Le coût annuel de l'externalisation a été évalué à 800M€ pour 2002.

Depuis 2000, l'UWV avait l'obligation d'externaliser l'accompagnement de l'ensemble de ses clients. Si récemment cette disposition a été assouplie, avec la possibilité pour les conseillers de l'UWV d'assurer directement l'accompagnement des demandeurs d'emploi qu'ils jugent aptes à rechercher seuls un emploi, la plupart des prestations délivrées aux chômeurs indemnisés et aux travailleurs handicapés le sont toujours par des opérateurs privés. L'UWV est en charge de lancer les appels d'offre, de sélectionner les opérateurs, et de contrôler leur action, chaque client étant suivi tout au long de son parcours par un conseiller de l'UWV qui juge de la qualité des prestations fournies par l'opérateur. En règle générale, le profilage est utilisé pour construire des lots homogènes de chômeurs, et ainsi éviter l'écrémage. Ces lots sont ensuite confiés à des opérateurs spécialisés, et les contrats sont relativement différents en fonction des groupes cibles. Plus les chômeurs sont considérés comme difficiles à placer, plus la part variable de la rémunération (dépendante du résultat) est faible. La sélection des opérateurs se fait en général selon quatre critères : l'expérience passée

¹⁸ Sénat (2004) « Fiche sur les Pays-Bas », in *L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs*, Documents de travail, série législation comparée, n° LC 130, Janvier.

¹⁹ Delarue, V. (2005) « Politiques et institutions néerlandaises d'aide au retour à l'emploi », *Les Papiers du CERC*, n°2005-03, Décembre.

de l'opérateur, le prix, le taux de placement anticipé, et les prestations proposées. Le coût moyen d'une réintégration par un opérateur privé réussie est de 4000 à 5000€

Depuis 2005, les chômeurs ont la possibilité de choisir eux-mêmes l'opérateur en charge de les accompagner, par le biais des « contrats individuels de réintégration » (IRO). L'UWV a ainsi passé des contrats avec la plupart des opérateurs présents sur le marché, bien que seuls une quarantaine d'opérateurs soient habilités par l'UWV pour accompagner ses clients lorsqu'il se charge lui-même de les affecter. Ceci pose la question du contrôle de la qualité des accompagnements proposés par les opérateurs en charge des contrats IRO, qui n'ont pas tous été éprouvés par l'UWV. Le coût d'un accompagnement par le biais d'un IRO est d'ailleurs en moyenne plus cher de 1500€ (le coût maximum autorisé étant de 5000€ par client, la moitié étant versée à la prise en charge, l'autre après le retour à l'emploi, sauf pour les chômeurs très difficiles à placer (les ZMP), qui bénéficient d'un aménagement 80/20%). Actuellement, environ 1 chômeur sur 2 choisit d'avoir recours à un IRO, avec un biais en faveur des femmes et des plus diplômés, et l'UWV l'accepte dans 98% des cas. Les chômeurs sont alors confiés à l'opérateur de leur choix pour un maximum de 2 ans. Les enquêtes qualitatives montrent que les bénéficiaires sont globalement plus satisfaits lorsqu'ils ont recours à des contrats IRO que lorsque le conseiller de l'UWV choisit seul l'opérateur, ce qui ne veut pas forcément dire que les résultats obtenus avec l'IRO sont meilleurs. Les contrats IRO semblent également présenter l'avantage d'augmenter la motivation de ses bénéficiaires.

Les municipalités font un recours moins systématique au secteur privé pour assurer l'accompagnement des bénéficiaires de l'aide sociale. En 2002, il leur avait été fait obligation légale d'externaliser au moins 70% des parcours, mais cette clause a été supprimée en janvier 2006, ainsi que l'obligation de faire des appels d'offre publics avant de choisir les opérateurs. Les municipalités confient donc aujourd'hui en moyenne 50% de leurs clients, et souvent à un seul prestataire, avec lequel elles sont en contrat pour des périodes relativement longues.

Le RWI, qui est en charge d'assurer la transparence et l'efficacité du marché des opérateurs privés, a évalué en 2006²⁰ les résultats obtenus par les différents prestataires. Ceux-ci ont été jugés décevants²¹, avec des effets nets estimés à 5% pour les demandeurs d'emploi et 1% pour les travailleurs handicapés, pour un coût en moyenne plus élevé que celui d'une prise en charge publique. Il est cependant difficile de comparer l'efficacité du nouveau système avec le précédent, puisque les résultats obtenus par le SPE n'avaient jamais été évalués auparavant. Le RWI et l'UWV promeuvent conjointement la mise en œuvre de « bonnes pratiques » sur le marché, notamment par le biais de l'association Borea, qui délivre un label de qualité aux opérateurs privés qui en sont membres. Pour améliorer les performances, le RWI recommande l'utilisation de contrats plus longs que ceux d'un an actuellement utilisés par l'UWV, et d'un système de rémunération *no cure less pay* (qui proportionne celle-ci au résultat obtenu), afin que le choix des opérateurs soit moins centré sur le problème du prix, et davantage sur celui de la qualité des prestations délivrées.

²⁰ RWI (2006) *La recherche de résultats*.

²¹ Des critiques de l'efficacité de ce système avaient déjà été faites par De Koning, J. (2004) « The reform of the Dutch public employment », Erasmus University, SEOR, Rotterdam, Janvier. *Services et prestations d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas* Octobre 2007

Encadré n° 3 : la privatisation de l'aide sociale

L'exemple de la municipalité de Maarssen

La privatisation des services d'aide au retour à l'emploi est allée plus loin, dans le cas de la municipalité de Maarssen, que la seule externalisation des prestations d'accompagnement. Cette commune de 40 000 habitants, située au nord d'Utrecht, est en effet la seule aux Pays-Bas à avoir privatisé l'ensemble de son système d'aide sociale. Depuis 2002, elle sous-traite à une filiale de Randstad l'ensemble du processus couplé WWB / activation des bénéficiaires, depuis l'instruction des dossiers d'allocation jusqu'au suivi dans l'emploi. Cependant, l'ensemble des décisions d'ouverture de droits et de prestations d'accompagnement reviennent à la municipalité, qui contrôle ainsi l'activité de son prestataire, à la fois sur les moyens employés et sur les résultats obtenus. La qualité des accompagnements proposés peut ainsi être évaluée.

Seuls 10% des 400 bénéficiaires de l'aide sociale (mai 2007) restent accompagnés directement par l'un des trois conseillers de la municipalité. Les autres sont à la charge de l'opérateur privé, mais c'est toujours la municipalité qui signe les PAI. Les budgets consacrés chaque année par la municipalité pour l'aide sociale sont de 5 M€ pour les allocations, et de 1,2M€ pour les services de réintégration. Ceux-ci consistent essentiellement en du conseil intensif (programme de 6 semaines d'aide à la recherche d'emploi, programme de 3 mois à raison de 4 jours par semaine pour développer les compétences basiques nécessaires à l'occupation d'un emploi), des cours de néerlandais pour les nouveaux arrivants, des formations courtes, de l'apprentissage en alternance pour les jeunes, et des emplois subventionnés à hauteur de 35% du salaire minimum pour une durée de 7 mois.

Les résultats obtenus par l'opérateur privé sont aujourd'hui jugés encourageants par la municipalité, qui regrette néanmoins les difficultés de mise en œuvre que le système a connues à ses débuts : il a en effet fallu 3 ans de réorganisation institutionnelle pour que la coordination soit efficace. Cependant, malgré ces bons résultats, le contrat avec le prestataire qui expirera en 2008 ne sera pas renouvelé. La municipalité l'explique par le coût élevé que représente l'accompagnement privé, surtout dans un contexte de baisse du nombre de bénéficiaires qui ne permet plus d'amortir suffisamment les coûts fixes, ainsi que par l'absence de concurrence sur le marché (il n'y a qu'un seul opérateur) qui ne leur garantit pas un accompagnement de bonne qualité au meilleur prix. L'exemple de Maarssen, qui a été largement discuté aux Pays-Bas, n'a d'ailleurs encore été suivi par d'autres municipalités, aucune n'ayant à ce jour privatisé entièrement son système d'aide sociale.

Partie 2 - Le processus d'accompagnement est relativement souple et de moins en moins formalisé

2.1 Une politique de ciblage en fonction de la distance à l'emploi actuellement remise en question

Aux Pays-Bas, le principe de l'accompagnement est de chercher pour chacun « le chemin le plus court vers l'emploi », dans la logique de l'activation des bénéficiaires d'allocations. Ceci explique pourquoi le ciblage des prestations proposées s'est construit sur l'évaluation de la distance des chômeurs au marché du travail. L'ancien système de profilage permettait ainsi de définir quatre groupes (C1-4) qui avaient accès à des parcours d'accompagnement différenciés. Ce ciblage en fonction de la distance à l'emploi avait également l'avantage de structurer l'affectation des chômeurs aux différents prestataires et institutions, dans le double but de fournir à chacun des prestations « sur mesure » et d'éviter l'écrémage des plus difficiles à placer. Ce ciblage sur critère d'employabilité est néanmoins relégué en arrière-plan avec la mise en place de l'*A-B routing*, qui ne distingue que deux groupes cibles (les disponibles pour l'emploi et les autres), et qui doit à terme permettre à tous les acteurs d'intervenir sur les parcours de chacun en fonction de l'évolution des besoins. Le ciblage en fonction de la distance à l'emploi est donc en recul.

Parallèlement, il existe un ciblage plus « traditionnel » sur des groupes rencontrant des difficultés spécifiques d'insertion ou de discrimination sur le marché du travail. Il n'y a néanmoins pas de politique de ciblage « officielle », et chaque institution définit ainsi ses propres groupes cibles. Pour l'UWV, les groupes prioritaires sont les travailleurs âgés, les licenciés économiques, les travailleurs handicapés et les minorités ethniques ; le SZW met davantage l'accent sur le chômage des jeunes (notamment avec la *Taskforce Jeugdwerkloosheid*, cf. encadré ci-dessous), des non-qualifiés dans un contexte de marché du travail des qualifiés très tendu, et des femmes (création du Centre national d'aide et d'assistance aux femmes en 1999). Chaque municipalité définit également des groupes cibles selon les caractéristiques du marché du travail local. Mais le nouveau gouvernement a souligné qu'il préférerait promouvoir un traitement général pour tous plutôt qu'une approche par groupe cible, celle-ci n'est donc pas centrale dans la politique de l'emploi aux Pays-Bas.

**Encadré n° 4 : l'emploi des jeunes, une priorité
La Taskforce Jeugdwerkloosheid**

Le fort taux de chômage des moins de 25 ans est devenu une priorité au tournant des années 2000. Le SZW et le ministère de l'éducation ont uni leurs efforts pour créer en 2003 un plan d'action spécifiquement dédié à l'emploi des jeunes, connu sous le nom de *Taskforce Jeugdwerkloosheid*. Constituée de 6 membres devant définir les grandes lignes de la politique et de 16 employés permanents ayant pour rôle de la mettre en œuvre, la Taskforce a pour objectifs de :

- faciliter la coopération entre toutes les organisations qui sont impliquées dans la problématique de l'emploi des jeunes (municipalités, organisations d'employeurs, syndicats, CWI, établissements de formation initiale ou continue) ;
- réduire le chômage des jeunes, en le stabilisant entre 10 et 15%, notamment grâce à la création de 40 000 emplois supplémentaires sur 4 ans (2003/2007) ;
- prévenir les sorties précoces du système scolaire, puisque chaque année, 50 000 jeunes le quittent sans qualification.

Pour ce faire, la stratégie de la Taskforce repose sur 3 piliers (les « 3 C ») : Coopération, Campagne, Communication. Par des actions ponctuelles, aussi bien nationales que régionales, elle diffuse des informations aux jeunes et aux employeurs, destinées à améliorer le processus d'appariement. Elle coopère sur le terrain avec deux acteurs clés de l'accompagnement des jeunes demandeurs d'emploi : le CWI qui les enregistre et diagnostique leurs besoins grâce à l'action de ses 165 conseillers spécialisés sur les jeunes publics, et les municipalités qui détiennent le plus gros budget destiné aux jeunes, et qui financent une grande partie des actions, et notamment les emplois aidés.

La création d'emplois supplémentaires étant l'un des objectifs principaux de la Taskforce, des efforts particuliers ont en effet été développés dans ce sens, grâce à des subventions à l'emploi : promotion de l'apprentissage, notamment dans les secteurs demandeurs, comme par exemple celui de la construction (les BBC, contrats d'apprentissage subventionnés) ; et prime à l'emploi « standard », avec les JOP, qui permettent au jeune de continuer à toucher ses allocations pendant les 3 premiers mois de l'emploi et à l'employeur de ne pas verser de salaire pendant la même durée. Si pour les moins de 23 ans, la politique prioritaire est de les renvoyer dans le système éducatif, pour les jeunes plus âgés l'objectif est de maximiser l'expérience professionnelle, en encourageant les stages et en développant un « passeport marché du travail » certifiant les compétences acquises.

Malgré le contexte économique plutôt défavorable à la création d'emploi, les résultats obtenus par la Taskforce sont très encourageants. Dès décembre 2006 l'objectif des 40 000 emplois créés était atteint (plus 5500 retournés dans le système scolaire). Le nombre de jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi au CWI a chuté de 60 000 en mars 2004 à 30 000 en novembre 2006. Mais la Taskforce évalue toujours à 36 000 le nombre de jeunes sans qualification restant en marge du marché du travail. C'est pourquoi, malgré l'achèvement prévu du projet en juillet 2007 et sa disparition concomitante, la Taskforce a prévu de continuer à soutenir une approche préventive, grâce au programme « 2^{ème} chance par la formation professionnelle » mis en place par 35 municipalités à destination de 13 000 jeunes, et au projet d'aide à l'orientation en milieu scolaire, avec un budget total pour 2007 de 2,9 M€²².

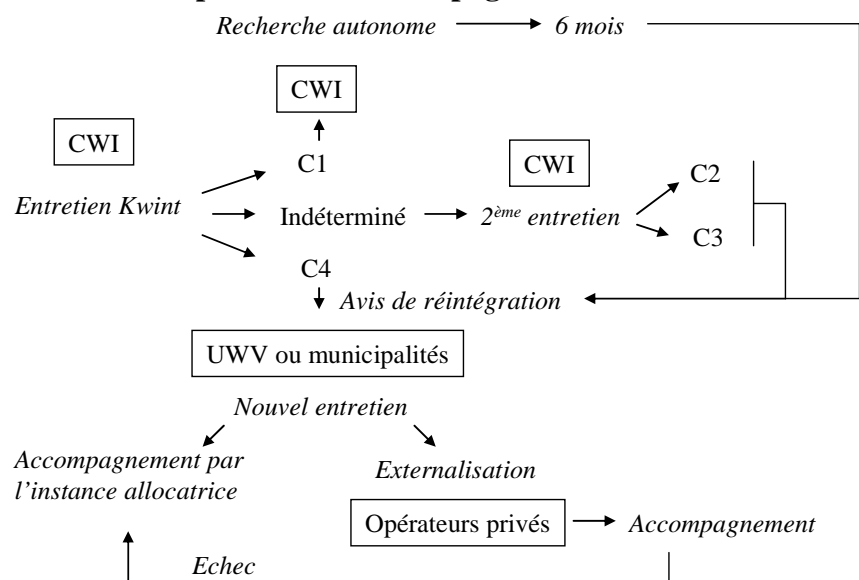
²² Taskforce Jeugdwerkloosheid (2007) *Take a bite! 2007 Youth Unemployment Task Force Action Plan*.

2.2 Un accompagnement type où des acteurs traditionnellement multiples cherchent à intervenir de concert

2.2.1 D'un système formalisé à un système intégré

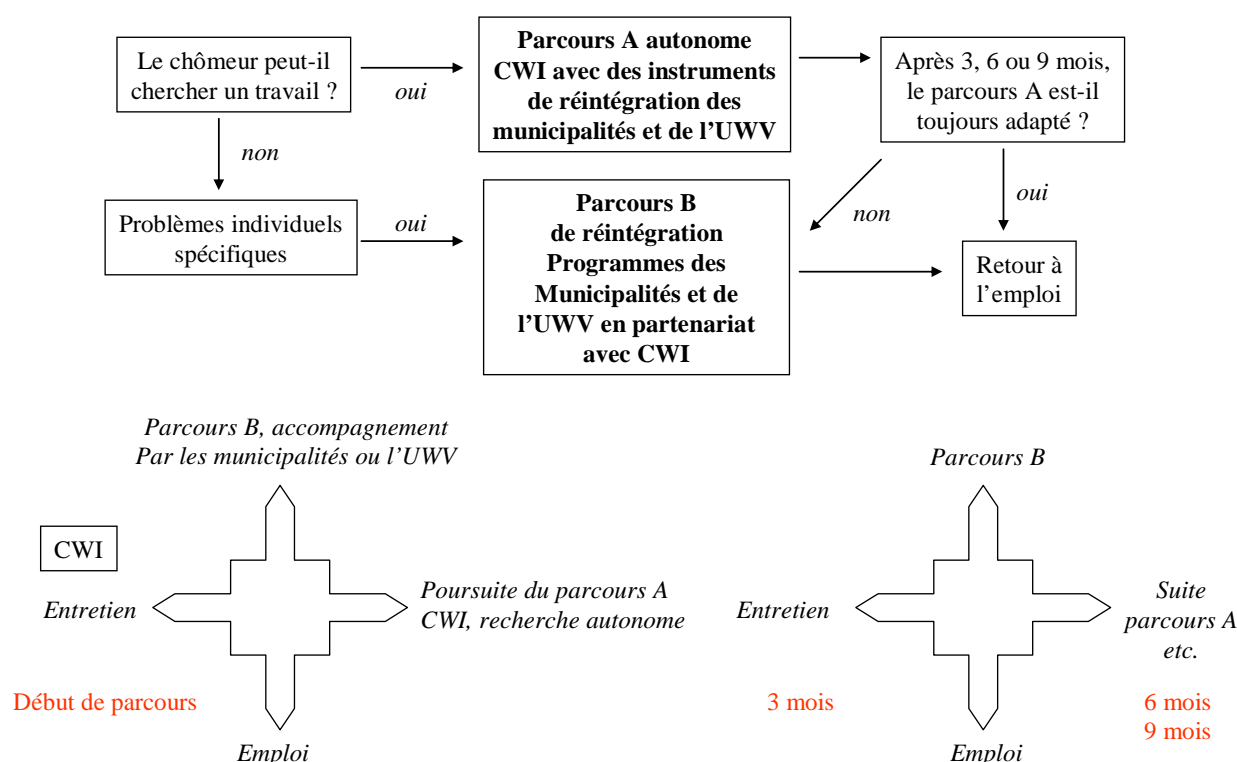
L'utilisation d'un outil de profilage statistique des chômeurs avait permis de construire des parcours d'accompagnement types très formalisés, qui partageaient clairement les compétences entre les différentes institutions en fonction de la catégorie d'employabilité dans laquelle était classé le chômeur. Ainsi le CWI avait la charge d'effectuer le profilage lors d'un premier entretien, et éventuellement d'affiner le diagnostic lors d'un second plus approfondi (*cf. supra*), et gardait en charge l'accompagnement des C1 (70% en flux), réduit à la mise à disposition d'outils de recherche autonome. Pendant les 6 premiers mois, l'UWV et les municipalités n'intervenaient pas dans le parcours des C1²³, puis, s'ils n'avaient pas retrouvé d'emploi, les prenait en charge en les reclassant en C>1. Parallèlement, les chômeurs classés dès le profilage en C>1 (30% en flux) étaient envoyés par le CWI aux municipalités ou à l'UWV avec un avis de réintégration, et étaient ensuite accompagnés par les instances d'allocation et leurs éventuels sous-traitants selon leurs droits à indemnisation, le CWI n'ayant plus à les suivre. La division spatiale et temporelle des tâches était donc relativement systématique (*cf. schéma ci-dessous*).

Schéma n° 2 : ancien processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi



²³ Sauf l'UWV pour contrôler l'effectivité de la recherche d'emploi, les chômeurs indemnisés devant envoyer par la poste un rapport résumant leurs démarches de recherche toutes les 4 semaines, en prouvant qu'ils ont au moins répondu à 4 offres d'emploi.

Schéma n° 3 : nouveau processus d'accompagnement des demandeurs d'emploi



L'abandon de l'outil de profilage et l'adoption du système *A-B routing* conduisent au recul progressif de l'organisation formalisée de l'accompagnement au profit d'un système plus souple, dans lequel les différents acteurs peuvent intervenir de manière concertée et non plus systématiquement les uns à la suite des autres. L'objectif est de créer un processus d'accompagnement dynamique, qui s'adapte aux changements de situation des bénéficiaires, et où chaque institution intervient en fonction de son expertise. La rédaction d'un programme d'action individualisé (PAI), en passe de devenir obligatoire, et le dossier unique des demandeurs d'emploi *Suwinet* consultable par l'ensemble des acteurs de l'accompagnement doivent favoriser l'adaptabilité des acteurs et des parcours. Les demandeurs d'emploi doivent pouvoir faire des allers-retours entre les catégories A et B, et entre les différents prestataires, sachant que le parcours A est de 9 mois au maximum.

Cependant, pour l'instant, la réorganisation institutionnelle et l'instauration de coopérations renforcées entre les acteurs ne sont pas parvenues à leur terme, et le nouveau système ressemble encore largement à l'ancien, avec une intervention à la chaîne des différents acteurs. Une fois qu'un chômeur a été classé en parcours B, il est définitivement pris en charge par les instances d'allocation, et ne peut revenir en parcours A au CWI. La mutation du système vers une intervention intégrée, adaptée à chaque client en fonction de l'évolution de ses besoins, est encore à venir.

2.2.2 Les premiers entretiens au CWI : timing, objectifs et contenu

Les demandeurs d'emploi doivent de préinscrire sur Internet, en enregistrant des données administratives de base, puis se présenter physiquement au CWI dans les deux premiers jours de chômage. Ils sont alors convoqués pour un entretien destiné à diagnostiquer leur situation vis-à-vis du marché du travail. Cet entretien dure environ 45 minutes, pendant

lesquelles le conseiller évalue la capacité de recherche autonome de la personne. L'entretien est centré sur les compétences du chômeur, et porte sur le projet professionnel et les moyens potentiellement mis en œuvre pour le réaliser. A la fin de l'entretien, le conseiller rédige un PAI à l'aide des réponses données par le chômeur à un QCM (le *gate-keeper test*). Ce document, qui tient de lieu de contrat depuis le 1^{er} janvier 2007, peut contenir des propositions de participation à des ateliers, à des tests de compétences, le nombre d'offres d'emploi auxquelles il doit répondre, etc. Si la personne rencontre des problèmes personnels qui constituent des barrières à l'emploi (addictions, difficultés familiales, etc.), elle est orientée en parcours B (12% des chômeurs à l'inscription), sinon elle est placée en parcours A. Cette orientation initiale est également spécifiée dans le PAI. Un second entretien a lieu par la suite afin de déterminer et d'ouvrir les droits à allocations, la décision finale revenant à l'UWV ou à la municipalité.

Les chômeurs placés en parcours A doivent respecter leur PAI. Ils ont accès aux prestations en libre service du CWI (Internet, ateliers d'aide à la recherche d'emploi, panneaux d'offres d'emploi, etc.). Pour les chômeurs placés en parcours B, le conseiller du CWI émet un avis de réintégration, qu'il envoie à l'instance d'allocation. Celle-ci convoque alors le chômeur, qui se rend à un nouvel entretien, cette fois-ci avec un conseiller de l'UWV ou de la municipalité. Cet entretien a vocation à diagnostiquer si le chômeur a besoin d'un accompagnement par un opérateur privé. A la fin, le chômeur et l'instance d'allocation signent un PAI qui tient lieu de contrat et se substitue à celui rédigé par le CWI.

2.2.3 Une actualisation des plans d'action individualisés par chaque nouvel acteur

Tous les acteurs de l'accompagnement établissent des PAI qui les engagent mutuellement avec leurs clients sur les actions que celui-ci doit mener pour chercher activement un emploi, et sur les obligations du prestataire vis-à-vis du chômeur. Au cours de son parcours, chaque chômeur signe donc plusieurs PAI : un premier au CWI, puis éventuellement un second à l'UWV ou à la municipalité, et un troisième chez un opérateur privé. Ces documents ne contiennent pas toujours le même diagnostic ni les mêmes préconisations, et les différentes institutions ne suivent pas forcément l'avis émis par celle qui a eu précédemment en charge le chômeur.

Les différentiels de diagnostic se rencontrent surtout entre le CWI et les instances d'allocation, qui refont souvent le travail déjà effectué par le CWI, doublon coûteux qui justifie l'effort actuel d'intégration du système et de coopération entre les acteurs. La marge de manœuvre des opérateurs privés pour établir le PAI est moindre, au sens où toute action préconisée par le prestataire externe doit être approuvée par le payeur, en l'occurrence l'UWV ou la municipalité. Les PAI établis par les conseillers de l'opérateur privé sont donc systématiquement sous le contrôle de l'instance d'allocation. Il n'empêche que le chômeur qui bénéficie d'un accompagnement externalisé reste soumis en même temps à deux PAI : celui de l'UWV ou de la municipalité, et celui de l'opérateur privé.

2.2.4 L'intensité du suivi et la fréquence des entretiens ultérieurs dépend de l'acteur en charge de l'accompagnement

L'intensité du suivi après les premiers entretiens d'orientation dépend du parcours sur lequel a été placé le chômeur ainsi que de l'institution en charge de son accompagnement. En parcours A, au CWI, les contacts entre le chômeur et son conseiller référent se font par

téléphone, courriel ou rendez-vous à l'agence selon ce que décide le conseiller, et avec une fréquence très variable en fonction des besoins diagnostiqués du chômeur. Le minimum est d'un contact tous les 3 mois et d'un entretien physique tous les 6 mois, mais certains chômeurs peuvent bénéficier d'un entretien tous les 15 jours. Les pratiques étant très variables d'une agence à l'autre et d'un conseiller à l'autre, il est difficile de dégager un accompagnement type pour les 6 premiers mois. La seule règle fixée au niveau national est un budget temps de 3 heures par chômeur pour ces 6 premiers mois de recherche autonome.

En général, la fréquence et l'intensité des entretiens augmentent avec la durée du chômage. Pendant l'entretien, le conseiller discute avec le chômeur des actions qu'il a menées depuis le dernier contact, et actualise le PAI si besoin. Le chômeur a obligation de rendre compte de son activité de recherche afin que le conseiller puisse informer l'instance d'allocation en cas de recherche inactive. L'accent est mis sur les difficultés rencontrées et sur les solutions à mettre en œuvre pour les surmonter à l'avenir. Les entretiens ont donc un double objectif de suivi et de contrôle de la recherche effectuée par le chômeur et de conseil pour l'améliorer. Pour les mener à bien, les conseillers ont à leur disposition une batterie d'outils, comme des tests de motivation, d'évaluation du risque de fraude, de compétences, etc. Des entretiens peuvent être fixés à la demande du chômeur (par exemple pour discuter de l'issue d'un entretien d'embauche), mais c'est un cas plutôt rare.

Pour les chômeurs en parcours B (ce qui inclut les chômeurs initialement placés en parcours A n'ayant pas trouvé d'emploi au bout de 6 mois), l'UWV ou la municipalité désigne un conseiller référent qui restera le contact privilégié du chômeur avec l'institution, même s'il est par la suite pris en charge par un opérateur privé. Ce conseiller doit contrôler le comportement du chômeur, actualiser le PAI si besoin, et gérer le contrat passé avec un prestataire externe le cas échéant²⁴. Il reçoit alors de la part du prestataire des rapports d'avancement du programme mis en œuvre et évalue les actions menées. C'est également lui qui décide du financement ou non des prestations proposées par l'opérateur privé. Le chômeur se rend toujours au CWI pour ses entretiens, dès lors que le guichet unique est mis en place dans sa localité. A terme, le rapprochement entre les institutions a pour objectif que chaque chômeur ait un conseiller référent pour l'ensemble du parcours, même s'il passe d'un parcours A à un parcours B. Celui-ci serait désigné par le CWI si le chômeur est initialement en parcours A, et par l'UWV ou la municipalité s'il est en parcours B.

Les modalités du suivi individualisé par les opérateurs privés sont relativement variables d'un prestataire à l'autre (*cf.* encadré ci-dessous). En général, il est plus intensif que celui effectué par les institutions publiques, notamment en raison d'entretiens physiques plus fréquents. Il est néanmoins difficile d'avoir un aperçu global des pratiques.

²⁴ Van Der Lelie, W. (2006), « Une approche intégrée aux Pays-Bas : priorité à l'emploi sur le versement d'allocations », AISS, Atelier international d'experts de la Commission technique sur l'Assurance chômage et du maintien de l'emploi, Bruxelles, 10-11 avril.

**Encadré n° 5 : l'accompagnement par des opérateurs privés
Les exemples de Randstad et Fourstar à La Haye**

Les deux opérateurs privés interviennent à La Haye pour le compte de l'UWV, de la municipalité et de compagnies privées d'assurance ou d'entreprises qui cherchent à reclasser certains de leurs salariés déclarés invalides. Ils accompagnent majoritairement deux types de chômeurs : les travailleurs handicapés, bénéficiaires de l'allocation WAO qui ont besoin d'emplois adaptés, et les demandeurs d'emploi bénéficiaires des allocations WW ou WWB, tous au chômage depuis plus de 6 mois. Le processus et la durée de l'accompagnement dépend du type de client : chez Randstad, les principaux groupes de chômeurs qui bénéficient de contrats à durée différenciée sont les très qualifiés, les contrats « 2^{ème} chance » (entre 6 mois et 2 ans de chômage), les chômeurs de très longue durée (plus de 2 ans) et les travailleurs handicapés ; chez Fourstar, les titulaires d'un IRO (environ 20%) sont pris en charge pendant un à deux ans, les clients des compagnies privées de 6 à 9 mois, les travailleurs handicapés au chômage depuis moins de 2 ans pendant 9 mois.

Lorsque les clients se présentent pour leur premier entretien, le conseiller qui les reçoit a déjà en sa possession la proposition de réintégration faite par l'UWV ou la municipalité (ou par un médecin pour les travailleurs handicapés), qui permet d'ailleurs chez Fourstar de choisir le conseiller en fonction du profil du client. Le conseiller de l'opérateur privé fait alors son propre diagnostic, la plupart du temps en accord avec celui du commanditaire selon les conseillers de Randstad. Chez Fourstar, on signe un PAI à la fin du 1^{er} entretien, alors que chez Randstad, le PAI n'est construit qu'après une période de formation à la recherche d'emploi, durant laquelle les clients doivent venir régulièrement suivre des ateliers collectifs, utiliser les outils de recherche autonome et rencontrer son conseiller. La différence majeure entre les deux prestataires est que Randstad développe essentiellement des activités collectives (par exemple les travailleurs handicapés participent à des ateliers de ciblage des emplois potentiellement adaptés à leur handicap par groupes d'environ 40 personnes), alors que Fourstar reçoit ses clients uniquement en entretiens individuels face à face, avec une fréquence moyenne d'un entretien tous les 15 jours.

Toutes les prestations proposées par l'opérateur privé doivent être validées par l'organisme payeur (UWV ou municipalité), ce qui incite les conseillers à avoir des contacts réguliers avec le commanditaire et à favoriser la coordination entre les institutions. Les services proposés peuvent aller des tests psychologiques pour définir l'orientation optimale, à des services dédiés à ceux qui veulent créer leur propre entreprise, ou à des activités sportives pour les travailleurs handicapés chez Fourstar. Les opérateurs privés soulignent la difficulté qu'ils ont à recourir aux emplois aidés, puisque ceux-ci sont directement utilisés par les municipalités pour placer leurs propres clients.

Les conseillers sont censés contrôler l'activité de leurs clients, et rapporter d'éventuelles insuffisances aux organismes payeurs qui peuvent décider de prendre des sanctions. Chaque conseiller a en charge entre 50 et 70 demandeurs d'emploi chez Randstad, avec 10 à 20 vus chaque semaine, 50 chez Fourstar, et chaque client a un référent unique tout au long du parcours d'accompagnement. Tous les conseillers sont en charge à la fois des relations avec les clients, et avec les employeurs potentiels. Les résultats affichés par les deux agences visitées par la mission semblent plutôt bons, puisque chez Randstad les objectifs de placement de 60% pour les clients de l'UWV et de 70% pour la municipalité sont atteints, et que Fourstar place 70% des travailleurs handicapés qu'ils ont en charge, et 50 à 60% des clients de l'UWV. Selon les modalités du contrat conclu avec les organismes payeurs, les opérateurs privés assurent un suivi dans l'emploi de 3 à 6 mois. En cas d'échec, les clients non placés retournent à l'UWV ou au service social de la municipalité une fois la durée prévue par le contrat écoulée.

2.2.5 La taille des portefeuilles est très variable d'une institution à l'autre

Il est particulièrement difficile d'obtenir des chiffres fiables sur la taille des portefeuilles. Celle-ci est en effet très variable d'une institution à l'autre, et même d'une agence à l'autre, et peu de statistiques sont recueillies au niveau national. En effet, le SZW ne contrôle les institutions participant à l'accompagnement des chômeurs que sur les résultats et la satisfaction des bénéficiaires, et pas sur les moyens mis en œuvre²⁵. Un conseiller a, par

²⁵ Il est d'ailleurs à noter qu'une part de la rémunération des conseillers est variable et intéressée aux résultats obtenus.

exemple, toujours le droit de passer outre le processus prédéterminé s'il le juge nécessaire pour le chômeur.

Sachant qu'il y a 3000 à 4000 conseillers employés par l'UWV et le CWI, 5000 à 7000 par les municipalités, et 3000 par les opérateurs privés, soit un total de 12 à 13000, on estime que le ratio moyen est de 1 pour 60²⁶. Cependant, les agences visitées par la mission ont parlé de 120 au CWI, de 80 à 100 dans les municipalités, et de 70 à l'UWV.

Cette question est néanmoins importante aux Pays-Bas, puisqu'une étude de 2006²⁷ tente d'évaluer l'effet de la taille des portefeuilles sur les taux de retour à l'emploi. Koning montre ainsi que leur réduction augmente significativement les taux de sortie pour les chômeurs de courte durée et pour les chômeurs indemnisés, mais qu'il n'y a pas d'effet pour les chômeurs de longue durée et pour les bénéficiaires de l'aide sociale. La réduction du portefeuille (*caseload*) permet également de réduire le nombre d'entrées dans des politiques actives du marché du travail (PAMT) et la durée d'utilisation des allocations chômage. L'étude présente donc comme bénéfique la réduction de la taille des portefeuilles.

²⁶ Tergeist, P. et Grubb, D. (2006) *op.cit.*

²⁷ Koning, P. (2006) « Measuring the Effectiveness of Public Employment Service (PES) Workers », *CPB Discussion Paper* n°73, décembre.

Partie 3 - Coaching et emplois aidés forment le noyau dur de l'offre de prestations

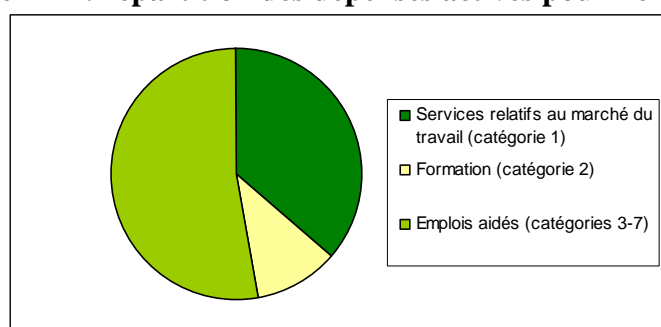
3.1 Mesures phares et grandes tendances dans l'offre de services

Aux Pays-Bas, le taux élevé des dépenses d'activation s'explique essentiellement par les efforts consacrés à la création directe d'emploi (subventions à l'embauche, à la création d'entreprises, création d'emplois publics protégés, etc.), et par l'accent mis sur le coaching et l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (*cf.* graphique ci-dessous). Les formations sont relativement peu mobilisées, et sont réservées à la frange des chômeurs la plus éloignée du marché du travail.

Ainsi, le CWI et l'UWV considèrent que seuls 3 chômeurs sur 10 ont besoin de programmes d'activation de type formation. L'objectif actuellement affiché par ces institutions est de développer l'aide fournie directement par les conseillers sous forme de coaching, plutôt que des PAMT dont le coût est beaucoup plus élevé. L'introduction de conseillers propres à l'UWV au sein du guichet unique, qui peuvent assurer l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés proches de l'emploi, va dans ce sens.

Le CWI n'a à sa disposition aucune PAMT, mais une offre de services à 3 niveaux²⁸ : mise à disposition d'instruments de recherche autonome, aide à la recherche d'emploi par le biais d'informations et de conseils, et une offre de coaching individualisé sur une base contractuelle lorsque le conseiller le juge nécessaire pour le chômeur. Le CWI affiche sa volonté de développer encore davantage ce type de services, notamment à l'aide d'un système de coaching par Internet, la mise en place d'ateliers individualisés d'accompagnement, etc. L'UWV peut prescrire et financer des formations, mais y recourt relativement peu en pratique. Les municipalités sont les seules à pouvoir proposer des emplois aidés, mesures actives qui sont les plus souvent mobilisées.

Graphique n° 2 : répartition des dépenses actives pour l'emploi (2005)



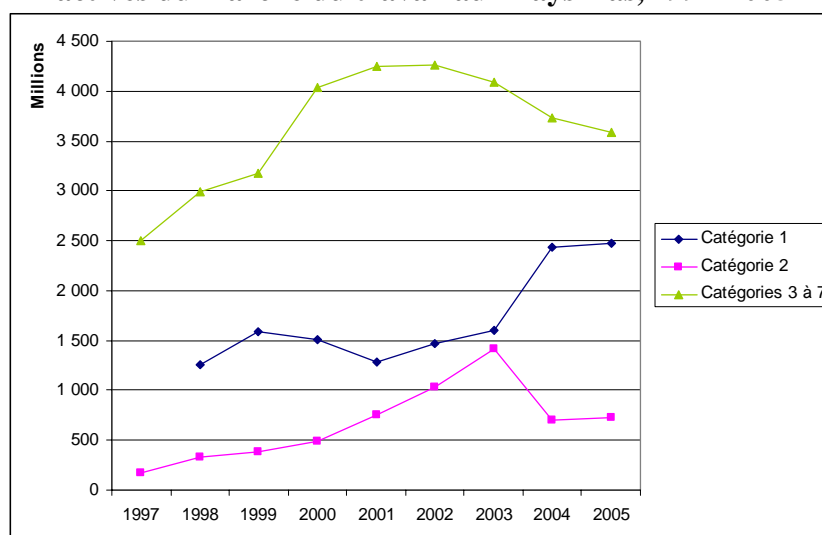
Source : Eurostat, calculs de la mission

²⁸ Misep (2003) *Rapport d'information de base, Pays-Bas*, Observatoire européen de l'emploi, Octobre.

Le SZW distingue 4 grands groupes de mesures²⁹ :

- Les aides « basiques » du CWI : mise à disposition d'outils de recherche autonome, et coaching renforcé avec la durée de la période de chômage.
- Les mesures pour rapprocher de l'emploi les chômeurs les plus éloignés du marché du travail (chômeurs de longue durée, accent mis sur les jeunes depuis 2003 avec la taskforce Jeugdwerkloosheid, et depuis 2006 sur les travailleurs âgés). Ces mesures consistent en du coaching adapté au type de public, notamment grâce à des conseillers spécialement formés pour les accompagner (625 conseillers du CWI spécialisés pour les CLD), des formations, ou des aides à l'embauche (stages, et emplois courts pour une expérience professionnelle pour les jeunes, subventions à l'embauche pour les CLD ou les travailleurs âgés).
- Les mesures pour créer des emplois supplémentaires, notamment pour les travailleurs handicapés qui ont besoin de postes de travail adaptés, mais également pour les peu qualifiés, les immigrés et les jeunes.
- Les mesures qui permettent de réduire le coût du travail pour les employeurs, sous formes de subventions à l'embauche, pour tous les publics dont le taux de chômage est supérieur à la moyenne, pour cause de faible productivité ou de discrimination sur le marché du travail.

Graphique n° 3 : évolution des dépenses au titre des catégories Eurostat de politiques actives du marché du travail aux Pays-Bas, 1997-2005



Source : Eurostat, dépenses en millions d'euros, calculs de la mission. Catégorie 1= Services relatifs au marché du travail, Catégorie 2= formation, Catégorie 3 à 7= Rotation dans l'emploi, Incitations à l'emploi, Emploi protégé, Création directe d'emplois, Aides à la création d'entreprise

Cette classification illustre l'accent mis sur les emplois aidés, qui représentent le premier poste de dépenses, et plus récemment sur le coaching, pour lequel les dépenses sont en augmentation (cf. graphique ci-dessus). Le choix d'un faible recours aux formations est notamment lié aux évaluations qui en ont été faites³⁰. Si les formations ont été jugées efficaces pour les bénéficiaires de l'aide sociale (+ 50 points au bout de 2 ans sur la probabilité de trouver un emploi), elles ne le sont que faiblement pour les chômeurs indemnisés (+ 5 points). Les formations semblent plus efficaces pour les plus éloignés de

²⁹ De Haan, F. et Verboon, F. (2002) *Integrated approaches to active welfare and employment policies, The Netherlands*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

³⁰ De Graaf-Zijl, M., Groot, I. et Hop, J.P. (2006) *op.cit.*

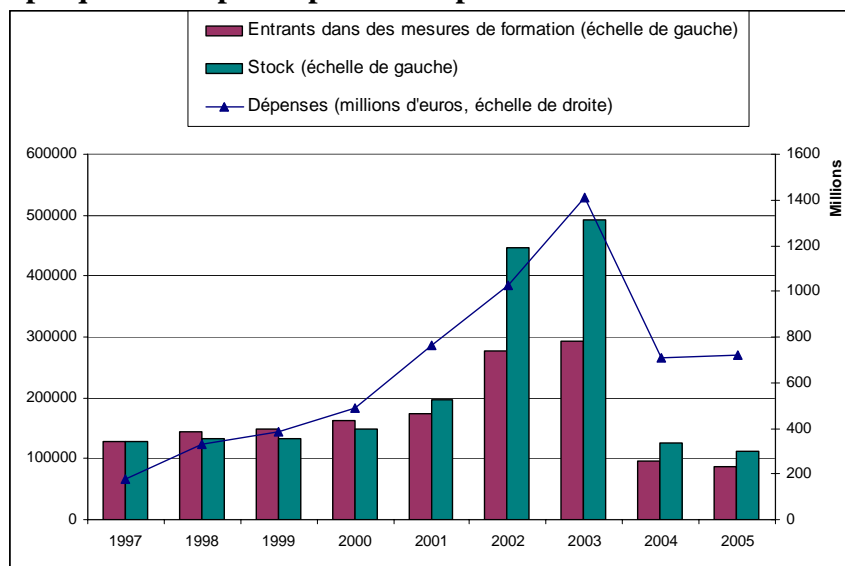
l'emploi³¹ (qui sont plus nombreux à toucher l'aide sociale), ce qui justifie le choix souvent fait de ne proposer des formations qu'aux publics-cibles, et seulement après une période relativement longue de chômage.

3.2 De plus en plus de coaching, toujours peu de formation

3.2.1 Les formations sont traditionnellement peu utilisées, avec une préférence pour les formations courtes à vocation professionnelle

Le recours des Pays-Bas à la formation est particulièrement faible depuis une dizaine d'années, même si le nombre de participants et les dépenses allouées aux dispositifs de formation se sont renforcés lorsque le chômage est reparti à la hausse au tournant des années 2000 (cf. graphe ci-dessous). Le recul de la formation a au moins deux explications. La première, institutionnelle, concerne la difficulté et le coût du recours aux mesures existantes, depuis que les centres régionaux de formation (ROC) ont été séparés du SPE en 2002, la majorité des prestataires de formation étant aujourd'hui privés. La seconde renvoie aux évaluations qui ont été menées de l'efficacité des dispositifs. Dans certains cas, la formation peut être considérée comme un frein à l'emploi plus que comme une aide pour les bénéficiaires, qui ne sont pas disponibles pour une recherche active pendant la durée de la prestation. Les formations ne sont jugées bénéfiques que pour les jeunes sans qualification. Ce résultat a favorisé le développement des prestations de coaching (qui sont en outre moins chères), qui permettent de maintenir les demandeurs d'emploi dans une attitude de recherche active.

Graphique n° 4 : participants et dépenses liées aux mesures de formation



Source : Eurostat, calculs de la mission ; le nombre d'entrants peut excéder le nombre de bénéficiaires, dans la mesure où chaque bénéficiaire peut entrer dans plusieurs dispositifs (dont certains sont de courte durée) au cours d'une année.

³¹ Van Nes, P.J., Cluitmans, M.M. et De Koning, J. (1998) « Evaluatie van activering », Working document n°99, The Hague: SZW.

Du fait de l'accompagnement fréquent des chômeurs par des opérateurs privés, les prestations de formation sont le plus souvent achetées à des sous-traitants, même si les municipalités construisent parfois leurs propres programmes de formation (notamment en direction des immigrés et des peu qualifiés). On observe ainsi un recours décroissant aux prestations de formation de l'UWV, pourtant moins onéreuses. En conséquence, l'UWV introduit de plus en plus souvent dans les contrats passés avec les opérateurs privés des conditions de rémunération incitant au recours à la formation (par exemple 80% de la rémunération devant obligatoirement financer une formation, 20% pour le reste), car sinon les opérateurs privés se saisissent peu de dispositifs plus chers que le coaching pratiqué en interne. Cependant, l'UWV n'accepte de financer des formations que pour des métiers en tension, et privilégie les projets courts et professionnalisant, afin de pouvoir des postes disponibles. Un partenariat avec le secteur concerné est souvent mis en œuvre dans ce cadre.

La formation est ainsi actuellement considérée comme un moyen d'améliorer les appariements sur le marché du travail. Ceci explique l'accent mis depuis 1998 sur les programmes de formation tout au long de la vie (*Nationaal actieprogramma een leven lang leren*), avec comme objectif la participation de 20% des actifs par an d'ici 2010, mais aussi l'existence de programmes de formation à vocation résolument professionnelle : le programme « parcours professionnels » (*duale trajecten*), qui alterne les périodes d'emploi et de formation, avec un objectif de 15 000 parcours d'ici la fin 2007, et le programme « guichet formation et travail » (*leerwerkloket*), qui a permis une reconnaissance des compétences professionnelles (EVC), avec un objectif de 50 000 EVC d'ici 2010.

Le rôle de la formation est actuellement en débat aux Pays-Bas. Le budget alloué pour la formation des chômeurs est en effet remarquablement faible par rapport à celui dont bénéficient les salariés (8 M€ contre 40 M€, 35 M€ pour les jeunes pour 2006). Le risque est donc le creusement du *skill gap*, entre les salariés qualifiés et les chômeurs peu qualifiés, avec un marché du travail à deux vitesses très cloisonné. Les autorités s'interrogent donc sur l'opportunité de proposer aux chômeurs des programmes de formation plus intensifs et ce dès le premier jour de chômage pour les plus éloignés de l'emploi.

3.2.2 Une montée en charge des dispositifs de coaching

Tous les acteurs de l'accompagnement (CWI, UWV, municipalités, opérateurs privés) s'accordent pour dire que les chômeurs ont avant tout besoin d'un suivi individualisé, et d'une offre de prestations sur mesure. Ce consensus a pour conséquence la convergence progressive des services fournis autour du rôle des conseillers. Les programmes de coaching sont donc en fort développement, encouragés dans cette voie par les évaluations des programmes « légers » (conseil et contrôle) qui soulignent qu'ils permettent de passer d'une recherche d'emploi informelle à une recherche active³², et d'améliorer durablement les taux de sortie³³.

Au CWI comme chez les opérateurs privés, les chômeurs peuvent donc bénéficier de conseils personnalisés, de formations très courtes à vocation opérationnelle (atelier d'écriture de CV, préparation aux entretiens, etc.), et d'une intermédiation directe avec les entreprises (offres ciblées), action considérée comme la plus efficace (augmente la probabilité de

³² Van Den Berg, G., Van Der Klaauw, B. et Van Ours, J. (2004) *op.cit.*

³³ Abbring, J.H., Van Den Berg, G. et Van Ours, J. (2000) *The Effect of Unemployment Insurance Sanctions on the Transition Rate from Unemployment to Employment*, Mimeo, Department of Economics, Free University Amsterdam.

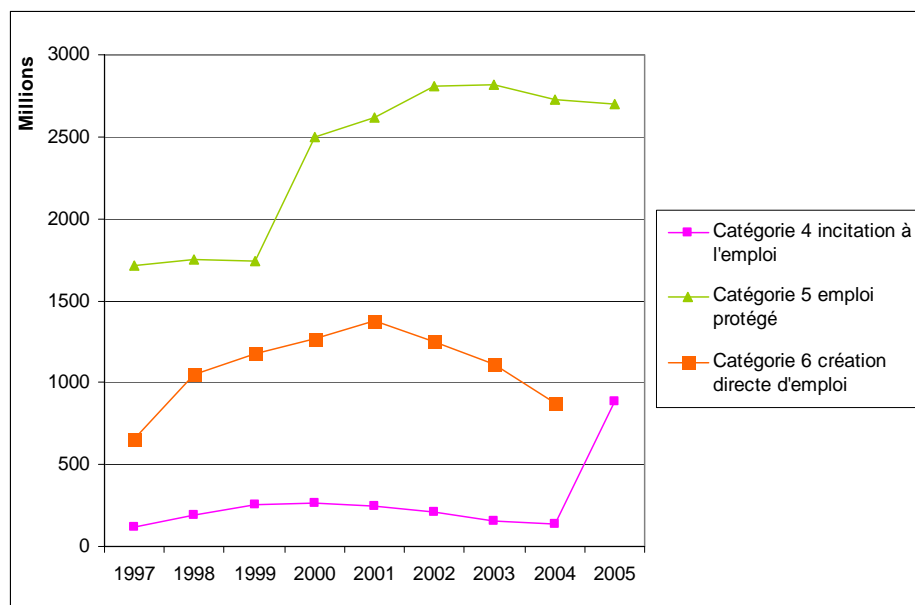
retrouver un emploi de 85%³⁴). Ces prestations ont pour objectif d'augmenter la motivation des chômeurs, de rendre efficaces leurs démarches de recherche d'emploi, mais également de contrôler l'effectivité de leurs actions.

3.3 Les dispositifs d'emplois aidés : une large palette d'instruments à disposition des municipalités

En partie subventionnées par l'Etat, et par le Fond pour l'emploi et les revenus, les municipalités sont responsables de la mise en œuvre des contrats aidés, qui représentent plus de la moitié du budget consacré aux mesures actives. La prééminence des emplois aidés sur les autres PAMT s'explique par le nombre important de travailleurs handicapés relativement aux demandeurs d'emploi, qui ont besoin de postes aménagés, ainsi que par les évaluations qui soulignent l'utilité de mesures permettant de créer de « vrais » emplois (proches de l'emploi standard) pour pérenniser l'embauche. Les contrats aidés sont ciblés sur les PME pour les travailleurs handicapés, et sur les grandes entreprises pour les demandeurs d'emploi. Dans tous les cas, l'objectif est de lutter contre la réticence des employeurs à embaucher des salariés inexpérimentés, peu qualifiés ou faiblement productifs.

On peut classer les types d'emplois aidés à l'aide des catégories 4 à 7 d'Eurostat. Le graphique ci-dessous illustre l'évolution du coût lié au recours à ces mesures depuis 1997.

Graphique n° 5 : évolution des catégories 4 à 6 des dépenses sur le marché du travail



Source : Eurostat, dépenses en millions d'euros, calculs de la mission. La catégorie 7 « aides à la création d'entreprises » n'est pas renseignée dans les fichiers de données des Pays-Bas. La catégorie 3 « rotation dans l'emploi » représente une très faible part des dépenses, entre 140 000 et 375 000 euros par an sur la période 1997-2005.

La catégorie 4 « incitation à l'emploi » comprend toutes les subventions à l'embauche (sous forme de réduction des charges patronales ou de subvention directe aux employeurs) destinées à placer des chômeurs jugés faiblement productifs sur des postes

³⁴ De Graaf-Zijl, M., Groot, I. et Hop, J.P. (2006) *op.cit.*

existants, en réduisant le coût du salarié pour l'employeur. Elle est la plus importante en termes de nombre de dispositifs, tout comme en termes de dépenses. Les dispositifs d'incitation à l'emploi permettent à la fois d'aider des publics-cibles à trouver un emploi « standard », et aux employeurs d'embaucher une main d'œuvre à faible coût.

La plupart de ces dispositifs ciblent les jeunes, les CLD, les travailleurs handicapés, et les travailleurs âgés. La Loi sur la réintégration des chômeurs (WIW) de 1998 regroupe ainsi un ensemble de mesures à destination des jeunes de moins de 23 ans et des CLD, en proposant des emplois courts subventionnés (payés au maximum 120% du salaire minimum) afin de leur permettre d'accumuler de l'expérience professionnelle. Des emplois supplémentaires, les *WIW jobs*, peuvent également être créés pour les CLD (ce qui relève davantage de la catégorie 6). Les jeunes peuvent également bénéficier d'emplois à l'essai rémunérés par leurs allocations chômage pendant 6 mois. Les employeurs de travailleurs handicapés touchent une subvention pendant 3 ans, et le salaire d'un employé redevenu inapte à l'emploi peut leur être remboursé. L'UWV a récemment passé une convention avec les syndicats pour créer pour les travailleurs handicapés 200 000 emplois subventionnés supplémentaires à hauteur de 50% du salaire dans les 4 prochaines années. Ceux qui embauchent des séniors ont également droit à une réduction de leurs cotisations pour les travailleurs de plus de 50 ans au chômage depuis au moins 6 mois, ou pour des travailleurs de plus de 55 ans sans autre condition. Il existe également une subvention pour la promotion de l'emploi des séniors, avec un budget de 21M€ (*Subsidierегeling stimuleren leeftijdsbewust beleid 2006*). Il est aussi possible pour tous les chômeurs de cumuler leur salaire avec une partie de leurs allocations en cas de reprise d'un emploi à temps partiel.

Les employeurs peuvent ainsi bénéficier de toute une gamme de réduction sur leurs cotisations patronales, depuis la Loi sur la réduction des cotisations salariales et de la contribution à la sécurité sociale (WVA) de 1996. Les deux dispositifs majeurs sont la Remise spéciale (SPAK) pour les travailleurs peu qualifiés, et la Réduction du chômage de longue durée (VLW) pour l'embauche de CLD. Les dispositifs sont cumulables, et il est possible dans certains cas de ne plus payer de cotisations patronales du tout. Afin d'optimiser au mieux l'utilisation de ces dispositifs, il a été mis en place un Programme instruments financiers (*financiële instrumenten*) qui permet aux employeurs de mieux connaître la palette des mesures existantes.

La catégorie 5 « emplois protégés » concerne essentiellement les travailleurs handicapés. La Loi sur les emplois protégés (WSW) de 1969 prévoit l'aménagement des postes de travail sur budgets publics gérés par les municipalités. Mais, depuis la réforme du dispositif en 1998 et le durcissement des conditions d'éligibilité, cette solution est considérée comme le dernier recours, en cas d'impossibilité de placement dans un emploi « standard ». Cependant, l'évolution des dépenses allouées aux emplois protégés montre qu'il s'agit non seulement du premier budget des emplois aidés, mais que celui-ci est en croissance depuis le début des années 2000. Ceci souligne encore une fois la primauté du problème de l'emploi des travailleurs handicapés aux Pays-Bas. Parallèlement, il existe également des emplois sociaux protégés (*sociale werkvoorziening*), pour tous les travailleurs en incapacité d'occuper un poste « standard ».

La catégorie 6 « création directe d'emploi » regroupe les mesures destinées à créer des postes supplémentaires pour des catégories de chômeur dont le taux de chômage est relativement élevé et qui constituent une priorité politique. Les mesures phares de cette catégorie ont été les emplois I/D, créés en 1994 pour les jeunes et les CLD, encore appelés

emplois « Melkertbanen », ou emplois « Melkert I » ou Plan pour des emplois supplémentaires pour les CLD (EVLW). L'objectif était de créer des emplois peu qualifiés dans le secteur privé, avec des salaires entièrement remboursés par l'Etat jusqu'à 120% du salaire minimum, et des emplois plus qualifiés dans le secteur public, jusqu'à 150% du salaire minimum. Cependant les emplois I/D ont été abandonnés en 2004, car ils ne constituaient pas un véritable tremplin d'accès aux emplois « standards ».

Ce dispositif a été remplacé en 2004 par le programme *Work First*, qui témoigne d'un changement d'approche de la part des municipalités. Il consiste en un programme d'activation des bénéficiaires de l'aide sociale, qui doivent résolument se tourner vers l'emploi dès le premier jour de chômage, au besoin par des emplois aidés. Il est ainsi proposé dès l'inscription aux bénéficiaires (qui sont essentiellement des jeunes) une activité d'intérêt général de 20h par semaine ou un stage de 4 à 6 mois rémunéré au salaire minimum. Les chômeurs qui refusent l'entrée dans le programme (de l'ordre de 20 à 40%) ne peuvent plus bénéficier de l'aide sociale. Aujourd'hui 70% des municipalités ont mis en œuvre ce programme, qui a été évalué par Divoda (association des municipalités), qui conclut à un taux de retour à l'emploi de l'ordre de 50% contre 30% auparavant.

Le nouveau gouvernement a également annoncé la création « d'emplois-ponts » d'une durée d'un an pour les travailleurs handicapés afin de leur donner une expérience professionnelle valorisable sur le marché du travail.

La catégorie 7 « aides à la création d'entreprises » rassemble les mesures consistant à mettre des prêts à la disposition des bénéficiaires, afin de constituer un capital de départ. Il existe également des systèmes de rémunération du fondateur de l'entreprise à l'aide de ses allocations. Ces dispositifs concernent souvent des travailleurs immigrés, car le fait de créer leur propre entreprise leur permet de contourner des phénomènes de discrimination dont ils sont parfois victimes sur le marché du travail.

Nicolas GRIVEL

Nathalie GEORGES

Dominique MEDA

Annexes

Liste des annexes

Annexe 1. Liste des personnes rencontrées

Annexe 2. Sigles utilisés

Annexe 1 : Liste des personnes rencontrées

Liste des personnes rencontrées

Centre pour l'emploi et les revenus (CWI), et Institut de gestion des assurances sociales (UWV), Amsterdam, 30/05/2007 :

- Theo Keulen, conseiller marché du travail, responsable des affaires internationales
- Guus Van Den Heuvel, conseiller de la direction sur l'achat de programmes de retour à l'emploi

Service social de la Ville de Maarssen, Maarssen, 30/05/2007 :

- Loes Egbers, conseiller
- Robert Kleipool, chef du département social
- J. W. Van Der Sluijs, maire de Maarssen

Opérateur privé Randstad, La Haye, 30/05/2007 :

- Katrien Malcontent, conseiller
- Marlies Van Venrooij, conseiller

Minsitère des affaires sociales et de l'emploi (SZW), La Haye, 31/05/2007 :

- Gita Griffioen, de la taskforce jeugdwerkloosheid
- Miriam Nijhof, collaboratrice de la sous direction marché du travail

Service social de la Ville de La Haye, La Haye, 31/05/2007 :

- Martin Andriessen, directeur du département emploi

Opérateur privé Fourstar, La Haye, 31/05/2007 :

- Ronald Benschop, conseiller spécialiste des programmes d'aide à la création d'entreprise
- Jacqueline Houthoff, conseiller
- Sylvia Kleijn, conseiller

Conseil pour l'emploi et les revenus (RWI), La Haye, 31/05/2007 :

- Margaretha Buurman, conseiller politique

La mission adresse tous ses remerciements à Edmée Breure, Vanessa Miler et Lucien Verhoeven, de la Mission Economique de La Haye et de l'Ambassade de France aux Pays-Bas.

Annexe 2 : Sigles utilisés

Sigles utilisés

CLD :	Chômeurs de longue durée
CWI :	Centre pour l'emploi et les revenus
PAI :	Plan d'Action Individualisé
PAMT :	Politiques Actives du Marché du Travail
PMT :	Politiques du Marché du Travail
RWI :	Conseil pour l'emploi et les revenus
SPE :	Service Public de l'Emploi
SZW :	Ministère des affaires sociales et de l'emploi
UWV :	Institut de gestion des assurances sociales

DERNIERS NUMEROS PARUS :

(Téléchargeables à partir du site <http://www.cee-recherche.fr>)

- N° 38** *Rapport sur Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi en Suède*
NICOLAS GRIVEL, NATHALIE GEORGES, DOMINIQUE MEDA
décembre 2007
- N° 37** *Âges, santé, travail : quelles évolutions ? Quinze ans de travaux du Créapt. Actes du séminaire Vieillesse et Travail (année 2006)*
CREAPT
novembre 2007
- N° 36** *Les familles monoparentales en France*
ANNE EYDOUX, MARIE-THERESE LETABLIER, avec la collab. de NATHALIE GEORGES
juin 2007
- N° 35** *Transmission des savoirs professionnels en entreprise. Actes du séminaire Vieillesse et Travail (année 2005)*
CREAPT-EPHE
décembre 2006
- N° 34** *Les filières d'embauche. Une exploitation de l'enquête Emploi 2004*
EMMANUELLE MARCHAL, GERALDINE RIEUCAU
octobre 2006
- N° 33** *Les suites associatives au programme Nouveaux services-Emplois jeunes. Enquête 2004-2005*
BERNARD GOMEL, NICOLAS SCHMIDT avec la collaboration de Corentin Gallo, Laetitia Glayo, Corinne Iehl
octobre 2006
- N° 32** *Entre fonctions et statuts, les relations hiérarchiques dans les établissements de santé*
NICOLAS JOUNIN, LOUP WOLFF
septembre 2006
- N° 31** *Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark*
JEAN-CLAUDE BARBIER, ANNE EYDOUX, NDONGO SAMBA SYLLA
avril 2006
- N° 30** *Trajectoire d'insertion ou gestion « sociale » d'un chômage de masse ? L'insertion par l'activité économique dans deux bassins d'emploi*
FRANÇOIS BRUN, MICHELE ERNST STÄHLI, JEROME PELISSE
février 2006
- N° 29** *Transformations de l'intermédiation hiérarchique*
LOUP WOLFF
novembre 2005
- N° 28** *Dans une zone urbaine sensible : les acteurs de l'éducation et de l'insertion des jeunes « en difficulté »*
MICHEL DESTEFANIS, ELISABETH DUGUE, CATHERINE MATHEY-PIERRE, BARBARA RIST
octobre 2005