



**LES DOCUMENTS DE TRAVAIL DU SÉNAT**

*Série LÉGISLATION COMPARÉE*

**L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION  
ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS**



# L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS

## Sommaire

	Pages
<b>NOTE DE SYNTHÈSE</b> .....	5
<b>DISPOSITIONS NATIONALES</b>	
Allemagne .....	13
Belgique .....	19
Danemark .....	27
Espagne .....	33
Grande-Bretagne.....	39
Italie .....	43
Pays-Bas .....	49



## **L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS**

**Le régime conventionnel français d'assurance chômage** a été créé en 1958. Il est géré par les **Assedic** (Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce). Les Assedic, au nombre de 30, sont **fédérées au sein de l'Unedic** (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), qui veille à l'application homogène des règles d'indemnisation définies au niveau national. Les Assedic et l'Unedic sont des associations de droit privé administrées de façon **paritaire** par des représentants des salariés et des employeurs.

**En revanche, le placement des demandeurs d'emploi incombe à l'ANPE** (Agence nationale pour l'emploi), établissement public créé en 1967 et placé sous l'autorité du ministre responsable de l'emploi. L'ANPE dispose d'un réseau de plusieurs centaines d'agences locales. Chargée de rapprocher les offres et les demandes d'emploi, ainsi que de conseiller et d'orienter les chômeurs, l'ANPE a le **monopole légal** du placement. Tout demandeur d'emploi a en effet l'obligation d'y être inscrit. De même, tout employeur est tenu d'y déposer ses offres d'emploi.

Ceci n'empêche toutefois pas la parution d'offres et de demandes d'emploi dans la presse, mais l'article L. 311-4 du code du travail, relatif à la diffusion et à la publicité des offres et des demandes d'emploi, précise que les directeurs de publication de presse doivent indiquer aux services de l'ANPE les offres d'emploi qu'on leur demande d'insérer.

Par ailleurs, depuis l'ordonnance du 20 décembre 1986, qui a modifié l'article L. 311-1 du code du travail, des établissements publics, des associations, et des organismes gérés paritairement par les syndicats d'employeurs et de salariés peuvent concourir au service public du placement, à condition d'être agréés par l'État ou d'avoir conclu une convention avec l'ANPE.

**En 1996**, afin de simplifier les démarches des demandeurs d'emploi, l'ANPE et l'Unedic ont signé une **convention transférant aux Assedic la responsabilité de l'inscription des demandeurs d'emploi**.

La nouvelle convention d'assurance chômage conclue pour la période 2001-2003 a entraîné une **collaboration accrue entre les Assedic et l'ANPE** par le biais du **PARE** (plan d'aide au retour à l'emploi) et du **PAP** (projet d'action personnalisé).

Ce dispositif, facultatif, s'applique depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2001. Il lie le versement de l'allocation d'aide au retour à l'emploi à la recherche active d'un emploi. Le demandeur d'emploi signe avec l'ANPE un PAP, qui détermine les mesures d'accompagnement individualisées devant lui permettre de retrouver un emploi. Avec le PARE, préalablement signé entre le demandeur d'emploi et l'Assedic, le premier s'engage notamment à participer aux actions définies par le PAP et à ne refuser ni emploi ni formation, tandis que la seconde doit non seulement verser l'allocation d'aide au retour à l'emploi, mais aussi faciliter la mise en œuvre des actions prescrites par le PAP.

Le rapprochement envisagé entre l'ANPE et l'Unedic et la suppression, également envisagée, du monopole légal de l'ANPE justifient l'étude de l'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs chez nos voisins européens.

Sept pays ont été retenus : **l'Allemagne, la Belgique** (plus particulièrement la Wallonie), **le Danemark, l'Espagne, la Grande-Bretagne, l'Italie et les Pays-Bas**.

Pour chacun de ces pays, trois points ont été examinés :

- l'organisation du système d'indemnisation du chômage ;
- l'organisation du placement des demandeurs d'emploi, en mettant en évidence, le cas échéant, la collaboration entre les structures publiques et les opérateurs privés ;
- les liens entre l'indemnisation du chômage et la recherche d'emploi.

Les réglementations spécifiques à certains salariés (handicapés ou salariés âgés par exemple) ou à certaines formes d'emploi (travail temporaire ou emploi à l'étranger par exemple) n'ont pas été analysées.

**L'examen des dispositions étrangères révèle :**

- **la volonté générale de réformer l'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs ;**
- **le renforcement des liens entre l'indemnisation et le placement ;**

– la recherche d'une meilleure efficacité du système de placement.

### **1) La volonté générale de réformer l'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs**

Au cours des dernières années, tous les pays européens ont révisé leur politique de lutte contre le chômage. Tous remplacent progressivement les mesures d'assistance financière aux personnes sans emploi, jugées inefficaces notamment parce que, dans certains cas, elles contribuent à l'exclusion définitive du marché du travail, par des dispositifs associant activement les intéressés à la recherche d'un emploi. Parallèlement, tous cherchent à améliorer la rapidité et la qualité du placement.

En **Allemagne**, une profonde réforme du marché du travail est en cours de réalisation : en application du **rapport Hartz présenté en août 2002**, deux lois sur « la prestation de services modernes sur le marché du travail » ont été adoptées en décembre 2002 et deux autres en décembre 2003.

La région wallonne de **Belgique** a réorganisé le marché du placement des demandeurs d'emploi en **mars 2003**.

Au **Danemark**, la **loi du 10 juin 2003 sur l'engagement actif en faveur de l'emploi** a remplacé les dispositions précédemment en vigueur, qui résultaient de la loi de 1993 introduisant une politique active de l'emploi.

En **Espagne**, la **loi n° 45 du 12 décembre 2002** comprend diverses mesures destinées à réformer le système de protection contre le chômage et à améliorer l'employabilité des demandeurs d'emploi.

En **Grande-Bretagne**, la politique de l'emploi relève désormais d'un seul ministère créé en 2001, le **ministère de l'Emploi et des Pensions**, et toutes les questions relatives à l'emploi sont traitées par **Jobcentre Plus**, une agence de ce ministère créée en 2002.

En **Italie**, la **réforme Biagi** n'est pas achevée. Les structures de placement ont été modernisées en 2002 et 2003, et le Parlement examine en ce moment un texte portant entre autres sur l'indemnisation du chômage.

Aux **Pays-Bas**, la **loi SUWI de novembre 2001**, qui a réformé les structures de la protection sociale, a notamment modifié l'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs.

### **2) Le renforcement des liens entre l'indemnisation et le placement**

Il se manifeste de trois façons :

- sur le plan institutionnel ;
- par la mise à disposition des demandeurs d'emploi de guichets uniques ;
- par la subordination du versement des allocations de chômage à la recherche active d'un emploi.

*a) Les liens institutionnels*

Ils sont particulièrement évidents en Allemagne, en Espagne, en Grande-Bretagne, ainsi qu'au Danemark et aux Pays-Bas.

**En Allemagne et en Espagne, un organisme unique gère l'indemnisation et le placement des demandeurs d'emploi** : dans le premier cas, c'est l'Agence fédérale du travail, qui s'est substituée à l'Office fédéral au 1<sup>er</sup> janvier 2004 et, dans le second, c'est l'Institut national pour l'emploi.

En **Grande-Bretagne**, l'indemnisation et le placement relèvent **depuis avril 2002** de la **même agence** du ministère de l'Emploi et des Pensions, *Jobcentre Plus*. Auparavant, ces deux missions étaient assumées par deux agences de deux ministères différents.

Au **Danemark**, les liens entre les organismes chargés de l'indemnisation et du placement se sont resserrés récemment. La loi du 10 juin 2003 sur l'engagement actif en faveur de l'emploi multiplie en effet les **procédures d'information réciproque** entre les bureaux locaux de placement et les caisses d'assurance chômage.

Il en va de même aux **Pays-Bas**, où la loi SUWI de novembre 2001 oblige les deux organismes de droit public respectivement compétents pour l'indemnisation et le placement à **collaborer** pour favoriser le retour des chômeurs à l'emploi et à **échanger des informations**, un organisme *ad hoc* veillant au respect des protocoles d'échange.

*b) Les guichets uniques*

Ces guichets uniques permettent aux chômeurs d'effectuer au même endroit toutes les démarches liées, d'une part, à la perception des allocations de chômage et, d'autre part, à la recherche d'un emploi.

Aux **Pays-Bas**, l'indemnisation et le placement ne sont pas assurés par le même organisme, mais, localement, des **centres pour l'emploi et les revenus** accueillent toutes les personnes sans emploi, quelle que soit l'origine de leur inactivité professionnelle (chômage, invalidité, longue maladie...). Chargés prioritairement du placement et du reclassement, les centres pour l'emploi et les



revenus servent également d'intermédiaires entre les intéressés et les organismes payeurs des prestations.

En **Grande-Bretagne**, si la fusion des deux organismes chargés de l'indemnisation et du placement est réalisée au niveau national, elle ne sera achevée au niveau local qu'en 2006. Les **nouveaux jobcentres plus** se mettent donc en place progressivement. Ils ont d'ailleurs vocation, comme les centres pour l'emploi et les revenus néerlandais, à accueillir toutes les personnes sans emploi, les chômeurs *stricto sensu* comme les bénéficiaires de l'aide sociale.

En **Allemagne**, la deuxième loi Hartz, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, prévoit également la création de guichets cumulant les fonctions de paiement des indemnités, ainsi que de placement et d'information des chômeurs. À terme, ces guichets uniques devraient accueillir les bénéficiaires aussi bien des allocations de chômage que de l'aide sociale.

*c) La subordination du versement des allocations de chômage à la recherche active d'un emploi*

**Dans tous les pays étudiés, la recherche active d'un emploi conditionne l'indemnisation du chômage.**

Les dispositions varient d'un pays à l'autre, mais, dans tous les pays, les demandeurs d'emploi doivent se plier à certaines obligations (entretiens réguliers avec un conseiller pour l'emploi par exemple) et être prêts à occuper rapidement tout emploi « acceptable » pour ne pas perdre le bénéfice des allocations de chômage.

Les critères de l'**emploi acceptable**, définis par le règlement voire par la loi, sont de plus en plus sévères pour les demandeurs d'emploi. Ainsi, en Allemagne, ils ont été durcis par la première loi Hartz de décembre 2002. Ils l'ont également été en Espagne au même moment. En règle générale, la notion d'emploi acceptable évolue avec la durée du chômage : plus l'intéressé est au chômage depuis longtemps, plus les emplois acceptables sont nombreux, quel que soit le critère considéré (qualification, rémunération, localisation).

Les engagements des demandeurs d'emploi sont parfois formalisés dans un **document écrit**. C'est par exemple le cas en Grande-Bretagne depuis la réforme de l'indemnisation du chômage de 1996. Depuis cette date, l'allocation de chômage est d'ailleurs dénommée « allocation de recherche d'emploi ».

### **3) La recherche d'une meilleure efficacité du système de placement**

**En même temps que les structures publiques de placement se modernisent, notamment en mettant en œuvre des méthodes de gestion**

**inspirées des entreprises privées, le recours aux opérateurs privés se développe.**

*a) La modernisation des structures publiques de placement*

Remarquable dans tous les pays étudiés, elle est particulièrement spectaculaire en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Wallonie belge.

En effet, en Italie, un décret législatif de décembre 2002 a poursuivi la modernisation des structures publiques de placement commencée à la fin des années 90, mais, avec la suppression définitive des listes de placement et la reconnaissance du libre choix des salariés par les employeurs, la réforme italienne a surtout permis de soulager les services concernés d'une partie de leurs tâches strictement administratives.

En revanche, **les agences allemandes et britanniques responsables de l'indemnisation et du placement sont gérées comme de vraies entreprises.** Ainsi, plusieurs cadres dirigeants issus du secteur privé font partie de la direction nationale de la nouvelle agence britannique. De même, le personnel de la nouvelle agence allemande est composé prioritairement de salariés de droit privé.

Ces agences négocient avec le ministère dont elles dépendent des accords quantifiés. Elles pratiquent une **gestion par objectifs** et ont un système de rémunération du personnel motivant.

De la même façon, **l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi négocie avec le gouvernement régional des contrats pluriannuels** qui déterminent les priorités, les objectifs et les orientations.

L'agence britannique insiste sur le fait que ses **clients** sont aussi bien les entreprises à la recherche de personnel que les demandeurs d'emploi à la recherche d'un emploi.

*b) Le rôle croissant des prestataires privés*

**Tous les pays étudiés ont libéralisé le marché du placement, et les agences privées collaborent avec les structures publiques de placement de façon plus ou moins formelle.**

Cette orientation générale est conforme à la **convention n° 181 et à la recommandation n° 188 de l'Organisation internationale du travail (OIT) du 19 juin 1997 concernant les agences d'emploi privées.** La première, reconnaissant le « *rôle que les agences d'emploi privées peuvent jouer dans le bon fonctionnement du marché du travail* » détermine en effet le cadre général dans lequel les prestataires privés peuvent exercer leur activité, tandis que la seconde prévoit les mesures susceptibles de promouvoir la coopération avec le service public de l'emploi.

La coopération des opérateurs publics et privés de placement est institutionnalisée en Allemagne, en Belgique, au Danemark, en Espagne, en Italie et aux Pays-Bas, alors qu'elle est plus informelle en Grande-Bretagne.

En effet, les récentes réformes allemande, belge, danoise, espagnole, italienne et néerlandaise prévoient que des opérateurs privés assument une partie des fonctions auparavant prises en charge par les structures publiques et les textes précisent en général les échanges d'information auxquels ces partenariats donnent lieu.

Parmi les pays étudiés, les Pays-Bas sont certainement celui qui s'est engagé le plus loin sur cette voie. Pour améliorer l'efficacité du système de placement, la réforme de novembre 2001 limite le rôle du secteur public aux seules activités non concurrentielles et attribue les autres à des prestataires privés, le cas échéant issus du démembrement d'anciennes structures publiques. De la même façon, l'office wallon de placement a été démembré, et ses activités marchandes ont été confiées à une société de droit privé.

En revanche, dans les autres pays, la participation des opérateurs privés apparaît complémentaire. Ainsi, en Espagne, les agences privées de placement exercent leur activité dans un cadre réglementaire très strict et sous le contrôle direct de l'INEM.

\* \*  
\*

**L'examen des dispositions étrangères montre que la réforme envisagée en France s'inscrit dans une double tendance : au renforcement des liens entre l'indemnisation et le placement, et à l'ouverture du marché du placement à des opérateurs privés.**



## L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS

### ALLEMAGNE

**L'Office fédéral du travail**, établissement de droit public placé sous la tutelle du ministre chargé du travail **responsable de l'indemnisation et du placement des chômeurs depuis 1952**, a été transformé en **Agence fédérale du travail** le **1<sup>er</sup> janvier 2004**.

**Au début de l'année 2002**, la découverte par la Cour des comptes fédérale d'irrégularités commises par l'Office fédéral du travail dans les statistiques de placement a donné l'occasion d'**annoncer une réforme du système d'indemnisation et de placement des chômeurs**.

**La première étape**, consistant essentiellement à **moderniser l'organisation et les méthodes de gestion de l'Office fédéral du travail**, ainsi qu'à **ouvrir l'activité de placement à la concurrence** a été réalisée dès **mars 2002**.

**La seconde**, qui s'inscrivait dans une vaste réforme du marché du travail, s'achève. En mars 2002, le gouvernement a chargé une **commission présidée par M. Hartz**, ancien directeur des ressources humaines chez Volkswagen, de faire des propositions de modernisation. Sur la base du rapport rendu par la commission en août 2002, quatre lois sur la prestation de services modernes sur le marché du travail ont été adoptées. Les **lois Hartz 1 et 2 (1)**, adoptées à la fin de l'année 2002. **La plupart de leurs dispositions sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003**. Les **lois Hartz 3 et 4 (1)** ont été adoptées à la fin de l'année 2003 : l'une est entrée en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2004**, tandis que la plupart des dispositions de l'autre entreront en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2005**.

**Plusieurs mesures de modernisation du marché de l'emploi** ont été introduites auparavant, par la **loi Job AKTIV**. **Entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002**, cette loi prévoit en particulier de développer la participation des opérateurs privés au placement des chômeurs.

*(1) Il a fallu adopter deux lois. En effet, comme certaines dispositions requéraient l'accord du Bundesrat et d'autres non, la procédure parlementaire était différente. Les dispositions des lois Hartz qui ne se rapportent pas à l'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs n'ont pas été analysées.*

## 1) L'indemnisation des chômeurs

L'assurance chômage est financée par des cotisations des employeurs et des salariés. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, elle est gérée par **l'Agence fédérale du travail, établissement de droit public placé sous la tutelle du ministre chargé du travail** (2), mais disposant d'une large autonomie administrative. L'Agence fédérale a remplacé l'Office fédéral, qui avait été créé en 1952.

### • L'Office fédéral du travail

L'Office fédéral du travail était également un **établissement de droit public** placé sous la tutelle du ministre.

**Traditionnellement**, l'Office fédéral du travail était dirigé par des **instances tripartites**, l'organe de décision était le conseil d'administration, qui réunissait 51 membres : 17 représentants des salariés, 17 représentants des employeurs et 17 représentants des collectivités publiques (État fédéral, *Länder* et communes). Le directoire, également tripartite, gérât les affaires courantes et assurait l'exécution des décisions du conseil d'administration.

Après les révélations de la Cour des comptes fédérale sur l'opacité de la gestion de l'Office fédéral du travail, une première réforme des structures de l'établissement avait été réalisée dès le début de l'année 2002 : certains des articles du livre III du code social relatifs à l'Office fédéral du travail avaient été amendés par la loi du 23 mars 2002 portant simplification de la représentation des salariés dans les conseils de surveillance, cette loi modifiant en effet la loi sur la cogestion, ainsi que plusieurs autres textes à caractère social.

Depuis la **réforme de mars 2002, l'organisation de l'Office fédéral du travail s'était rapprochée de celle des entreprises privées**. La direction de l'établissement incombait au **comité de direction**, composé de trois personnes, toutes nommées par le président fédéral sur proposition du gouvernement fédéral, la loi précisant que le président du comité de direction devait être proposé par le ministre. Les membres du comité de direction n'étaient pas fonctionnaires, mais étaient liés à l'Office par contrat.

**Le conseil d'administration était resté tripartite**, mais ne comptait plus que 21 membres. Il **avait perdu une partie de son pouvoir de décision**. S'il continuait à établir les statuts et le budget de l'Office, son rôle principal consistait désormais à contrôler le comité de direction, ainsi que l'ensemble des services administratifs de l'établissement.

Le conseil d'administration pouvait ainsi faire procéder à des missions d'audit par les services internes de l'établissement et charger des experts

(2) Depuis les élections de l'automne 2002, il s'agit du ministre de l'Économie et du Travail.

extérieurs de contrôles ponctuels. De plus, le conseil d'administration devait être consulté lors de la nomination des membres du comité de direction.

L'Office fédéral du travail était représenté dans la plupart des *Länder* par un office régional. Il existait **dix offices régionaux**, qui coordonnaient les activités des instances de niveau inférieur, c'est-à-dire des **180 bureaux locaux pour l'emploi** et des **660 antennes**, lesquelles assuraient l'exécution directe des missions dévolues à l'Office fédéral du travail et étaient en contact avec le public. Les organes de direction des offices régionaux et des bureaux locaux étaient assistés de conseils dont la composition était tripartite.

La loi Hartz 3 a transformé l'Office fédéral du travail en **Agence fédérale du travail**.

- **L'Agence fédérale du travail**

Comme son prédécesseur, **l'Agence fédérale du travail est une personne morale de droit public placée sous l'autorité du ministre**, mais le gouvernement fédéral entend contractualiser ses rapports avec ce nouvel établissement et conclure des **accords ciblés et ponctuels**.

L'Agence fédérale du travail conserve les structures (conseil d'administration tripartite, comité de direction...) que la réforme de mars 2002 avait données à l'Office.

Les offices régionaux deviennent des « directions régionales » et les bureaux locaux des « agences du travail ». Les directions régionales et les agences du travail comportent désormais des directions collégiales.

La loi Hartz 3 précise que le personnel de l'Agence n'est pas composé de fonctionnaires, mais prioritairement de **salariés de droit privé**.

## **2) Le placement des chômeurs**

### *a) Les structures publiques*

Le placement et les activités annexes, comme le conseil ou la promotion de la formation, font partie des missions de l'Agence fédérale du travail, qui doit fournir ses prestations gratuitement.

Pour éviter le chômage de longue durée, la loi du 14 décembre 2001 portant réforme de la politique de l'emploi, dite loi Job AKTIV prévoit que les demandeurs d'emploi fournissent un maximum de renseignements d'ordre personnel et professionnel dès qu'ils s'inscrivent, afin de permettre au bureau pour l'emploi d'établir des « **profils** ». Ensuite, des accords récapitulants les engagements des deux parties sont conclus : aux efforts du bureau de placement

pour trouver un emploi ou une formation au demandeur d'emploi, doit correspondre une démarche active de recherche de ce dernier.

La réforme de mars 2002 avait mis en évidence le fait que le **placement devait devenir la priorité de l'Office fédéral du travail.**

La loi de mars 2002 comportait plusieurs dispositions relatives à la **modernisation des méthodes de gestion de l'Office.** Elle disposait que celui-ci devait créer un **service d'audit**, chargé de vérifier que l'établissement accomplissait effectivement ses missions. Elle prévoyait également de confier certains contrôles à un organisme extérieur. L'Office avait par ailleurs été invité à mettre en place un système de rémunération incitant ses salariés à porter leurs efforts sur la mission de placement et à faire preuve d'efficacité.

*b) Les agences privées*

**L'Office fédéral du travail a perdu le monopole du placement en 1994.** La loi a alors permis aux agences privées d'exercer l'activité de placement à condition d'obtenir une autorisation de l'Office fédéral du travail. Octroyée sur présentation d'un dossier permettant d'évaluer la solidité de l'entreprise, la première autorisation avait une durée limitée à trois ans, tandis que la seconde pouvait être illimitée.

**Depuis mars 2002, les agences privées n'ont plus besoin d'autorisation,** mais elles restent soumises à **l'obligation de fournir leurs prestations à titre gratuit aux demandeurs d'emploi.**

*c) La collaboration entre les structures publiques et privées de placement*

Le gouvernement considère que l'Agence fédérale du travail n'est pas en concurrence avec les agences privées, mais qu'elle tire profit des partenariats.

**Depuis l'entrée en vigueur de la loi Job AKTIV, l'Office pouvait déléguer sa mission de placement à des partenaires privés** auxquels il pouvait donc adresser des demandeurs d'emploi. Il en va ainsi pour la nouvelle Agence fédérale du travail.

**De même, la loi Job AKTIV permettait aux demandeurs d'emploi auxquels l'Office fédéral du travail n'avait pas fourni d'emploi dans le délai de six mois d'exiger que ce dernier fît appel aux services d'une agence privée de placement.**

Les modalités de la collaboration entre structures publiques et privées de placement ont été précisées ultérieurement, en particulier par la loi de mars 2002 qui a réformé l'Office fédéral du travail. Elles ont été reprises par la loi Hartz 3, qui a transformé l'Office en Agence.



Actuellement, les chômeurs indemnisés auxquels l'Agence fédérale du travail n'a pas fourni d'emploi dans le délai de trois mois peuvent s'adresser à une agence privée de placement. Ils ont droit à un bon d'échange valable pendant trois mois et dont la valeur varie entre 1 500 et 2 500 € en fonction de l'ancienneté du chômage. Si l'agence à laquelle ils s'adressent parvient à leur trouver un emploi, l'Agence fédérale du travail doit la rémunérer. Pour cela, l'emploi doit avoir une durée hebdomadaire minimale de 15 heures et le contrat de travail doit être d'au moins trois mois. Le montant des honoraires versés à l'agence varie entre 1 000 € et 2 500 € en fonction de la durée de l'emploi fourni.

Les demandeurs d'emploi qui ne bénéficient pas de tels bons d'échange (chômeurs non indemnisés ou nouveaux chômeurs par exemple) ont le droit de s'adresser à des agences de placement privées. Celles-ci ne peuvent exiger une rémunération du bénéficiaire que si elles parviennent à lui trouver un emploi. De plus, leurs honoraires sont encadrés.

**La première loi Hartz obligeait chaque bureau local de l'Office fédéral du travail à disposer d'une agence de travail temporaire (*Personal Service Agentur : PSA*). Ces dispositions s'appliquent à la nouvelle Agence. Les agences PSA mettent des chômeurs de longue durée à la disposition des entreprises. Elles peuvent être gérées en régie, mais la loi prévoit plutôt qu'elles soient **gérées par des opérateurs privés sous contrat**, choisis à l'issue d'une procédure d'adjudication.**

Les agences sélectionnées signent alors une convention avec l'Agence fédérale du travail. La convention prévoit notamment le montant des honoraires versés mensuellement par l'Agence à l'agence PSA. Les agences PSA recrutent pour une durée en principe comprise entre neuf et douze mois, les demandeurs d'emploi inscrits auprès du bureau local avec lequel elles sont en contrat et s'efforcent de leur trouver des missions d'intérim. Entre deux missions, les agences PSA ont l'obligation de former leur personnel. Le mode de rémunération des agences PSA est incitatif : leurs honoraires sont dégressifs et diminuent en même temps que l'ancienneté de leur contrat avec le demandeur d'emploi augmente. De plus, les agences PSA perçoivent des primes pour chaque placement réussi. Le montant de ces primes est également dégressif. Les demandeurs d'emplois sont liés aux agences PSA par un contrat de travail conforme aux règles régissant les agences de travail temporaire, lesquelles ont également été modifiées par la première loi Hartz. Les nouvelles règles sur le travail temporaire sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2004. Elles devraient encourager le recours à cette forme d'emploi, encore peu répandu en Allemagne. En insérant la disposition sur les agences PSA dans la loi, le législateur a fait le double pari que les chômeurs de longue durée renoueraient avec la vie active et que les contrats d'intérim seraient transformés en contrats de longue durée.

### **3) Les liens entre l'indemnisation et la recherche d'emploi**

**La première loi Hartz subordonne le versement des allocations de chômage** aux personnes sans emploi, mais qui sont aptes à travailler (salariés licenciés, parents dont le congé parental se termine...), **à une inscription rapide**

**comme demandeur d'emploi.** La démarche doit être effectuée personnellement par les intéressés. Chaque jour de retard entraîne une diminution des allocations de chômage.

De plus, elle **durcit les critères de l'emploi « acceptable »**. Ainsi, à partir du quatrième mois de chômage, un célibataire doit accepter un emploi loin de son domicile (temps de transport supérieur à deux heures pour une journée de travail de six heures) ou moins bien rémunéré que son emploi précédent (la différence peut atteindre 30 % pendant les six premiers mois et être supérieure ensuite) s'il ne veut pas perdre le bénéfice des allocations de chômage. En cas de désaccord, c'est au demandeur d'emploi qu'il appartient d'apporter la preuve que sa situation personnelle l'empêche d'accepter l'emploi qui lui est proposé.

**La deuxième loi Hartz prévoit la création de guichets uniques** pour les demandeurs d'emploi, les *Job Centres* qui cumulent les fonctions de paiement des indemnités, de placement et de conseil aux chômeurs. À terme, les *Job Centres* devraient accueillir les bénéficiaires aussi bien des allocations de chômage que des prestations d'aide sociale.

## **L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS**

### *BELGIQUE*

**L'indemnisation du chômage relève de la compétence de l'État fédéral, alors que la politique de l'emploi a été décentralisée.**

**L'Office national de l'emploi (ONEM)**, établissement public placé sous la tutelle du ministère de l'Emploi et du Travail, est responsable de la gestion de l'assurance chômage au niveau fédéral, mais les allocations sont versées par **des organismes de paiement distincts**.

**Depuis les réformes institutionnelles de 1980, le placement des chômeurs relève de la compétence des régions, tandis que la formation relève de celle des communautés.** Dans les années 80, les trois régions wallonne, flamande et bruxelloise ont donc créé des structures publiques de placement.

**Depuis le milieu des années 90, les régions ouvrent progressivement aux opérateurs privés le marché du placement des demandeurs d'emploi.**

### **1) L'indemnisation des chômeurs**

Le régime général de sécurité sociale englobe notamment l'assurance chômage. Celle-ci est financée par les cotisations des employeurs et des salariés, ainsi que par une contribution de l'État.

Les cotisations sont versées à l'Office national de sécurité sociale (ONSS), établissement public doté de la personnalité morale et placé sous la double tutelle du ministère des Affaires sociales et du ministère des Finances. L'ONSS a été créé par l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

La gestion de l'assurance chômage est assurée par l'**Office national de l'emploi** (ONEM), établissement public créé par l'arrêté loi du 28 décembre 1944 et placé sous la tutelle du ministère de l'Emploi et du Travail. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002, la gestion de l'ONEM s'effectue dans le cadre d'un **contrat**

**d'administration.** Le premier contrat a été conclu pour la période 2002-2004 : en contrepartie de trente-neuf **engagements chiffrés** (réduction du délai de traitement des dossiers, horaires d'ouverture des bureaux au public...), l'ONEM dispose librement du budget qui lui est alloué.

L'ONEM a pour principale mission la mise en application de la réglementation de l'assurance-chômage : établissement du droit aux allocations, contrôle de la réalité du chômage, vérification des organismes de paiement etc.

Selon les modalités prévues par l'arrêté royal du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale, **l'ONEM est géré par un comité de gestion**, instance fédérale **paritaire** composée de délégués des organisations représentatives des employeurs et des salariés. L'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage a fixé ce nombre à sept. Le comité de gestion de l'ONEM est présidé par une personnalité indépendante désignée par le Roi sur proposition du ministre de l'Emploi et du Travail.

Par ailleurs, deux commissaires du gouvernement, l'un représentant le ministre de l'Emploi et du Travail et l'autre le ministre des Finances, prennent part aux réunions du comité de gestion avec voix consultative. Ils veillent au respect de la légalité et de l'intérêt général et peuvent exercer un recours contre les décisions du comité de gestion.

La durée du mandat des membres du comité de gestion est de six ans, renouvelable.

Le comité de gestion joue également un rôle de conseil auprès du gouvernement fédéral pour la politique de l'emploi : il est consulté sur les projets de réforme et peut soumettre au ministre compétent des propositions de modification.

La gestion courante de l'ONEM est assurée par un administrateur général et par son adjoint, nommés par le Roi. Ils sont chargés d'exécuter les décisions du comité de gestion et veillent au bon fonctionnement de l'établissement.

En dehors de l'administration centrale, l'ONEM comprend **trente bureaux de chômage répartis sur tout le territoire**. Ces bureaux examinent les demandes d'allocation, transmettent les autorisations et les refus de paiement aux organismes de paiement, appliquent les sanctions en cas d'infraction à la réglementation et vérifient le paiement des allocations.

**Le paiement des allocations** de chômage est effectué par des **organismes de paiement distincts de l'ONEM** (3) :

*(3) Historiquement, les organismes de paiement des différentes prestations sociales étaient liés aux syndicats. Cette organisation a été conservée après la seconde guerre mondiale, mais, pour*

– la Caisse auxiliaire de paiement des allocations de chômage (CAPAC), organisme public géré de façon paritaire et fonctionnant avec l'appui de l'ONEM (4) ;

– les organismes de paiement créés par les syndicats et agréés par le ministre, actuellement au nombre de trois.

Les chômeurs choisissent leur organisme de paiement et peuvent en changer à tout moment. En règle générale, ils s'inscrivent auprès de l'organisme de paiement de leur syndicat, et la CAPAC reçoit les dossiers des chômeurs non syndiqués.

Les organismes de paiement doivent également donner aux chômeurs les renseignements concernant leurs droits et leurs devoirs au regard de l'assurance chômage, leur fournir les documents nécessaires à leur inscription, et transmettre les dossiers aux bureaux de chômage compétents territorialement.

## **2) Le placement des chômeurs**

### *a) Les structures publiques*

**La loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 a transféré le placement des demandeurs d'emploi aux régions** et la formation aux communautés.

**Les trois régions** wallonne, flamande et bruxelloise **ont donc progressivement créé des organismes de placement**, qui ne sont devenus opérationnels qu'à la fin des années 80 :

– l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (FOREM) ;

– l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB) ;

– l'Office régional bruxellois de l'emploi (ORBEM).

De plus, un décret du 17 janvier 2000 a créé l'Office de l'emploi de la communauté germanophone (ADG). Auparavant, le placement des chômeurs de la communauté germanophone dépendait du FOREM.

*plusieurs branches, parmi lesquelles le chômage, un organisme auxiliaire de paiement a été créé sous la forme d'un établissement public.*

*(4) La CAPAC est hébergée dans les locaux de l'ONEM et son comité de gestion se compose des mêmes membres que celui de l'ONEM.*

Ces organismes sont des **personnes morales de droit public**. Ils ont notamment pour mission l'inscription et le placement des chômeurs. Ils mettent en œuvre les programmes de placement définis par les gouvernements des régions et des communautés. Pour l'exécution de ces missions, ils disposent de diverses structures locales.

Par ailleurs, **chaque commune a l'obligation, depuis le 1<sup>er</sup> juin 1994, de créer une agence locale pour l'emploi (ALE) sous la forme d'une association sans but lucratif agréée par le ministère de l'Emploi et du Travail**. Les agents des ALE sont rémunérés par l'ONEM.

Les ALE sont gérées de façon paritaire par des représentants des conseils municipaux désignés à la proportionnelle des groupes politiques et par des délégués des organisations syndicales siégeant au Conseil national du travail (5).

Les ALE offrent aux chômeurs de longue durée des possibilités d'emploi à temps partiel et de courte durée dans des secteurs d'activité qui ne relèvent pas du marché du travail traditionnel, par exemple la fourniture de prestations de services aux particuliers.

**À titre d'exemple, les structures de placement de la région wallonne sont analysées de façon détaillée ci-après.**

Le **FOREM** a été créé par décret du 16 décembre 1988. Placé sous la tutelle du gouvernement wallon, cet organisme public dispose d'une large **autonomie de gestion**.

Il est administré par un **comité de gestion paritaire** composé de huit délégués des organisations représentatives des employeurs et de huit délégués des organisations représentatives des salariés. Ce comité de gestion est présidé par une personnalité indépendante choisie par le gouvernement régional. Par ailleurs, deux commissaires désignés par le gouvernement de la région participent aux réunions du comité de gestion, avec voix consultative. La durée du mandat des membres du comité de gestion est de cinq ans, renouvelable.

Le comité de gestion et le gouvernement wallon négocient et concluent un **contrat de gestion** déterminant les priorités, les objectifs et les orientations à suivre. Le dernier contrat signé porte sur cinq années (2001-2005).

Le comité de gestion a également un rôle de conseil auprès du gouvernement régional, qui doit le consulter sur tout projet de réforme concernant la politique de l'emploi.

La gestion courante du FOREM est exercée par un administrateur général assisté d'un adjoint. Nommés par le gouvernement régional, ils exécutent

*(5) Le Conseil national du Travail, créé par la loi du 29 mai 1952, est un organisme consultatif paritaire.*

les décisions du comité de gestion et assurent le fonctionnement de l'établissement.

**Le FOREM a été restructuré au début de l'année 2003 : il n'a conservé que les activités non marchandes, et les autres ont été transférées à une entité privée soumise à la concurrence.**

Le décret du 13 mars 2003 a organisé l'ensemble des activités de service public du FOREM au sein de trois entités complémentaires :

– FOREM Conseil, qui met en application les politiques de l'emploi du gouvernement, conseille les demandeurs d'emploi et soutient les entreprises dans leur gestion des ressources humaines ;

– FOREM Formation ;

– FOREM Support, qui dispense des services internes communs garantissant le bon fonctionnement des deux autres entités (comptabilité, logistique, ressources humaines...).

Chaque entité dispose d'un bureau exécutif paritaire, à l'image du comité de gestion, et chargé notamment de préparer les décisions de ce dernier.

Pour exercer son activité de conseil, le FOREM dispose de **onze directions régionales**. Il existe auprès de dix des onze directions régionales un **Espace Ressources Emploi** (ERE), mettant à la disposition des demandeurs d'emploi des conseils, des informations, des offres d'emploi et les outils nécessaires à leur recherche (ordinateurs, téléphone, documentation...).

Des **comités subrégionaux de l'emploi** ont été créés auprès des directions régionales. Les partenaires sociaux sont représentés dans ces comités, dont le rôle consultatif couvre tous les aspects de la politique de l'emploi.

Par ailleurs, sur le **plan local**, le gouvernement wallon a souhaité développer le concept de guichet unique en rassemblant dans un même lieu (au niveau communal ou intercommunal) les structures d'information et d'accompagnement des chômeurs. Des **maisons de l'emploi**, auxquelles participent notamment FOREM Conseil et les communes, ont donc été créées. Elles accueillent, informent et orientent les personnes à la recherche d'un emploi en mettant à leur disposition des outils informatiques, de la documentation et, le cas échéant, un conseiller. À la fin de l'année 2004, il devrait y avoir une centaine de maisons de l'emploi en Wallonie.

*b) Les agences privées*

**La région wallonne** a ratifié, par décret du 13 mars 2003, la convention n° 181 de l'OIT concernant les agences d'emploi privées.

**Le même jour, elle a adopté**, (outre le texte modifiant le décret régissant le FOREM, déjà mentionné) **deux autres décrets. L'un**, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2003, **crée une société de services de placement de droit privé qui englobe les activités commerciales du FOREM et de T-Intérim, l'ancien service public d'intérim. L'autre**, dont la date d'entrée en vigueur n'est pas encore déterminée, **concerne l'agrément des agences de placement privées et régit leurs relations avec le FOREM.**

La société de services créée est une société anonyme, détenue à hauteur d'au moins 80 % par la région wallonne. Elle regroupe les activités marchandes du FOREM : intérim, *outplacement*, recrutement, sélection etc. Elle a également pour mission, le développement des « *actions d'insertion à destination de publics fragilisés* » et 80 % de ses bénéfices devront être affectés à la réalisation d'actions d'insertion socioprofessionnelle.

Quant aux agences de placement privées, elles devront obtenir un agrément préalable pour exercer leurs activités. L'octroi de ce dernier suppose notamment la fourniture de garanties financières et professionnelles. La première autorisation sera donnée pour une période limitée à deux ans. L'agrément pourra ensuite être accordé pour une durée illimitée. Les agences privées ne pourront en aucun cas demander ou accepter de la part du salarié une quelconque rémunération.

De la même façon, des mesures relatives à la participation des opérateurs privés ont été adoptées par la **région de Bruxelles-capitale** le 26 juin 2003 et par la **région flamande** le 13 avril 1999. Toutefois, dès 1995, la région flamande avait autorisé, par décret du 19 avril, l'ouverture de bureaux de placement payants « *en ce qui concerne les catégories de personnes pour lesquelles le service public de l'emploi [n'était] manifestement pas en état de satisfaire de façon adéquate à la demande d'emploi* ».

*c) La collaboration entre les structures publiques et privées de placement*

Lorsque le décret relatif à l'agrément des agences de placement sera entré en vigueur, le FOREM exercera une mission de coordination dans le cadre de la gestion mixte du marché régional du travail en **Wallonie**.

Les agences de placement privées devront fournir au FOREM des informations anonymes sur leurs clients, salariés ou employeurs, sur les emplois pourvus, les offres et les demandes d'emploi, ainsi que sur les contrats relatifs aux services de placement.

Par ailleurs, le FOREM et les agences privées pourront instaurer d'autres formes de coopération. Celles-ci devront être définies par des « plates-formes de concertation » rassemblant des représentants des partenaires sociaux et des pouvoirs publics.



### **3) Les relations entre l'indemnisation et la recherche d'emploi**

Pour bénéficier d'une allocation chômage, il faut se faire enregistrer auprès d'un organisme de paiement, puis se déclarer demandeur d'emploi à l'un des organismes régionaux de l'emploi (FOREM, VDAB, ORBEM, ADG).

Il faut ensuite faire pointer deux fois par mois sa carte de chômage dans sa commune et la présenter, à la fin de chaque mois, à son organisme de paiement. Toutefois, le gouvernement envisage de supprimer prochainement l'obligation de pointage pour les chômeurs pour la remplacer par une procédure d'accompagnement individuel, jugée plus efficace en termes de recherche d'emploi.

Par ailleurs, les chômeurs indemnisés sont tenus d'accepter tout emploi « convenable ». La notion d'emploi convenable est définie par un règlement. Pendant les six premiers mois de chômage, seuls les emplois correspondant à la formation ou à l'emploi précédent de l'intéressé sont considérés comme convenables. En revanche, au bout de six mois de chômage, les demandeurs d'emploi sont tenus d'accepter tout emploi, pour autant que l'employeur respecte le droit du travail et que la durée quotidienne de transport ne dépasse pas quatre heures.



## **L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS**

### *DANEMARK*

**L'assurance chômage, qui n'est pas obligatoire, est gérée par des caisses professionnelles reconnues par le ministre de l'Emploi et contrôlées par une agence administrative de ce ministère.**

**Les chômeurs qui ne bénéficient pas de l'assurance chômage reçoivent des prestations d'assistance des communes.**

**De la même façon, le placement des personnes sans emploi relève du ministère de l'Emploi ou des communes, selon que les intéressés sont ou non affiliés à une caisse d'assurance chômage.**

Au cours de l'année 2002, le gouvernement a présenté un programme de réforme du marché du travail. Intitulé « Plus de personnes au travail », il s'est traduit par l'adoption en juin 2003 de plusieurs textes, notamment **la loi du 10 juin 2003 sur l'engagement actif en faveur de l'emploi**. Visant à éliminer tous les obstacles d'ordre administratif à la reprise d'un emploi, le dispositif adopté comporte des mesures sur le placement ainsi que sur le renforcement des liens entre les organismes chargés du placement, les communes et les caisses d'assurance chômage.

### **1) L'indemnisation des chômeurs**

La gestion du dispositif est assurée par les **33 caisses d'assurance chômage reconnues par le ministre de l'Emploi** (6).

Ces caisses sont des **associations de droit privé**. Elles sont généralement liées aux syndicats ou aux autres organisations professionnelles, mais il n'est pas nécessaire d'en être membre pour y cotiser. À l'origine, les caisses rassemblaient les professionnels d'une branche donnée.

*(6) Le ministère de l'Emploi a été créé en 2001. Il résulte du regroupement du ministère du Travail avec celui des Affaires sociales.*

D'après les règles actuellement en vigueur, le ministre ne peut agréer que les caisses qui comptent **au moins 10 000 membres**, pour autant qu'elles se proposent d'assurer les personnes appartenant à l'un des groupes suivants :

- les salariés d'une branche donnée ;
- les salariés et les travailleurs indépendants d'une branche donnée ;
- tous les salariés ;
- tous les travailleurs indépendants ;
- tous les salariés et tous les travailleurs indépendants.

La reconnaissance des caisses « transversales » est récente. Elle vise à faciliter la mobilité professionnelle et à permettre la concurrence entre caisses. Actuellement, 7 des 33 caisses ont une compétence transversale.

Le ministre peut refuser de reconnaître une nouvelle caisse correspondant à un secteur d'activité déjà couvert.

**L'affiliation à une caisse d'assurance chômage n'est pas obligatoire.** Environ 80 % des actifs adhèrent à une caisse d'assurance chômage. En revanche, les employeurs sont tenus de participer au financement de l'assurance chômage. Des fonds publics couvrent par ailleurs les déficits des caisses.

**Les caisses privées d'assurance chômage sont contrôlées par la Direction du travail, qui est une agence du ministère de l'Emploi.** Jusqu'au 1<sup>er</sup> février 2001, l'agence responsable du contrôle des caisses s'appelait Direction de l'assurance chômage. La Direction du travail peut par exemple imposer aux caisses des mesures d'organisation interne. Elle les oblige à disposer de systèmes informatiques permettant l'échange de données.

Comme l'adhésion à une caisse d'assurance chômage n'est pas obligatoire et comme le versement des allocations est subordonné à une durée d'affiliation d'au moins un an, **les chômeurs qui ne bénéficient pas de ce régime d'assurance perçoivent des prestations d'assistance.** Celles-ci leur sont versées par les **communes**.

## **2) Le placement des chômeurs**

### *a) Les structures publiques*

**Le placement des chômeurs indemnisés relève d'une agence du ministère de l'Emploi, l'Agence pour le marché du travail**

(*Arbejdsmarkedsstyrelsen* : AMS), qui regroupe à la fois le service de la formation professionnelle et celui du placement (*Arbejdsformidling* : AF). Les chômeurs indemnisés ont l'obligation d'être inscrits à l'agence locale de l'AF.

L'AF dispose d'un bureau régional dans chaque comté et d'un réseau de bureaux de placement sur tout le territoire. Ces bureaux mettent en relation les demandeurs d'emploi et les employeurs. Certains offrent des services complémentaires et variés (conseil...) et fonctionnent comme de véritables lieux d'accueil.

Les partenaires sociaux sont représentés dans des instances consultatives aussi bien au niveau national qu'au niveau régional. Le ministre de l'Emploi est en effet assisté du Conseil national pour le marché du travail, où les partenaires sociaux et les collectivités territoriales sont représentés. De plus, dans chaque comté, le conseil régional pour le marché du travail, qui réunit également des délégués des employeurs, des salariés et des collectivités locales, approuve l'organisation des services de placement, qui est proposée par le responsable régional du placement, lequel est désigné par le ministre.

La régionalisation de la politique de placement, concrétisée au milieu des années 90 par la mise en place des conseils régionaux pour le marché du travail, doit permettre le recours aux instruments (formation, offre de stages ou d'emplois subventionnés...) les mieux adaptés à la situation régionale. Cependant, pour faciliter la mobilité géographique des demandeurs d'emploi, l'AF a créé une banque de données des emplois disponibles et des *curriculum vitae* des demandeurs d'emploi, qui est disponible sur Internet.

**Le placement des autres personnes sans emploi** (bénéficiaires de l'aide sociale, personnes en congé de longue maladie...) **relève des communes. Toutefois, les communes doivent s'assurer que les bénéficiaires de l'aide sociale qui reçoivent ces prestations uniquement parce qu'ils sont au chômage sont inscrits à l'agence locale de l'AF.**

La loi du 10 juin 2003 sur l'engagement actif en faveur de l'emploi prévoit que les communes peuvent se charger du placement des allocataires de l'aide sociale.

#### *b) Les agences privées*

Le monopole de l'AF a été supprimé en 1990 et l'activité des agences privées de placement n'est pas réglementée.

La loi du 10 juin 2003 sur l'engagement actif en faveur de l'emploi prévoit explicitement que les caisses d'assurance chômage peuvent se charger du placement de leurs membres.

*c) La collaboration entre les structures publiques et privées de placement*

Elle est prévue par la loi n° 416 du 10 juin 2003, qui définit les responsables et les gestionnaires des dispositions prévues par la loi n° 419 de la même date sur l'engagement actif en faveur de l'emploi.

Les modalités de cette collaboration ont été précisées par un règlement du 19 juin 2003 : **l'AF et les communes peuvent déléguer à des prestataires publics ou privés les tâches que la loi n° 419 du 10 juin 2003 leur confie**. Ces prestataires doivent être choisis à l'issue d'un **appel d'offres**. Des prestataires privés peuvent ainsi prendre en charge les entretiens réguliers que les demandeurs d'emploi doivent avoir avec l'AF.

L'Agence pour le marché du travail insiste sur le fait que la participation des opérateurs privés à toutes les activités liées au placement doit se développer, car les structures publiques que sont l'AF et les communes ne peuvent pas avoir une vue complète du marché du travail. Sur son site Internet, l'Agence pour le marché du travail présente les tâches de gestion qui peuvent être déléguées, en insistant sur l'intérêt de cette procédure, en termes de coût et d'efficacité.

### **3) Les liens entre l'indemnisation et la recherche d'emploi**

**La loi sur l'assurance chômage réserve le bénéfice des allocations de chômage aux assurés sans emploi qui cherchent activement un emploi, qui sont prêts à occuper, dans le délai d'une journée, un emploi à temps plein (7) et qui suivent les mesures prescrites par l'agence locale de l'AF.**

**La loi du 10 juin 2003 sur l'engagement actif en faveur de l'emploi** prescrit les obligations auxquelles les chômeurs qui bénéficient des allocations de chômage doivent se soumettre. Elle les oblige à se présenter au service de placement dont ils relèvent dès le premier jour de chômage.

Au plus tard un mois après s'être présentés au service de placement, ils doivent alimenter la **base de données nationale des *curriculum vitae*** en y introduisant des renseignements sur leur emploi précédent, leur formation, leur qualification etc. Ils doivent avoir un entretien visant à vérifier que les renseignements demandés ont été correctement fournis.

La loi prévoit une **procédure de suivi étroite et personnalisée** : les services de placement ont des entretiens au moins tous les trois mois avec les

*(7) Tout emploi susceptible d'être occupé par l'intéressé, le cas échéant après une courte formation, et n'entraînant pas un temps de transport supérieur à trois ou quatre heures par jour est considéré comme acceptable.*

chômeurs. Au plus tard après un an de chômage, ces derniers doivent bénéficier de mesures de qualification, d'insertion et de formation (formations théoriques, stages en entreprise...). Ces mesures tiennent compte des souhaits des intéressés, mais aussi des besoins locaux en main-d'œuvre.

La loi et son principal règlement d'application prévoient des **procédures d'information réciproques** entre les services de l'AF et les caisses d'assurance chômage.

Ainsi, les premiers ont l'obligation de prévenir les secondes lorsque l'un de leurs adhérents a refusé un emploi ou s'est soustrait à l'une des obligations prescrites par la loi du 10 juin 2003. De même, ils leur signalent les adhérents auxquels ils ont trouvé un emploi. Inversement, les caisses d'assurance chômage doivent tenir les services de l'AF au courant de la durée d'indemnisation de leurs adhérents.

Pendant les années 90, les règles de l'assurance chômage et la politique de l'emploi ont été modifiées à plusieurs reprises (diminution de la durée d'indemnisation, allongement de la durée minimale d'assurance, obligation d'accepter des mesures de réinsertion...), afin de faciliter le retour des chômeurs, et notamment des chômeurs de longue durée, sur le marché du travail. Parallèlement, d'autres mesures avaient été adoptées pour la réinsertion professionnelle des chômeurs non assurés.

**La loi du 10 juin 2003 sur l'engagement actif en faveur de l'emploi** s'inscrit dans cette tendance : elle supprime la distinction entre les mesures destinées à faciliter la reprise d'un emploi réservées aux chômeurs assurés et celles applicables aux chômeurs bénéficiaires de l'aide sociale. Ceux-ci sont astreints aux mêmes obligations que les chômeurs assurés, notamment à l'obligation d'inscription à l'agence locale de l'AF. Les procédures d'information réciproque entre les caisses d'assurance chômage et les agences locales de l'AF s'appliquent aux relations entre les communes et les agences locales de l'AF.





## L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS

### ESPAGNE

**La gestion de la politique nationale de l'emploi incombe à l'INEM, établissement public placé sous la tutelle du ministère du Travail. L'indemnisation et le placement des chômeurs font donc partie des compétences de l'INEM.**

**En 1995, l'INEM a perdu le monopole du placement. Des agences de placement sans but lucratif peuvent désormais agir comme intermédiaires sur le marché du travail, à condition d'être autorisées par l'INEM, avec lequel elles concluent une convention de collaboration. Les agences privées de placement exercent leur activité dans un cadre réglementaire strict.**

#### 1) L'indemnisation des chômeurs

L'assurance chômage est financée par des cotisations des employeurs et des salariés, ainsi que par une contribution de l'État, dont le montant annuel est déterminé par la loi de finances.

La gestion de l'assurance chômage est assurée par l'INEM (*Instituto nacional de empleo*), personne morale de droit public (8) à **gestion tripartite** placée sous la tutelle du ministère du Travail et responsable de l'application de la politique nationale de l'emploi.

L'INEM a été créé en 1978 par le décret-loi sur la gestion du système de sécurité sociale, mais ses missions et ses structures ont été précisées par un décret de 1986.

(8) L'INEM est un « organisme autonome ». La loi d'avril 1997 relative à l'organisation et au fonctionnement général de l'État a classé les personnes morales de droit public en deux catégories : les « organismes autonomes » (*organismos autónomos*) et les « entités publiques gestionnaires » (*entidades públicas empresariales*). Les premiers, régis par le droit public, exercent des activités administratives, tandis que les secondes, relevant essentiellement du droit privé, ont des activités marchandes.

**Les instances dirigeantes de l'INEM, le conseil général et la commission exécutive, ont une composition tripartite.**

L'organe de décision est le **conseil général** : il détermine les grandes orientations, s'assure du bon fonctionnement de l'établissement, établit le projet de budget et approuve le rapport annuel, qui est fourni au gouvernement. Le conseil général comprend treize représentants des organisations syndicales de salariés représentatives (9) au niveau national, treize représentants des associations patronales, également représentatives au niveau national, et treize représentants de l'administration. Le secrétaire général pour l'emploi (10) et le directeur général de l'INEM, respectivement président et vice-président du conseil général, sont inclus dans les treize représentants de l'administration.

La **commission exécutive** instruit les dossiers soumis au conseil général, contrôle l'application des décisions qu'il prend, lui propose les mesures qu'elle estime susceptibles d'améliorer le fonctionnement de l'établissement et exerce toutes les fonctions que le conseil général lui délègue. Présidée par le directeur général de l'INEM, elle réunit deux autres représentants de l'administration, trois des représentants des salariés siégeant au conseil général et trois des représentants des employeurs siégeant également au conseil général.

Le directeur général de l'INEM est nommé par décret en conseil des ministres, sur proposition du ministre du Travail.

Les services centraux de l'INEM se composent de plusieurs sous-directions, dont la sous-direction des prestations, chargée de l'organisation et de la gestion de toutes les activités liées à l'assurance chômage.

Les missions de l'INEM sont assurées par ses **52 directions provinciales**, dont les commissions exécutives ont une composition tripartite, ainsi que par son réseau de **quelque 650 agences pour l'emploi**.

## **2) Le placement des chômeurs**

### *a) Les structures publiques*

**La loi de 1980 relative aux principes fondamentaux en matière d'emploi confie l'organisation du placement des salariés à l'INEM et précise que le placement constitue un service public et gratuit.**

(9) Voir l'étude LC 87 de mars 2001 sur la représentativité des syndicats.

(10) Le secrétaire général pour l'emploi est le fonctionnaire qui collabore directement avec le ministre pour toutes les questions relatives à l'emploi. Les secrétaires généraux ne sont pas à la tête des directions des ministères.

Plus précisément, ce sont les agences locales pour l'emploi de l'INEM qui assistent les demandeurs d'emploi dans leurs recherches, par exemple en les informant sur les postes vacants et sur la situation sur le marché du travail, en leur offrant des emplois correspondant à leurs capacités, en préparant des programmes de recherche d'emploi et de formation.

Les employeurs, bien que libres de choisir le mode de recrutement de leurs salariés, sont tenus d'indiquer à l'INEM tout emploi vacant ainsi que l'échéance des contrats de travail en cours. Lorsqu'ils effectuent un recrutement en dehors de l'INEM, ils doivent lui transmettre une copie du contrat de travail.

Dans le cadre du transfert progressif de compétences de l'État aux communautés autonomes, ces dernières assument, pour la plupart, la politique active de l'emploi, de sorte que les agences locales de l'INEM sont amenées à collaborer avec les services sociaux des communautés autonomes.

#### *b) Les agences privées*

**La loi portant statut des salariés interdit les agences de placement à but lucratif, mais prévoit la possibilité de créer des agences à but non lucratif.** Cette loi détermine les grands principes applicables à ces agences (fonctionnement selon les conditions déterminées par la convention de collaboration conclue avec le service public de l'emploi, rémunération correspondant à la seule couverture des frais et respect du principe d'égalité).

**Le décret royal du 5 mai 1995 relatif aux agences de placement sans but lucratif et aux services intégrés pour l'emploi (11)** a précisé les dispositions générales prévues par la loi portant statut des salariés.

Les agences de placement doivent obtenir **l'autorisation d'exercice de l'INEM**. L'octroi de l'autorisation est subordonné à la présentation d'un dossier comportant notamment un programme prévisionnel d'activité et de financement. L'agrément peut être donné à un particulier ou à une personne morale. L'INEM tient le registre des agences agréées.

L'autorisation obtenue, l'agence agréée conclut avec l'INEM une **convention** initiale d'une durée d'un an. Sur demande, la durée de validité de la convention initiale peut être prolongée d'un an. À l'issue de la deuxième année, l'autorisation peut devenir illimitée. La convention doit préciser le domaine d'activité et le secteur géographique de l'agence, laquelle doit s'engager à ne pas sous-traiter à des tiers la réalisation des services pour lesquels elle a obtenu l'agrément.

*(11) Ce texte régit également les conventions entre l'INEM et les opérateurs publics ou privés considérés comme participant au service public de l'emploi compte tenu notamment de leurs activités de formation.*

**Les agences agréées ont de nombreuses obligations par rapport à l'INEM.** Elles doivent en particulier lui fournir :

- les références des demandeurs d'emploi qui requièrent leurs services ;
- les offres qu'elles reçoivent des employeurs ;
- les refus des demandeurs d'emploi, en en précisant le motif.

Les agences agréées ont l'obligation de tenir une comptabilité séparée pour leurs activités de placement et de disposer d'un compte bancaire spécifique. Elles sont soumises au **contrôle financier et administratif de l'INEM**, auquel elles doivent communiquer au cours du premier mois de chaque année un rapport d'activité relatif à l'année écoulée et une estimation des activités de l'année suivante. Chaque année, elles doivent également lui adresser un rapport d'audit établi par des experts indépendants. Le contenu et les modalités de transmission de ces documents sont précisés dans la convention de collaboration.

*c) La collaboration entre les structures publiques et privées de placement*

La loi de 1980 sur l'emploi dispose que tout demandeur d'emploi a l'obligation de s'inscrire à l'INEM, cette obligation étant considérée comme remplie lorsque l'intéressé est inscrit dans une agence agréée. Cependant, les demandeurs d'emploi qui demandent ou qui perçoivent des allocations de chômage ne peuvent pas s'acquitter de cette obligation en s'inscrivant dans une agence agréée : ils doivent être inscrits à l'INEM.

De son côté, l'INEM doit signaler aux demandeurs d'emploi l'existence des agences privées en leur précisant que celles-ci peuvent réclamer des honoraires correspondant aux frais de fonctionnement.

Par ailleurs, la loi portant statut des salariés prévoit que les bureaux de recrutement participent au service public de l'emploi. Ces entreprises, spécialisées dans la sélection des salariés, doivent informer l'INEM de leurs activités.

Si la collaboration entre structures publiques et privées de placement apparaît limitée, il en va différemment en matière d'amélioration de l'employabilité des demandeurs d'emploi. En effet, le décret royal du 5 mai 1995 relatif aux agences de placement sans but lucratif et aux services intégrés pour l'emploi prévoit l'établissement de conventions entre l'INEM et des opérateurs publics ou privés sans but lucratif permettant à ces derniers de mener diverses actions (information, formation, suivi personnalisé...) susceptibles de faciliter le placement des chômeurs. Les services intégrés pour l'emploi regroupent

l'ensemble des politiques destinées à permettre aux chômeurs d'obtenir un emploi.

### **3) Les liens entre l'indemnisation et la recherche d'emploi**

L'indemnisation et le placement relèvent de la compétence de l'INEM, dont les agences locales fonctionnent comme des guichets uniques.

**L'indemnisation est subordonnée à la recherche active d'un emploi** : les demandeurs d'emploi doivent participer à toutes les actions (de motivation, d'information, de formation, de reconversion...) que l'INEM leur propose et accepter tout poste adapté qui leur est proposé, la notion de « poste adapté » ayant été assouplie par la loi du 12 décembre 2002 portant mesures urgentes pour la réforme du système de protection contre le chômage et pour l'amélioration de la capacité d'emploi.

Tout poste correspondant à la profession sollicitée par le demandeur d'emploi, à la profession exercée habituellement ou à ses aptitudes est considéré comme adapté, dans la mesure où il se trouve dans un rayon de 30 km autour de son domicile, à moins que le temps de transport ne soit excessif par rapport au temps de travail. Au bout d'un an de perception des allocations de chômage, d'autres postes de travail peuvent être considérés comme adaptés.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi du 12 décembre 2002, les obligations du demandeur d'emploi font l'objet d'un « **engagement d'activité** » que l'intéressé signe lorsqu'il dépose son dossier de demande d'indemnisation. Le non-respect de l'engagement peut entraîner la suspension des allocations pour trois mois, puis pour six mois en cas de récidive. La troisième infraction peut se traduire par la suppression définitive des allocations. La mise en application des engagements d'activité a nécessité le recrutement de 5 000 personnes par les services de l'INEM.



## L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS

### GRANDE-BRETAGNE

**Au niveau national, le placement et l'indemnisation des chômeurs relèvent de la même agence du ministère de l'Emploi et des Pensions, *Jobcentre Plus*, créée en avril 2002.** Cette nouvelle agence résulte du regroupement du service public de l'emploi et d'une partie de l'agence nationale pour les prestations. Localement, la fusion des services devrait être achevée en 2006.

Le regroupement des structures a été précédé de la réforme de l'indemnisation du chômage : **l'allocation de recherche d'emploi, introduite en 1996** en remplacement de l'allocation de chômage, **subordonne l'indemnisation du chômage à la recherche active et permanente d'un emploi.**

#### 1) L'indemnisation des chômeurs

De même que toutes les autres prestations en espèces, **les allocations de chômage** sont financées par des cotisations patronales et salariales. Ces allocations **sont gérées par *Jobcentre Plus*, une nouvelle agence du ministère de l'emploi et des pensions**, lui-même récemment créé. Ce ministère est en effet issu de la fusion, réalisée en juin 2001, d'une partie du ministère de l'Éducation et de l'Emploi et de l'ancien ministère de la Sécurité sociale.

Les partenaires sociaux ne participent donc pas à la gestion de l'assurance chômage.

***Jobcentre Plus* résulte du regroupement du service public de l'emploi (*Employment Service*), qui dépendait du ministère de l'Éducation et de l'Emploi et d'une partie de l'agence pour les prestations (*Benefit Agency*), qui dépendait du ministère de la Sécurité sociale.** L'agence pour les prestations a été démembrée, et toutes les prestations susceptibles d'être versées à des personnes en âge de travailler sont désormais gérées par *Jobcentre Plus*.

Avant la création de *Jobcentre Plus*, l'*Employment Service* administrait la principale des allocations de chômage, l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker allowance*) (12), tandis que l'agence pour les prestations gérait les autres prestations sociales, en particulier l'allocation d'aide sociale.

Au niveau local, le regroupement des *jobcentres* issus de l'ancien *Employment Service* et des bureaux de sécurité sociale pour former les nouveaux *jobcentres plus* (au nombre d'un millier), commencé en 2002, devrait être achevé en 2006. Entre temps, ce sont les bureaux locaux de sécurité sociale qui versent les prestations de chômage.

En tant qu'agence, *Jobcentre Plus* négocie ses objectifs annuels et son budget avec le ministère. Les objectifs annuels s'inscrivent dans un plan pluriannuel, qui lui-même est inclus dans le programme du nouveau ministère de l'Emploi et des Pensions. ***Jobcentre Plus* pratique une gestion par objectifs** : ceux-ci sont formalisés et quantifiés. Leur réalisation est vérifiée au moyen d'indicateurs chiffrés, des comptes rendus de réalisation des objectifs étant adressés chaque mois au ministre. Pour faciliter le changement des méthodes de travail, l'agence a recruté du **personnel issu du secteur privé**. C'est notamment le cas de la direction nationale de *Jobcentre Plus*, qui comporte plusieurs anciens cadres supérieurs de grandes entreprises privées.

De la même façon, les onze directions régionales de *Jobcentre Plus* (neuf en Angleterre, une au Pays de Galles et une en Écosse) négocient leurs programmes avec la direction de l'agence. Chaque région est subdivisée en une dizaine de districts. Ceux-ci sont au nombre de 90.

## 2) Le placement des chômeurs

### a) Les structures publiques

Auparavant assuré par les *jobcentres* de l'*Employment Service*, le placement des chômeurs relève désormais de la compétence de *Jobcentre Plus*. **Le placement constitue d'ailleurs la priorité de la nouvelle agence**, dont l'objectif premier est d'aider toutes les personnes sans emploi et en âge de travailler à avoir une activité professionnelle.

Les nouveaux *jobcentres plus* seront donc des **guichets uniques**, d'autant plus qu'ils ont vocation à accueillir **toutes les personnes qui sont en âge de travailler et qui n'ont pas de revenus professionnels**, qu'il s'agisse de chômeurs *stricto sensu* ou de bénéficiaires de l'aide sociale.

(12) L'indemnisation du chômage a été réformée par la loi de 1996 sur les demandeurs d'emploi. Cette loi a remplacé l'allocation de chômage par l'allocation de recherche d'emploi (*Jobseeker's allowance*).



Un entretien permet d'analyser la situation de toutes les personnes qui demandent une prestation, avant de les orienter ou non vers le marché du travail.

Tout comme l'*Employment Service* auparavant, la nouvelle agence *Jobcentre Plus* gère les programmes nationaux de reclassement professionnel. C'est en ce moment le cas du programme *New Deal*, destiné aux demandeurs d'emploi qui risquent d'avoir des difficultés particulières à retrouver un emploi (personnes de plus de 50 ans, chômeurs de longue durée...).

Les chômeurs à la recherche d'un emploi ne sont pas obligés de recourir aux structures publiques. Ils peuvent chercher un emploi par leurs propres moyens. Cependant, les bénéficiaires de l'allocation de recherche d'emploi doivent être inscrits au bureau local de *Jobcentre Plus*. Les employeurs ne sont pas non plus tenus de signaler les postes vacants. Pour fluidifier le marché du travail, *Jobcentre Plus* développe progressivement l'utilisation d'Internet par les employeurs, les salariés et les demandeurs d'emploi, afin que le réseau informatique de l'agence soit aisément accessible partout (y compris par exemple dans les prisons et les supermarchés) en 2007.

#### *b) Les agences privées*

Elles ont toujours existé, mais **leur activité n'est plus libre depuis juillet 1973**, date de l'entrée en vigueur de la **loi sur les agences pour l'emploi**.

**Depuis 1994, les agences privées de placement n'ont plus besoin de l'agrément ministériel** qui avait été introduit par la loi de 1973. Cependant, elles restent soumises au contrôle d'un **service d'inspection ad hoc** du ministère du Commerce et de l'Industrie, qui peut faire prononcer à leur encontre une interdiction d'exercice d'une durée d'au plus dix ans.

**La loi de 1973 fixe des grands principes**, en particulier **l'interdiction de faire payer** aux demandeurs d'emploi le fait de leur trouver un emploi (à la différence d'autres prestations, comme la réalisation de bilans de compétences), et laisse au ministre le soin de déterminer les règles précises encadrant l'activité des agences privées de placement.

Les règles actuellement en vigueur ont été approuvées en 1976 et sont en cours de révision.

#### *c) La collaboration entre les structures publiques et privées de placement*

Elle existe, aussi bien pour le placement *stricto sensu* que pour le reclassement, mais n'est pas institutionnalisée.

Depuis le milieu de l'été 2003, la direction de *Jobcentre Plus* se livre à un examen critique de toutes les prestations qu'elle fournit. Cette réflexion

devrait se traduire par l'externalisation de plusieurs services et par la multiplication de partenariats ponctuels, aussi bien avec d'autres agences nationales qu'avec des collectivités locales ou des opérateurs privés.

### **3) Les liens entre l'indemnisation et la recherche d'emploi**

**L'allocation de recherche d'emploi est versée aux seuls chômeurs capables de travailler, disponibles et qui recherchent activement un emploi.**

Un règlement de 1996 précise le sens de tous ces termes. Ainsi, sauf cas particulier, le qualificatif « disponible » s'applique aux personnes susceptibles de commencer à travailler immédiatement au moins 40 heures par semaine. De même, la « recherche active » caractérise des démarches comme la rédaction d'un *curriculum vitae* ou de lettres de candidature, la lecture des petites annonces ou l'inscription auprès d'une agence privée de placement. En revanche, le fait de suivre une formation ne constitue pas la manifestation d'une recherche active.

Pour percevoir l'allocation de recherche d'emploi, il faut signer un « contrat de recherche d'emploi », c'est-à-dire un **accord avec le bureau local pour l'emploi** et s'engager à respecter un programme sur mesure (pouvant inclure l'obligation de suivre une formation) qui doit permettre à l'intéressé de retrouver un emploi.

Les bénéficiaires de l'allocation de recherche d'emploi doivent se présenter tous les 15 jours pour évaluer les démarches entreprises avec un conseiller du bureau local pour l'emploi. Après 13 semaines de chômage, ils ont l'obligation d'élargir leurs recherches, d'une part, sur le plan géographique et, d'autre part, à des emplois ne correspondant pas nécessairement à leur qualification et leur ancien niveau de rémunération.

Le versement de l'allocation peut être suspendu si les bénéficiaires ne se soumettent pas aux obligations contenues dans le contrat de recherche d'emploi.

## L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS

### ITALIE

**L'indemnisation des chômeurs est assurée par l'INPS (Institut national de prévoyance sociale), qui sert l'ensemble des prestations de sécurité sociale. L'INPS est un organisme public dont le conseil d'orientation et de surveillance est composé de représentants des syndicats de salariés et d'employeurs.**

**Le décret législatif (13) n° 469 du 23 décembre 1997 a mis fin au monopole public du placement et transféré de l'État aux provinces la responsabilité du système public de placement.**

Cette réforme n'ayant pas donné les résultats escomptés, le gouvernement a chargé le professeur Marco Biagi de proposer de nouvelles modifications. Sur la base du « livre blanc sur le marché du travail en Italie », présenté en octobre 2001, **la réforme Biagi est en cours de réalisation** : le régime public et les structures privées de placement ont été réformés respectivement en 2002 et 2003, et la coopération entre opérateurs publics et privés a été organisée. De plus, un projet de loi d'habilitation, portant notamment sur la réforme des indemnités de chômage, est actuellement en cours d'examen au Sénat.

### 1) L'indemnisation des chômeurs

Le budget de l'assurance chômage est intégré à celui de la sécurité sociale. Toutes les prestations sociales sont financées par des cotisations globales des employeurs et des salariés, ainsi que par une contribution de l'État.

**L'Institut national de prévoyance sociale (INPS) recouvre toutes les cotisations sociales des salariés du secteur privé (à l'exception des marins) et sert**

*(13) Les décrets législatifs sont des textes législatifs adoptés par le gouvernement après que le Parlement lui a délégué sa compétence par le vote d'une loi de délégation. En revanche, les décrets-lois, qui sont également des textes législatifs adoptés par le gouvernement, n'acquièrent de valeur définitive qu'après avoir été convertis en lois par le Parlement. Les décrets-lois sont généralement adoptés dans les cas d'urgence.*

## **L'ensemble des prestations de sécurité sociale, en particulier les allocations de chômage.**

L'INPS, qui a succédé en 1933 à l'ancienne Caisse nationale pour les assurances sociales, est une **personne morale de droit public** placée sous la double surveillance du ministre du Travail et de celui du Trésor, mais dotée de **l'autonomie de gestion**.

À la suite de la décision prise au début des années 90 par les organisations syndicales de quitter le conseil d'administration de l'INPS pour ne plus s'occuper de gestion, mais de surveillance, un décret législatif de 1994 a modifié les dispositions de la loi de 1989 portant restructuration de l'INPS relatives à la composition des instances dirigeantes.

Actuellement, le **conseil d'orientation et de surveillance**, composé de douze représentants des syndicats d'employeurs et de douze représentants des syndicats de salariés, définit les objectifs de l'établissement dans le cadre des programmes triennaux préparés par le conseil d'administration et approuve le budget annuel, également préparé par le conseil d'administration. Le président du conseil d'orientation et de surveillance est l'un des représentants des salariés.

Le **conseil d'administration** rassemble huit personnalités choisies par le ministre du Travail pour leur connaissance des questions de protection sociale. Il gère l'INPS sous le contrôle du conseil d'orientation et de surveillance, auquel il adresse notamment un rapport trimestriel d'activité. Le président du conseil d'administration représente l'INPS.

Le **directeur général** est nommé par le conseil d'administration et gère les affaires courantes.

Le contrôle de la régularité des opérations comptables est exercé par un **collège des commissaires aux comptes** et par la **Cour des comptes**.

L'INPS dispose de 20 directions régionales, 103 directions provinciales, 51 directions infra-provinciales, 343 agences et 38 antennes.

## **2) Le placement des chômeurs**

**Traditionnellement considéré comme un service public national, le placement des chômeurs a été réformé par le décret législatif n° 469 du 23 décembre 1997.** Entré en vigueur le 9 janvier 1998, ce texte a, d'une part, transféré de l'État aux **provinces** l'organisation et la gestion du placement public et, d'autre part, **autorisé le fonctionnement des agences privées agréées par le ministère du Travail.**

**La récente réforme Biagi**, en même temps qu'elle modernise le dispositif public de placement, **cherche à favoriser le développement des opérateurs privés ainsi que la collaboration entre structures publiques et privées.**

*a) Les structures publiques*

Conformément au décret législatif n° 469 du 23 décembre 1997, les **provinces** exercent leurs compétences en matière de placement par l'intermédiaire des **centres pour l'emploi**, qui doivent correspondre à des bassins d'emploi d'au moins 100 000 habitants.

Les centres pour l'emploi sont donc institués au niveau provincial, voire local. Certains de ces centres fonctionnent de façon essentiellement administrative, tandis que d'autres ont développé une importante gamme de services (conseil, suivi personnalisé...).

Les demandeurs d'emploi, chômeurs ou non, qui s'adressent aux centres pour l'emploi sont inscrits sur une liste *ad hoc*, les informations les concernant figurent sur un fichier informatique, le SIL (*sistema informativo lavoro*). Les centres pour l'emploi ont la possibilité de diffuser les informations relatives aux demandeurs inscrits. De leur côté, les employeurs ont l'obligation d'indiquer leurs embauches aux centres pour l'emploi sous peine d'amende.

Dans chaque province, les partenaires sociaux sont représentés au sein de la **commission tripartite permanente**, organe de consultation et de concertation.

Le même texte attribue aux **régions** la compétence pour organiser et gérer les mesures visant à améliorer l'employabilité des chômeurs, mais détermine les prestations minimales que les régions doivent fournir à ces derniers :

– entretien d'orientation au cours des trois premiers mois de chômage ;

– programme d'insertion professionnelle, de formation ou de qualification pour les jeunes et les personnes menacées par le chômage de longue durée.

La **commission régionale tripartite permanente** permet d'associer les partenaires sociaux à la définition de la politique régionale de l'emploi.

Le décret législatif n° 297 du 19 décembre 2002, qui modifie notamment le décret législatif n° 181 du 21 avril 2000 portant dispositions pour faciliter l'adéquation entre l'offre et la demande de travail, poursuit la

**modernisation du système public de placement** (suppression des listes de placement et reconnaissance du libre choix du salarié par l'employeur, suppression des livrets de travail, indication des embauches réalisées par les employeurs immédiatement et non plus dans les cinq jours...). La plupart de ces mesures sont entrées en vigueur le 30 janvier 2003. Elles ont permis de soulager les services concernés d'une partie de leurs tâches strictement administratives et leur ont permis de se consacrer effectivement au placement.

*b) Les agences privées*

L'ouverture des activités de placement aux agences privées remonte à 1997. Le décret législatif n° 469 du 23 décembre 1997 subordonnait l'activité des agences privées de placement à l'obtention d'une autorisation ministérielle et prévoyait la gratuité des prestations pour les demandeurs d'emploi.

Ce texte n'a pas donné les résultats escomptés : en 2000, seules 13 agences privées avaient été agréées, tandis que de nombreuses officines de placement continuaient à exercer leurs activités en dehors de tout contrôle.

La loi de finances pour 2001 a modifié le décret législatif n° 469 du 23 décembre 1997 pour permettre aux opérateurs privés d'exercer, outre les activités de placement *stricto sensu*, les opérations de recherche et de sélection de personnel, ainsi que toutes celles liées au reclassement professionnel.

**La réforme Biagi modifie profondément le régime applicable aux agences privées de placement.**

Le décret législatif n° 276 du 10 septembre 2003 (14), entré en vigueur le 24 octobre 2003, soumet à un régime commun toutes les agences privées pour l'emploi, qu'il s'agisse d'agences de placement, de recrutement ou de fourniture de main-d'œuvre.

Ces agences ne peuvent exercer leur activité que si elles ont obtenu une autorisation ministérielle. L'octroi de l'autorisation suppose notamment la détention d'un capital minimal, dont le montant varie en fonction de l'activité envisagée. La première autorisation est donnée pour une période limitée à deux ans. L'agrément peut ensuite être accordé pour une durée illimitée. Un régime particulier est prévu pour certains organismes (établissements d'enseignement supérieur, chambres de commerce...).

*c) La collaboration entre les structures publiques et privées de placement*

Le décret législatif n° 276 du 10 septembre 2003 dispose que **chaque région doit établir la liste des opérateurs, publics ou privés, habilités à**

(14) Ce texte a été rédigé sur la base de la loi de délégation du 14 février 2003, qui fixait les principes généraux.

**participer au service public de l'emploi.** Le cas échéant, les opérateurs habilités au niveau régional ont précédemment reçu une autorisation nationale.

Les régions sont compétentes pour déterminer les conditions de l'habilitation ainsi que les modalités de la coopération entre les structures publiques et les structures privées de placement.

Les opérateurs privés habilités par les régions pourront bénéficier de **fonds publics**. En contrepartie, ils auront l'obligation d'être connectés à la « **bourse nationale pour l'emploi** », fichier national recensant toutes les informations susceptibles de faciliter l'appariement entre l'offre et la demande d'emploi. Ce fichier, également alimenté par les employeurs et par les salariés, devra être librement consultable.

Par ailleurs, les agences privées agréées au niveau national ont l'obligation d'être connectées à ce fichier national.

### **3) Les liens entre l'indemnisation et la recherche d'emploi**

**Le versement des allocations de chômage est notamment subordonné à l'inscription comme demandeur d'emploi sur les listes du centre pour l'emploi.**

L'article premier du décret législatif n° 297 du 19 décembre 2002 considère comme au chômage toute personne sans emploi, **immédiatement disponible et à la recherche d'un emploi**. Le décret législatif n° 181 du 21 avril 2000, auparavant applicable, n'exigeait pas que l'intéressé fût à la recherche d'un emploi.

Les personnes sans emploi perdent le **statut de chômeur** et cessent donc de percevoir les allocations correspondantes :

– si elles opposent un refus injustifié à une offre d'emploi, qu'il s'agisse d'un emploi à durée indéterminée, à durée déterminée ou intérimaire, d'une durée d'au moins huit mois et qui se situe dans le bassin d'emploi de l'intéressé, à une distance de son domicile inférieure à un maximum déterminé au niveau régional ;

– si elles ne se présentent pas à une convocation des « services compétents », c'est-à-dire du centre pour l'emploi ou de l'un des opérateurs habilités par la région à participer au service public de l'emploi.

Toutefois, l'absence de fichier commun à l'INPS et aux centres pour l'emploi rend l'application de ces dispositions difficile. C'est pourquoi le projet de loi d'habilitation actuellement examiné par le Sénat et autorisant le gouvernement à poursuivre la réforme du marché du travail prévoit que le futur

décret législatif comporte des dispositions sur le suivi des bénéficiaires des allocations de chômage.



## L'ORGANISATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT DES CHÔMEURS

### *PAYS-BAS*

Après plus de dix années d'études et de débats, les structures de la protection sociale ont été profondément réformées à la fin de l'année 2001.

**La loi du 21 novembre 2001 relative à l'établissement d'une structure pour l'exécution des missions relatives à la création d'emplois et aux lois sur les assurances sociales, dite loi SUWI**, a modifié l'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs. Cette loi est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002 et a abrogé la loi de 1997 sur l'organisation de la sécurité sociale.

**La loi SUWI confie la gestion de l'assurance chômage et le placement des chômeurs à deux organismes publics placés sous l'autorité du ministère des Affaires sociales.**

Au niveau local, les **centres pour l'emploi et les revenus** fonctionnent comme des guichets uniques qui inscrivent les demandeurs d'emploi, constituent leur dossier de demande d'allocation et les aident à trouver un emploi. À cette fin, ils peuvent conclure des **conventions avec des prestataires privés**.

**La réforme a été inspirée par le souci de privilégier le retour des demandeurs d'emploi à la vie professionnelle, de limiter leurs démarches et d'améliorer l'efficacité du système, en réservant au secteur public les seules activités non concurrentielles**, comme la détermination du montant et de la durée des prestations, ainsi que l'appréciation du droit à leur bénéfice.

### **1) L'indemnisation des chômeurs**

L'assurance chômage est financée par des cotisations des employeurs et des salariés.

La réforme de 2001 a supprimé l'Institut national pour les assurances sociales (*Landelijk instituut voor sociale verzekeringen : Lisv*), qui avait été créé par la loi de 1997 relative à l'organisation des assurances sociales.

Compétent non seulement pour l'exécution de la loi sur l'assurance chômage, mais aussi pour celle des lois sur l'assurance invalidité et sur le travail des handicapés, le *Lisv* était un organisme de droit public placé sous l'autorité du ministre des Affaires sociales. Il était assisté de 30 conseils sectoriels à composition paritaire, la loi de 1997 ayant fait disparaître les associations professionnelles auparavant chargées de la gestion de l'assurance chômage. Le conseil d'administration du *Lisv* était tripartite : outre le président, personnalité indépendante désignée par le ministre des Affaires sociales, il comportait trois représentants des employeurs, trois représentants des salariés et trois personnes indépendantes. Pour le paiement des allocations, le *Lisv* s'appuyait sur des agences de statut privé, mais reconnues par le ministre, les *UVI* (*Uitvoering verzekeringen instellingen*, c'est-à-dire organismes d'exécution des assurances). Il existait cinq *UVI*, entre lesquelles les entreprises couvertes par les anciennes associations professionnelles avaient été réparties. À partir du début de l'année 2000, les *UVI* devaient être mises en concurrence entre elles ainsi qu'avec de nouvelles organisations à créer, mais l'adoption de la loi SUWI a empêché cette évolution.

**Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2002**, date d'entrée en vigueur de la loi SUWI, l'*UWV* (*Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen*, c'est-à-dire Institut pour la gestion des assurances des salariés) **a remplacé le *Lisv* et ses cinq organismes de paiement.**

L'*UWV* est responsable de l'application des lois sur les assurances sociales des salariés (15) – et donc en particulier de la gestion de l'assurance chômage – pour l'ensemble des entreprises. **L'*UWV* est un organisme de droit public placé sous l'autorité du ministre des Affaires sociales.** Il est dirigé par un conseil d'administration, qui assume la gestion quotidienne et détermine le programme annuel d'activités. Le conseil d'administration est assisté d'un comité consultatif, qui l'éclaire sur les questions stratégiques. Les membres des deux organes, choisis pour leur compétence en matière d'emploi, sont nommés par le ministre des Affaires sociales. De plus, la loi SUWI crée le « Conseil national des clients », instance consultative composée de représentants des usagers, qui se réunit au moins dix fois par an.

Depuis la réforme, les partenaires sociaux ne sont donc plus représentés dans les instances dirigeantes de l'organisme gestionnaire de l'assurance chômage. En revanche, ils sont représentés dans le **Conseil de l'emploi et des revenus** (*Raad voor Werk en Inkomen : RWI*), chargé de conseiller le ministre, et notamment de lui présenter un plan annuel de mesures pour l'emploi. Sous la présidence d'une personnalité indépendante, ce conseil **tripartite** réunit cinq représentants de l'Association des communes néerlandaises,

(15) Le système de sécurité sociale comprend les assurances nationales (vieillesse, décès, dépenses médicales exceptionnelles, allocations familiales et aide sociale), qui couvrent toute la population, et les assurances qui ne couvrent que les salariés (chômage, incapacité de travail, suppléments sociaux et maladie).

cinq délégués des syndicats de salariés considérés comme représentatifs et cinq délégués des organisations patronales représentatives.

## 2) Le placement des chômeurs

### a) Les structures publiques

L'Organisation centrale pour l'emploi et les revenus (*Centrale organisatie werk en inkomen : COWI*), **organisme de droit public placé sous l'autorité du ministre des Affaires sociales**, est responsable du placement au niveau national. Elle s'est donc substituée à l'Office central pour l'emploi (*Centrale bestuur arbeidsvoorzieningen : CBA*), créé par la loi de 1976 sur l'emploi.

La *COWI* n'a repris qu'une partie des activités de l'Office central pour l'emploi : les activités qu'il fournissait gratuitement (en particulier l'inscription et l'information des demandeurs d'emploi).

Comme l'*UWV*, la *COWI* est dirigée par un conseil d'administration assisté d'un comité consultatif, tous deux composés d'experts. Elle assure sa mission grâce aux centres pour l'emploi et les revenus, dispersés sur tout le territoire. Le Conseil national des clients fonctionne également comme instance de consultation de la *COWI*.

Les **centres pour l'emploi et les revenus** (*Centra voor werk en inkomen : CWI*) ont été institués à partir de la fin des années 90 pour regrouper les services locaux d'aide sociale, les structures locales de l'Office central pour l'emploi et les administrations locales des organes de gestion des assurances sociales, les organisations concernées étant susceptibles d'obtenir des subventions destinées à la construction et à l'entretien de locaux communs.

La loi *SUWI* a fait des centres pour l'emploi et les revenus les organes d'exécution des missions de la *COWI*. Ils sont donc chargés de l'enregistrement des demandes d'emploi et des offres des employeurs, du rapprochement des offres et des demandes, de l'information des chômeurs et des employeurs etc. Ces centres sont au nombre d'environ 130, alors qu'il y a un peu moins de 500 communes.

**Les centres pour l'emploi et les revenus** constituent des guichets uniques : ils **accueillent toutes les personnes sans emploi et qui demandent une prestation, quelle que soit la raison de leur inactivité professionnelle** (licenciement, handicap, exclusion...). Ils sont ainsi conduits à enregistrer les demandes d'allocations de chômage, mais aussi de pensions d'invalidité et d'aide sociale. Ils réunissent donc tous les renseignements nécessaires pour statuer sur le

droit des intéressés à obtenir une allocation et doivent veiller à ce que le dossier soit transmis à l'organisme compétent (*UWV* ou bureau municipal d'aide sociale).

**Les centres pour l'emploi et les revenus doivent donner la priorité au placement et au reclassement professionnel sur le versement des allocations de chômage.** Pour cette raison, dès la première inscription, tout demandeur d'emploi est soumis à un questionnaire standardisé qui permet de le situer par rapport au marché du travail et de définir son niveau d'employabilité sur une échelle allant de 1 (directement employable) à 4 (reclassement difficilement envisageable avant l'accomplissement d'un long parcours de réinsertion).

La *COWI* doit encourager, par la mise à disposition de moyens matériels, la constitution de plates-formes régionales de coopération regroupant plusieurs *CWI*, ces plates-formes devant fonctionner comme des instances de concertation.

*b) Les agences de placement privées*

Elles sont régies par **la loi de 1998 sur le placement privé et la mise à disposition de main-d'œuvre.**

Cette loi a été modifiée en 2003 : **les agences privées n'ont désormais plus besoin d'une autorisation administrative.** Toutefois, elles restent soumises à l'obligation de fournir leurs prestations gratuitement aux demandeurs d'emploi.

*c) La collaboration entre les structures publiques et privées de placement*

La loi sur l'assurance chômage confie à l'*UWV* le soin de favoriser la réinsertion professionnelle des bénéficiaires des allocations de chômage.

Pour cela, l'*UWV* (16) peut conclure des conventions avec des **sociétés de reclassement** agréées, comme la société anonyme KLIQ, détenue par l'État et qui résulte du démembrement de l'Office central pour l'emploi. En effet, si la *COWI* a repris les activités que l'Office central pour l'emploi exerçait à titre gratuit, les autres (réalisation de bilans de compétences, entraînement à la rédaction de lettres de candidatures, assistance-conseil aux employeurs sur le recrutement...) ont été transférées à KLIQ, qui est en concurrence avec d'autres prestataires privés.

*(16) De la même façon, les communes, responsables du reclassement professionnel des bénéficiaires de l'aide sociale peuvent conclure des conventions avec de tels prestataires. Les employeurs peuvent également conclure de telles conventions pour les salariés dont ils doivent assurer le reclassement, après un accident par exemple.*

### 3) Les liens entre l'indemnisation et la recherche d'emploi

**Pour bénéficier des allocations de chômage, il faut notamment s'inscrire au *CWI* au plus tard le second jour de chômage, rechercher activement un emploi et ne pas opposer de refus à un emploi « approprié ».**

En règle générale, la recherche active d'un emploi correspond au fait de consulter les offres d'emploi du *CWI* au moins deux fois par mois et de poser au moins une candidature par semaine, mais la notion est appréciée en fonction des circonstances. De même, l'évaluation du caractère approprié de l'emploi varie avec l'ancienneté du chômage : tout poste susceptible d'être occupé par le demandeur est réputé approprié. Cependant, c'est seulement au bout de six mois de chômage que l'intéressé a l'obligation d'élargir ses recherches à des emplois requérant un niveau de qualification inférieur au sien.

Les demandeurs d'emploi qui ne respectent pas les conditions d'indemnisation peuvent voir leurs allocations suspendues ou réduites. La durée et l'importance de la sanction dépendent de l'appréciation que l'*UWV* fait de la situation.

Par ailleurs, **la loi SUWI prévoit que la *COWI* et l'*UWV* collaborent de façon à favoriser le retour des chômeurs à l'emploi.** Elle les oblige en particulier à **échanger les informations** qu'ils détiennent. Un réseau informatique, SUWInet, a d'ailleurs été mis en place et un organisme *ad hoc* veille à ce que les différentes parties prenantes respectent les protocoles d'échange.

Les *CWI*, les structures locales de l'*UWV* et les services sociaux municipaux sont incités à s'installer dans des **locaux communs**, de même que les sociétés privées de reclassement.

