



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.11.1998

COM(1998) 641 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

***"MODERNISER LES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI POUR SOUTENIR  
LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'EMPLOI"***

## Résumé

La responsabilité de la politique de l'emploi incombe aux États membres. Elle porte notamment sur l'organisation, le personnel et la gestion des Services Publics de l'Emploi (SPE). La présente communication préconise une action concertée pour la modernisation des Services Publics de l'Emploi en vue de contribuer à la stratégie de l'emploi en Europe. Les SPE sont l'instrument le plus important au niveau local pour la mise en œuvre de cette stratégie, avec 100.000 agents qui fournissent des services d'information, de courtage et d'ajustement au marché aux employeurs et aux demandeurs d'emploi dans plus de 5.000 sites dans toute l'Union. Les SPE favorisent le bon fonctionnement du marché du travail en établissant le lien entre le marché et les personnes à la recherche d'un emploi. Leur contribution au rapprochement de la demande et de l'offre conservera une grande importance dans les décennies à venir, compte tenu du manque de main-d'œuvre risquant de se produire avec la diminution de la population active dans diverses régions de l'Union européenne.

Les Plans d'Action Nationaux pour l'emploi de 1998 confirment le rôle majeur que les SPE sont appelés à jouer dans tous les États membres au regard des Lignes directrices pour l'emploi (et même un rôle essentiel pour ce qui concerne la stratégie de prévention qui consiste à proposer un nouveau départ avant six mois de chômage pour les jeunes, et avant douze mois pour les adultes). Ces responsabilités exigeront un sérieux effort des SPE eux-mêmes ainsi que des États membres, afin d'améliorer l'efficacité et l'efficience des SPE. Elles soulignent encore davantage l'urgence des réformes en cours dans la plupart des États membres pour adapter les SPE à un environnement nouveau et en mutation rapide sur le marché de l'emploi.

Les États membres devraient créer les conditions de nature à permettre aux SPE de travailler de manière plus efficace sur un marché comportant un nombre croissant de prestataires de services d'emploi. L'objectif devrait être de les aider à accéder à un nombre suffisant d'offres d'emploi, à développer des procédures systématiques de gestion des dossiers pour tous les demandeurs d'emploi au chômage enregistrés, et à contribuer à la prestation coordonnée de tous les services publics pour demandeurs d'emploi dans la perspective de leur réinsertion sur le marché du travail.

Dans le cadre défini par leurs gouvernements, les SPE devraient déployer des efforts constants pour améliorer la qualité des services qu'ils dispensent aux demandeurs d'emploi et aux employeurs, faire un meilleur usage des technologies modernes de l'information et de la communication, et développer de solides partenariats avec d'autres acteurs du marché du travail (par exemple les partenaires sociaux, les collectivités locales, les caisses d'allocations, les établissements d'enseignement et de formation).

Les partenaires sociaux aux niveaux local, régional et national doivent jouer à part entière leur rôle d'associés des SPE, en corrélant leurs politiques et leurs activités en matière de ressources humaines avec celles des SPE, afin de trouver une meilleure adéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre.

La Commission européenne encouragera le processus de modernisation dans le contexte de la stratégie de l'emploi. Elle veillera à ce que l'on accorde l'attention nécessaire au dispositif institutionnel de mise en œuvre de la politique dans le cadre de la formulation et de la mise à jour des Lignes directrices pour l'emploi, ainsi que celui de l'établissement et de la mise en œuvre des Plans d'Action Nationaux. Elle soutiendra la coopération entre

SPE dans l'ensemble de l'Europe pour faciliter les échanges d'information et de meilleures pratiques sur des questions opérationnelles et développer des activités communes au niveau de l'Union. Elle s'attachera à poursuivre le développement du réseau EURES en tant qu'instrument clé de la mobilité de la main-d'œuvre en Europe.

La révision en cours du règlement du Fonds social européen permettra de mieux concentrer les ressources sur les objectifs de la Stratégie européenne de l'emploi. La modernisation et les gains d'efficacité des services de l'emploi figurent parmi les activités justifiant d'un soutien financier du FSE.

## 1. Introduction

Suite à la Conférence intergouvernementale d'Amsterdam en juin 1997, la stratégie européenne de l'emploi est désormais ancrée dans les politiques de l'Union européenne. Les premières Lignes directrices communautaires pour l'emploi - définies lors du Conseil européen extraordinaire consacré à l'emploi en novembre 1997 et officiellement adoptées le 15 décembre suivant - mettent fortement l'accent sur la création d'emplois et la prévention du chômage.

Avec plus de 5.000 agences locales de l'emploi dans l'ensemble de l'Union et environ 160.000 salariés<sup>1</sup> (dont 100.000 environ sont des interlocuteurs directs des employeurs et des chercheurs d'emploi), les Services Publics de l'Emploi sont une composante institutionnelle essentielle de cette nouvelle démarche en matière de politique de l'emploi, et dans sa mise en œuvre. Pour que les États membres atteignent les objectifs ambitieux définis dans les Lignes directrices pour 1998, il sera peut-être nécessaire de renforcer la capacité des SPE et d'accélérer les réformes déjà en cours.

La nécessité d'un renforcement et d'une modernisation des SPE est reconnue depuis plusieurs années en Europe. Avec les profonds changements de l'environnement du marché du travail, les SPE de chaque État membre de l'Union sont confrontés à des défis qui exigent une redéfinition de leur rôle et de leurs priorités ainsi qu'une refonte de leur cadre institutionnel et de leurs méthodes de gestion. L'émergence d'une stratégie ambitieuse de l'emploi en Europe ne fait qu'ajouter à l'urgence.

La contribution optimale des SPE à la stratégie de l'emploi dépendra dans une large mesure des actions des SPE eux-mêmes. Un grand nombre d'entre eux sont déjà engagés dans un processus de modernisation visant à améliorer leurs performances<sup>2</sup>. Pour pousser plus loin ce processus, les chefs des SPE sont convenus en 1997 d'intensifier leur coopération, d'échanger leur savoir-faire et de partager les diverses expériences pratiques qu'ils ont acquises, avec le soutien de la Commission européenne.

Toutefois, l'environnement au sein duquel évoluent les SPE est dans une large mesure défini par les gouvernements, avec l'intervention d'autres organismes du secteur public et privé, et notamment des partenaires sociaux. Ces acteurs devront donc aussi tenir leur rôle.

La présente communication entend aborder la question de la modernisation des SPE dans une perspective européenne. Elle vise à améliorer le contexte institutionnel en vue d'assurer le succès de la mise en œuvre de la Stratégie de l'emploi pour l'Europe.

---

<sup>1</sup> Sans compter le personnel affecté à la gestion financière des allocations de chômage.

<sup>2</sup> Cf. "Rapport conjoint sur l'emploi 1997", chapitre 3.4.2.

## 2. Les SPE: un instrument essentiel de la stratégie de l'emploi en Europe

Les objectifs fondamentaux des Lignes directrices pour l'emploi sont l'accroissement de l'emploi et la réduction du chômage, en particulier du chômage de longue durée et du chômage des jeunes. Ces objectifs doivent être atteints grâce à une action coordonnée dans quatre domaines: l'employabilité, l'esprit d'entreprise, l'adaptabilité et l'égalité des chances. Une part substantielle des Lignes directrices se concentrent sur l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. À cet égard, les Services publics de l'emploi, en tant qu'institutions centrales sur ce marché, ont un rôle majeur à jouer.

### 2.1 Les fonctions fondamentales des SPE

S'il n'existe pas de modèle uniforme concernant la façon dont un SPE devrait être constitué ou la gamme de responsabilités qu'il devrait assumer, le SPE en Europe a traditionnellement rempli trois fonctions fondamentales.

**L'information:** Les SPE assurent un service unique, couvrant généralement l'ensemble du territoire national, de fournisseurs d'information sur le marché du travail. L'information qu'ils fournissent comprend des données étendues sur les offres et les candidats potentiels. Ils aident les personnes à choisir une nouvelle carrière et celles qui le désirent à se reconvertir. Ils informent sur les possibilités de formation et de recyclage. Ils peuvent conseiller sur le plan des ressources humaines des employeurs envisageant des investissements spécifiques ou des réorganisations. Ils constituent aussi une importante source d'information sur le marché du travail pour la formulation et la mise en œuvre de la politique du marché de l'emploi.

L'immatriculation de la totalité des bénéficiaires d'allocations de chômage permet une couverture étendue par les SPE des chercheurs d'emploi, et plus particulièrement des chômeurs. Il est ainsi possible d'offrir un service précieux aux employeurs. La couverture des offres d'emploi par les SPE est également considérable. D'après les statistiques, au début des années quatre-vingt-dix, entre 35 et 40% des offres d'emploi apparaissant chaque année étaient déclarées aux SPE en Allemagne, en Suède et au Royaume-Uni. Cette proportion est moindre dans d'autres États membres, mais supérieure à 20% dans la plupart des cas. Plusieurs États membres (la France par exemple) ont récemment augmenté leur part du marché concernant les offres d'emploi déclarées.

L'utilisation de la technologie moderne par les SPE améliore la qualité et les possibilités de consultation de l'information concernant l'offre et la demande sur le marché du travail. Des informations peuvent être fournies non seulement pour ce qui concerne les marchés de l'emploi au niveau local et régional, mais aussi au niveau national et même international, ce qui accroît les possibilités d'emploi et de recrutement. Grâce à l'Internet et à d'autres médias, l'information peut aussi être fournie à toute heure et en tout lieu.

La portée étendue de l'information du SPE et sa liberté d'accès renforcent la transparence du marché. On peut considérer qu'il s'agit d'une contribution au fonctionnement du marché du travail aussi importante que celle des services de placement. Elle aide à la fois à assurer un accès équitable au marché du travail et un gain de qualité et d'efficacité dans le processus de rapprochement de l'offre et de la demande.

**Le courtage:** Les services de courtage constituent l'activité fondamentale de tous les SPE. Au fil du temps, ces services se sont développés pour revêtir diverses formes spécifiques afin de répondre aux besoins différenciés des chercheurs d'emploi et des employeurs ayant des postes à pourvoir. Ces services vont de l'affichage public des offres à une médiation plus sélective entre chercheurs d'emploi et employeurs, et de procédures rapides de rapprochement de l'offre et de la demande à une assistance intensive dans la recherche d'emploi.

La part de marché qu'obtiennent les différents SPE nationaux sur le total du pourvoi des emplois vacants varie considérablement. D'après les chiffres pour l'Union européenne, les SPE des États membres interviennent pour 10 à 30% du total des embauches, bien que le nombre de chômeurs recevant une forme d'aide des SPE pour trouver un emploi soit sensiblement plus élevé. Le SPE est souvent la plus importante source d'aide pour ceux des chercheurs d'emploi qui ont le plus de difficultés à trouver un travail. En outre, les employeurs qui éprouvent des difficultés à pourvoir des postes vacants recourent généralement au SPE comme l'une des filières de recherche et de recrutement de personnel.

Grâce à l'étendue et à la diversité de leurs activités de courtage, les SPE contribuent à assurer une participation large et efficace au marché, à un processus plus efficace de rapprochement de l'offre et de la demande et à une répartition plus équitable des opportunités sur le marché.

D'après ce qui a été publié en matière d'évaluation<sup>3</sup>, l'assistance individuelle à la recherche d'un emploi, qui fait partie intégrante des activités de courtage d'un SPE, est l'une des mesures actives les plus efficaces sur le marché du travail pour l'intégration ou la réintégration de chercheurs d'emploi au chômage. Appliquée à un stade précoce, elle contribue à réduire la durée du chômage, plus particulièrement pour les demandeurs d'emploi défavorisés, et se traduit par des économies sensibles en matière d'allocations, avec un coût relativement faible pour le budget public.

**Ajustement du marché:** Les services publics de l'emploi ont comme spécificité d'être étroitement associés à la mise en œuvre des politiques du marché de l'emploi qui permettent l'ajustement entre l'offre et la demande.

En 1995, quelque 185 milliards d'écus (3,3% du PIB de l'Union) ont été consacrés au soutien des revenus pour les chômeurs et à des mesures actives du marché du travail allant de l'orientation et du courtage à la formation en passant par l'emploi subventionné. Un tiers de cette somme (65 milliards d'écus) a été consacré à des mesures actives, gérées dans une large mesure par les SPE. La part du PIB national consacré aux programmes de mesures actives du marché du travail était comprise entre 0,37% en Autriche et 3% en Suède. L'implication des SPE en matière de formation les place en première ligne de l'action des gouvernements pour combler les déficits de compétences qui ralentissent la croissance et l'emploi de secteurs ou de régions spécifiques.

En 1995, les dépenses au titre du maintien des revenus des chômeurs ont atteint quelque 120 milliards d'écus, soit près du double des sommes consacrées à des mesures actives.

---

<sup>3</sup> Étude réalisée par l'Organisation pour la coopération et le développement économique en 1993 et mise à jour en 1995 (Perspectives de l'emploi, OCDE, 1993, Ch. 2).

Les régimes d'allocations de chômage exercent une influence importante sur les comportements sur le marché du travail. La garantie d'un certain niveau de vie facilite l'acceptation par les salariés des changements structurels et des besoins de recyclage fréquent qu'ils impliquent. Elle donne aussi aux travailleurs au chômage le temps de se mettre à la recherche d'emplois appropriés. Des indemnités de chômage excessivement généreuses peuvent cependant avoir un effet démobilisateur sur les chercheurs d'emploi. En liant l'octroi d'allocations de chômage à des efforts actifs dans la recherche d'un emploi et/ou à la participation à des programmes actifs, les SPE peuvent atténuer ces effets démobilisateurs et améliorer l'efficacité du marché du travail. En outre, les SPE jouent un rôle majeur dans la transformation de programmes passifs de soutien au revenu en mesures actives pour le marché du travail (de différentes sortes).

L'implication des SPE dans la mise en œuvre de politiques passives et actives diffère selon les pays. À un extrême, l'Office fédéral allemand du travail (Bundesanstalt für Arbeit) couvre tous les aspects des interventions actives et passives sur le marché du travail tandis qu'à l'autre extrême, l'Agence Nationale pour l'Emploi française s'occupe essentiellement d'information et de courtage. Les autres SPE se situent à mi-chemin entre ces deux extrêmes. Le VDAB en Belgique ou le FAS en Irlande combinent des activités d'information et de courtage avec la responsabilité de la formation sans être directement associés à la gestion des allocations. Le service britannique de l'emploi (Employment Service) conjugue l'information et le courtage avec le versement des allocations tandis que les programmes de formation sont dans une large mesure gérés par des agences externes.

Dans aucun pays les SPE ne cherchent à organiser par eux-mêmes toutes les prestations de services. Au cours des dix dernières années, ils ont eu de plus en plus tendance à faire appel à la coopération de nombreux autres acteurs responsables de prestations de services spécifiques, agissant parfois en sous-traitance pour les SPE.

Par ailleurs, même lorsque les SPE ont un mandat plus restreint (se limitant par exemple à l'information et au courtage), ils essaient de s'associer à la mission urgente et essentielle de la coordination de l'ensemble des services (actifs et passifs) au niveau du chercheur d'emploi pris individuellement et de l'employeur, suivant des priorités politiques et des principes clairement définis.

Les dépenses concernant le personnel et les équipements des SPE dans l'ensemble des États membres vont de moins de 0,10% à 0,25% environ du PIB. Cette fourchette reflète à la fois les dépenses consacrées par les divers États membres aux programmes actifs et passifs d'emploi et le rôle joué par les SPE dans la mise en œuvre de ces programmes. Si l'on exclut la gestion des allocations et l'administration des programmes, les dépenses consacrées aux SPE sont estimées à moins de 5% du total des dépenses engagées au titre des politiques actives et passives. Il s'agit d'un investissement assez modique qui peut avoir un rendement substantiel en termes de gains d'efficacité du marché et d'économies réalisées sur les allocations de chômage.

## 2.2 Un acteur essentiel de la stratégie européenne de l'emploi

Les SPE sont une composante institutionnelle essentielle de la nouvelle démarche européenne par rapport à la politique de l'emploi reflétée dans les Lignes directrices pour l'emploi de 1998. Les Plans d'Action Nationaux confirment que les SPE jouent un rôle particulièrement important pour ce qui concerne le premier pilier de ces Lignes

directrices, à savoir l'employabilité, tandis qu'ils sont aussi profondément engagés pour ce qui concerne le quatrième pilier, à savoir les politiques visant à renforcer l'égalité des chances. Toutefois, ils peuvent aussi contribuer, comme le rapportent plusieurs États membres, au succès d'efforts spécifiques au titre des deux autres piliers: l'esprit d'entreprise et l'adaptabilité.

**Amélioration de l'employabilité:** Depuis le milieu des années soixante-dix, époque à partir de laquelle le marché du travail en Europe a commencé à se caractériser par un niveau élevé de chômage et une demande globale limitée de main-d'œuvre, des efforts ont été déployés pour garantir que, même lorsqu'il n'est pas possible de donner à tous les demandeurs d'emploi un travail à court terme, les personnes au chômage conservent au moins leur aptitude à trouver un emploi ou l'améliorent. Des activités de conseil concernant les techniques de recherche d'emploi, des incitations à suivre une formation ou à prendre un emploi, un meilleur accès à la formation et aux expériences professionnelles constituent autant d'instruments importants à cet égard. Ils sont largement dispensés par le biais des SPE, directement ou en faisant appel à d'autres acteurs capables de gérer une partie de ces instruments avec plus d'efficacité et/ou de maîtrise. Les SPE encouragent aussi plus de gens à travailler en accordant un soutien et une assistance supplémentaires à des groupes spécifiques, comme les personnes handicapées et les minorités ethniques.

La haute priorité accordée par les lignes directrices en 1998 à l'amélioration de l'employabilité des travailleurs représente un défi de taille pour les SPE. Les Plans d'Action Nationaux pour l'emploi montrent que les États membres confient à leurs SPE une responsabilité essentielle dans la mise en œuvre des deux premières lignes directrices aux termes desquelles ils sont tenus "*d'offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne six mois de chômage, sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle*" et "*d'offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle*". Les SPE seront aussi particulièrement associés à la mise en œuvre de la troisième ligne directrice qui fixe un objectif chiffré concernant le relèvement du nombre de chômeurs auxquels sont offertes une formation ou une mesure similaire. Si ces trois engagements critiques doivent être tenus, de nombreux SPE devront revoir leur fonctionnement et innover. En outre, pour assurer la gestion systématique des dossiers individuels qui est requise, il est nécessaire de fournir des ressources suffisantes et de mettre en place les liens appropriés entre les SPE, les organismes de formation et de conseil et les milieux d'entreprises.

Pour ce qui concerne le passage de l'école à la vie professionnelle, les Lignes directrices pour l'emploi de 1998 soulignent la nécessité de doter les jeunes gens des aptitudes requises pour faire leur entrée sur le marché de l'emploi. Pour favoriser cette transition, les SPE de nombreux pays jouent un rôle en assurant le fonctionnement des systèmes de formation par apprentissage, en mobilisant les postes de formation et en jouant le rôle d'intermédiaire dans leur attribution à de jeunes travailleurs.

**Développement de l'esprit d'entreprise:** Dans le cadre des politiques visant à développer l'esprit d'entreprise, les Lignes directrices préconisent un accroissement du travail non salarié et une meilleure exploitation des sources potentielles d'emplois de proximité dans

des services et des activités à caractère social qui répondent à des besoins que le marché ne satisfait pas encore. Dans plusieurs États membres, les SPE cherchent à promouvoir le travail non salarié grâce à des programmes spécifiques visant des demandeurs d'emploi au chômage ou des travailleurs menacés de licenciement dans le contexte d'une restructuration d'entreprise. Ces programmes comportent de la formation et d'autres mesures de soutien, et prévoient souvent une utilisation plus active des régimes d'allocations de chômage. En outre, les SPE contribuent souvent à mettre en lumière et à développer des sources potentielles d'emploi. Au niveau local, les SPE sont de plus en plus associés à des partenariats avec d'autres organismes publics et privés pour mettre au point des stratégies locales de création d'emploi face à l'apparition de nouveaux besoins d'ordre social ou environnemental.

***Favoriser la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs salariés:*** Bien que le nombre même des chômeurs puisse contraindre les SPE à accorder la priorité à la population au chômage et à ses flux d'entrants et de sortants, les SPE peuvent encore contribuer à la gestion de l'évolution des structures au sein des entreprises et des branches de l'économie en aidant les travailleurs et les employeurs à réduire à un minimum les risques du chômage et à trouver d'autres possibilités d'emploi. Dans une mesure plus ou moins importante, la plupart des SPE des États membres sont associés à divers programmes de formation, de recyclage et de reconversion de travailleurs qui doivent affronter les mutations structurelles et risquent de perdre leur emploi.

Un bon fonctionnement du marché du travail est essentiel à l'adaptation en douceur des entreprises au changement. En tant que principale institution publique à l'interface entre les entreprises et le marché du travail extérieur, les SPE peuvent contribuer de façon importante à cette priorité des Lignes directrices. En outre, grâce à une coopération active avec les partenaires sociaux, les SPE peuvent contribuer à atténuer les tensions susceptibles d'apparaître entre l'objectif de l'adaptabilité (axé sur les travailleurs salariés au sein d'une entreprise) et l'objectif de l'employabilité (axé sur les travailleurs au chômage).

***Renforcement des politiques en faveur de l'égalité des chances:*** Comme le montrent clairement les Plans d'Action Nationaux (par exemple, en Allemagne, Autriche, France, Portugal, Irlande, au Royaume-Uni, en Suède et au Danemark), les SPE ont un rôle important à jouer dans le renforcement de l'égalité des chances sur le marché de l'emploi. Ceci implique l'accroissement de la participation des femmes sur le marché du travail et la promotion d'une représentation plus équitable des femmes dans des secteurs professionnels où les considérations de sexe sont traditionnellement plus marquées; cela implique aussi une assistance aux hommes et aux femmes qui souhaitent revenir dans la vie active après une absence. Certains États membres cherchent à faire bénéficier des hommes et des femmes de mesures actives en proportion de l'importance respective de leur chômage.

Les SPE ont aussi d'importantes responsabilités au regard des politiques d'égalité des chances au sens large. Ils jouent un rôle vital dans l'amélioration des chances d'emploi des personnes handicapées et sont souvent à la pointe de la lutte contre l'inégalité des personnes de race ou d'origine ethnique différente, de tranches d'âges différentes, etc.

Ainsi, quelles que soient les différences entre SPE dans la nature des tâches dont ils sont chargés et dans leur organisation, les SPE de chaque État membre occupent une position

cruciale pour la mise en œuvre de la politique du marché de l'emploi, notamment pour les Plans d'Actions Nationaux au titre de la stratégie européenne de l'emploi. Les SPE contribuent à l'accélération et à l'amélioration de l'allocation de la main-d'œuvre. Ils aident à maintenir les aptitudes de la main-d'œuvre à occuper un emploi, tant en l'adaptant à l'évolution des structures de l'emploi qu'en agissant pour s'opposer à la marginalisation. Ils contribuent à une répartition plus équitable des possibilités d'emploi et de l'accès à la formation et à d'autres services d'aide à l'emploi. Ils aident à promouvoir l'offre de main-d'œuvre pour combler les déficits existants. Au-delà des préoccupations immédiates du marché de l'emploi, ils contribuent également au maintien de la cohésion sociale.

### 3. La nécessité d'une modernisation

Pour être efficaces, les SPE doivent s'adapter à un environnement en évolution rapide. Dans toute l'Europe, les marchés de l'emploi sont en mutation, de même que le rapport des autorités publiques vis-à-vis de ces marchés. Ces changements exigent des SPE une révision de leur rôle institutionnel, de leurs méthodes de travail, de leurs objectifs et de leurs buts. Dans le même temps, comme d'autres pans du secteur public, la plupart des SPE sont de plus en plus astreints à suivre une cure de rigueur budgétaire.

#### 3.1 Un environnement changeant

Les caractéristiques des demandeurs d'emploi se sont mises à changer avec l'entrée de jeunes gens ayant un niveau d'éducation plus élevé dans une main-d'œuvre européenne vieillissante. La participation des femmes sur le marché du travail a fortement augmenté et les responsabilités professionnelles et familiales sont plus souvent combinées, les ménages dépendant moins fréquemment d'un seul salaire. Les populations de minorités ethniques, qui véhiculent des caractéristiques d'emploi qui leur sont propres, ont augmenté.

Les besoins des employeurs évoluent eux aussi. Les types de qualifications et leur étendue évoluent au fur et à mesure que la dépendance de l'économie par rapport à l'industrie se réduit au bénéfice des services, et que le degré de diversification des emplois sur le marché augmente. Face à la cadence implacable de l'évolution des technologies et à la nécessité de la compétitivité, les employeurs exigent davantage de travailleurs hautement qualifiés et plus compétents, capables de s'adapter à l'évolution constante de la nature du travail. Les relations de travail sont elles aussi en train de changer, étant donné que les horaires et la durée du travail deviennent de plus en plus variés, qu'un degré plus poussé de mobilité dans les fonctions est exigé et que de nouveaux types de travail temporaire apparaissent. Un chômage élevé et persistant, notamment de longue durée, inégalement réparti entre les groupes démographiques, est une source de nouveaux défis, qui ont suscité un nouvel engagement politique vigoureux pour lutter contre ce chômage. De plus en plus, les préoccupations des autorités se sont étendues à des groupes qui n'entrent pas dans la définition traditionnelle de la population active, des initiatives étant prises pour établir ou rétablir des passerelles entre de larges couches de la population et le marché du travail (personnes bénéficiaires d'allocations pour handicapés et autres ainsi que des personnes complètement en dehors du marché du travail).

En résumé: l'évolution des besoins de la part de l'offre et de la demande et l'accélération du rythme du changement ont rendu le marché de la main-d'œuvre plus complexe. Dans le même temps, une gestion efficace des ressources humaines est devenue un facteur essentiel de succès dans une économie de marché plus concurrentielle, tandis que l'intégration ou la réintégration d'une partie considérable de la main-d'œuvre est devenue un problème difficile. Ces tendances se conjuguent pour constituer une nouvelle réalité du marché où est ressenti un besoin constamment grandissant de divers types de services professionnels intermédiaires, à l'origine de changements pratiques:

(a) Les contrats de travail de courte durée sont de plus en plus utilisés par les employeurs pour mettre des salariés à l'épreuve dans la perspective d'un emploi permanent.

(b) Dans le contexte des restructurations, les partenaires sociaux sont depuis longtemps associés à la reconversion des travailleurs et à d'autres mesures. Au cours des vingt dernières années, ils ont redoublé d'efforts sur ce point dans de nombreux pays, d'une part en adaptant les salariés à l'évolution du contenu des tâches, d'autre part en s'associant de plus en plus à la réinsertion de personnes au chômage. Ces opérations sont souvent réalisées en partenariat avec les SPE.

(c) Le système d'éducation est devenu moins coupé du marché du travail grâce à des formules duales qui se répandent dans certains pays (systèmes d'apprentissage et expansion de l'apprentissage dans le cadre de l'enseignement à temps plein) et grâce à une grande expansion de la formation (professionnelle) pour adultes. La formation professionnelle elle-même devient un marché très complexe avec une myriade de fournisseurs et d'utilisateurs. En intégrant les employeurs dans ce marché, la formation a également acquis une fonction de rapprochement.

(d) Davantage d'informations sur le marché de la main-d'œuvre deviennent disponibles à peu de frais grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication.

(e) De nouveaux fournisseurs de services intermédiaires arrivent sur le marché du travail, en étoffant la quantité et la gamme des services offerts. Des agences privées organisées sur une base commerciale travaillent pour des employeurs disposés à rémunérer leurs services. Elles assistent à la sélection et au recrutement de travailleurs et au reclassement de travailleurs licenciés dans d'autres entreprises. Elles répondent aussi au besoin croissant de travailleurs qui doivent être employés aux termes de contrats flexibles. En particulier, les agences de travail temporaire se sont largement répandues dans certains États membres de l'Union, et de façon plus impressionnante au Royaume-Uni, aux Pays-Bas, en Belgique et en France. Plusieurs se sont transformées en grandes entreprises multinationales, tout en diversifiant leurs services d'emploi au-delà de leur activité d'origine se limitant au recrutement de travailleurs temporaires pour des contrats de courte durée. Elles travaillent non seulement sous contrat pour le compte d'entreprises mais fournissent aussi des services au titre de contrats découlant d'accords bipartites au niveau de l'entreprise ou du secteur. Bien qu'étant au départ tournées vers des employeurs qui rémunèrent leurs services, il est clair que les agences commerciales d'intermédiaires servent aussi les intérêts de nombreux chercheurs d'emploi.

Dans certains pays, les syndicats ont recommencé à organiser des services de placement, en particulier sous couvert des régimes d'assurance-chômage qu'ils gèrent (par exemple au Danemark).

En outre un certain nombre de pays ont assisté au développement d'agences et d'organisations qui complètent les activités des SPE à l'intention de différentes catégories de travailleurs sans emploi qui ont besoin d'améliorer leurs chances de s'intégrer ou de se réintégrer sur le marché de la main-d'œuvre. Ces prestataires de services sont pour tout ou partie financés par les deniers publics, soit par l'intermédiaire du SPE qui achète leurs services, soit par d'autres institutions (ministères de l'emploi, collectivités locales, organismes d'allocations etc.). Des agences commerciales s'associent parfois à cette action, en développant des activités annexes dans le domaine public.

Sur un plan international, la nouvelle Convention de l'OIT concernant les bureaux de placement payants (n° 181) qui doit remplacer la Convention n° 96 de 1949 crée une base juridique pour ces nouveaux prestataires de services, tout en requérant des États qui l'ont ratifiée qu'ils prennent des précautions adéquates contre d'éventuels abus sur le marché de la main-d'œuvre. En dépit de l'expansion des agences commerciales sur le marché, il faut dire que leur contribution au rapprochement entre les demandeurs d'emploi *au chômage* et les offres (qui constitue une tâche majeure des SPE) reste plutôt mince, y compris dans les États membres où elles prolifèrent le plus.

Non seulement le marché dans lequel évoluent les SPE subit un changement complet, mais c'est aussi le cas pour leur environnement politique et institutionnel. La méthode traditionnelle de gestion par l'État du marché du travail, reposant souvent sur une étroite consultation tripartite, a commencé à céder le pas à des démarches plus décentralisées et moins régulatrices. Dans ce contexte, les SPE ont souvent acquis une position plus autonome en prenant quelques distances par rapport à leurs ministères de tutelle, mais ils ont aussi été placés dans une situation où elles doivent plus que jamais asseoir leur position en étant au service de leurs clients au lieu de la tirer de pouvoirs ministériels.

### 3.2 Les défis de l'ajustement

Pour réussir, les SPE doivent réagir à tous ces changements. Dans certains domaines, les défis sont clairs. Les SPE doivent renforcer leur position sur de nouveaux segments florissants du marché du travail, notamment dans des parties du secteur des services et des domaines où les formules de contrat flexible sont courantes. S'agissant dans une large mesure d'institutions de services opérant dans le secteur de l'information, les SPE doivent aussi rester en phase avec les nouvelles technologies de l'information et de la communication et les utiliser dans leur travail quotidien.

Dans d'autres domaines, on ne voit pas aussi clairement comment réagir. Les SPE ont affaire à des forces qui les tirent dans des directions opposées. Ils doivent réaliser de nouveaux équilibres entre ces forces. Les méthodes mises au point par le passé doivent être revues et réadaptées:

**(a) Être au service des demandeurs d'emploi et des employeurs** - Les SPE doivent concilier les exigences souvent divergentes des employeurs et des demandeurs d'emploi. Les demandeurs d'emploi au chômage, en particulier les plus défavorisés d'entre eux, mobilisent beaucoup de ressources et d'attention (il est reconnu que le traitement personnalisé systématique des dossiers constitue un instrument essentiel dans la lutte contre le chômage de longue durée). Mais un trop grand attachement au volet demandeurs peut nuire au service fourni aux employeurs. Le maintien d'un équilibre est d'autant plus difficile au sein du nouvel environnement compétitif, où les employeurs ont commencé à considérer le SPE comme l'un de plusieurs fournisseurs possibles de services d'emploi. Il conviendra donc de s'attacher à la qualité et au caractère complet des services proposés aux employeurs, ainsi qu'aux conditions dans lesquelles sont fournies ces prestations.

**(b) Création d'un rapport avec d'autres fournisseurs de services** - Seul un éventail restreint de services commerciaux d'emploi sont en concurrence avec les activités du SPE. Pour une part importante, ces activités concernent des segments très différents du marché (par exemple le recrutement de dirigeants et d'autres cadres). L'élimination progressive du monopole des services de l'emploi sur le marché implique cependant pour les SPE la nécessité de développer des liens avec d'autres acteurs intermédiaires de ce marché. Sur des segments du marché où SPE et d'autres fournisseurs de services coexistent, diverses options nouvelles se présentent pour organiser la participation du secteur public aux services de l'emploi. Les SPE peuvent se désengager de certaines activités au motif que d'autres sont capables de mieux les exercer. Cette option peut revenir à une externalisation des ressources, phénomène devenu courant de longue date pour ce qui concerne les services de formation, mais qui empiète à présent sur les conseils, l'orientation et le courtage lui-même. Elle peut toutefois provoquer aussi une division plus fondamentale de la main-d'œuvre; un exemple en est fourni par la structure organisationnelle séparée au niveau régional et municipal qui a été récemment mise en place dans certains pays (Danemark, Irlande et quelques autres) pour s'occuper des demandeurs d'emploi défavorisés. Des entreprises à risques partagés peuvent également être expérimentées dans certains domaines, comme c'est le cas aux Pays-Bas. Mais il existe aussi un élément de concurrence, des agences privées poussant le SPE à être plus performant pour conserver et développer sa part de marché, dont il a besoin pour être efficace sur le plan de ses objectifs sociaux. Dans ce contexte de marché concurrentiel, les SPE doivent également examiner dans quelle mesure il conviendrait qu'ils développent eux-mêmes certains services payants, afin d'acquérir une position dans laquelle ils peuvent offrir aux employeurs des services complets équivalant ceux de leurs homologues dans le commerce. Globalement, il est clair que les SPE doivent à présent définir plus précisément quel est leur rôle propre et la valeur qu'ils ajoutent au marché, par rapport aux fournisseurs commerciaux et non-commerciaux de services.

Dans tous les cas, les gouvernements sont obligés de se conformer aux règles fondamentales de la concurrence loyale sur le marché des services de l'emploi visées par les articles 85 et 86 du traité. En d'autres termes, un SPE qui se trouve en concurrence avec d'autres entreprises doit s'abstenir de passer avec elles des accords de non-concurrence à moins que de tels contrats soient visés par les exemptions prévues à l'article 85, paragraphe 3, et un SPE qui se trouve occuper une position dominante sur le marché ne doit pas non plus abuser de cette position.

La nouvelle situation implique aussi la possibilité pour les gouvernements de mettre quelque peu les SPE à l'épreuve du marché. À la concurrence pour des parts de marché, qui trouve son origine dans la libéralisation en tant que telle, cette épreuve ajoute la concurrence pour des missions confiées par les gouvernements pour mettre en œuvre une partie des services publics (programmes spécifiques, gestion de certains cas individuels etc.). Des expériences dans ce sens se déroulent déjà dans une certaine mesure au Royaume-Uni et aux Pays-Bas.

**(c) Placement des demandeurs d'emploi et gestion des allocations** - La création d'un régime d'allocations contribuant davantage à l'emploi implique la nécessité de resserrer le lien entre la gestion des allocations de chômage et la fourniture de services d'emploi. Toutefois, la logique de la gestion des allocations n'est pas automatiquement compatible avec l'objectif du placement des personnes dans des emplois.

**(d) Application de la politique publique et fourniture d'un service** - Tandis que la force du SPE dépend de plus en plus de sa position en tant qu'entreprise de services sur le marché, il reste une importante agence d'application des politiques publiques, ce qui peut avoir pour effet de surcharger le SPE de tâches administratives qui engendrent une culture bureaucratique. Périodiquement, des "accords" renouvelables entre SPE et ministères peuvent être utilisés pour concilier la nécessité de l'application des politiques et l'indépendance de fonctionnement.

**(e) Instauration du niveau approprié de délégation** - Les autorités publiques régionales et locales sont de plus en plus engagées dans la lutte contre le chômage. Il y a lieu de déléguer l'autorité au sein des SPE si l'on veut qu'ils réussissent en tant que partenaires de la politique de l'emploi au niveau régional et local. Mais cela doit être concilié avec des préoccupations plaidant fortement en faveur du maintien d'un système national unifié (égalité de traitement, unification du régime d'assurance chômage et économies d'échelle).

**(f) Fourniture d'un service national dans un contexte européen** - Les marchés nationaux du travail devront de plus en plus être gérés dans une perspective européenne élargie. Le facteur de la mobilité internationale de la main-d'œuvre sera au cours des deux prochaines décennies plus important qu'il ne l'a été pendant les trente dernières années. De nouvelles générations de jeunes travailleurs hautement qualifiés auront plus de capacités et de dispositions pour travailler dans un autre pays et elles auront de nouvelles chances d'y arriver dans des marchés peut-être plus restreints manquant de compétences modernes. Pour réussir sur le marché européen, où se vend 90% de la production de l'Union, les employeurs chercheront à recruter des personnes multilingues possédant des cultures, des langues et des compétences différentes. S'appuyant sur le réseau EURES en place, les SPE auront un rôle important à jouer en facilitant la liberté de circulation de la main-d'œuvre.

### 3.3 Le processus de modernisation

Le processus de modernisation est en cours dans la plupart des États membres. Les SPE sont souvent en train de s'organiser sur un mode plus décentralisé et des bureaux locaux de l'emploi se voient dotés d'une marge de manœuvre plus importante pour concentrer leurs ressources sur le marché local de l'emploi. Les SPE sont déjà décentralisés dans une certaine mesure en Suède, en Finlande, au Danemark et aux Pays-Bas, tandis que des progrès sont en cours dans ce sens en Allemagne, Autriche, Irlande, Belgique et France. La régionalisation des SPE en cours en Italie et en Espagne fournira une occasion de soutenir ce processus de modernisation.

Le monopole des SPE concernant la fourniture de services en matière d'emploi a été aboli dans la plupart des États membres et, là où il subsiste, on observe nettement un mouvement dans le sens de conditions plus libérales (en Italie et en Espagne, par exemple). En conséquence, la majorité des SPE ont commencé à établir de nouveaux liens avec les agences privées dont le nombre va croissant. En partie dans ce registre, des efforts sont entrepris dans de nombreux pays pour relever le niveau d'orientation des clients, notamment en France, Autriche et Allemagne.

En outre, de nombreux États membres cherchent à réaménager les rapports entre gestion des allocations et prestation des services de l'emploi. Au Danemark, l'échange d'informations entre les agences de l'emploi et l'office des allocations est sur le point d'être renforcé. En France, les demandeurs d'emplois au chômage sont dirigés vers les agences chargées des allocations par les SPE au moment de leur première inscription. Aux Pays-Bas, on est en train de mettre au point des dossiers de clients unifiés (comportant toutes les opérations concernant les demandeurs d'emploi) avec des bureaux uniques pour toutes les démarches concernant la gestion individuelle des allocations et le courtage pour les emplois. Au Royaume-Uni, un nouveau lien étroit entre la gestion des allocations et la fourniture de services pour l'emploi a été établi avec l'introduction de l'allocation de demandeur d'emploi (Jobseekers' Allowance).

Il reste toutefois un long chemin à parcourir pour mener à bien le processus de réforme. Certaines initiatives n'en sont qu'à leurs débuts tandis que d'autres progressent de façon plutôt fragmentaire sans qu'existent des liens suffisants entre les diverses questions et sans qu'y soient associés conjointement tous les acteurs concernés.

Les solutions ne seront pas nécessairement les mêmes pour tous les États membres. Les réformes dépendront en partie du contexte spécifique national des SPE qui ont évolué de façon indépendante et ont été modelés par le système socio-économique national. Mais à maints égards, le défi de la modernisation est le même dans toute l'Europe car elle est confrontée aux mêmes changements.

#### 4. Un programme d'action concerté pour moderniser et responsabiliser le SPE

La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi fournit une nouvelle incitation à s'engager dans un processus rapide de modernisation et de renforcement des Services Publics de l'Emploi. Des services de l'emploi financés par des fonds publics et/ou des prélèvements obligatoires sont un instrument important dans la mise en œuvre des Lignes directrices, et les Plans d'Action Nationaux placent clairement les SPE au centre des systèmes nationaux qui dispensent de tels services d'emploi. Il faut donc une action concertée de toutes les parties concernées, ce qui nécessite l'intervention des SPE eux-mêmes ainsi que des gouvernements nationaux, des pouvoirs publics locaux et régionaux et des partenaires sociaux. La stratégie de l'emploi en Europe suscite un intérêt partagé au niveau européen pour un système de prestations efficace et exige un soutien de l'Europe envers les efforts nationaux.

##### 4.1. Priorités pour une action concertée

Pour garantir que les SPE répondent aux besoins du marché moderne du travail et soient à la hauteur des objectifs de la stratégie européenne de l'emploi, il faudrait remplir les conditions suivantes:

Les SPE devraient **a)** avoir un accès substantiel aux offres d'emploi; **b)** mettre au point des dispositions pour une gestion personnalisée systématique de tous les dossiers de demandeurs d'emploi au chômage enregistrés; **c)** contribuer à la coordination de tous les services publics aux demandeurs d'emploi, en mettant l'accent sur leur réinsertion; et **d)** développer des partenariats étroits avec d'autres acteurs concernés sur le marché. En outre, il est nécessaire d'adopter une démarche plus active dans la promotion de la mobilité professionnelle et géographique en Europe comme moyen de renforcer les possibilités d'emploi et d'améliorer le rapprochement de l'offre et de la demande.

##### \* *Promotion de l'accès aux offres d'emplois*

Pour avoir une sérieuse chance de vaincre le chômage, les SPE doivent s'efforcer d'obtenir un nombre suffisant d'offres d'emploi. C'est seulement à cette condition qu'ils peuvent faire jouer diverses techniques de courtage et d'assistance à la recherche d'un emploi pour jeter une passerelle d'accès au marché et ouvrir des débouchés professionnels pour des catégories défavorisées qui sont en chômage de longue durée ou risquent de l'être. Pour emporter une telle part de marché, les SPE doivent créer de bonnes relations avec les employeurs reposant sur la confiance dans le professionnalisme de leurs services.

Les bureaux de l'emploi doivent donc se transformer progressivement en *entreprises de services*. Cela implique nécessairement un vaste programme d'action passant par une meilleure identification des besoins des employeurs, l'élargissement et la modernisation de la gamme de services, le développement de "bureaux" spécifiques par entreprise et par secteur, et une action visant à améliorer l'image publique des SPE. Une telle démarche professionnelle impliquera aussi une révision des méthodes de gestion interne et le recours à des techniques de gestion de qualité.

En outre, il conviendrait d'exploiter les nouvelles technologies de l'information pour construire des systèmes complets et accessibles de libre service. Ces services de première ligne à la disposition des employeurs et des demandeurs d'emploi devraient être complétés par une assistance plus personnalisée d'accès facile.

\* ***Garantir la gestion systématique des dossiers***

L'accent mis par les Lignes directrices sur l'action de prévention contre le chômage des jeunes et le chômage de longue durée - en particulier la référence à une identification précoce des besoins individuels et l'engagement d'offrir une chance avant d'atteindre les seuils des six et douze mois de chômage - renforce la pression exercée sur les SPE pour qu'ils procèdent à une gestion systématique des dossiers des chômeurs. Ceci implique un diagnostic soigneux des besoins individuels et un suivi étroit des demandeurs d'emploi au chômage tout au long de la durée de leur inscription auprès de ces services. Il a été démontré qu'une telle démarche, s'appuyant sur des entretiens réguliers, réussissait à empêcher les personnes de sombrer dans le chômage de longue durée. Les clients les plus difficiles exigent des plans d'action personnalisés.

Cette méthode et le développement de formules de service personnalisé ont tendance à exercer une forte ponction sur les ressources disponibles, ce qui renforce la nécessité d'une utilisation plus efficace des ressources en effectifs et en moyens financiers.

\* ***Contribuer à la coordination de l'ensemble des prestations de services pour les demandeurs d'emploi***

L'amélioration de l'employabilité des personnes exige une interaction et une coordination étroites de l'ensemble des services publics aux demandeurs d'emploi, et notamment du soutien au revenu, de l'information, du conseil et du courtage, ainsi que l'application de mesures spéciales d'ajustement comme des dispositifs de formation ou de recyclage professionnels. Les SPE devraient pleinement jouer leur rôle dans cette coordination de l'ensemble des services publics du marché du travail. Cela ne signifie pas que le SPE en tant qu'entreprise devrait assumer toutes les responsabilités et toutes les activités de services pratiques. Mais il est certain que le SPE est bien placé et bien équipé pour assurer le lien entre les divers éléments du système de prestations pour les demandeurs d'emploi.

Dans les États membres où l'intégration institutionnelle des services de l'emploi est faible, une telle coordination de tous les services publics du marché du travail peut exiger une refonte des procédures existantes en matière de gestion des dossiers. La création de guichets uniques au niveau local pour tous les services publics constitue un point important à cet égard. Dans les États membres où l'intégration des institutions est beaucoup plus poussée, il se peut qu'il faille résoudre des problèmes de coordination plus nombreux, par exemple entre les SPE et les autorités municipales responsables du système d'aide sociale.

\* ***Exploiter la synergie entre les SPE et les autres acteurs concernés***

Les SPE devraient revoir leurs relations avec d'autres acteurs du marché et exploiter une éventuelle synergie. Ceci implique:

(a) la constitution de réseaux avec les autorités régionales/locales qui sont devenues plus engagées dans la politique de l'emploi pour des raisons tant sociales qu'économiques et qui sont responsables d'instruments importants de politique (aide sociale, possibilités d'enseignement et de formation, sécurité sociale etc.). Le succès de la coopération peut exiger davantage de pouvoirs de décision pour les agences locales des SPE;

(b) la coopération avec les partenaires sociaux qui élaborent de plus en plus des politiques de l'emploi nouvelles et variées sur une base bilatérale au sein de secteurs et de branches particuliers de l'économie;

(c) la coopération avec les institutions dans le domaine de l'enseignement professionnel. Ces institutions se sont multipliées avec l'augmentation en importance de la formation et sont devenues plus intimement liées au processus de placement de la main-d'œuvre et à l'ensemble des acteurs de ce processus;

(d) une amélioration de la coordination avec les institutions visant à l'insertion ou la réinsertion de personnes sans emploi qui ne sont pas déclarées comme chômeurs, et

(e) la création de bonnes relations avec le secteur en expansion des services privés de l'emploi. En outre, des partenariats avec des institutions d'auto-assistance pour les chômeurs peuvent améliorer les prestations fournies.

\* ***Recourir aux SPE pour faciliter la mobilité internationale de la main-d'œuvre***  
L'introduction de l'Union économique et monétaire et la mise au point d'une stratégie de l'emploi coordonnée en Europe renforcent l'importance de la réduction des obstacles s'opposant à la libre circulation des travailleurs. Davantage de mobilité géographique facilitera l'ajustement du marché du travail et de l'économie. Le réseau EURES créé en 1993 par les SPE et la Commission européenne (qui associe également les partenaires sociaux et les acteurs locaux dans un certain nombre de structures transfrontalières) est le vecteur idéal pour faciliter et encourager la mobilité. Pour tirer tout le parti de son potentiel, il faut qu'EURES s'enracine plus fortement au sein des différents SPE nationaux et fournisse des services de grande qualité aux utilisateurs - qu'il s'agisse d'employeurs, de travailleurs ou de demandeurs d'emploi.

#### 4.2 L'action requise

Ensemble, SPE, gouvernements, partenaires sociaux et Union européenne doivent déployer des efforts concertés pour progresser dans le sens des priorités précitées.

##### \* ***SPE***

Les SPE devraient occuper une position stratégique et de premier plan dans ce contexte. Ils doivent offrir des services professionnels aux employeurs. Ils doivent mettre au point des méthodes et des procédures efficaces pour faire face aux flux des demandeurs d'emploi au chômage. Ils doivent établir de nouvelles relations avec d'autres acteurs sur le marché du travail, comme les agences privées de l'emploi, les autorités locales et régionales et les agences gérant les allocations.

Les SPE devraient pleinement exploiter les possibilités offertes par *la coopération européenne*. En procédant à un échange des meilleurs pratiques, il est possible de mettre au point une base d'expérience européenne élargie et d'établir un réseau de soutien mutuel, et de mettre en place des projets communs qui contribueront à accélérer le processus de modernisation en cours et à mettre la cap dans la bonne direction. Un exemple est la mise au point de systèmes de libre service utilisant les technologies modernes de l'information et de la communication. Le partage des coûts de la recherche et du développement présente des avantages potentiels considérables, eu égard en particulier au fait que les systèmes devront de plus en plus être mis au point en respectant des spécifications permettant un accès à l'échelle de l'Europe. Autre exemple, la mise au point de certaines normes communes, par exemple des normes de qualité des prestations de service.

Les SPE devraient soutenir la poursuite de *l'intégration d'EURES* dans leurs services, donnant ainsi une dimension plus européenne à leurs services d'information, de conseils et de courtage aux demandeurs d'emploi et aux employeurs.

\* **États membres**

Dans le cadre de leur engagement en faveur de la stratégie de l'emploi en Europe, les États membres devraient accorder leur entier soutien à la modernisation des SPE et à leur développement. Un tel soutien, s'il est bien conçu, est productif et rentable à la fois sur le plan social et sur le plan des finances.

Dans le contexte d'une restructuration globale des dépenses, *l'allocation de ressources adéquates* aux SPE, en particulier des points de vue de l'importance et de la qualité des effectifs, est une condition préalable cruciale pour leur succès. Les défis fixés par les Lignes directrices pour l'emploi rendent plus nécessaire un réexamen des ressources disponibles.

Les gouvernements devraient aussi chercher à créer un *environnement institutionnel* approprié pour les SPE. Il s'agit en particulier de créer un juste équilibre entre le pilotage politique central et un degré d'autonomie de fonctionnement suffisant. Des accords annuels ou pluriannuels, déjà en vigueur dans plusieurs États membres, devraient y contribuer. En outre, un certain degré de décentralisation de la gestion est nécessaire pour permettre aux SPE de s'adapter aux différents besoins des marchés du travail locaux et régionaux. Troisièmement, l'expansion d'autres agences d'intermédiaires sur un marché plus libéralisé des services d'emploi pourrait être exploitée de façon appropriée pour chercher à renforcer l'efficacité des prestations de services publics. Quatrièmement, les États membres devraient veiller à la clarification des responsabilités entre tous les acteurs concernés par la prestation de services d'emploi actifs et passifs.

En outre, les gouvernements devraient créer et conserver un niveau et des structures adéquats de possibilités de formation, d'acquisition d'expérience professionnelle et d'autres moyens d'ajustement du marché. Les SPE ne peuvent exercer leurs fonctions sur le marché de façon satisfaisante que si ces possibilités peuvent offrir de nouvelles opportunités aux chercheurs d'emploi au chômage pour lesquels les services d'information, de conseil, d'orientation et de courtage sont insuffisants.

La Commission invite les États membres à veiller particulièrement - dans la mise en œuvre de leurs Plans d'Action Nationaux - à préparer les SPE à leur rôle dans la mise en œuvre des Lignes directrices. Des mesures pour moderniser les SPE et pour renforcer leur rôle comme prestataires de services publics devraient être prévues.

\* **Partenaires sociaux**

Tant l'adaptation des salariés à l'évolution économique et technologique que le maintien de la capacité d'insertion professionnelle des chômeurs nécessitent un effort conjoint des autorités publiques et des partenaires sociaux. Les partenaires sociaux sont, depuis un certain nombre d'années et à des degrés divers, associés à la gestion des SPE dans la majorité des États membres. Les Lignes directrices pour l'emploi soulignent le rôle des partenaires sociaux dans l'amélioration de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs salariés, et demandent leur participation aux politiques d'employabilité, par la conclusion rapide d'accords visant à promouvoir les chances des demandeurs d'emploi au chômage. Dans de nombreux cas, ceci devrait conduire à une coopération pratique avec les SPE.

\* **Union européenne**

Dans le contexte de la stratégie de l'emploi, la Commission usera de tous les instruments disponibles pour soutenir le processus précité:

La Commission soutient *la coopération entre les Services Publics de l'Emploi en Europe* pour faciliter les échanges d'information et des meilleures pratiques sur des questions de fonctionnement d'intérêt commun et développer des activités communes au niveau de l'Union européenne. Une telle coopération a été lancée en 1997. Elle implique un programme de travail explicite et des réunions semestrielles des chefs des SPE. Des groupes de travail ad hoc d'experts des SPE ont déjà été mis en place pour réaliser le programme de travail avec l'appui de la Commission.

La principale activité commune associant tous les SPE des États membres (ainsi que les SPE de Norvège et d'Islande) pour l'instant est *le réseau EURES*. La responsabilité d'EURES au niveau de la Commission a été récemment transférée à la Direction chargée de la politique de l'emploi, ce qui reflète la volonté de tirer un plus grand parti de la contribution d'EURES à la stratégie de l'emploi. EURES demeure un outil essentiel pour permettre aux travailleurs européens d'user de leur liberté de circulation, et aux employeurs d'accéder plus largement à une offre de main-d'œuvre paneuropéenne. En tant que tel, il peut aussi améliorer le fonctionnement global du marché du travail en Europe. Outre les mécanismes d'ajustement au marché (comme la formation et l'éducation) qu'il est nécessaire de maintenir à un niveau et une densité adéquate, une plus grande mobilité géographique des travailleurs peut contribuer à réduire le déficit des compétences dans la Communauté, améliorer la capacité d'insertion professionnelle des travailleurs et faciliter une intégration plus étroite des marchés du travail.

La Commission *soutiendra la recherche* visant à promouvoir une meilleure connaissance et une meilleure compréhension des exigences des SPE et diffusera les résultats de ses travaux. La décision du Conseil du 23 février 1998<sup>4</sup> relative aux activités de la Commission en matière d'analyse, de recherche, de coopération et d'action dans le domaine de l'emploi offre de nouvelles possibilités. En outre, la Commission étudiera la possibilité de soutenir des projets pilotes au titre de la nouvelle ligne du budget concernant des "Mesures incitatives dans le domaine de l'emploi".

Les SPE ont toujours été un mécanisme important pour la mise en œuvre de programmes parrainés par le *Fonds social européen*, agissant directement ou par le biais d'autres institutions. L'amélioration des services de l'emploi figure parmi les objectifs régionaux du Fonds. L'initiative de la Commission concernant les pactes territoriaux pour l'emploi préconise en outre que les partenaires régionaux et locaux concernés, et notamment les SPE, jouent un rôle actif dans la création d'emploi.

La révision en cours du règlement du FSE permettra une utilisation plus efficace des ressources dans le cofinancement des programmes pertinents des États membres pour atteindre les objectifs de la stratégie de l'emploi. La mise au point de structures et de systèmes pour la mise en œuvre des politiques figure explicitement en tant qu'activité éligible par le Fonds, y compris la modernisation et l'amélioration de l'efficacité des services de l'emploi.

---

<sup>4</sup> Journal Officiel des Communautés européennes, L 63 du 4.3.1998, p. 26.

La Commission profitera de son rôle dans le dialogue social pour examiner, avec les partenaires sociaux, des domaines existants et potentiels pour des partenariats fructueux avec les SPE au niveau de l'entreprise, de la branche et du secteur.

Considérant le rôle central joué par les SPE dans la stratégie de l'emploi et plus généralement sur le marché du travail, la Commission tiendra dûment compte d'eux dans la mise au point de *partenariats avec les pays d'Europe centrale et orientale et d'autres pays candidats*. Un soutien sera accordé aux initiatives des SPE visant à renforcer leur rôle à la fois de prestataires de services sur le marché du travail et d'instruments d'application de la politique de l'emploi.

COM(98) 641 final

# DOCUMENTS

FR

04 01 13 05

---

N° de catalogue : CB-CO-98-634-FR-C

---

Office des publications officielles des Communautés européennes

L-2985 Luxembourg