

LES AIDES A L'EMPLOI AUX ETATS-UNIS

I - LES INSTRUMENTS ET LES STRUCTURES DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

1. La politique de l'emploi s'inscrit dans une démarche partenariale entre l'état fédéral et les autorités décentralisées

La répartition des compétences en matière d'aides à l'emploi aux Etats-Unis est marquée par un fort degré de décentralisation :

- les états fédérés et les collectivités locales développent leurs propres systèmes d'aides à l'intérieur d'un cadre législatif souple ;
- les programmes financés et conçus par l'administration fédérale sont en grande partie exécutés par des entités partenaires : états fédérés, comtés, associations, structures de droit privé...

La politique de l'emploi de l'administration fédérale¹ est d'appréhension simple, du fait de la grande décentralisation qui caractérise son exécution. Elle se décline à travers 2 programmes principaux, dans lesquelles l'administration fédérale joue un rôle de superviseur et de contrôleur plus que d'exécutant direct.

Le programme *Welfare to work* est destiné à financer des actions visant à fournir des opportunités d'embauche aux chômeurs les plus en difficulté en termes d'employabilité. Ce programme, financé à hauteur de 1,5 milliards de dollars annuels, revêt les caractéristiques suivantes :

- 75 % des crédits sont alloués aux états fédérés suivant une formule de capitation; les 25 % restants sont attribués par appel d'offres à des collectivités locales, des *Private Industry Councils* (équivalent des CCI françaises), ou des entités privées. 120 entités ont ainsi bénéficié de ces financements additionnels en 1998 et 1999 ;
- la décentralisation dans la gestion des fonds alloués aux états fédérés est encouragée : 85 % de ces fonds doivent normalement être dévolus aux *Private Industry Councils* selon des critères à définir localement.

Le programme *Adult Training Grants* est directement issu du *Job Training Partnership Act*. Il a vocation à fournir une assistance en formation et en recherche d'emploi à des personnes éligibles du fait de la faiblesse de leur revenus et de leur incapacité à trouver un emploi durable. Ce programme, financé à hauteur de 900 millions de dollars annuels, présente les caractéristiques suivantes :

- la gestion opérationnelle du programme est confiée à 640 structures locales de partenariat entre secteur public et privé (*Service Delivery Areas*);

¹ Les aides à l'emploi sont ici définies limitativement comme des dépenses actives qui visent à favoriser le retour à l'emploi. Sont exclus à ce titre les dépenses d'indemnisation et d'assistance, ainsi que les politiques de formation en tant que telles. Les programmes de l'administration fédérale concernant la formation initiale à l'emploi des jeunes, tels l'initiative *School-to-work* ou le programme *Job Corps* ne sont pas non plus abordés en détail.

- les états conservent la maîtrise de 23 % des crédits pour leurs activités propres, le reste étant géré par les 640 SDAs².

Une troisième série de programmes constitue des aides à l'emploi pour la population spécifique représentée par les vétérans, en particulier ceux de la guerre du Vietnam. Il s'agit des programmes *Disabled Veterans' Outreach Program (DVOP)* et *Local Veterans' Employment Representative*, qui ont vocation à mettre en œuvre les mesures de discrimination positive dont bénéficient les vétérans et à leur fournir une assistance spécifique. La spécificité de la question conduit à ne pas développer ce point plus avant.

En outre, la nécessité de remédier aux inconvénients du fractionnement des services administratifs intervenant dans les problèmes d'emploi a conduit au lancement de l'initiative dite des *One-stop Career Centers*. Cette initiative prend les formes suivantes :

- le but final est de permettre la délivrance de la totalité des prestations du service public de l'emploi, quelque soit le niveau administratif de rattachement, dans un seul guichet ;
- cette initiative est couplée avec un projet de constitution d'un système intégré d'information sur le marché du travail américain (ALMIS), destiné à être accessible dans chaque *One-stop Career Center*. Il s'agit de favoriser les échanges d'information sur les offres et demandes d'emploi entre zones, et de contribuer à la diffusion des meilleures pratiques en termes de formation et de recherche d'emploi ;
- la mise en place des *One-stop Career Centers* requiert la collaboration des états fédérés. L'état fédéral facilite leur mise en place par l'octroi de financements (150 millions de dollars en 1998). En 1999, tous les états avaient mis en place des structures de ce type (1 000 en tout sur l'ensemble du territoire américain).

2. L'organisation administrative au niveau fédéral en matière d'emploi est marquée par le modèle de l'agence

La responsabilité des aides à l'emploi au niveau fédéral relève du *Departement of Labor (DOL)*, dont le champ d'intervention général, outre la politique de l'emploi, couvre notamment :

- la formation professionnelle continue et l'apprentissage ;
- la définition et le contrôle des normes en matière de conditions de travail (horaires, salaires, hygiène et sécurité...) ;
- la gestion des prestations d'assurance et d'assistance chômage ;
- la politique de discrimination positive en faveur des personnes handicapées ;
- la politique d'égalité professionnelle entre hommes et femmes.

Le budget du DOL s'élève en 1999 à 40 milliards de dollars, avec la répartition suivante :

² Le même type d'organisation se retrouve à l'identique pour certains programmes de formation et d'assistance destinés aux jeunes défavorisés (JTPA Title II-C Program).

Type de dépenses	Montant (en milliards de \$)	%
Prestations sociales	22,5	56,7
Subventions	13,6	34,3
Salaires	1	2,5
Autres	2,6	6,5
Total	39,7	100,0

La structure des dépenses confirme ainsi le caractère extrêmement décentralisé de l'exécution du budget de ce département ministériel. Il convient d'observer que les aides à l'emploi, formation professionnelle des jeunes incluse, ne représentent que 20 % de ce total.

Sur le plan administratif, l'ensemble des missions du DOL sont exécutées par 9 agences principales et 14 agences supports. Le DOL et les agences qui en dépendent disposent d'un réseau de 577 implantations régionales et locales pour l'ensemble du territoire américain.

La gestion des aides à l'emploi, telles que définies ci-dessus, incombe à titre principal à une agence identifiée, l'*Employment and Training Administration* (ETA), une agence spécifique, le *Veterans' Employment and Training Service* (VETS) gérant les mesures particulières dont bénéficient les vétérans.

L'ETA est organisée en plusieurs bureaux, responsables de l'exécution des programmes :

- le bureau de l'assurance chômage ;
- le bureau de l'emploi des USA ;
- le bureau des programmes d'aides à l'emploi ;
- le bureau de la formation professionnelle.

L'ETA dispose en outre de services supports (gestion financière et administrative, bureau de la politique et de la recherche) et de bureaux régionaux. Il s'agit toutefois essentiellement d'une administration de conception et de contrôle, puisque les programmes sont gérés opérationnellement par des acteurs externes. Moins de 1 500 fonctionnaires fédéraux de l'ETA participent ainsi directement à la gestion des aides à l'emploi, pour l'ensemble du territoire américain.

II - LA GESTION DE LA PERFORMANCE

1. Les objectifs en matière d'aides à l'emploi au niveau du département ministériel

A - Le plan stratégique du DOL

Conformément aux prescriptions du GPRA, le DOL a soumis au Congrès son premier plan stratégique (1997-2002) en septembre 1997. 6 buts stratégiques ont alors été définis³. Ce plan a été considéré par les auditeurs externes, dont le GAO à titre principal, comme le plus mauvais parmi l'ensemble de ceux présentés par les agences. L'absence de vision intégrée des buts poursuivis par les programmes segmentés et les différentes agences du DOL, ainsi que les déficiences sérieuses observées en matière de qualité des indicateurs de performance expliquent ce jugement.

³ Promouvoir la formation tout au long de la vie, promouvoir les dépenses actives, renforcer la sécurité de la distribution des prestations, améliorer les conditions de travail, favoriser l'équilibre entre travail et familial, améliorer la gestion interne du département.

Dans ces conditions, cette première ébauche du plan stratégique a été révisée par un groupe de travail spécifique, le *Strategic and Performance Plan Group*. Ce groupe, qui comprend des représentants de chacune des principales agences qui dépendent du DOL, a désormais une mission permanente de préparation et d'actualisation de l'ensemble des plans. Il est notamment chargée de la coordination inter-agences, problème qui s'est posé de manière crucial au vu de la segmentation des actions observées en matière de politique de l'emploi.

Le processus de révision du plan stratégique a consisté à regrouper les six buts de la première ébauche en trois buts stratégiques, d'une manière censée répondre à l'objectif de coordination entre agences et d'amélioration de la visibilité de l'action du DOL dans son ensemble. Ces trois buts (*strategic goals*) sont les suivants :

- une force de travail adéquate : améliorer les opportunités d'embauche ;
- une force de travail en sécurité : favoriser la sécurité économique des travailleurs et de leurs familles ;
- des postes de travail de qualité : améliorer les conditions d'hygiène et de sécurité et la qualité de vie au travail.

Ces trois buts constituent la base des plans annuels de performance 1999 et 2000, qui ont eux-mêmes servi de support à la révision du plan stratégique.

B - Les plans annuels de performance

Le plan annuel de performance du DOL pour l'année fiscale 2000 est structuré de la manière suivante :

Goal 1 : améliorer les opportunités d'embauche		
<i>Outcome 1</i> : améliorer l'emploi et l'aide à l'emploi	Indicateur de performance pour 2000	Niveau atteint dans le passé
- sous-objectif		
- sous objectif		
<i>Outcome 2</i> :		

Les indicateurs de performance qui figurent dans cette structure sont directement issus d'une sélection des indicateurs utilisés par les différentes agences dépendant du ministère. Le plan annuel de performance pour 2000 du DOL contient ainsi 54 indicateurs, sur un total de plus de 200 pour l'ensemble des agences, avec la répartition suivante :

Agence	Nombre d'indicateurs de l'agence figurant dans le PAP du DOL pour 2000
<i>Employment and Training Administration</i>	15
Veterans' Employment and Training Service	2
Employment Standards Administration	8
Bureau of Labor Statistics	2
Pension and Welfare Benefits Administration	3
Pension Benefit Guaranty Corporation	1
Office of Chief Financial Officer	2
Mine Safety and Health Administration	2
Occupational and Safety Administration	4
Bureau of International Affairs	3
Office of Administration and Management	11
Women Bureau	1
Total	54

Les objectifs qui ressortent de la responsabilité de l'ETA représentent à eux seuls plus de 20 % des objectifs du plan de performance de l'ensemble. Les objectifs et des indicateurs concernant les aides à l'emploi sont tous du ressort de l'ETA⁴ et se situent sous le but stratégique n°1 : une force de travail adéquate, lui même décliné en trois *outcomes* :

- l'amélioration de l'emploi et des conditions d'aide à l'emploi ;
- l'assistance aux jeunes dans leur transition vers le travail (non repris ici) ;
- la fourniture d'information et d'outils à propos de l'emploi ;
- la fourniture d'outils et d'analyses sur l'économie américaine (de la responsabilité d'une autre agence, le BLS, non repris ici)

Les objectifs de performance et indicateurs attachés aux aides à l'emploi sont les suivants :

Outcome 1 : améliorer l'emploi et les conditions d'aide à l'emploi
56 % des participants au programme <i>Welfare to work</i> doivent trouver un emploi
64 % des participants au programme JTPA adultes doivent être employés un trimestre après et gagner plus de 361 \$ par semaine
55 % des handicapés suivis par l'ETA doivent trouver un emploi
Outcome n°3 : fournir une bonne information sur l'emploi
accroître de 1 % le nombre d'individus qui obtiennent un emploi après un passage dans les services de l'ETA
60 % des services publics d'aides à l'emploi doivent faire partie d'un système de type <i>One stop</i>
accroître de 20 % le nombre d'offres d'emploi enregistrées par le service public de l'emploi

L'énoncé de ces indicateurs fait apparaître une connexion forte avec les objectifs finaux des programmes et/ou les objectifs de gestion de l'ETA comme agence, ce qui différencie sur ce point le PAP du DOL de celui du département de l'éducation par exemple.

Une mention particulière doit être faite sur les difficultés très importantes que rencontre le DOL dans la mise en place d'indicateurs de performance adaptés. Prenant appui sur les travaux critiques menés par l'inspection générale du ministère (OIG), on peut en effet observer les faits suivants :

- en dépit de la focalisation affichée sur les mesures d'impact, moins de la moitié des indicateurs du DOL pris dans son ensemble sont des *outcomes* ;
- 44 % des indicateurs posent des problèmes quant à la capacité d'obtenir des données fiables et/ou dans un délai raisonnable ;
- seuls 29 % des indicateurs constituent des mesures fiables, avec des niveaux fixés raisonnablement atteignables.

En dépit de quelques améliorations par rapport au plan 1999, le GAO considère en outre toujours que le plan annuel de performance du DOL est caractérisé par de sérieuses lacunes en matière :

- de qualité des données et des instruments de mesure ;
- de coordination avec les autres agences fédérales dans la réalisation d'objectifs communs ;
- de liaison entre les stratégies mises en œuvre et les objectifs définis de manière individuelle.

⁴ A l'exception des actions spécifiques en faveur des vétérans, gérées par le VETS, et qui ne sont pas reprises ici.

2. La gestion de la performance au sein de l'agence ETA

A. Au niveau global

L'ETA, qui gère au niveau fédéral l'essentiel des aides à l'emploi, a son propre plan stratégique et son propre plan annuel de performance. Ces deux documents sont structurés de manière à rendre aisée leur association avec les plans du DOL dans son ensemble. Ils reprennent donc la structure des *outcomes goals* du DOL. Au sein de cette structure, est ensuite associé un indicateur de performance pour chacun des programmes qui contribuent à l'objectif. S'agissant des aides à l'emploi, ces indicateurs sont dans leur quasi totalité des taux de remplacement dans un emploi stable après la participation au programme.

Si ce type d'indicateur apparaît directement lié à une mesure opérationnelle de l'efficacité de l'aide à l'emploi, il reste techniquement difficile à élaborer du fait de la grande décentralisation qui caractérise l'exécution des programmes. Pour faire face à ces difficultés, l'ETA a pris deux séries d'initiatives :

- des études ont été conduites par des experts pour développer une méthodologie de validation des données applicables à chaque programme. Le but ultime de ces études est de parvenir à définir une méthode garantissant l'intégrité et la stabilité des données utilisées pour mesurer la performance ;
- des consultations ont été menées entre l'ETA au niveau central, ses bureaux régionaux, les états fédérés et les gestionnaires locaux des programmes afin de déterminer les responsabilités de chacun dans la collecte et la qualité des données. La finalité de ces consultations est la constitution d'un système partagé de gestion de la performance entre les différents intervenants publics en matière d'emploi. Il s'agit de remédier à la superposition et à la contradiction des mesures. A cette fin, un groupe de travail permanent, le *Workforce Development Performance Measures Workgroup* a été mis en place ;
- des expériences-pilotes ont été mises en place pour tester la faisabilité d'un système de suivi des cohortes (SPIR, *Standardized Participant Information Report*). Ces expériences s'inscrivent dans une démarche de partenariat entre l'ETA, les états fédérés et les structures locales.

B - Au niveau du pilotage des entités décentralisées

L'ETA a mis en place un système de retour d'information vers les états fédérés et ses autres partenaires locaux sur leur performance dans l'exécution des programmes fédéraux. Les caractéristiques de ce système sont les suivantes :

- les informations retournées à l'échelon local sont issues du réseau mis en place dans le cadre de la gestion du travail quotidien des bureaux d'aide à l'emploi (ALMIS) ;
- les gouverneurs de chaque état fédéré sont rendus annuellement destinataires de rapports sur l'activité de chaque service local, qui contiennent des informations sur les réalisations et des indications sur le contexte. Les différents services sont classés ;
- le système a essentiellement un caractère informatif et incitatif, dans la mesure où l'essentiel du financement fédéral s'opère par capitation.