

## LES AIDES A L'EMPLOI EN SUEDE

### I - L'ORGANISATION SUEDOISE EN MATIERE D'AIDES A L'EMPLOI

La mise en œuvre des politiques d'aides à l'emploi est assurée par une agence sous tutelle du ministère de l'Industrie et des télécommunications, l'AMS (*Arbetsmarknadsstyrelsen - Swedish national labour market board*).

L'AMS définit la trame des dispositifs, alloue les ressources économiques aux directions régionales. Il suit et évalue l'activité de ces directions régionales. L'AMS est dirigée par un directoire avec à sa tête un président extérieur.

Les 21 directions régionales (*county labour boards - LAN*) sont responsables des politiques de l'emploi à l'échelon régional. Elles encadrent les antennes locales pour l'emploi ainsi que les instituts de formation présents sur leur territoire. Ces directions régionales sont dirigées par des directoires, présidés par le gouverneur du comté.

Il existe 418 bureaux locaux pour l'emploi, qui s'occupent de placement et d'orientation des demandeurs d'emploi, ainsi que 118 instituts pour l'emploi, compétents en matière de formation professionnelle.

Les effectifs du secteur public de l'emploi sont très décentralisés, comme le met en évidence le tableau suivant :

Echelon administratif	Effectif (en nombre d'agents)
National labour market board	269
County labour boards	857
Employment offices and AMI institutes	9 163

Les décisions de mise en œuvre de mesures d'aide à l'emploi sont très décentralisées au bénéfice des responsables locaux des bureaux pour l'emploi.

### II - LA GESTION DES AIDES A L'EMPLOI

La gestion des aides à l'emploi est orientée autour de la notion de management par les objectifs (*MBO - management by objectives*). Ce système de gestion par objectifs est construit sur trois principes :

- une programmation opérationnelle assise sur une déclinaison des objectifs poursuivis;
- une allocation des ressources effectuée en conséquence ;
- un système de suivi et d'évaluation.

## A - Une déclinaison opérationnelle des objectifs poursuivis

L'AMS poursuit un objectif global (« *basic assignment* ») qui peut être énoncé de la manière suivante : « l'AMS doit mettre en œuvre une stratégie de coordination entre l'emploi et les compétences, contribuer à l'efficacité et à la flexibilité du marché du travail, prévenir l'exclusion des individus désavantagés et promouvoir l'égalité des hommes et des femmes sur le marché du travail. Ces missions doivent être remplies par le biais de placements, d'orientation, de formation professionnelle, ou par tout autre programme actif d'aide à l'emploi, ainsi que par l'assurance chômage ».

La réalisation de cette mission a conduit l'AMS à formuler trois objectifs (« *overriding objectives* ») pour 1999 :

- limiter la durée de vacance d'emploi ;
- réduire le chômage de longue durée ;
- contrer les périodes de chômage de longue durée par des emplois durables.

Ces objectifs généraux pour 1999 ont eux-mêmes été subdivisés en 8 cibles opérationnelles (« *operational targets* ») :

1. 90% des offres d'emploi, autres que des offres d'emploi ponctuelles, doivent être présentées aux demandeurs d'emploi disponibles.
2. 80% des employeurs qui ont fait part d'une vacance de poste auprès du service pour l'emploi doivent recevoir assez de candidats pour fournir le poste, dans une limite temporelle établie avec le service pour l'emploi.
3. 70% des participants aux programmes de formation professionnelle doivent être en mesure de trouver un emploi dans les 90 jours .
4. Le nombre de chômeurs de longue durée ne doit pas excéder 50 000 chaque mois.
5. Chaque jeune de moins de 25 ans, sans emploi depuis 100 jours, doit se voir proposer une offre d'emploi, une formation professionnelle appropriée ou l'entrée dans un programme spécifique d'aide à l'emploi.
6. Le nombre de chômeurs intermittents qui n'a pas eu de travail régulier au cours des deux dernières années ne doit pas excéder 75 000 personnes.
7. Le programme spécial A3 (financement spécifique destiné à fournir une activité aux personnes handicapées) devra fournir une activité mensuelle moyenne à 55 000 personnes handicapées.
8. Le taux moyen d'aide à l'emploi versé aux employeurs ne devra pas excéder 60% du coût du salaire de qualification.

A côté de ces objectifs déterminés en concertation avec le gouvernement, par le biais d'une contractualisation, l'AMS s'est fixée six objectifs supplémentaires ayant pour but d'accroître la satisfaction des employeurs, des demandeurs d'emploi, ainsi que la qualification des personnels :

9. Le nombre d'employeurs utilisant la banque de données internet du service de l'emploi devra atteindre au minimum 22 000.
10. Le taux de satisfaction des employeurs à l'égard du service public de l'emploi devra atteindre 65% ; chaque antenne locale pour l'emploi devra augmenter de 10 points son taux de satisfaction auprès des employeurs.
11. Chaque chômeur de longue durée devra bénéficier d'un plan individualisé de retour au travail.

12. Le taux de satisfaction des demandeurs d'emploi vis-à-vis du service de l'emploi devra atteindre 50% ; chaque antenne locale pour l'emploi devra augmenter de 10 points son taux de satisfaction auprès des bénéficiaires des dispositifs.
13. L'ensemble du personnel recevra une formation informatique.
14. L'ensemble du personnel participera à l'élaboration du plan « *Employment service for the 21<sup>st</sup> century* ».

Les objectifs nationaux (« operational targets ») fixés à l'AMS par le gouvernement ont donné lieu à une déclinaison en objectifs régionaux, à l'occasion d'une discussion entre l'AMS et les *County labor boards*. A titre d'exemple, pour le comté de Stockholm, l'objectif n°6 (pas plus de 75 000 chômeurs de longue durée enregistrés depuis plus de deux ans à la fin de l'année 1999) a été fixé à 7 000 chômeurs de longue durée.

Les objectifs régionaux sont également repris au niveau des antennes locales et des instituts de formation professionnelle. Pour reprendre l'exemple utilisé, pour le bureau local de Sollentuna (dans la banlieue de Stockholm) le nombre mensuel moyen de chômeurs de longue durée (objectif n°4) ne devra pas excéder 150, et le nombre de vacances de postes enregistrés auprès du service de l'emploi devra avoisiner les 172 offres mensuelles (objectif n°7).

Les bureaux locaux pour l'emploi ont à leur charge la mise en place des dispositifs leur permettant d'atteindre leurs objectifs. Ainsi, le bureau de Sollentuna a défini pour 1999 un plan local de réduction du chômage de longue durée qui associe l'institut local de formation professionnelle et les différents services sociaux.

## **B - L'allocation des ressources**

Les moyens budgétaires et financiers sont alloués par l'AMS aux *county boards* en fonction d'une clef de répartition, qui prend en compte le niveau d'activité de l'échelon administratif et de manière marginale les performances.

## **C - Un système de suivi et d'évaluation**

Le système d'information mis en place par l'AMS doit permettre de répondre à trois questions :

- qu'est-ce qui a été réalisé et à quel coût ?
- comment les consommateurs (demandeurs d'emploi et employeurs) valorisent-ils les services offerts ?
- quel est l'avis du personnel du service de l'emploi sur les actions entreprises ?

### ***1 - Les systèmes d'information interne***

La réalisation des objectifs et le respect des principes d'action posés par l'AMS sont suivis au travers d'un système mixant statistiques opérationnelles et reporting financier. L'AMS définit pour chaque année 15 indicateurs de résultats qui doivent permettre une comparaison des résultats des 21 county boards. Ces indicateurs de résultats sont établis chaque mois et diffusés à tous les échelons administratifs de l'AMS. En cas de dérapage d'un indicateur, l'AMS contacte automatiquement le *county board* concerné.

Les statistiques disponibles sont issues du système de suivi informatique baptisé « **LEDA** ». Le système reprend les objectifs opérationnels (*operational targets*) des différents échelons sur plusieurs périodes (annuel, trimestriel, mensuel) et les confronte avec les résultats obtenus. Le système LEDA est consultable à partir de la majorité des postes informatiques des bureaux pour l'emploi.

L'AMV utilise également un système informatique de gestion financière, **PRESTO**, qui permet de retracer les transferts effectués et les coûts des centres par types d'activité.

## **2 - Les enquêtes**

Des enquêtes d'opinion sont menées chaque année auprès des employeurs et des demandeurs d'emploi, aussi bien à l'échelon central qu'au niveau local.

D'autres enquêtes d'opinion sont menées en parallèle, à quelques années d'intervalle, auprès du personnel afin de mesurer sa perception quant au travail entrepris.

Enfin l'agence suédoise de statistiques (SCB) réalise une enquête à la demande de l'AMS, en marge de son étude mensuelle *Labour Force Surveys*, réalisée auprès des personnes âgées de 15 à 75 ans.

## **3 - Un dialogue permanent autour de la réalisation des objectifs**

Chaque mois, le directoire de l'AMS tient (par visioconférence) une « *result conference* » avec les directeurs régionaux.

Chaque *county* fait par ailleurs l'objet, tous les 15 mois, d'une étude (*county review*), qui réunit le directoire de l'AMS, le directeur du *county* et les chefs des bureaux locaux. Cette étude commente le programme d'action établi par le *county*, l'efficacité en matière de placement et la politique de soutien à l'égalité des chances sur le marché local du travail.

Ces évaluations permettent, certes de manière encore informelle, de réorienter l'action du *county* pour l'année suivante.

Un service d'audit, rattaché auprès de l'AMS, permet d'examiner les questions d'ordre comptable et financier.

Les résultats globaux de l'activité de l'AMS sont discutés régulièrement par le directoire de l'AMS, avec une attention particulière portée sur des priorités ponctuelles. Une analyse succincte des résultats est envoyée au *County labour board director*.

Enfin, quatre rencontres annuelles d'une demi-journée ont lieu entre le directoire de l'AMS et le ministère de l'emploi, au cours desquelles sont abordées les questions relatives aux résultats obtenus et aux tendances du marché de l'emploi.

## **4 - La conduite d'évaluations**

L'AMS a mis en place au début des années 1990 un Conseil scientifique chargé de mener des études évaluatives sur les effets des politiques d'emploi.

Le 1<sup>er</sup> janvier 1997 a été inauguré l'Institut d'évaluation des politiques d'emploi. Cet institut a pour mission de conduire des études indépendantes des différents dispositifs pour l'emploi.

### **III - LE SYSTEME DEMEURE PERFECTIBLE**

**A - Les activités de l'AMS ne sont pas réductibles à un « management by objectives »**

#### ***1 - L'activité de l'AMS est influencée par un faisceau de contraintes***

Le système de MBO s'est considérablement développé au sein de l'AMS au cours des 5 dernières années. Toutefois, il serait faux de croire que l'activité de l'AMS est encadrée par cette seule MBO.

Deux autres facteurs, aussi importants, rentrent dans l'élaboration de l'enveloppe des crédits alloués à l'AMS :

- l'application et le respect de la réglementation relative au marché du travail, redéfinie périodiquement par le parlement et le gouvernement ;
- la contrainte pesant sur les finances publiques et les moyens alloués par l'Etat à l'AMS.

#### ***2 - La sanction des performances demeure rare***

Si la décentralisation importante du dispositif a pour contrepartie la responsabilité des directeurs des échelons décentralisés (les chefs des bureaux locaux par exemple), il est rare que le non-respect des *operational targets* conduisent à remettre en cause leur fonction. La dernière mise en cause de la responsabilité d'un directeur était d'ailleurs liée, non pas à de mauvais résultats, mais au non-respect de la législation sur le marché du travail.

A un échelon supérieur, il n'existe pas de sanction (positive ou négative) par l'AMS d'un *county board* lorsque ce dernier ne remplit pas ses objectifs. A titre d'exemple l'objectif n°3 n'aura en 1999 été atteint par aucun county : 44% de réalisation au niveau national contre 70% pour l'objectif.

#### ***3 - La question des relations avec le ministère de tutelle***

En matière de politique d'emploi, comme dans d'autres secteurs de l'intervention publique, la difficulté d'un dialogue constructif avec le ministère de tutelle a été mise en avant.

L'un des principaux problèmes évoqués tient à la taille du ministère de tutelle, trop faible, qui interdit à ce dernier d'avoir une réelle expertise sur les activités de l'agence et interdit tout dialogue (technique) permanent.

**B - la mesure de la performance ne doit pas être confondue avec la mesure des effets des programmes**

Les indicateurs de performance pris en compte dans le cadre du MBO mesurent plus l'efficacité de l'activité de l'AMS que l'efficacité des politiques d'emploi en matière de lutte contre le chômage (mesures des effets nets, des biais de l'intervention publique - effets d'aubaine, de substitution ;.....).

La gestion par la performance, dont la finalité actuelle est de ventiler de manière optimale l'enveloppe des crédits alloués, s'apparente plus dans ce cadre à un contrôle de gestion qu'à une mesure de l'efficacité des politiques publiques.

**C - Le phasage entre le « management by objectives » et la procédure budgétaire demeure empirique**

Les résultats obtenus par l'AMS sur ses programmes, qui ne sont par ailleurs pas représentatifs des effets de ces programmes (différence entre les *outputs* et les *outcomes*, cf. supra) sur l'évolution du marché de l'emploi, ne rentrent pas en ligne de compte dans la phase d'affectation des crédits budgétaires (plafond de dépense n°14).

Le bénéfice supposé de la nouvelle procédure budgétaire, qui permet, via une budgétisation triennale, de promouvoir des actions dans la durée n'est même pas certain pour l'AMS : en effet, la pérennité de ses programmes est autant influencée par les évolutions du marché du travail, très rapides ces dernières années, que par les disponibilités budgétaires.

**Au total, en matière de politique d'emploi, l'approche de gestion par les objectifs (ou les résultats) s'est considérablement développée, à la différence d'autres pans de l'intervention publique. Cette démarche, quoique perfectible, est en constante évolution. Elle demeure toutefois largement déconnectée des procédures budgétaires d'allocation des crédits.**