

Etats-Unis

La fin programmée de l'*America's Job Bank*, étape importante dans l'affaiblissement du service public de l'emploi

Yannick FONDEUR

Aux Etats-Unis, le service public de placement revêt deux caractéristiques qui le distinguent de beaucoup d'autres pays de l'OCDE : il repose sur une structure très décentralisée qui varie notablement selon les Etats et, bien que les situations soient de ce fait assez inégales au sein du pays, il ne dispose en moyenne que de faibles ressources, au mieux stagnantes au cours de la dernière décennie et souvent en baisse.

C'est notamment pour cette raison que le service public de placement américain a concentré l'essentiel de ses efforts sur l'information à destination de ses « clients » (candidats et recruteurs), laissant de côté les interventions plus structurantes et plus coûteuses auprès des demandeurs d'emploi. Le développement des dispositifs de libre-service a ainsi été privilégié dans les années quatre-vingt-dix, notamment en mobilisant les technologies de l'information et de la communication.

Dans la deuxième moitié de la décennie, Internet a permis de centraliser à moindre coût les informations sur l'offre et la demande de travail recueillies dans

les quelque deux mille services emploi des Etats et de les rendre facilement accessibles depuis un simple ordinateur connecté. Baptisé *America's Job Bank* (littéralement « banque de l'emploi de l'Amérique »), ce dispositif largement automatisé a rapidement pris une place très importante au sein d'un service public de placement soumis à des contraintes budgétaires fortes et à des politiques de limitation des effectifs. L'annonce par l'administration fédérale de sa prochaine fermeture est donc un coup particulièrement dur porté au service public de l'emploi américain.

Bref historique

C'est en 1979 qu'est créée aux Etats-Unis la première base nationale qui rassemble les offres d'emploi recueillies par les services emploi des Etats américains. A partir du début des années quatre-vingt-dix, des bornes dites ALEX (*Automated Labor Exchange*), permettant aux utilisateurs d'y avoir directement accès, sont mises en place dans les locaux des services étatiques de l'emploi, mais

ETATS-UNIS

aussi dans les centres commerciaux et dans les bases militaires (un des objectifs du programme étant de faciliter la reconversion des vétérans de l'armée américaine). En 1994, le nombre d'offres disponibles est relativement limité pour un pays de la taille des Etats-Unis : 50 000 offres dans le privé et 2 000 dans l'administration fédérale. Mais Robert Reich, ministre du Travail (*U.S. Secretary of Labor*) de Bill Clinton de 1993 à 1997, soutient le programme qui se développe rapidement : 100 000 offres en 1995, plus de 500 000 en 1996.

Robert Reich fait de l'accès à la base un des éléments centraux des *one-stop career centers* (« guichets uniques ») qu'il crée en 1995 pour rassembler les services offerts aux personnes en recherche d'emploi. Parallèlement, l'*America's Job Bank* est portée sur Internet, d'abord en simple consultation. Ensuite est offerte la possibilité de déposer directement en ligne CV et offres d'emploi, comme sur un *job board* classique (cf. glossaire).

Actuellement, l'*America's Job Bank* (AJB) compte un peu plus de 2,1 millions d'offres d'emploi, ce qui en fait une des bases d'emplois les plus importantes des Etats-Unis, la plus importante si l'on ne tient pas compte des sites agréant des offres déjà publiées sur Internet (nous reviendrons plus loin sur ces « agrégateurs d'offres d'emploi »). Parmi les pays de l'OCDE, aucun service public de l'emploi ne diffuse autant d'offres d'emploi sur Internet, et, même en rapportant ce chiffre à la population américaine, les Etats-Unis conservent une nette avance sur ce point. En France, par exemple, le site de l'ANPE (anpe.fr), qui est en quelque sorte l'équivalent de l'AJB, compte 270 000 offres d'emploi. Côté CV le bilan de l'AJB est un peu moins

flatteur mais reste très honorable : 685 000 CV sont consultables par les recruteurs.

Malgré ces résultats, l'AJB a été portée en début d'année sur la liste des 141 programmes que George Bush souhaitait voir annulés ou réduits dans le cadre du budget fédéral 2007. Dans cette liste, elle était même classée parmi les annulations pures et simples, pour une économie estimée à 15 millions de dollars. C'est par le biais d'une série de notes administratives mises en lignes en mars sur le site du réseau national des administrateurs des services publics de l'emploi des Etats américains (*National Association of State Workforce Agencies*), que l'on a eu confirmation de la fermeture de l'AJB, programmée pour le 30 juin 2007.

Une obsolescence organisée

Pour les observateurs avertis du service public de l'emploi américain, cette décision n'a pas été une surprise. Depuis plus de deux ans, le dispositif n'évoluait plus, le budget de l'AJB, drastiquement diminué, ne couvrant plus que les opérations de maintenance. Deux ans sans innovation c'est évidemment une éternité à l'échelle d'Internet. De là à penser que l'on organisait ainsi l'obsolescence de ce service, il n'y a qu'un pas. Et il n'est pas illégitime de le franchir à la lumière des raisons invoquées pour la fermeture du service.

Entrer dans le détail des notes administratives ayant accompagné l'annonce officielle de la fermeture du service est en effet assez instructif. L'une d'entre elles expose les deux raisons qui justifient cette décision (l'extrait suivant a été traduit par nos soins).

« De nombreux facteurs ont été pris en compte dans la décision de mettre fin à

l'AJB, dont la plupart peuvent être classés dans deux grandes catégories : 1) les mutations de l'environnement dans lequel opère l'AJB de et 2) les coûts de fonctionnement du système.

1. Les mutations de l'environnement dans lequel opère l'AJB.

Depuis le lancement de l'AJB, les sites privés d'offres d'emploi en ligne (Career Builder, Monster, Yahoo ! Hot Jobs, etc.) ont proliféré, mettant en question le besoin d'un site subventionné par le gouvernement fédéral.

- Les nombreux systèmes électroniques de bourse de l'emploi du secteur privé sont en progrès constant et la plupart de ces sites – si ce n'est tous – offrent des services gratuits aux personnes en recherche d'emploi. Les tendances actuelles de ce secteur semblent indiquer qu'un certain niveau de service gratuit sera aussi disponible dans le futur pour les entreprises/employeurs.

- La plupart des employeurs qui utilisent actuellement l'AJB utilisent simultanément un autre job board pour diffuser leur offres d'emploi.

La technologie et les ressources techniques liées à Internet étant maintenant largement répandues et les coûts qui leur sont associés ayant décliné, les Etats et les collectivités locales qui auparavant dépendaient de l'AJB pour leur bourse à l'emploi électronique ont mis en place leurs propres sites, qui ne s'appuient pas sur l'AJB.

2. Coûts de fonctionnement du système.

Le coût de fonctionnement de l'AJB s'est élevé jusqu'à 27 millions de dollars par an, et son budget actuel, qui se can-

tonne à la maintenance, est de 12 millions de dollars par an. Même avec cet investissement considérable, l'AJB n'a pas été en mesure de suivre les job boards privés ou de rester à jour en matière de standards technologiques. La plate-forme technologique sur laquelle l'AJB est construite est obsolète. Le coût associé à la maintenance de l'AJB, à la mise à jour continue de sa technologie et à l'amélioration du site n'est plus justifiable étant donné que l'AJB duplique ce qui est déjà disponible dans le secteur privé ».

Quel commentaire peut-on faire de ce texte ? D'abord, il faut souligner qu'il est bien sûr exact que les sites d'offres d'emploi en ligne ont connu un développement considérable depuis une dizaine d'années aux Etats-Unis et que la norme qui s'y est imposée (comme dans la plupart des autres pays) est la gratuité de leur consultation par les candidats. Il est aussi vrai que des services gratuits se développent également pour les entreprises, mais ils sont minoritaires et leurs caractéristiques doivent être précisées.

Il s'agit en premier lieu de sites généralistes gratuits d'annonces classées, dont le plus connu est craigslist.org. Il faut préciser que, sur ce site, d'une part la catégorisation des offres est très fruste et les possibilités de tri offertes aux candidats sont en conséquence extrêmement réduites, et, d'autre part, les offres d'emploi sont devenues payantes dans la plupart des bassins d'emploi importants¹. Difficile donc d'affirmer que Craigslist peut remplacer le service offert par l'AJB qui, en plus d'être gratuit, propose une classification précise des emplois. C'est pourtant la position défendue par Peter

1. Le prix est de 75 dollars par une publication dans une seule catégorie de la "nomenclature" (une offre publiée dans deux catégories coûte 150 dollars, et ainsi de suite).

ETATS-UNIS

Weddle, consultant et président de l'association internationale des sites emploi (*International Association of Employment Web Sites*), qui, suite à la fermeture de l'AJB, a explicitement désigné Craigslist comme alternative.

Second type d'acteur offrant des services *a priori* gratuits aux recruteurs : les agrégateurs d'offres d'emploi (*cf.* glossaire), parfois également appelés « moteurs de recherche d'emploi ». Il ne s'agit pas de sites publiant des offres mais référant celles déjà publiées sur Internet. Et, s'ils affichent souvent des volumes d'annonces impressionnants, c'est parce qu'ils ont la possibilité de reprendre librement le contenu des sites carrières des entreprises mais aussi celui de l'AJB, chose que la plupart des grands *job boards* privés refusent (c'est en particulier le cas des « *big three* »). La situation est même en réalité un peu plus subtile que cela : plusieurs *job boards* offrent la possibilité à leurs clients de publier également leur offre sur l'AJB sans qu'une nouvelle saisie soit nécessaire. Nous verrons plus loin pourquoi ces acteurs proposent ce service, mais, ce qu'il convient de relever pour le moment, c'est qu'en référant des offres publiées sur l'AJB, les agrégateurs ont de fait accès à des offres émises initialement par des *job boards* qui leur interdisent d'effectuer cette opération directement sur leurs sites. Le jeu d'acteur est donc assez complexe, et la fermeture de l'AJB risque de le modifier aux dépens des agrégateurs d'offres d'emploi... qui comptent justement parmi les services gratuits proposés par le secteur privé mis en avant pour justifier la fermeture de l'opérateur public.

Par ailleurs, il faut souligner le fait que la gratuité apparente des agrégateurs d'offres d'emploi est en réalité assez factice. En effet, le modèle économique ne repose pas sur la qualité du dispositif d'appariement mais sur les revenus publicitaires fondés sur l'audience attirée par les importants volumes d'emplois annoncés. Au regard de ce modèle, le « bruit »¹ généré par des millions d'offres hétérogènes (les annonces ne sont pas normalisées contrairement à celles publiées sur l'AJB), au sein desquelles les possibilités de tri sont limitées, est tout à fait fonctionnel : il contraint les employeurs qui souhaitent que leur offre soit réellement visible à acheter des services payants de « mise en avant » pour se démarquer.

La fermeture va bénéficier aux sites privés...

Revenons maintenant sur les raisons qui poussent plusieurs grands *job boards* à proposer une rediffusion gratuite des offres qu'ils publient à titre onéreux. Ce sont essentiellement les lois fédérales sur l'égalité des chances (*Federal Equal Employment Opportunity - EEO - Laws*) qui motivent cette politique. En effet, en cas de contrôle, un employeur doit pouvoir démontrer à l'organisme chargé de veiller à leur application (*Equal Employment Opportunity Commission - EEOC*) qu'il a fait un effort de bonne foi pour favoriser la diversité dans ses nouvelles embauches, et ceci suppose en particulier que les offres d'emploi fassent l'objet d'une diffusion sur des supports accessibles à tous. Or la publication des offres sur l'AJB est historiquement le principal

1. Cf. « Le recrutement par Internet face au dilemme transparence/bruit », Yannick Fondev, *Personnel*, numéro spécial recrutement, septembre 2006.

moyen utilisé pour ce faire : à partir du moment où ses offres sont publiées sur le site du service public de l'emploi, tout risque d'être inquiété par l'EEOC est écarté pour l'employeur.

La fermeture de l'AJB aura donc pour conséquence plutôt paradoxale de supprimer ce que l'administration américaine considère comme un instrument susceptible de favoriser la diversité dans les recrutements en améliorant la transparence du marché du travail. La réaction de Peter Weddle qui, rappelons-le est le président de l'association internationale des sites emploi, n'a guère été surprenante compte tenu de sa position institutionnelle : dans un article pour le supplément « carrières » du *Wall Street Journal*¹, il conseille, pour diffuser une offre, d'utiliser dorénavant pas moins de sept sites pour répondre aux exigences de l'EEOC : deux généralistes, trois sites de niches spécialisés par profession ou secteur, et deux sites « diversité » spécialisés par genre, race, religion, âge ou orientation sexuelle.

Une autre conséquence importante est que certaines des bourses de l'emploi mises en ligne par les Etats fédérés vont se trouver privées de la technologie mise à leur disposition par l'AJB. En effet, contrairement à ce que laisse entendre la note administrative justifiant l'arrêt du service, plusieurs d'entre elles fonctionnent encore sur cette base.

Un certain nombre d'acteurs de l'e-recrutement disposent de structures dédiées aux marchés publics susceptibles de se positionner sur le créneau des sites emploi des collectivités territoriales américaines. C'est notamment le cas de Monster avec sa filiale Monster Govern-

ment Solutions, qui a déjà remporté plusieurs marchés importants.

Il est évident que la fin de l'AJB va donner une nouvelle dimension aux partenariats public-privé dans le domaine des sites emploi, y compris dans le cadre d'opérations conjoncturelles. L'AJB avait par exemple été au centre du dispositif d'aide à l'emploi des victimes des ouragans Katrina et Rita qui ont touchés les Etats-Unis en août et septembre 2005. Une des notes administratives accompagnant sa fermeture aborde la question :

« L'ETA (*Employment & Training Administration*) reconnaît qu'il peut y avoir un besoin périodique de recourir à la technologie d'un *job board* en cas de circonstances exceptionnelles, liées par exemple à une catastrophe naturelle. L'ETA prévoit d'étudier la possibilité de travailler avec un ou plusieurs site privés pour fournir à la demande les capacités nécessaires en pareil cas. ».

La fermeture de l'AJB va donc largement bénéficier aux sites privés et les opérations de lobbying de ces derniers n'y sont évidemment pas totalement étrangères. Mais un acteur très particulier compte bien profiter davantage que les autres de cet événement. Il s'agit de l'association DirectEmployers.

**... et, surtout, à l'association
DirectEmployers**

Fondé fin 2001, ce consortium à but non lucratif qui réunit aujourd'hui environ 200 entreprises américaines parmi les plus importantes (IBM, General Electric, Ford, Hewlett-Packard, Intel, Procter & Gamble, Time Warner...), a pour objectif de mettre en commun moyens et techno-

1. « A Strategy for EEO-Compliant Sourcing », *Career Journal / Wall Street Journal*, May 24 2006.

ETATS-UNIS

logies pour permettre aux employeurs de disposer d'un outil autonome et non commercial de référencement des offres paraissant sur leurs sites carrières respectifs.

Le service est en ligne depuis début 2002 mais son utilisation est longtemps restée conditionnée à l'adhésion à l'association qui demande une cotisation annuelle minimum importante (12 500 \$ pour le simple statut « membre associé », qui ne donne pas de droit de vote). Ceci explique en partie pourquoi DirectEmployers n'est jamais parvenu à réellement s'imposer sur le marché américain dominé par les *big three*.

Mais, il y a environ un an, l'association a entamé une profonde mutation, symbolisée par l'adoption d'une nouvelle marque pour son offre de services : Job-Central. Il s'agissait notamment d'offrir aux entreprises non-membres les prestations d'un *job board* classique, mais à très bas prix. L'objectif était de toucher les petites structures ne disposant pas de sites carrières. DirectEmployers a ainsi lancé en avril 2005, sur son nouveau site job-central.com, un service permettant aux entreprises de publier directement leurs offres moyennant le paiement d'une très faible contribution par annonce (25 \$).

Du fait de la spécificité de sa structure, DirectEmployers peut se prévaloir de représenter « l'intérêt général » des entreprises. Elle ne s'en prive d'ailleurs pas et va même jusqu'à se présenter comme un « *public service* » dépassant le seul intérêt des entreprises. Et ce positionnement se trouve très fortement renforcé par la fermeture prochaine de l'AJB. L'association a en effet annoncé qu'elle offrirait aux Etats la possibilité de télécharger ses offres ainsi qu'un outil permettant d'intégrer dans leurs sites un module d'interrogation de sa base.

Par ailleurs, l'association DirectEmployers met en avant le fait que, contrairement aux « *big three* », sa base est ouverte aux différents agrégateurs d'offres d'emploi. Elle affirme participer ainsi activement à la transparence du marché du travail et, ce faisant, permettre aux entreprises d'être en conformité avec les lois sur l'égalité des chances.

Néanmoins, on peut se demander si l'association sera capable de dépasser le problème du type « passager clandestin » auquel elle est structurellement confrontée. En économie, un « passager clandestin » est un utilisateur d'un bien qui ne paie pas le « juste » prix de son utilisation. Ce cas de figure peut être problématique s'il entraîne la sous-production d'un bien public. Une structure délivrant un service non commercial d'intérêt général est naturellement confrontée à cette question, à moins de réserver certains privilèges à ses membres (ce qui réduit *de facto* sa capacité à remplir une mission d'intérêt général) ou d'être financée sur une contribution obligatoire généralisée (comme l'Apec en France) ou sur fonds publics (comme l'ANPE en France... ou l'AJB aux Etats-Unis). DirectEmployers, qui s'appuie essentiellement sur les cotisations de ses membres, tâtonne pour trouver un équilibre entre son ambition d'offrir un service d'intérêt général de grande envergure et le fait que certains de ses membres estiment qu'ils n'ont pas à subventionner un service bénéficiant à toutes les entreprises. Sa stratégie consiste depuis un peu plus d'un an à ouvrir des services à prix coûtant aux non-membres, mais cette ouverture trop tardive ne lui a pas permis de s'imposer face aux acteurs commerciaux.

Pour finir, il reste à démontrer qu'une association d'employeurs est susceptible, au-delà du discours, de représenter les in-

LA FIN PROGRAMMEE DE L'AMERICA'S JOB BANK

térêts non seulement de l'ensemble des entreprises mais également des candidats, qui constituent l'autre versant du marché du travail. En outre, contrairement à un service public de placement, ce type de

structure n'est pas particulièrement portée à contrebalancer la sélectivité du marché du travail en aidant prioritairement les publics les plus éloignés de l'emploi.

Glossaire

Job board

L'expression *job board* désigne le modèle de site emploi qui s'est développé aux Etats-Unis au milieu des années quatre-vingt-dix, et, par extension, tous les services actuels de ce type. La traduction littérale, « panneau emploi », exprime bien l'idée initiale : il s'agissait simplement d'offrir sur Internet des listes d'offres mises à jour en temps quasi réel. La représentation originelle du *job board* était celle d'un dispositif technique largement automatisé et parfaitement neutre, à la manière d'un simple tableau électronique.

La CVthèque est un service qui a été développé postérieurement aux offres d'emploi. Comme dans le cas des offres d'emploi, le modèle économique repose sur la facturation du service aux entreprises : les internautes déposent gratuitement leur CV sur le site et les entreprises qui souhaitent consulter la base doivent s'acquitter d'un abonnement.

Les trois principaux *job boards* américains (parfois appelées « *big three* ») sont :

- Monster, leader mondial « *pure player* »¹ du recrutement en ligne,
- CareerBuilder, créé par des groupes de presse,
- HotJobs, qui appartient depuis 2001 à Yahoo !

Agrégateurs d'offres d'emploi

Terme générique désignant les sites référençant des offres d'emploi en provenance du web et permettant ainsi aux candidats d'effectuer sur celles-ci une recherche centralisée, généralement sur la base de quelques critères simples. Pour la consultation des offres complètes, ces services redirigent la plupart du temps les internautes vers les sites émetteurs, qui peuvent être des *job boards* ou des sites carrières d'entreprises. Aux Etats-Unis, la norme est que ce service soit gratuit et les agrégateurs se rémunèrent généralement grâce à la publicité et, éventuellement, *via* des partenariats avec des sites souhaitant utiliser leurs moteurs de recherche d'emplois.

L'acteur historique est FlipDog, qui a été racheté par Monster en 2001 dans une logique défensive de protection de son activité de publication payante d'offres d'emploi². Les deux principaux agrégateurs actuellement en activité aux Etats-Unis sont Indeed et SimplyHired.

1. Un acteur est dit « *pure player* » quand son activité ne préexistait pas à Internet et qu'elle est exclusivement fondée sur ce média.

2. Cf. Yannick Fondevur, « Monster réactive FlipDog... mais à quelles fins », *FocusRH.com*, 21 août 2006.