

ACERCA DE LA INTERMEDIACIÓN EN EL MERCADO DE TRABAJO EN FRANCIA*

PHILIPPE AUVERGNON

Catedrático de Derecho del Trabajo y Director del CNRS
Universidad de Burdeos

EXTRACTO

Palabras Clave: Intermediación laboral, Francia

En este trabajo se estudia la intermediación en el mercado laboral en Francia, su evolución, y, en particular, el cambio que se produce tras la supresión definitiva del monopolio público, instaurado en 1945, a partir de la entrada en vigor de ley de programación para la cohesión social, de 18 de enero de 2005. En concreto, se analiza la liberalización de la intermediación en el mercado de trabajo y las dificultades que se han planteado en la práctica; la posición del operador público en dicho mercado, sus relaciones con los operadores privados y la actuación de estos últimos.

ABSTRACT

Key Words: Intermediation, France

This paper studies the intermediation in the labour market in France, its evolution, and, in particular, the change which occurs after the final removal of the public monopoly, instituted in 1945, from the entry into force of law of programming for the social cohesion of 18 January 2005. In particular, discusses liberalization of intermediation in the labour market and the difficulties that have arisen in practice; the position of the public operator in that market, its relations with private operators and the performance of the latter.

* Traducido por Ana M^a Moreno Márquez, Profesora contratada doctora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Carlos III de Madrid.

ÍNDICE

I. LIBERALIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN

- 1.1. Orientación: las reformas del derecho
 - 1.1.1. La consagración de un mercado de la intermediación
 - 1.1.2. El establecimiento legal de un “servicio público de empleo”
- 1.2. Organización: las dificultades específicas
 - 1.2.1. La elección y las incidencias de una fusión de institucional en tiempos de crisis
 - 1.2.2. Las incertidumbres del control territorial de la cuestión del empleo

2. IMPACTO RELATIVO DE LA LÓGICA DE MERCADO

- 2.1. Colocación: el mercado dominado
 - 2.1.1. Un operador público criticado pero indiscutible
 - 2.1.2. Un desarrollo innegable de la subcontratación
- 2.2. Contratación: el mercado reconocido
 - 2.2.1. Un operador público voluntarista pero poco eficaz
 - 2.2.2. Los operadores privados entre tradición y oportunidades

Desde la plaza de Grève en París bajo el Antiguo régimen¹, a los portales de búsqueda de empleo por Internet de hoy², pasando por las “bolsas de trabajo”, las oficinas de colocación privadas o públicas y también por los “anuncios”, las “candidaturas espontáneas”, las redes de la escuela o la familia, la diversidad tanto histórica como actual de las formas de encontrar un trabajo -o un trabajador- demuestra, si ello fuese necesario, la importancia de las intermediaciones en el mercado laboral.

Sin embargo, en el seno de la Unión Europea, las modalidades de la aproximación de la oferta y la demanda de empleo continúan teniendo sus propias características nacionales. Así pues, en Francia, los intermediarios contribuyen a cerca del 30% de las contrataciones³, los anuncios son aún la fuente de algo más del 12% de las contrataciones y las “candidaturas espontáneas”, alrededor de un 25%. Las contrataciones por “relación” son el origen de aproximadamente un tercio de las nuevas contrataciones en Francia (32,6 %), cifra bastante elevada si se compara con la situación que prevalece en el Reino

¹ Se sabe que la plaza de Grève (actual plaza de l’Hôtel de Ville en París) está vinculada al origen de la palabra “huelguista”, tomando como base un contrasentido: se trataba de concentraciones de obreros que no trabajaban, sino que acudían a dicha plaza en busca de un trabajo. Iban a la Grève... de ahí la expresión “se mettre en Grève” (“declararse en huelga”), es decir, los trabajadores descontentos con sus condiciones laborales se negaban a trabajar y acudían a dicha plaza hasta que alguien les ofrecía otras mejores (*Cf.* en particular R. Castel, *La métamorphose de la question sociale*, Paris, Gallimard, 1995).

² Véase al respecto, especialmente: E. Marchal et G. Rieucan, *Le recrutement*, La Découverte, coll. Repères, Paris, 2010, p. 58.

³ Tomando como base la encuesta Ofer (Oferta de empleo y contratación) realizada en 2005. Los intermediarios públicos representarían un 18,6 % de las contrataciones, por encima de la “cuota de mercado” de los “otros intermediarios” (10,8 %): *Cf.* C. Bessy y E. Marchal, *L’usage des canaux de recrutement par les entreprises*, CEE, 2007, n° 89; véase también E. Marchal et G. Rieucan, *op. cit.*, p. 20 y ss.

Unido, pero inferior a la que se puede observar en España⁴. Lo cierto es que al centrarse en la intermediación en el mercado de trabajo desde el punto de vista de los “canales formales de contratación”, olvidando los canales informales (redes de relación, contratación sucesiva de un trabajador,...), tan sólo se aborda una parte del fenómeno. Sin embargo, el alcance de las reformas del marco jurídico e institucional que han tenido lugar en Francia, justifica en sí mismo la adopción de un enfoque restrictivo.

Es conocido el impacto que ha tenido en esta materia el derecho de la competencia⁵, la jurisprudencia del TJCE⁶, y también la evolución -por no decir el cambio de enfoque- en derecho internacional, en particular por la aprobación del Convenio n° 181 de la OIT que reconoce “el papel que las agencias de empleo privadas pueden desempeñar en el buen funcionamiento del mercado laboral”⁷. En cualquier caso a partir de estas orientaciones europeas e internacionales deben aproximarse la liberalización y la reestructuración del mercado de la intermediación que se han producido en Francia (1). Sin embargo, los cambios en el mercado no han tenido los resultados que se esperaban, en particular, sobre el desempleo masivo⁸. Así, el operador público no ha abordado el segmento de la colocación de los desempleados a menudo poco cualificados, mientras que las agencias de empleo privadas se interesan hoy por los asalariados cualificados ocupados o que demandan una reclasificación profesional⁹. No obstante, no se debe sobrevalorar, en la práctica, la dinámica de un derecho muy liberal. El impacto de la lógica de mercado queda en hechos bastante relativos (2).

⁴ Cf. C. Bessy et G. de Larquier, *Spécialisation et efficacité des intermédiaires du placement*, CEE, 2009, n° 113.

⁵ Cf. en particular G. Lyon-Caen, *Droit social et droit de la concurrence*, in « Les orientations sociales du droit contemporains, Mélanges offerts à J. Savatier, PUF 1992, p. 331 y ss.

⁶ Cf., en especial, STJCE 23 abril 1991, asunto C-41/90 Höfner, DOCE n° 132, 23 mayo 1991, p. 7. El monopolio de una oficina pública, en este caso la oficina federal alemana para el empleo, se juzga no conforme a las normas comunitarias de la competencia y por tanto abusivo.

⁷ Cf. Convenio n° 181 de la OIT sobre agencias de empleo privadas, adoptado el 19 de junio de 1997, que entró en vigor el 10 de mayo de 2000. Aunque una ley de 18 de enero de 2005 haya abierto la vía (misma definición de colocación), este Convenio aún no ha sido ratificado por Francia.

⁸ A finales de julio de 2011, 4.391.900 personas inscritas en Pôle emploi debían hacer actos positivos de búsqueda de empleo; entre ellas 2.756.500 se encontraban en situación de desempleo y 1.371.500 ejercían una actividad reducida, corta o larga (Cf. DARES, Indicateurs août 2011, n° 062).

⁹ Cf. en particular C. Bessy et G. de Larquier, *op. cit.*, p. 6 y ss.

1. LIBERALIZACIÓN Y REESTRUCTURACIÓN DE LA INTERMEDIACIÓN

Durante el último cuarto de siglo y manera acelerada a lo largo de estos últimos años, la intermediación en el mercado laboral ha sido objeto de una liberalización. La orientación otorgada en este sentido por las reformas del derecho (a) se ha acompañado de una reorganización institucional. Si bien, esta última ha planteado algunas dificultades en la práctica (b).

1.1. Orientación: las reformas del derecho

Sin remontarse a Théophraste Renaudot¹⁰, la libertad presidía las operaciones de intermediación al principio del siglo XX. Pero eso no duró, “para actuar como contrapeso a las oficinas privadas, apareció una nueva categoría de intermediarios en el mercado laboral: las oficinas públicas de colocación y los fondos municipales de desempleo. Se partía de la idea de que la colocación responde a una misión de interés general, de servicio público. En concreto, el beneficio de un servicio gratuito de colocación se deducía del artículo 4 del Decreto de 9 de septiembre de 1905”¹¹. El primer cuarto del siglo se caracterizó por una firme voluntad de intervención del Estado en el mercado laboral ya sea en su organización o en su funcionamiento. En consecuencia, el régimen de Vichy y la reconstrucción afectaron profundamente a la organización del mercado laboral, “situado en adelante bajo la rigurosa vigilancia de los poderes públicos”¹². La colocación se convierte en uno de los instrumentos de la intervención del Estado “en la persecución de objetivos de interés general: garantizar las necesidades de mano de obra, así como la fluidez y la transparencia del mercado laboral”. (...) “De 1945 a 1967, la misión de colocación ejercida por el Estado fue asumida por los agentes de los servicios locales del Ministerio de Trabajo (servicios de trabajo y mano de obra)”¹³. Después, con el deseo de dotarse de un instrumento más eficaz, se creó, por una resolución de 13 de julio de 1967, la Agencia nacional para el empleo (ANPE). Tan solo subsisten algunas raras excepciones al monopolio público de colocación de la

¹⁰ En 1628, Théophraste Renaudot, autor de un *Traité des pauvres*, crea en la isla de la Cité en París una “oficina de direcciones y encuentro”, considerada como la primera oficina de colocación moderna. Es también el fundador de la *Gazette* en la cual parecen los primeros anuncios, al principio utilizados para reclutar personal de servicio doméstico en las grandes ciudades (Cf. B. Balzani, *Du bureau des pauvres à l'industrie du placement des travailleurs : un héritage controversé pour les associations intermédiaires*, communication aux Journées de sociologie du travail, Aix-en-Provence, 21-23 juin 2001).

¹¹ C. Willmann, *Placement et recrutement*, LexisNexis 2009, Travail Traité Fasc. 17-10, p. 10.

¹² *Idem*.

¹³ *Idem*.

ANPE¹⁴. Este último fue enterrado definitivamente en 2005. La ley consagra entonces la existencia de un mercado de la intermediación (1) y establece un “servicio público de empleo” con una geometría compleja (2).

1.1.1. La consagración de un mercado de la intermediación

El monopolio público de la colocación, instaurado en 1945, fue cuestionado por una resolución de 20 de diciembre de 1986. Con la condición de ser autorizados y celebrar un convenio con la ANPE, se reconoció a otros organismos el derecho a intervenir en el mercado laboral. La resolución de 1986 permitió “pasar de un régimen de monopolio casi exclusivo a un régimen de reparto, controlado por los poderes públicos, entre la ANPE y sus interlocutores”¹⁵. Este cambio normativo puede parecer leve, sin embargo lo cierto es que va servir como base para una importante evolución en relación a la posibilidad de recurrir a operadores externos¹⁶. Esto se produjo, sobre todo, en un momento bastante particular, en el que “se establecía un mercado único en Europa (1985) y en el que una resolución de 31 de diciembre de 1986 relativa a la libertad de los precios generalizaba la libre competencia”¹⁷. Si se debe tener en cuenta este “doble movimiento concomitante”¹⁸ de externalización de algunas prestaciones por parte de la institución pública¹⁹ y de generalización del derecho de la competencia, también se debe observar cómo “en las relaciones entre operadores públicos y subcontratistas”, el derecho de la competencia se impuso lentamente, la ANPE y también los servicios del Estado (direcciones de trabajo y empleo) continuaron durante unos diez años “eligiendo discrecionalmente concesionario o delegado, sin formalismo vinculante”²⁰. Con respecto a la concurrencia entre servicio público e intermediarios privados, cabe situar al TJCE en el origen del predominio de las reglas del mercado sobre el mo-

¹⁴ Se trata de las oficinas de colocación gratuitas creadas antes de la resolución de 1967, en particular, por sindicatos profesionales, “bolsas de trabajo”, sociedades de socorros mutuos y asociaciones de antiguos alumnos, organismos de colocación gratuitos que depende de organismos paritarios, asociaciones de utilidad pública, o antiguos alumnos que hayan celebrado un convenio con la ANPE, autorizadas por el Ministerio de Trabajo y convertidas en “interlocutores” de la ANPE. La Asociación para el empleo de los ejecutivos, ingenieros y técnicos (APEE) será el primer organismo que vuelve en 1969 a este marco.

¹⁵ C. Willmann, *op. cit.*

¹⁶ Cf. en particular, D. Balmay, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes, Rapport au Commissariat au Plan*, 2003.

¹⁷ Y. Rousseau, *Nouvelle gouvernance du marché du travail: institutions, acteurs et services pour l'emploi, Conclusions*, CES-MATISSE, 28 janvier 2008 (http://matisse.univ-paris1.fr/semtemps/25janv_conclu.pdf).

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ En la época de la Agencia Nacional para el Empleo y, por ejemplo, las prestaciones para la reincorporación al mercado de trabajo de mujeres subcontratadas por la asociación « *Retravailler* » creada por Evelyne Sullerot.

²⁰ Y. Rousseau, *op. cit.*

nopolio público²¹. Como es sabido el juez comunitario condenó “no sólo este monopolio sino también las legislaciones que vienen a limitar la competencia en cualquier forma de mediación”²².

Cerca de veinte años más tarde, la ley de 18 de enero de 2005 de “programación para la cohesión social”²³ vino a acabar “de suprimir el monopolio público de colocación establecido por una resolución de 24 de mayo de 1945”²⁴. La ley suprimió la prohibición, sancionada penalmente, de las oficinas privadas de colocación, autorizando la intervención de las agencias privadas del empleo. La ley establece que “la actividad de colocación consiste en proporcionar, con carácter habitual, servicios destinados a acercar ofertas y demandas de empleo, sin que la persona física o jurídica que garantice esta actividad se convierta en parte de las relaciones laborales que se deriven de la misma”. Esta definición legal, muy liberal, quiere distinguir la colocación de la negociación o de la actividad de trabajo temporal puesto que la persona que lleva a cabo esa labor de colocación no forma parte de la relación laboral. No obstante, si lo que se debe distinguir son las actividades, esto no prohíbe que una empresa de trabajo temporal intervenga como una agencia privada de colocación. La ley precisa simplemente que “toda persona física o jurídica de derecho privado cuya actividad principal consiste en prestar servicios de colocación debe hacer una declaración previa a la autoridad administrativa”²⁵.

No obstante, permanecen dos restricciones o condiciones. En primer lugar, “ningún servicio de colocación puede ser negado a una persona en busca de un empleo o a un empleador por uno de los motivos”²⁶ enumerados hoy por el Código del trabajo, es decir, por razón de su origen, su sexo, sus costumbres, su orientación sexual, su edad, de su situación familiar, o su embarazo, de sus características genéticas, su pertenencia o no, verdadera o supuesta, a una etnia, una nación o una raza, de sus opiniones políticas, de sus actividades sindicales o mutualistas, de sus convicciones religiosas, su apariencia física, su apellido, o debido a su estado de salud o a su discapacidad²⁷. Del mismo modo, “ninguna oferta de empleo puede hacer referencia a alguna de estas características”²⁸.

²¹ Cf. STJCE de 23 abril de 1991, Höfner, *op. cit.*; STJCE de 11 de diciembre de 1997, asunto C 55/96 Job Center, Rec. TJCE 1997; M. Nicoletta, Le monopole des bureaux publics de placement de main-d'œuvre est abusif s'il n'est pas en mesure de satisfaire la demande de marché du travail: Gaz. Pal. 1998, 2, somm. p. 306).

²² Y. Rousseau, *op. cit.*

²³ Ley n° 2005-32 de 18 enero 2005.

²⁴ Cf. not. M. Véricel, Restructuration du marché du travail et ouverture à la concurrence du service public de l'emploi, Dr. ouvr. 2008 p. 209.

²⁵ Cf. art. 4 de la ley de programación para la cohesión social de 18 de enero de 2005.

²⁶ Art. L. 5321-2 del Código del trabajo.

²⁷ Art. L. 1132-1 del Código del trabajo.

²⁸ Art. L. 5321-2 del Código del trabajo.

Por otra parte, “no puede exigirse ninguna remuneración, directa o indirecta, a las personas que busquen un empleo como contrapartida de la prestación de servicios de colocación (...)”²⁹, con las salvedades de las disposiciones específicas establecidas para algunas profesiones; en efecto, la colocación a título oneroso se autorizaba y permanece para intermediarios como los agentes de artistas del espectáculo³⁰, los titulares de una licencia de agencia de modelos³¹ o de una licencia de agente deportivo³².

1.1.2. El establecimiento legal de un “servicio público de empleo”

El concepto de “servicio público de empleo” (SPE) apareció por primera vez, en un contexto de desempleo masivo creciente, en una circular administrativa de 1984³³, es decir, sin base legal o reglamentaria. Esta definición por vía de circular, completada por una resolución en 1986³⁴, ya propone un “SPE” muy fragmentado entre los servicios descentralizados del Ministerio de Empleo, encargados de la aplicación de las políticas de empleo y la gestión de la mayoría de las ayudas públicas a la colocación, la ANPE se ocupa de la colocación de los solicitantes de empleo, la UNEDIC (Unión nacional para el empleo en la industria y el comercio) y la red ASSEDIC (Asociaciones para el empleo de la industria y el comercio) garantizan las prestaciones económicas por desempleo y se encargan de la inscripción de los solicitantes de empleo, y la AFPA (Asociación nacional para la formación profesional de adultos) actúa como el principal instrumento de la política de formación profesional para adultos. Además, la composición de este “SPE” aparece singularmente incompleta puesto que numerosos organismos no citados también colaboran con este servicio, en particular, en la misión de colocación. De hecho, a principios de los años 90, “la legislación francesa relativa a la intervención en el mercado laboral aparecía como un laberinto impenetrable para los usuarios, e incluso para los responsables de los propios servicios. La diversidad de los organismos, la superposición de los instrumentos, la fragmentación de las financiaciones, la complejidad de los procedimientos, desafiaban la racionalidad”³⁵.

²⁹ Art. L. 5321-3 del Código del trabajo.

³⁰ Art. L. 7121-9 y L. 7121-10 del Código del trabajo.

³¹ Art. L. 7123-11 del Código del trabajo.

³² Art. L. 222-6 del Código del deporte.

³³ Circular ministerial de 7 de marzo de 1984 relativa a la puesta en marcha del servicio público de empleo, BO TR 84/32.

³⁴ La resolución de 20 de diciembre de 1986 completó la configuración del SPE añadiendo otros participantes, en particular las “células de reclasificación en el marco de un plan de protección del empleo”, o también las “asociaciones intermediarias” (Cf. en particular B. Brunhes, *Un service public de l’emploi pour les années 1990, Rapport au Commissaire au Plan 1989*).

³⁵ Ph. Auvergnon, P. Martin, *The reform of the Public Employment Service in France: Modernisation and New Governance Issues*, *Bulletin of Comparative Labour Relations*, Kluwer, 2009, n° 71, p. 147.

Las críticas formuladas contra el “balcanización” del SPE llevaron a los poderes públicos a instaurar mecanismos de concertación. Pero, las rigideces institucionales y culturales entre los distintos socios de esta fórmula (en particular, la ANPE y los centros locales destinados a la inserción social y profesional de los jóvenes denominados “missions locales”) perjudicaron mucho su colaboración y probablemente la calidad del servicio prestado. Así, de 1984 a 2004 coexistieron un “servicio público de colocación”, organizado legalmente por el Código del trabajo, y un “servicio público de empleo”, que no tenía otro fundamento que la circular de 1984, y “sin duda era más real para la Administración que para el público”³⁶.

La ley de 18 de enero de 2005 persiguió “más lejos y más radicalmente la lógica de apertura del mercado laboral a todos los participantes del mercado de trabajo, abandonando el concepto de “servicio público de la colocación” en favor del más amplio y más vago, de “servicio público de empleo”³⁷. La consagración legal de este concepto no se inscribe en una dinámica de aproximación “sino, por el contrario, de fragmentación puesto que se incorporan nuevos participantes (agencias privadas de empleo, empresas de trabajo temporal) al círculo de los agentes del servicio público de empleo”³⁸. De hecho, la ley de 2005 dibuja un “SPE” en tres círculos que corresponden a tres grandes categorías de participantes. El primer círculo integra a los que “garantizan” el servicio público de empleo (Servicios del Estado, la ANPE después « Pôle emploi », prestaciones por desempleo y AFPA)³⁹; la ley previó que este círculo debería ser organizado por un convenio tripartito celebrado entre el Estado, la ANPE y la UNEDIC, por su parte la AFPA sería llamada a firmar un Anexo. En la práctica, efectivamente se firmó un convenio tripartito a nivel nacional⁴⁰, con dificultades y bajo algunas condiciones, en particular, de reafirmación de la

³⁶ Y. Rousseau, *Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi*, Dr. soc. 2005, p. 460.

³⁷ C. Willmann, *Placement et recrutement*, LexisNexis 2009, *Travail Traité* Fasc. 17-10, p. 8 ; voir en particulier : Y. Rousseau, *op. cit.*, p. 456 et s. ¿Cabe preguntarse, recordando a Léon Duguit en relación con la noción de «servicio público», sobre el hecho de saber si se hace una referencia correcta a este último cuando se menciona el «servicio público de empleo» ? ¿Se trata de una terminología superada pero políticamente útil? ¿Este concepto corresponde lo mejor posible a la idea europea de servicios de interés general?.

³⁸ C. Willmann, *op. cit.*, p. 18.

³⁹ Art. L. 5311-2 del Código del trabajo.

⁴⁰ Convenio Estado-ANPE-UNEDIC de 5 de mayo de 2006 relativo a la coordinación de las acciones del servicio público, LS. de 6 jun 2006, n° 8699, D4, 426. Si la ley de 18 de enero de 2005 proporcionó la base para el establecimiento de convenios de colaboración entre los agentes del SPE a nivel nacional, regional o local, numerosos convenios ya se habían concluido y ponían de manifiesto la voluntad de trabajar juntos o por lo menos del establecimiento formal de tal voluntad (Cf. en particular, Convenio ANPE/Unédic de 23 de julio de 1983 denominado convenio Gide, etc).

autonomía de los agentes sociales. El segundo círculo es el de las Administraciones territoriales y sus agrupaciones que “contribuyen” al servicio público de empleo⁴¹, mientras que el tercero reúne a “los organismos públicos o privados cuyo objeto consiste en la prestación de servicios relativos a la colocación, a la inserción, a la formación y a la orientación de los demandantes de empleo”, los organismos especializados en la inserción profesional de las personas discapacitadas, los organismos vinculados al Estado por un convenio relativo “a la inserción por la actividad económica de personas con dificultades sociales y profesionales particulares” (empresas y asociaciones de inserción), y las empresas de trabajo de temporal⁴². La ley de 2005 no dice nada de las condiciones de “contribución” o “participación” en “el servicio público de empleo”. Se puede observar que “contribución y participación en un servicio público son conceptos que parecen no corresponder a ninguna definición jurídica que distinga uno del otro o de la de asociación”⁴³. Pragmáticamente, se puede considerar que “estos participantes, en particular, los operadores privados, no tienen una misión de servicio público, pero la totalidad o parte de sus actividades entra en el campo definido como el del SPE: esta es la razón por la que participan en este (sometiéndose a sus normas de no discriminación y gratuidad para los solicitantes de empleo)”⁴⁴.

Esta configuración legal del “servicio público de empleo”, efectuada en 2005, no fue cuestionada por la ley de 13 de febrero de 2008 relativa a la organización del servicio público de empleo; esta unió en un mismo conjunto las instituciones del primer círculo del SPE principalmente encargadas de la colocación (ANPE) y los subsidios por desempleo (Red ASSEDIC). Esta “fusión” a la que el legislador de 2005 no se había atrevido, correspondía a un compromiso del candidato elegido para la Presidencia de la República en 2007.

1.2. Organización: las dificultades específicas

Las reformas relativas a la intermediación en el mercado laboral han dado lugar a ciertas dificultades. Resultado de ellas fue la opción en 2008 por una fusión brutal en “Pôle Emploi” de la ANPE, establecimiento encargado de la

⁴¹ Art. L. 5311-3 del Código del trabajo. Aunque el empleo sea una responsabilidad Estado, desde hace tiempo se invita a las Administraciones territoriales a contribuir a su desarrollo y a la lucha contra el desempleo. Según la ley de 18 de enero de 2005, estas Administraciones y sus agrupaciones “contribuyen” al servicio público de empleo. Las formas según las cuales los departamentos (inserción) y los municipios (colocación) deben concluir un convenio con el Estado y, si fuese necesario, con la ANPE, ya estaban previstas por la resolución de 1986, y siguen estando en vigor. Ninguna lo está para las regiones.

⁴² Art. L. 5311-4 del Código del trabajo.

⁴³ Y. Rousseau, *op. cit.*, p. 461.

⁴⁴ C. Willmann, *op. cit.*, p. 15.

colocación, y de la red ASSEDIC, asociaciones privadas administradas por los interlocutores sociales que garantizaban el subsidio. El hecho de que esta fusión se haya producido en un momento en el que se agravó la situación del empleo (crisis de 2008) no arregló las cosas (1). De manera mucho menos coyuntural, las dificultades específicas se deben a las incertidumbres relativas al control territorial de la cuestión del empleo (2).

1.2.1. La elección y las incidencias de una fusión institucional en tiempos de crisis

La ley de 13 de febrero de 2008 eligió como estatuto jurídico del nuevo operador, posteriormente denominado “Pôle Emploi”⁴⁵, el de una institución nacional pública dotada de personalidad jurídica y autonomía financiera⁴⁶. Como ya se ha señalado, las misiones anteriormente atribuidas a la ANPE y la ASSEDIC se encomendaron a la nueva institución, la UNEDIC sólo conservó la carga de la gestión de las prestaciones por desempleo.

Además de posibles acciones confiadas por el Estado, las Administraciones territoriales y la institución gestora de las prestaciones por desempleo (UNEDIC)⁴⁷, la ley atribuye a “Pôle Emploi” cinco misiones: estudiar el mercado laboral, acoger y acompañar a los solicitantes de empleo, registrar a los solicitantes de empleo, abonar los subsidios de desempleo (UNEDIC) y de solidaridad (Estado), recoger y difundir los datos relativos al mercado laboral⁴⁸. La primera de sus misiones contempla expresamente la intermediación puesto que se trata “de estudiar el mercado laboral, desarrollar un peritaje sobre la evolución de los empleos y cualificaciones, proceder a la recogida de las ofertas de empleo, ayudar y aconsejar a las empresas en su contratación, garantizar la relación entre las ofertas y las demandas de empleo y participar activamente en la lucha contra las discriminaciones en la contratación y por la igualdad profesional”⁴⁹.

La institución, según la ley, es “administrada por un consejo de administración y dirigida por un director general”⁵⁰. Si de la composición de su consejo de administración parece extraerse una gobernanza tripartita⁵¹, lo cierto es

⁴⁵ La creación del nuevo logo de la institución habría costado 135.000 euros en el marco de una licitación atribuida a la sociedad Nomen. En cuanto al “coste” de la fusión podría ascender en 5 años a 500 millones de euros (Cf. J.P. Alduy, Rapport d’information fait au nom de la mission commune d’information relative à Pôle emploi, Rapport du Sénat, 2011, n° 713, p. 47).

⁴⁶ Art. L. 5312-1 del Código del trabajo.

⁴⁷ Art. L. 5312-1, 6° del Código del trabajo.

⁴⁸ Art. L. 5312-1, 1° à 5°.

⁴⁹ Art. L. 5312-1, 1°.

⁵⁰ Art. L. 5312-2

⁵¹ Art. 5312-4 del Código del trabajo. El consejo de administración está compuesto por 18 miembros (representantes del Estado (5), de los empresarios (5), de los sindicatos (5), de las Administraciones territoriales (1) a los que se añaden los designados por el ministro de trabajo (2)).

que “el elemento fuerte” es el director general, nombrado por decreto, previo dictamen del consejo de administración. “Ejerce la dirección de la institución en el marco de las orientaciones definidas por el consejo de administración; prepara las deliberaciones de este consejo y garantiza su ejecución”⁵². Ciertamente, el consejo de administración “puede, por mayoría de dos tercios de sus miembros, solicitar su revocación”⁵³, pero los dos tercios no podrán ser reunidos sin la voluntad del Estado...⁵⁴ Por su parte, el consejo de administración regula por sus deliberaciones los asuntos relativos al objeto de la institución. Las decisiones que conciernen “al presupuesto y a los préstamos así como a los importes máximos de los créditos pendientes de tesorería se adoptarán por mayoría de dos tercios de los miembros presentes”⁵⁵.

El presupuesto de “Pôle Emploi” comprende cuatro secciones “no fungibles”⁵⁶: las dos primeras se refieren a las prestaciones y subsidios en las situaciones de desempleo: “Seguro de desempleo” (prestaciones y cotizaciones sociales correspondientes a estas prestaciones), “Solidaridad” (subsidios y ayudas concedidas por cuenta del Estado); las dos secciones restantes conciernen directamente a la actividad de intermediación a través de los medios “de Intervención” (gastos que contribuyen a la colocación, a la orientación, a la inserción profesional, a la formación y al acompañamiento de los demandantes de empleo) y al “Funcionamiento e inversión” (gastos de personal y funcionamiento,...). Se prevé que “la financiación de estas dos últimas secciones esté garantizada por una contribución del Estado y una contribución del organismo gestor del régimen de seguro de desempleo (...) así como, cuando proceda, por las subvenciones de las Administraciones territoriales y otros organismos públicos y los productos recibidos como prestaciones por los servicios realizados, todos los ingresos autorizados por las leyes y reglamentos vigentes, los productos financieros y los productos excepcionales”⁵⁷. La ley indica de manera más o menos tranquilizadora que “la contribución del Estado y la contribución del organismo gestor de las prestaciones por desempleo se fijan en un nivel compatible con la continuación de las actividades de la institución, habida cuenta de la evolución del mercado laboral”⁵⁸.

In fine, cabe destacar que un “convenio plurianual concluido entre el Estado, el organismo gestor de las prestaciones por desempleo (...) y la institución pública mencionada (...), define los objetivos asignados a “Pôle Emploi” res-

⁵² Art. L. 5312-4 del Código del trabajo.

⁵³ Article L. 5312-6.

⁵⁴ De los 18 miembros del Consejo de administración 5 representan al Estado y 2 son designados por el ministro de trabajo ...

⁵⁵ Art. L. 5312-5 del Código del trabajo.

⁵⁶ Art. L. 5312-7.

⁵⁷ *Idem*.

⁵⁸ *Idem*.

pecto “a la situación del empleo y habida cuenta de los medios provisionales que le son asignados por el organismo gestor de las prestaciones por desempleo y el Estado”. En particular, el convenio debe precisar: las personas que deben beneficiarse prioritariamente de las intervenciones de “Pôle Emploi”, los objetivos de mejora de los servicios prestados a los demandantes de empleo y a las empresas, en concreto el número de solicitantes de empleo que, por término medio, son objeto de seguimiento por un asesor, la evolución de la organización territorial de la institución, las condiciones de recursos para los organismos privados que ejercen una actividad de colocación, las condiciones en las cuales las acciones de la institución se evalúan a partir de indicadores de resultado⁵⁹.

Un informe del Senado relativo a “Pôle Emploi” concluyó recientemente que, en principio, estaba bien fundada la decisión de fusionar la ANPE y la ASSEDIC; destaca a este respecto la simplificación de las gestiones para los usuarios⁶⁰, la supresión de redundancias administrativas, el desarrollo interno de nuevas prestaciones⁶¹ y un tratamiento más igualitario singularmente entre solicitantes de empleo que se benefician o no de un subsidio por desempleo⁶². No obstante, el informe hace hincapié en el hecho de que la fusión se desarrolló en un corto plazo de tiempo, que no fue facilitada por un contexto de fuerte subida del desempleo⁶³ y, sobre todo, que se cometieron algunos errores. Si esta “fusión” debía traducirse casi de forma mecánica en una mayor eficacia de la intermediación, más de tres años después lo que se constata es una calidad de acompañamiento de los demandantes de empleo deteriorada⁶⁴.

El convenio plurianual firmado entre el Estado, UNEDIC y “Pôle emploi”, el 2 de abril de 2009 fijaba como objetivo para 2011 una proporción de 60 demandantes de empleo asistidos por un asesor, dando prioridad al seguimiento de los colectivos más alejados del empleo. Sería como mínimo un promedio de 100 a 110⁶⁵. Si el propio convenio llegó a establecer en su Anexo hasta treinta y tres “indicadores de resultado”, al menos el contexto de crisis y la fusión efectuada de forma abrupta en un momento de empeoramiento de la situación

⁵⁹ Art. L. 5312-3 del Código del trabajo.

⁶⁰ Los demandantes de empleo ya no tienen que dirigirse a lugares diferentes dependiendo de que su solicitud se refiera a su subsidio o a su búsqueda de empleo. Disponen de un único número de acceso a los servicios telefónicos, el 3949, los empresarios por su parte el 3995. Existe un único sitio (pole-emploi.fr).

⁶¹ Por ejemplo, la transferencia de los psicólogos del trabajo de AFPA ha permitido a “Pôle emploi” desarrollar una nueva prestación de orientación profesional especializada (Pops).

⁶² Antes de la fusión, la ANPE y la ASSEDIC disponían de sus propios dispositivos de ayuda a la contratación y a la vuelta al empleo. La ASSEDIC reservaba sus ayudas a los demandantes de empleo con derecho a subsidio, lo que representaba alrededor de un desempleado sobre dos.

⁶³ Cf. Crisis financiera de 2008 y agravación de la crisis del empleo.

⁶⁴ J.-P. Alduy, Rapport d’information fait au nom de la Mission commune d’information relative à Pôle emploi, Rapport du Sénat 2010-2011, n° 713, tomo 1, 5 julio 2011.

⁶⁵ J.-P. Alduy, *op. cit.*, p. 9.

del empleo, llevaron a garantizar ante todo las prestaciones por desempleo antes que cualquier mejora en cuanto al apoyo de los demandantes de empleo.

Los problemas suscitados por la integración en la misma institución, de “equipos mixtos” de 30.000 colaboradores de la ANPE y de 15.000 asalariados de la ASSEDIC, parece que en la actualidad se han solucionado en parte⁶⁶. No obstante, no se puede silenciar el coste humano y financiero de la operación⁶⁷. La idea que había presidido la fusión de la instauración de un “único oficio” no terminó de tener efectos negativos. Después de un período de formación, el conjunto de los agentes debía, ser capaz de ejercer indiferentemente su trabajo tanto en materia de subsidios como de colocación. Esta polivalencia habría aportado a “Pôle emploi” una formidable flexibilidad en la gestión de su personal y habría permitido poner frente a cada solicitante de empleo un asesor capaz de responder a todas las cuestiones⁶⁸. Pero la fusión, además de un coste financiero, históricamente muy subestimado⁶⁹, tuvo y sigue teniendo un importante “coste humano” vinculado al malestar y al estrés que implicó para el personal. Se constató un importante, y a veces dramático (suicidios), incremento de los riesgos psicosociales⁷⁰. *In fine*, cabe destacar que las condiciones en las cuales se operó la fusión, por el momento, no han permitido verdaderamente a “Pôle emploi”, a pesar de sus estructuras regionales⁷¹, mejorar su sujeción territorial⁷².

⁶⁶ En el transcurso del primer semestre de 2011 se desplegó por fin un sistema informático denominado Neptuno.

⁶⁷ Además de la existencia de dos direcciones generales y de dos “redes”, antes de la fusión el personal de la ASSEDIC estaba compuesto de asalariados de derecho privado mientras que el personal de la ANPE estaba formado por agentes de derecho público sometidos a un estatuto reglamentario establecido por el decreto n° 1370 de 31 de diciembre de 2003. Las dos categorías de agentes han sido transferidas de pleno derecho a Pôle emploi. A partir de la entrada en vigor el 1 de enero de 2010 del “convenio colectivo nacional de los agentes de derecho privado de Pôle emploi”, los agentes de la ANPE tuvieron un plazo de 2 años para conservar su estatuto u optar por el convenio colectivo (en julio de 2011 el 60% había optado por este último y... se habían beneficiado de una subida salarial de alrededor de un 20 %).

⁶⁸ J.-P. Alduy, *op. cit.*, p. 44.

⁶⁹ J.-P. Alduy, *op. cit.*, p. 46.

⁷⁰ J.-P. Alduy, *op. cit.*, p. 48 à 54.

⁷¹ El art. L. 5312-10 del Código del trabajo precisa: “En el seno de cada dirección regional, un organismo paritario, compuesto por representantes de los empresarios y de los trabajadores designados por las organizaciones empresariales y sindicales representativas a nivel nacional e interprofesional, vigila la aplicación del acuerdo relativo al seguro de desempleo previsto en el artículo L. 5422-20 y es consultado con respecto a la programación de las intervenciones a nivel territorial”.

⁷² Si la fusión en un periodo corto de tiempo y en una situación de crisis agravada del empleo ciertamente ha inducido a una “excesiva centralización”, se debe subrayar que la aplicación en cada región del convenio tripartito Estado-UNEDIC-Pôle emploi debe permitir una “impregnación regional”, incluso en términos más de autonomía, también la financiera, de las direcciones regionales y de las agencias de Pôle emploi (Cf. R.-M. van Lerberghe, Rapport sur la territorialisation de Pôle emploi, 2010)

1.2.2. Las incertidumbres del control territorial de la cuestión del empleo

En tiempos de discursos recurrentes sobre la globalización, sobre la flexibilidad - ¡segura o no! -, la movilidad profesional y geográfica,... puede parecer paradójico en materia de intermediación, sobre todo proponerse hablar de proximidad, realidades locales, agentes y redes locales. Realmente, la “territorialización” de la intermediación está justificada por la constatación de una baja propensión a la movilidad geográfica que, en hipótesis, sólo sería una respuesta para demandantes de empleo singularmente cualificados. La eficacia residiría pues en abordar en la proximidad las cuestiones de empleo. Esta tiene la ventaja de basarse no sólo en el conocimiento de las realidades socioeconómicas sino también en el ejercicio de responsabilidades locales; así, cuanto más se aplicasen las políticas y medidas de empleo que tienen en cuenta las particularidades de las situaciones locales de empleo, más eficaces resultarían.

En Francia, país sin embargo conocido por su “jacobinismo”, el problema viene hoy más bien de la existencia de una pluralidad de niveles territoriales de competencias y decisiones; se hace aquí referencia a las distintas categorías de Administraciones territoriales⁷³ y también a diferentes niveles de iniciativa y cooperación, como las “cuencas de empleo”, los “países”,... A esto se añade, como se indicó, un “Servicio público de empleo” al cual “contribuyen”, en adelante, las “Administraciones locales y sus agrupaciones” y en el que “participan” todos los organismos públicos y privados que intervienen en materia de inserción profesional. Esta oficialización refuerza “el peso de estos diferentes organismos”⁷⁴. Pero inmediatamente se ha planteado la hipótesis de que “la multiplicación de los miembros del servicio público a nivel departamental y sobre todo local conlleva el riesgo de dificultar más aún la coordinación de sus acciones”⁷⁵. Efectivamente la confrontación del “servicio público de empleo” con las especificidades de la organización territorial y de la distribución de competencias, implica hoy un verdadero problema de animación y coordinación de la intermediación del SPE a nivel local (a). Por otra parte, al margen de que quepa felicitarse o no por ello, las Administraciones territoriales hoy son socios inevitables en materia de intermediación (b), como, por otro lado, los agentes locales “de la inserción por la actividad económica” (c).

⁷³ En 2011 Francia cuenta con 27 regiones, entre las que están 5 de Ultramar y 101 departamentos, de estos 5 de Ultramar y 36.682 municipios. El nivel regional y departamental corresponde a la vez a una Administración territorial específica y a una circunscripción administrativa de descentralización de los servicios del Estado. En cuanto a los municipios, se observa que su número es claramente más elevado que en la inmensa mayoría de los países europeos en los que existe una división territorial similar. También existen diversas formas de cooperación entre los municipios, así, sindicatos de municipio, comunidades de municipios...

⁷⁴ M. Véricel, *La réorganisation du service public de l'emploi*, La Semaine Juridique Ed. G., 2005, 1115.

⁷⁵ *Idem*.

a) La coordinación de la intermediación del SPE a nivel local

En este caso deben plantearse dos cuestiones: por una parte, la razón de ser de las denominadas “Maisons de l’emploi” (Casas del Empleo); y, por otra, el control del Servicio público de empleo local (SPEL). Es aquí donde la deficiencia (actual) de “territorialización” de “Pôle emploi” seguramente se hace sentir más.

Las “Maisons de l’emploi” fueron promovidas por la ley de 18 de enero de 2005⁷⁶. Se trataba de instaurar a nivel local una especie de “ventanilla única” para el conjunto de los servicios que se le proporcionan al desempleado. Sobre la base del éxito de la experiencia obtenida en una ciudad de la que había sido alcalde⁷⁷ el Ministro del empleo de la época, se proponía sobre todo responder a la fragmentación institucional y geográfica de las prestaciones de la ANPE y la ASSEDIC, puesto que políticamente no se había atrevido “a fusionar” las dos redes. Dado que se hizo esto tres años más tarde, las misiones de las “Maisons de l’emploi” se revisaron con la finalidad de no duplicarlas teniendo en cuenta las de “Pôle emploi”. En la actualidad, estas “Maisons” cooperan “en la coordinación de las políticas públicas y en la colaboración local de los agentes públicos y privados que actúan en favor del empleo, la formación, la inserción y el desarrollo económico”, ejercen una “misión de estudio de la situación del empleo y de anticipación de los cambios económicos”, contribuyen “a la coordinación de las acciones del servicio público de empleo” y participan de forma complementaria con “Pôle emploi”, las redes especializadas y los agentes locales en cumplimiento de las competencias de las regiones y los departamentos en la recepción, la información, la orientación y el acompañamiento de las personas que buscan una formación o un empleo, así como en el “mantenimiento y desarrollo de la actividad y el empleo, y en la creación y continuación de una empresa”⁷⁸. Realmente, quienes hayan sido elegidos a nivel local y hayan deseado tener “su” “Maison de l’emploi”, políticamente no pueden asumir su supresión; hoy estas estructuras, generalmente, tan sólo parecen aportar un poco de complejidad. Su muerte dulce o su colocación en situación de coma profundo parecen adelantarse a través de la reducción de sus financiaciones, singularmente por la vía del Estado, y ello a pesar de la resistencia de los políticos locales.

No son las “Maisons de l’emploi” las que coordinan y menos aún las que controlan el Servicio público de empleo local (SPEL). ¿Quién se encarga entonces?, ¿hay un control en el SPEL? Parece que el Estado tenga aquí ciertas veleidades⁷⁹. Una circular de 2011 invita a los servicios del Estado a organizar

⁷⁶ Cf. En particular, el art. 49 de la ley de 18 de enero de 2005 de programación de la cohesión social.

⁷⁷ La ciudad: Valenciennes; el ministro: Jean-Louis Borloo.

⁷⁸ Art. L. 5313-1 del Código del trabajo.

⁷⁹ ¿Detrás de estas “veleidades” no hay simplemente más que una manifestación de defensa de la corporación de los prefectos y sobre todo de los “subprefectos” a quienes habría que ocupar para perpetuar?

cada mes una reunión del SPEL en la cual deben obligatoriamente participar un responsable de la Direccte⁸⁰, un responsable de “Pôle emploi” y los responsables de las misiones locales de la cuenca de empleo en cuestión. Además, “corresponde a cada subprefecto ampliar el SPEL a todos los socios útiles asociando, con carácter facultativo: las Maisons de l’emploi, Cap emploi (red nacional red nacional de organismos de colocación especializados al servicio de las personas discapacitadas y de los empresarios para la adecuación, empleo, competencias y discapacidad), los cargos electos locales, las empresas, la red consular, los interlocutores sociales locales (...), la red de contables...”⁸¹. Como se ha indicado “esta implicación del Estado en el funcionamiento del SPEL es legítima y útil”, no obstante “los prefectos y los subprefectos, habida cuenta de los medios de los que disponen y de sus cambios frecuentes de asignación, (...), difícilmente pueden prever la coordinación del funcionamiento diario del SPEL”. Efectivamente se puede temer “que la coordinación que llevan a cabo sea más formal que realmente operativa”⁸². En la práctica, “Pôle emploi” se asimila cada vez más al SPE, no se entiende cómo este operador central dotado de medios bastante superiores a los de otros componentes, incluidos los servicios especializados del Estado, no garantiza esta tarea de coordinación⁸³.

b) La asociación inevitable de las Administraciones territoriales

Al margen de los problemas que se plantean en relación con las “Maisons de l’emploi”, hay que tener en cuenta que la acción intermediadora de algunos alcaldes a veces se puede prestar a debate⁸⁴. Aún así, hay que considerar el hecho de que el alcalde de un municipio está “en primera línea” frente a sus administrados en lo que se refiere a las cuestiones de empleo y “no podría dar la impresión de pasividad ante el incremento del desempleo en su municipio o al impacto social del cierre de una empresa”⁸⁵. La ley vino a oficializar su posible papel en la intermediación previendo, en particular, que “en los municipios donde no existe agencia de “Pôle emploi”, ni una oficina de un organismo que haya celebrado un convenio con “Pôle emploi”, los alcaldes están encargados de recibir e inscribir las declaraciones de los solicitantes de empleo

⁸⁰ Dirección regional de las empresas, de la competencia, del consumo, del trabajo y del empleo (<http://direccte.gouv.fr>).

⁸¹ Instrucción DGEFP n° 2011-09 de 3 de marzo de 2011 relativa a la movilización para el empleo al nivel infra-departamental.

⁸² J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 170.

⁸³ El informe sobre la territorialización de Pôle emploi (R.-M. Van Lerberghe, *op. cit.*) señala que Pôle emploi quizás sea el agente clave de la colaboración local o, para los proyectos más alejados de su actividad principal, simple «contribuidor».

⁸⁴ Así cuando se prestan por exceso a las exigencias de las empresas negociando su implantación local, o también velan por el empleo de familiares en los servicios de su municipio, etc.

⁸⁵ J. Marimbert, *Rapport sur le rapprochement des services de l’emploi, Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité*, 2004, p. 144.

y transmitir las a estos organismos⁸⁶. Del mismo modo, los municipios pueden recibir ofertas de empleo y realizar operaciones de colocación en favor de sus administrados cuando busquen un empleo, después de haber celebrado a tal efecto un convenio con el Estado y “Pôle emploi”⁸⁷. En términos más generales “los municipios y sus agrupaciones tienen responsabilidades en materia de desarrollo económico y, gracias a sus competencias en materia de urbanismo, están informados de todos los proyectos de implantación de empresas en su territorio. Por tanto, tienen una información esencial para favorecer posibles colocaciones. Pueden pues contribuir provechosamente al análisis de las necesidades y a la elaboración de los diagnósticos locales”⁸⁸.

Un colaborador del primer círculo del SPE, y singularmente de “Pôle emploi”, parece también adecuado a nivel departamental. El Consejo general del departamento es competente en materia de atribución y de seguimiento de los titulares de la Renta de Solidaridad Activa (RSA)⁸⁹, dispositivo que sustituye a la Renta mínima de Inserción (RMI). A pesar de que han existido experiencias, desgraciadamente hoy no parece que hayan tenido una continuidad en materia de acompañamiento reforzado, a la vez social y profesional, de los beneficiarios de este dispositivo que resultan bastante a menudo muy “alejados” del mercado laboral⁹⁰.

Por último, cabe destacar la importancia de la coordinación con los “Consejos regionales” precisamente en el ámbito de la formación, materia que ahora es de competencia regional. Actualmente “entre un 80 % y un 85 % de la formación de los solicitantes de empleo se financia por las regiones y un 15 % por Pôle emploi”. No se puede sino desear una complementariedad de las políticas de formación. En parte este es el caso, el operador público financia más bien la formación de adaptación al puesto de trabajo, y los Consejos regionales la formación profesional. En algunas regiones existen “plataformas de colaboración en la formación” que permiten la coordinación diaria entre los servicios de “Pôle emploi” y los del Consejo Regional (Región Norte), a veces, ambas instituciones han celebrado un convenio en materia de formación (región Aquitania) o en la práctica han creado una agrupación de adquisición de formación (Regiones de Borgoña y Ródano-Alpes). No es menos cierto que las relaciones parecen aún hoy poner de manifiesto más la iniciativa específica que la coordinación sistemática⁹¹. ¿Es por lo que las Regiones, competentes en materia de formación, reivindican cada vez más claramente la animación de la “red de los agentes de la formación (...) y del acompañamiento hacia el

⁸⁶ Art. L. 5322-1 del Código del trabajo.

⁸⁷ Art. L. 5322-2 del Código del trabajo.

⁸⁸ J. Alduy, *op. cit.*, p. 172.

⁸⁹ Más información: www.rsa.gouv.fr.

⁹⁰ J. Alduy, *op. cit.*, p. 172.

⁹¹ J. Alduy, *op. cit.*, p. 175.

empleo” así como “la responsabilidad y el control de los servicios públicos de recepción y acompañamiento de las personas en la búsqueda de un empleo como empresarios que prevén contrataciones”⁹².

c) El interés de la colaboración con los agente locales de inserción

El nivel local es ciertamente aquel donde se puede trabajar para acercar al mercado laboral a los colectivos más frágiles. A este respecto, “Pôle emploi” tiene interés en desarrollar colaboraciones con los agentes de inserción. Esto puede pasar, en particular, por una implicación en el funcionamiento de los “Planes locales para la inserción y el empleo” (PLIE)⁹³ creados a iniciativa de un municipio o de una agrupación de municipios; estos últimos movilizan al conjunto de los agentes de inserción social y profesional a nivel local con el fin de favorecer el acceso o la vuelta al empleo de las personas con mayores dificultades⁹⁴.

Del mismo modo, una acción de coordinación particular se lleva a cabo, a veces y de manera muy desigual⁹⁵, por “Pôle emploi” con los agentes “de la inserción por la actividad económica”. Esta última tiene por objeto “permitir a personas en situación de desempleo, con dificultades sociales y profesionales particulares, beneficiarse de contratos de trabajo con el fin de facilitar su inserción profesional. Pone en práctica modalidades específicas de acogida y acompañamiento”⁹⁶. Los agentes de este segmento de la intermediación tienen pues vocación de acompañar hacia el empleo a unas personas que están muy alejadas del mismo, siendo - normalmente de manera transitoria - su empresario⁹⁷. Para ello, cuando adopten la forma de empresa de inserción, de empresa de trabajo temporal de inserción, talleres y obras de inserción o asociaciones intermediarias, podrán celebrar convenios con el Estado⁹⁸. En el marco particular de estos últimos, está permitido poner, con carácter oneroso, a la

⁹² Cf. ARF, Des Régions plus fortes pour une France plus efficace, Dossier de l'Association des Régions de France, 2011 (<http://www.arf.asso.fr/2011/04/des-regions-plus-fortes-pour-une-france-plus-efficace-2.html>).

⁹³ Hoy se contarían 188 « PLIE ». Este antiguo dispositivo ha sido confirmado por la ley n° 98-657 de 29 de julio de 1998 de orientación en relación a la lucha contra las exclusiones. Los PLIE tienen estatutos jurídicos variados: asociaciones, agrupación de interés público, establecimiento intermunicipal,...

⁹⁴ Entre 2000 y 2006 los PLIE habrían guiado a 303.968 personas con una “tasa de salida positiva media del 45 % del empleo sostenible (CI (contrato indefinido) o CDD (contrato de duración determinada) de más de 6 meses) o una formación profesional” (Cf. Informe del Senado 2011, p. 177)

⁹⁵ Se puede esperar una mejora de esta colaboración después de la firma en 2011 de un “acuerdo marco” entre el Estado, Pôle emploi y las redes de inserción por la actividad económica (Cf. J. Alduy, *op. cit.*, p. 177).

⁹⁶ Art. L. 5132-1 del Código del trabajo.

⁹⁷ Cf. en particular S. Molla, Structures d'insertion par l'activité économique : CDD d'insertion et autres dispositions, JCP S 2009, p. 1076.

⁹⁸ Cf. art. L. 5132-4 del Código del trabajo. El convenio prevé en particular el importe de la ayuda del Estado respecto al número, tipo de apoyo y seguimiento de las personas contratadas de forma temporal, a menudo en el marco de un CDD (contrato de duración determinada) de inserción, es decir, de un contrato en sí mismo “ayudado” (exento de cotizaciones sociales).

persona contratada a disposición de personas físicas o jurídicas⁹⁹, incluidos establecimientos públicos, a condición de celebrar un convenio de cooperación con “Pôle emploi”¹⁰⁰. Por lo que se refiere al público beneficiario de esta intermediación particular, se ha subrayado muy acertadamente cómo “la referencia a personas en situación de desempleo es no obstante incómoda”¹⁰¹. En la práctica, en efecto, “las asociaciones intermediarias ven llegar en sus centros “nuevos pobres”: asalariados modestos, comerciantes en quiebra, familias monoparentales o no con un único salario, personas aisladas en zona rural para quienes es preciso encontrar una solución”. Una circular administrativa parece no obstante reconocer una cierta flexibilidad a la asociación intermediaria en cuanto a la valoración de su “público”, dirigiéndose, en particular, a las “personas que carecen de todo tipo de recursos, en situación de ruptura familiar, en estado de desamparo psicológico”¹⁰².

Aunque la intervención de los agentes de la inserción por la actividad económica puede tener efectos limitados¹⁰³, su intermediación entre las personas que tienen enormes dificultades y el mercado laboral es innegablemente importante en términos de dignidad de las personas y también de cohesión social. Estas “estructuras privadas” deben obviamente distinguirse de operadores privados como las “agrupaciones de empresarios”¹⁰⁴; estos últimos pueden contribuir a la contratación y a la puesta a disposición de personal, la mayoría de las veces cualificado, a ofrecer soluciones locales de empleo. Sobre todo no deben confundirse con operadores cuya actividad de intermediación tiene por objeto lograr beneficios financieros. Sin embargo, como se verá, no es posible sobrevalorar el impacto de la liberalización, la penetración de la lógica de mercado o creer en la existencia de una competencia generalizada.

⁹⁹ Art. L. 5132-7 del Código del trabajo.

¹⁰⁰ Art. L. 5132-9 del Código del trabajo.

¹⁰¹ Art. L. 5132-9 del Código del trabajo.

¹⁰² Circular DGEFP, n° 2005/12 de 21 de marzo de 2005.

¹⁰³ Cf. en particular M. Cervera et H. Defalvard, *Accompagnement dans et vers l'emploi : pertes et profits dans les structures d'insertion par l'activité économique*, Travail et Emploi 2009, n° 119, p. 51.

¹⁰⁴ Estas agrupaciones pueden poner trabajadores a disposición de sus miembros en el marco de operaciones con un fin no lucrativo (Cf. art. L. 1253-1 y ss. del Código del trabajo). Ver en particular: Ph. Auvergnon, *El agrupamiento de empleadores : relacion triangular de trabajo y fórmula jurídica de empleo adaptada al sector de la agricultura*, en « *Monográfico sobre las Relaciones Triangulares de Trabajo* », *Temas laborales*, 56/2000, p. 163 ; J. Dalichoux et P. Fadeuilhe, *Les groupements d'employeurs*, Ed. Liaisons, 2008, 251 p. Una ley de 28 de julio de 2011, n° 893, para el desarrollo de la alternancia y la seguridad de los itinerarios profesionales vino a flexibilizar el marco jurídico de las agrupaciones de empresarios.

2. IMPACTO RELATIVO DE LA LÓGICA DE MERCADO

La evolución del derecho parece probar que ha desaparecido el compromiso establecido en 1945 entre colocación que depende del único operador público y actividades privadas de contratación marginalmente toleradas. En adelante, la intermediación en el mercado laboral parece remitir más a una multiplicidad de mercados que a una actividad de servicio público. Con todo, más allá de los discursos, la existencia de una competencia entre los agentes públicos y privados de la intermediación no debe exagerarse. El mercado de la colocación permanece dominado por el operador público (a), si el de la contratación es ahora reconocido, la competencia entre intermediarios sigue siendo limitada (b).

2.1. Colocación: el mercado dominado

Aunque se suprimió el monopolio público de colocación, “Pôle emploi”, sucesor de la Agencia nacional para el empleo (ANPE), sigue siendo el agente dominante de la intermediación en el mercado laboral. Históricamente la crisis de mediados de los años setenta responsabilizó a la institución pública del problema de la colocación de la inmensa cantidad de demandantes de empleo. “Pôle emploi” intenta garantizar esta misión solo o en contratación conjunta (“co-traitance”), lo que ha sido muy criticado pero en la práctica poco controvertido (1). Por otro lado, si desde hace cerca de treinta años los operadores privados realizan una parte de la actividad por cuenta del operador público, esto pone de manifiesto un desarrollo innegable de esta subcontratación (2).

2.1.1. Un operador público criticado pero indiscutible

Ser un generalista de la intermediación en el mercado laboral en un contexto de desempleo masivo es una actividad por lo menos difícil. ¿Se acompaña por otra parte hacia el empleo o en el desempleo, en cuanto no se cree que sea ni el derecho ni una institución quienes crean el empleo?¹⁰⁵. En cambio, se puede juzgar a una organización con respecto a la realidad de la prestación que anuncia. A pesar de las reformas y objetivos indicados, la calidad y, en particular, la personalización de los servicios de “Pôle emploi” no se garantizan (a). Sin embargo, la institución pública intenta tener en cuenta la especificidad de la colocación de categorías particulares de demandantes de empleo en el marco de relaciones de contratación conjunta (“co-traitance”) con determinadas redes (b). En cualquier caso los operadores privados no se apresuran por competir con “Pôle emploi”, ya que la colocación debe seguir siendo gratuita para el demandante de empleo.

¹⁰⁵ De forma general las políticas del empleo no juegan sobre la longitud de la fila sino (lo mejor posible) sobre la prioridad en la fila...

a) La personalización de los servicios no garantizada

Algunos esperaban de la fusión de la ANPE y la ASSEDIC un “salto cualitativo” de los servicios a los demandantes de empleo y, sin duda, sobre todo una mayor eficacia de su intermediación que permitiese una mejora de las cifras del desempleo. Más allá de los discursos, se debe constatar que “Pôle emploi no consiguió mantener la calidad del servicio”¹⁰⁶. Manifiestamente se dio preferencia en el acompañamiento de los demandantes de empleo a la otra función de la nueva institución, esto es, los subsidios. Se puede comprender “políticamente” tal elección¹⁰⁷. Pero una vez pasada la fusión, la mejora del tratamiento personalizada se impone en cuanto se inscribe - ¿se debe recordar? - en un discurso generalizado de activación de los gastos pasivos del desempleo, de supuesta “activación de los parados”¹⁰⁸. Sólo sería para no dejar ver demasiado el ridículo de un discurso de culpabilización de los desempleados cuando no se tiene empleo que proponerles, “Pôle emploi” debe “activarse” urgentemente para poder proporcionarles una mejor ayuda.

Cuando se considera el recorrido de un demandante de empleo que acude a “Pôle emploi”, se observa que, en teoría, la preocupación por ofrecerle un servicio personalizado está presente en cada etapa¹⁰⁹. En efecto, desde su inscripción se elabora con “su” asesor “su” “proyecto personalizado de acceso al empleo”. Este último, creado por una ley de 2008 relativa “a los derechos y deberes de los solicitantes”¹¹⁰, precisa las acciones que “Pôle emploi” se compromete a aplicar, en particular en materia de acompañamiento personalizado y, en su caso, de formación y ayuda a la movilidad. También indica, teniendo en cuenta la formación de la persona, su cualificación, sus conocimientos y aptitudes adquiridas en el curso de sus experiencias profesionales, su situación personal y familiar, así como la del mercado de trabajo local, la naturaleza y las características del empleo o de los empleos buscados, la zona geográfica privilegiada y el nivel de salario esperado. En otras palabras, determina los criterios a partir de los que “Pôle emploi” le propondrá “ofertas razonables

¹⁰⁶ J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 74.

¹⁰⁷ Un trabajador que haya adquirido derecho a subsidio y que deba vivir sin empleo puede obviamente comprender menos la ausencia de percepción de subsidio por desempleo que una espera de propuesta de empleo.

¹⁰⁸ *Cf.* en particular M. Béraud, A. Eydoux, *Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi : les inflexions du régime français d'activation*, Travail et Emploi, 2009, n° 119, p. 9.

¹⁰⁹ Queda obviamente por preguntarse sobre un cambio de naturaleza de esta atención personalizada (*Cf.* not. L. Lavitry, *De l'aide au contrôle. Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation*, Travail et Emploi 2009, n° 119, p. 63).

¹¹⁰ Ley n° 2008-758 de 1 de agosto de 2008 relativa a los derechos y deberes de los demandantes de empleo.

de empleo”¹¹¹. En caso de que el sujeto continúe en situación de desempleo al cabo de tres meses de búsqueda de empleo, a partir del cuarto mes se beneficiará de una entrevista de seguimiento personalizado con “su” asesor¹¹².

En realidad “Pôle emploi” debe administrar tales flujos que no siempre obtiene “la personalización espera”¹¹³. La institución tiene “una tendencia a la “taylorización” de las tareas, que puede ser útil para obtener beneficios de productividad, pero que puede también, si se aplica con demasiado rigor, entrar en contradicción con el objetivo de personalización”¹¹⁴. En la práctica, según el balance de actividad de « Pôle emploi » para 2010, la tasa de realización de entrevistas de seguimiento mensual personalizado sería del 35,7 %¹¹⁵. ¡Estas entrevistas de algunos minutos a veces son sustituidas por sesiones en grupo de una veintena personas o, en el 20 al 25 % de los casos, son realizadas vía conversaciones telefónicas o por correos electrónicos!¹¹⁶. Así mismo si el objetivo se fijó en 60 solicitantes de empleo por asesor, el cociente medio se establecía en 2010 en 105,8. Esta media no daba cuenta de la tensión profesional sufrida por muchos asesores. De hecho, en ciertas cuencas de empleo « damnificadas », algunos están a cargo de 130 e incluso de 200 demandantes de empleo; por otro lado, las cifras avanzadas sólo toman en consideración la « cartera activa » del consejero, por ejemplo, se excluyen los parados que siguen una formación, quienes continúan dirigiéndose a sus asesores¹¹⁷.

En estas circunstancias, no debe sorprender que los resultados en materia de retorno al empleo sean decepcionantes si se compara, en concreto, con los de otros países europeos. En Francia, el tipo de «salidas mensuales hacia el empleo» equivaldría a 4,8 % del «stock » de demandantes de empleo, frente al 8,2 % en el Reino Unido y 9,1 % en Alemania¹¹⁸.

¹¹¹ Sobre el concepto de oferta razonable de empleo y las consecuencias de su rechazo (Cf. en particular Informe del Senado p. 75).

¹¹² El objetivo consiste entonces en hacer balance de las gestiones relativas a la búsqueda de empleo, pero también “construir” con el asesor un plan de acción que debe realizarse: contacto con empresas, participación en “talleres”, evaluación de las competencias,...

¹¹³ J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 76.

¹¹⁴ *Idem*. Por ejemplo 30 minutos para una entrevista de elaboración del PPAE, 20 minutos para una entrevista de seguimiento personalizado.

¹¹⁵ Mientras que en 12 meses, un solicitante de empleo es recibido, en teoría, durante cinco horas, la duración real de los contactos con un asesor se estima por la IGF que es aproximadamente de una hora. A título de comparación, un solicitante de empleo británico pasa 7 horas 25 cara a cara con su asesor en 12 meses (J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 80).

¹¹⁶ ... pero contabilizados en las estadísticas de Pôle emploi como verdaderos «cara a cara» (Cf. J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 80).

¹¹⁷ J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 81.

¹¹⁸ Cf. V. Hespel, P-E. Lecerf, E. Monnet, Etude comparative des effectifs des services publics de l’emploi en France, en Allemagne et au Royaume-Uni, Rapport IGF, 2011, synthèse p. 21 et annexe 5.

b) La contratación conjunta (“co-traitance”) de colectivos particulares

Antes de la existencia de “Pôle emploi”, el operador público principal mantuvo relaciones con las redes de agentes que contribuyeron a la inserción profesional de categorías particulares de trabajadores, en el marco de una relación de contratación conjunta (“co-traitance”). Esto significa que «Pôle emploi» delega en una red especializada el seguimiento de una determinada categoría de solicitantes de empleo. Este fue el caso de la Asociación para el empleo de ejecutivos (APEC) desde los primeros años de la ANPE y con “Pôle emploi” hasta 2010 principalmente en el marco de un acuerdo concluido fuera de las reglas de la contratación pública y que delega a la APEC la colocación de ejecutivos demandantes de empleo¹¹⁹. La APEC percibía una cuota que era decidida en el marco convencional, pero que se hizo obligatoria por decisión reglamentaria, esta parte de su financiación se asimiló a una ayuda del Estado. Bajo la presión del derecho de la competencia y, sobre todo, de la Comisión Europea, la APEC ya no interviene en el acompañamiento de los ejecutivos demandantes de empleo salvo en los casos en los que responde simultáneamente a otros organismos a licitaciones de “Pôle emploi”¹²⁰. Hoy “Pôle emploi” continúa trabajando en el marco de la contratación conjunta (“co-traitance”) con dos redes, la de las «Missions locales» et la de « Cap-emploi ».

Las “Missions locales pour l’insertion professionnelle et sociale des jeunes” (“Misiones locales para la inserción profesional y social de los jóvenes”) pueden constituirse entre el Estado, las Administraciones territoriales, los establecimientos públicos, las organizaciones profesionales y sindicales y las asociaciones¹²¹. En el marco de su misión de servicio público para el empleo, tienen por objeto ayudar a los jóvenes de dieciséis a veinticinco años cumplidos a resolver el conjunto de los problemas que conlleva su inserción profesional y social, asegurando funciones de acogida, información, orientación y acompañamiento¹²². Las relaciones entre “Pôle emploi” y las “Missions locales” están regidas por un convenio marco¹²³. En virtud de la contratación conjunta (“co-traitance”) un asesor de “Pôle emploi” puede “destinar” a un joven a una “Mission locale” (Misión local) en las siguientes hipótesis: un proyecto

¹¹⁹ Alrededor de 30.000 por año, 35.000 en 2009.

¹²⁰ A título indicativo, la licitación de “Pôle emploi” denominada “Atouts cadres” que concierne de 30 a 35.000 ejecutivos por año, la cantidad previamente tratada por la APEC se tradujo en la asignación de 5 lotes o el 44 % del mercado a un competidor de la APEC denominado « Ingeus » (Cf. Rapport d’information du Sénat, *op. cit.*, p. 150)

¹²¹ L. 5314-1 del Código del trabajo. Las “Missions locales” adoptan la forma de asociación o de agrupación de interés público.

¹²² L. 5314-2 del Código del trabajo.

¹²³ Cf. En la actualidad el Convenio Marco de 26 de enero de 2010 cubre el periodo 2010-2014. Este convenio ha sido objeto de 26 “aplicaciones” regionales, se han computado 471 convenios a nivel local.

profesional mal definido, o inadaptado al mercado de trabajo, una situación personal susceptible de ser un freno al acceso o al mantenimiento en el empleo, una falta de referencia o de red en la búsqueda de empleo, o un desánimo por sucesivos fracasos, un nivel de cualificación insuficiente respecto al proyecto profesional. En contrapartida, “Pôle emploi” aporta a las “Missions locales” una serie de fondos, lo que no está correlacionado con el logro del objetivo de volver al empleo¹²⁴.

La red Cap emploi reúne cerca de 120 organismos especializados en la colocación de las personas discapacitadas. Financiada por la Asociación de gestión del fondo para la inserción profesional de las personas discapacitadas (AGEFIPH)¹²⁵, la red comprende un millar de profesionales. Un convenio conjunto precisa las misiones de las estructuras agrupadas bajo la etiqueta « Cap emploi»: elaborar itinerarios de inserción y acompañar a los beneficiarios hacia el empleo sostenible en el medio ordinario de trabajo, lograr la colocación del público beneficiario y aportar su apoyo a las empresas de acogida, en particular para el seguimiento de las inserciones que hayan tenido lugar, intervenir en las situaciones individuales de las que tengan conocimiento¹²⁶. Las relaciones de contratación conjunta (“co-traitance”) entre “Pôle emploi” y la red “Cap emploi” están organizadas en el marco de un convenio¹²⁷. En la práctica, existe una cierta desconfianza entre los sujetos que intervienen en esa contratación (“co-traitants”), al menos a nivel nacional. En concreto, un problema recurrente para Cap Emploi parece ser la idea de que la ANPE ayer y “Pôle emploi” hoy les enviarían demandantes de empleo que se encuentran en unas situaciones particularmente complicadas para integrarse de nuevo en el mercado laboral, guardando para sus propios agentes los colectivos más próximos al empleo¹²⁸.

¹²⁴ A título indicativo, Pôle emploi ha abonado 35 millones de euros en 2010 a las “Missions locales” por el acompañamiento de 150.000 jóvenes. Por otra parte, fuera de la contratación conjunta, en el marco de una “asociación fortalecida”, las “Missions locales” aseguran las actividades de subcontratación de Pôle emploi.

¹²⁵ La misión de Agefiph es desarrollar la inserción profesional de las personas discapacitadas y su mantenimiento en el empleo (www.agefiph.fr). El Fondo que administra está constituido a partir de las aportaciones de las empresas que no respetan la obligación legal de empleo de las personas minusválidas (el 6% de los efectivos de las empresas de 20 asalariados y más).

¹²⁶ www.unith.org/Le-reseau-Cap-Emploi

¹²⁷ A título de la contratación conjunta (“co-cotraitence”) Pôle emploi habría abonado en 2010 a la red « Cap emploi » 26 millones de euros. Si se acepta la cifra de 375 euros por persona que ha sido objeto de seguimiento, alrededor de 70.000 personas discapacitadas habrían estado pues afectadas. El convenio entre Pôle emploi y la red Cap emploi prevé la acogida por este último de una media anual de 70.000 personas. Tendencialmente, Pôle emploi acompaña a dos tercios de los trabajadores discapacitados y la red Cap emploi al otro tercio.

¹²⁸ J. P. Alduy, op. cit., p. 143.

2.1.2. Un desarrollo innegable de la subcontratación

La subcontratación por el operador público en el marco del servicio público de empleo de prestaciones puntuales (taller de búsqueda de empleo, evaluación de competencias...) no es algo nuevo. Esto existió antes de que la ley de cohesión social de 2005 eliminase el monopolio estatal de colocación¹²⁹. Sin embargo, los operadores privados de colocación han ocupado desde entonces un lugar preponderante no en la subcontratación puntual y parcial sino en el acompañamiento global de los solicitantes de empleo a través de una «subcontratación global». La justificación para recurrir al sector privado es -¿paradójicamente? - mejorar la eficiencia de los servicios públicos de empleo permitiendo una vuelta al empleo más rápida y sostenible¹³⁰. En este sentido cabe adelantar dos argumentos principales. El primero subraya que la competencia entre los operadores públicos y las empresas privadas constituye un factor de emulación recíproca; debe favorecer la experimentación y permitir el intercambio de experiencias. El segundo argumento es más pragmático: la subcontratación es un medio para el operador público de ajuste del nivel de medios necesarios en función de los niveles de desempleo. Por una vez este “medio de ajuste” ha estado muy “movilizado” desde el año 2008. Dos programas de subcontratación global - “Cible emploi” («Objetivo empleo») y “Mobilisation vers l’emploi” («Movilización hacia el empleo») - se iniciaron en 2008 y dieron lugar a delegar a operadores privados de colocación el seguimiento de 900.000 desempleados en el período 2009-2010. Tras la fusión y frente al empeoramiento de la situación del empleo, el operador público ha establecido tres programas de subcontratación adicionales. El primero al que se ha referido, denominado “Atouts cadres” (“Ventajas ejecutivos”), atañe de 30 a 35.000 personas por año; el segundo programa “Trajectoire” (“Trayectoria”), a los solicitantes de empleo con dificultades de inserción sostenible; y el tercer programa, relativo a los despidos, “licenciés économiques”. El objetivo de estos dos últimos programas es delegar en dos años a operadores privados de colocación el acompañamiento de 320.000 solicitantes de empleo¹³¹.

Este uso repentino e importante de la subcontratación global de operadores privados se explica en gran parte por la necesidad de responder a un fuerte empeoramiento de la situación del empleo en el mismo momento en el que “Pôle emploi” se ponía en marcha. ¿Esta externalización va a seguir aumentando, se va a mantener o va a disminuir? El director general de “Pôle emploi”

¹²⁹ Cf. not. D. Balmay, *Politique de l’emploi et recours à des opérateurs externes*, *op. cit.*

¹³⁰ Cf. not. J. P. Alduy, *op. cit.* p. 153.

¹³¹ Los resultados de los procedimientos de licitación demuestran muy claramente el reparto del mercado entre una diversidad de actores, entre ellos figuran, en buena posición, “Manpower” y “Adecco”.

habló de reducirla¹³². Todo dependerá, sin duda de una recuperación o de una profundización de la crisis de empleo. En cualquier caso, la experiencia de los tres últimos años no ha llamado al entusiasmo de ninguno de los agentes. Los subcontratistas de “Pôle emploi” han criticado “la gestión errática de los flujos de demandantes de empleo que orienta hacia ellos”¹³³. Además de la rigidez de los pliegos de condiciones que no dejarían lugar “a la personalización y a la innovación”¹³⁴, se denuncia el hecho de que “Pôle emploi no siempre respetaba el nivel de actividad “mínima” previsto inicialmente en el contrato. Desde luego esto tiene incidencia en términos de amortización de costes fijos (locales, consultores)¹³⁵. Además, los flujos de demandantes de empleo confiados a los operadores privados, en el marco de un mismo contrato de subcontratación, tendrían un carácter irregular e imprevisible. Cabe citar como ejemplo “la recepción de 500 personas una semana y dos sólo la semana siguiente”¹³⁶. Esto tendría como consecuencias la precariedad de las estructuras de acogida y una calidad de acompañamiento degradada.

Del lado de “Pôle emploi”, las vacilaciones en cuanto a la continuación del desarrollo de la subcontratación global con los operadores privados tienen su origen en el hecho de contar con recursos financieros limitados, y en una puesta en la balanza del coste/ retorno al empleo. En efecto, la evaluación de una serie de experiencias llevadas a cabo permitió poner de relieve algunos resultados interesantes, en particular, en cuanto a la eficacia comparada, por una parte, de un acompañamiento “reforzado” con relación a un acompañamiento “normal” y, por otra, de un acompañamiento público con respecto a un acompañamiento privado¹³⁷. Estos resultados ponen de manifiesto claramente que invertir en un acompañamiento “reforzado” es “rentable” en términos de salida del desempleo, y también que “el sesgo ideológico sobre la eficacia comparada del acompañamiento privado o público no encuentra inevitablemente confirmación empírica: agentes públicos puestos en situación de hacer otra actividad diferente a la gestión estadística de flujos obtienen resultados comparables a los del sector privado”¹³⁸.

¹³² Cf. Charpy, Director General de Pôle emploi ante la Comisión común de información del Senado relativa a Pôle emploi (Informe p. 156).

¹³³ Cf. not. J. P. Alduy, *op. cit.* p. 159.

¹³⁴ Cf. B. Guesné, directora de Ingeus France, ante la Comisión común de información del Senado relativa a Pôle emploi (Informe p. 158)

¹³⁵ Cf. P. Beretti, PDG de Altédia ante la Comisión común de información del Senado relativa a Pôle emploi (Informe p. 160). Altédia es la filial de Adecco. La empresa Altédia fue creada por R. Soubie, Consejero social del Presidente de la República francesa elegido en 2007.

¹³⁶ Cf. M. Gomez, directora de Manpower France, ante la Comisión común de información del Senado relativa a Pôle emploi (Informe p. 160).

¹³⁷ Cf. not. S. Divay, Nouveaux opérateurs privés du SPE: les pratiques des conseillers sont-elles novatrices?, Travail et Emploi 2009, n° 119, p. 37.

¹³⁸ Cf. J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 157.

2.2. Contratación: el mercado reconocido

Fuera de la participación en el servicio público de empleo en el marco de operaciones de subcontratación específica o global, los operadores privados pueden desarrollar, de manera indudablemente legal desde 2005, una actividad de contratación. Si bien algunas empresas de consultoría siguen situando su actividad en el segmento de mercado de los “ejecutivos”, otras han aprovechado la oportunidad de una diversificación (2). En el mercado de la ayuda a las empresas, el operador público “Pôle emploi” intenta, de manera un tanto voluntarista, existir (1).

2.2.1. Un operador público voluntarista pero poco eficaz

La primera de las misiones atribuida hoy por la ley a “Pôle emploi” es “estudiar el mercado laboral, desarrollar un peritaje sobre la evolución de los empleos y cualificaciones, proceder a la recogida de las ofertas de empleo, ayudar y aconsejar a las empresas en su contratación, garantizar la relación entre las ofertas y las solicitudes de empleo y participar activamente en la lucha contra las discriminaciones en la contratación y por la igualdad profesional”¹³⁹. “Pôle emploi” es, por tanto, legítimo en un papel de recogida y publicación de las ofertas de empleo, es decir, en una función de transparencia del mercado laboral (a). El principal operador público debe también, desde 2005 con carácter lucrativo, proponer distintos servicios a las empresas que desean contratar (b). Su cultura histórica de servicio público “gratuito” parece no obstante, en la práctica, destruir por el momento los incentivos legales a la mercantilización de estas prestaciones.

a) Una función de transparencia del mercado de trabajo

La Ley de « cohesión social » de 19 de enero de 2005 suprimió la obligación (anteriormente ya muy virtual) de las empresas de notificar sus puestos de trabajo vacantes a la Agencia nacional para el empleo (ANPE), que se convirtió en 2008 en “Pôle emploi”. La ley liberalizó la difusión de las ofertas de empleo y, en particular, puso fin a la obligación de los directores de publicación de transmitir sus ofertas a la Institución pública encargada del empleo. A pesar de esta liberalización, la recogida de las ofertas de empleo permanece no solo como una misión legal sino como una actividad significativa de “Pôle emploi”. Caricaturizando un tanto este “paso al mercado”, está permitido decir que el operador público ya no espera recibir las ofertas de empleo sino que “va a buscarlas en una red de más de 470.000 “empresas clientes”¹⁴⁰. No obstante, la «cuota de mercado» de «Pôle emploi» o su impacto en términos de trans-

¹³⁹ Cf. Art. L. 5312-1 del Código del trabajo.

¹⁴⁰ Cf. J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 122. De este modo, en 2010 Pôle emploi habría reunido 3,3 millones de ofertas de empleo.

parencia del mercado parece escasa. El operador público tan sólo recoge el 15 % del conjunto de las ofertas de empleo¹⁴¹. Un análisis por segmentos del mercado en función de la duración del contrato revela que en realidad “Pôle emploi” ocupa una cuota de mercado muy escasa, apenas el 3 y 4 %, las ofertas de empleo ocasionales (contrato de duración determinada de menos de un mes) pero “posee” más de 35 % del mercado de los empleos más duraderos (contrato de duración de más de un mes y contrato indefinido)¹⁴². No es menos cierto que se constata una erosión significativa de la recopilación de ofertas de empleo por “Pôle emploi”¹⁴³. Este último optó por una política voluntarista¹⁴⁴. Los efectivos movilizados con destino a las empresas parecen suficientes pero posiblemente poco especializados¹⁴⁵. La prospección de las pequeñas y medianas empresas “clientes” es sin duda una pista a seguir¹⁴⁶.

b) La propuesta de una diversidad de servicios a las empresas

Para el ejercicio de sus misiones la ley de 18 de enero de 2005 había abierto en beneficio de la ex ANPE, la posibilidad de adquirir participaciones y crear filiales¹⁴⁷ que podían proporcionar servicios rentables¹⁴⁸. El operador público “Pôle emploi” puede pues jurídicamente facturar algunos de sus servicios a las empresas. De una forma bastante clara, el objetivo parecía ser el de permitir la extensión de su intervención a las acciones de las que estaba al margen o por las que, hasta entonces, no podía ser remunerado.

El Consejo económico y social había manifestado sus reservas sobre la adquisición de participaciones o la creación de filiales así como sobre la facturación de prestaciones a las empresas¹⁴⁹. Aquí, el temor era, por una parte, que este tipo de actividades lucrativas se llevase a cabo en detrimento de la

¹⁴¹ Cf. B. Roger-Vasselín, presidente de la comisión de relaciones de trabajo en Medef, ante la Comisión común de información del Senado relativa a Pôle emploi (Informe, *op. cit.* p. 123).

¹⁴² Cf. J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 124. Se destaca que esta “especialización” de Pôle emploi en recoger ofertas de empleo de mayor duración responde a una forma de racionalidad económica ya que el coste que conlleva la recopilación de una oferta es el mismo cualquiera que sea la duración del contrato de trabajo propuesto.

¹⁴³ La variación entre 2007 y 2010 es de - 18,7% (Cf. Fuente: Pôle emploi).

¹⁴⁴ Sin embargo, esta política parece que debe ir más allá de la creación de una página web en Internet y de un número corto, el “3995”, dedicado, en particular, a las empresas que desean depositar ofertas de empleo.

¹⁴⁵ Pôle emploi movilizaría más personal con destino a las empresas que los homólogos europeos. No obstante, estos últimos no estarían especializados en la relación con la empresa y garantizarían una polivalencia de funciones poco eficaces (Cf. J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 128 y ss.).

¹⁴⁶ Cf. J.-M. Pottier, presidente de la comisión de formación y educación de la CGPME, ante la Comisión común de información del Senado relativa a Pôle emploi (Informe, *op. cit.* p. 131).

¹⁴⁷ Cf. Art. R. 5312-30 del Código del trabajo.

¹⁴⁸ Salvo para los demandantes de empleo (Cf. L. 5321-3 y R. 5312-55 del Código del trabajo).

¹⁴⁹ Cf. J. Bastide, D. Bourdeaux, H. Brin et C. Larose, L’avant-projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, présentation de l’avis du Conseil économique et social, 2004, sp. p. 27 (www.vie-publique.fr/documents-vp/avis_ces_04083125.pdf).

misión fundamental de ayudar a los desempleados a reincorporarse al mercado laboral, y, por otra parte, que así se generase una distorsión de la competencia con los operadores privados¹⁵⁰. El cambio de estatuto introducido por la ley de 2005 efectivamente le permite, gracias a las filiales, situarse, por ejemplo, en el seguimiento de los planes de protección del empleo de las grandes empresas y la animación de las células de reclasificación desarrollando una oferta de servicios¹⁵¹. Pero, los temores del Consejo económico y social, por muy justificados que fuesen, no se hicieron realidad, seguramente a causa de una impregnación profunda de la cultura del servicio público de los agentes (y quizá incluso de los responsables) de “Pôle emploi”. Hoy la práctica está lejos de las posibilidades otorgadas por la ley. Seis años más tarde: Punto de filial, punto de facturación¹⁵².

En cambio, la gama de los servicios propuestos a las empresas por “Pôle emploi” pone de manifiesto una voluntad “de intermediación activa en el mercado laboral suprimiendo los distintos obstáculos a la aproximación de la oferta y la demanda”¹⁵³. En este sentido se puede citar en particular: una ayuda a los empresarios para definir sus necesidades antes de la formalización de las ofertas de empleo (perfil de los candidatos, análisis de puesto de trabajo, elección del tipo de contrato, ayudas al empleo disponibles, redacción de la oferta, consejos sobre el método de contratación, ...), de los servicios de preselección de los candidatos (en función de sus expedientes, evaluación en el medio de trabajo o también mediante el método de contratación por simulación¹⁵⁴), un acompañamiento para facilitar la integración y la adaptación de los futuros asalariados,...

Por otra parte, “Pôle emploi” desarrolla “una acción de naturaleza más estructural que contribuye a hacer evolucionar las condiciones de funcionamiento del mercado laboral”¹⁵⁵. En este sentido, cabe destacar una actividad de definición y anticipación de la evolución de las necesidades de mano de obra de las empresas (estadísticas, asociaciones con las grandes empresas o IRP (instituciones representativas del personal)), la adquisición o la recomendación

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ *Cf.* en particular, C. Willmann, *op. cit.*, p. 16.

¹⁵² Fuente: Dirección regional de Pôle emploi Aquitaine.

¹⁵³ *Cf.* J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 125.

¹⁵⁴ El “método de contratación por simulación” (MRS), puesto en práctica por unas estructuras de Pôle emploi llamadas “plataformas de vocación” (!!!), ocupa hoy un lugar no desdeñable en la panoplia de servicios ofrecidos por Pôle emploi. Se trata de ver las “habilidades” a través de ejercicios prácticos que reconstruyen las condiciones del puesto de trabajo que debe cubrirse. Hoy se cuentan con 115 lugares de MRS (al menos uno por departamento) que emplean a 500 asalariados. Su trabajo permitió, en 2009, evaluar cerca de 140.000 demandantes de empleo, dando lugar al final a 39.000 contrataciones (*Cf.* J. P. Alduy, *op. cit.*, p. 127).

¹⁵⁵ *Idem.*

de una formación que responda a las necesidades de mano de obra actuales o futuras de las empresas, acciones de información y sensibilización para las empresas destinadas a modificar su política y sus criterios de contratación a favor de determinados colectivos.

2.2.2. Los operadores privados entre tradición y oportunidades

Antes de la ley de 2005, la intervención privada en forma de “consultoría en contratación”, no era lícita, pero se toleraba; en la práctica existía en el “nicho” de la contratación de los ejecutivos. Esta intermediación privada tradicional sigue siendo la de las agencias de contratación o “cazatalentos”, pero también han sido desarrolladas otras actividades de “recursos humanos” y participan de formas de intermediación en el mercado laboral (a). A través de la tradición y la evolución de las empresas de consultoría, todo operador privado puede hoy intervenir con la condición de gratuidad para los demandantes de empleo y de no discriminación. Esta apertura general al mercado constituyó innegablemente una oficialización de la diversidad de actividades de las empresas de trabajo temporal y una oportunidad de desarrollo de diversificación para este último (b)

a) La tradición de la contratación de ejecutivos y la evolución de las empresas de consultoría

Las “empresas de consultoría en contratación” han desarrollado desde hace mucho tiempo las actividades de prestación de servicios vinculados puntualmente a la contratación o que corresponden abiertamente a la búsqueda y a la selección de candidatos para un puesto o una función¹⁵⁶. Estos “operadores privados” están sometidos - ¿es necesario recordarlo? - al principio de transparencia y de pertinencia establecidos por el Código del Trabajo en materia de métodos y técnicas de ayuda a la contratación¹⁵⁷. No obstante, no se debe ser demasiado inocente; la función de base del reclutador es, primero, verificar las competencias objetivas de los candidatos, y, después, asegurarse de la compatibilidad del candidato con el “perfil” deseado por la empresa cliente¹⁵⁸. Con respecto a esta última, las obligaciones de los « reclutadores » tienen su origen en el contrato¹⁵⁹. Se trata de una obligación de medios. Es la empresa cliente la que debe aportar la prueba de incumplimiento de las obligaciones por la con-

¹⁵⁶ Esta vía de contratación sigue siendo marginal: “En la encuesta sobre el empleo de 2006, menos del 2 % de las contrataciones se imputaron a empresas de consultoría” (Cf. E. Marchal et G. Rieucan, *op. cit.*, p. 61).

¹⁵⁷ Cf. L. 1221-8 del Código del trabajo. Para un ejemplo de «disgresiones de la vida privada» en los procedimientos de contratación: E. Marchal et G. Rieucan, *op. cit.*, p. 95.

¹⁵⁸ Por ejemplo, la investigación sobre el pasado profesional y las opciones de vida privada no parecen, en esta perspectiva, inútiles...

¹⁵⁹ Sobre estos aspectos jurídicos: C. Willmann, *op. cit.*, p. 31 ; P.-H. Antonmattéi, *Le recours à un cabinet de conseil en recrutement, in Les aspects juridique du recrutement, Litec 1994, p. 94.*

sultora. La empresa tiene por su parte la obligación de proporcionar una determinada información, así como la de pagar la prestación; obligación que en la práctica suele ser motivo de litigios. El “Syntec”, sindicato de la consultoría en contratación, reivindicando el hecho de ser la “única estructura representativa de la profesión”¹⁶⁰ ha establecido una Carta de deontología¹⁶¹.

Si se dejan de lado algunas agencias de “cazatalentos”, especializadas en la “caza” de los responsables de la empresa de un nivel elevado (« *General Manager* », « *Top Executive* »)¹⁶², las empresas de consultoría en contratación intervienen esencialmente en la búsqueda de “ejecutivos” de distintos niveles y especializaciones. La profesión permanece muy fragmentada entre numerosas “empresas muy pequeñas”¹⁶³ y algunas grandes sociedades de envergadura nacional o incluso internacional¹⁶⁴.

Las empresas de consultoría en contratación han evolucionado con motivo de la llegada de competencia extranjera y de la crisis cíclica del empleo. Durante mucho tiempo, en Francia, se trató de una corporación que funcionaba sobre la base de un contrato de exclusividad, en cuanto al puesto que debía cubrirse, y del pago a la firma del contrato. La llegada al mercado de consultorías anglosajonas, que no exigían la exclusividad y que sólo requerían que se abonasen sus servicios “en caso de éxito”, ha modificado la situación. Esto ha conducido a importantes cambios en las prácticas profesionales. A pesar de todo, las técnicas, e incluso las concepciones de la práctica de la contratación parecen coexistir. Por una parte, algunos de los grandes proveedores fundan su actividad en el hecho de que cuentan con un elevado número de candidatos, lo que permite una rápida puesta a disposición de los perfiles que corresponden al objetivo del cliente¹⁶⁵. Por otra parte, las consultoras en contratación proponen una intermediación más sofisticada, primero, prestando ayuda en la definición de las necesidades y perfiles de los candidatos, después aplicando el “*sourcing*” con respecto al puesto que ha de cubrirse y a la estrategia de la empresa, y por último, aconsejando a la empresa sobre la integración del candidato elegido¹⁶⁶. Entre estas últimas, se pueden encontrar agencias que exigen la exclusividad de la operación de contratación, más

¹⁶⁰ Syntec reunió alrededor de 150 agencias de contratación. (www.syntec-recrutement.org).

¹⁶¹ www.syntec-recrutement.org

¹⁶² El consultor de este tipo de agencia “juega un papel activo en la construcción del intercambio”; por otra parte, su modo de tarificación alimentaría “tensiones inflacionistas en mercados de ejecutivos muy segmentados”. (Cf. J. Gautié, O. Godechot, P.-E. Sorignet, *Arrangement institutionnel et fonctionnement du marché du travail, le cas des cabinets de chasseurs de tête* », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 3, p. 383-404).

¹⁶³ Cerca del 80 % de sociedades unipersonales llevarían a cabo un 50 % del volumen de negocios de las agencias de contratación. A diferencia de la actividad de *outplacement*, la estricta de contratación demanda poca logística.

¹⁶⁴ Cf. Altédia, BPI, *Right management*...

¹⁶⁵ Ej. el grupo internacional (¡por no decir anglosajón!) « Michael Page » (www.michaelpage.fr).

¹⁶⁶ En particular, es el caso de las agencias asociadas al SYNTEC (www.syntec-recrutement.org).

raramente el pago a la firma del contrato... Más a menudo la remuneración de la prestación corresponde hoy a una parte fija y a una parte variable¹⁶⁷; se abona un porcentaje a la firma del contrato, después en el momento de la validación por el cliente de la « *short list* » de candidatos seleccionados o del candidato elegido y, por último, tras la consolidación en el empleo del candidato contratado¹⁶⁸. La estricta obligación jurídica de medios se cruza pues con una obligación de resultados; no obstante, aquí la sanción es esencialmente financiera y de imagen, aunque los contenciosos existen¹⁶⁹.

Con los cambios de los años 1980-90, la profesión se adaptó a la crisis cíclica del empleo añadiendo a la actividad de la contratación la de la « recolocación ». Así, las agencias se lanzaron al oficio de la reclasificación profesional, diversificándose o especializándose en el *outplacement*¹⁷⁰. Este se refirió en primer lugar a « altos ejecutivos » de los que las empresas se querían desprender « limpiamente ». La empresa abona el coste del acompañamiento en el intervalo hacia el empleo¹⁷¹. Se observa que al principio, « en los años 80, el *outplacement* se refería a los ejecutivos de más de 50 años, edad especialmente crítica en Francia para la vuelta al empleo ». Hoy se trataría también de trabajadores a partir de 30 años. « Puede ser un joven que trabaja bien pero que no se adecúa al puesto »¹⁷². Por otra parte, no habría « oficio susceptible de ser objeto de un *outplacement* más que otro »¹⁷³. Se está claramente aquí ante operaciones de « fluidificación » de la ruptura de la relación laboral, a menudo asociada a nivel jurídico a una transacción, destinándose pues a evitar los problemas con la persona interesada y

¹⁶⁷ Si la contratación por un « caza talentos » de un « *Hight manager* » (comité de dirección) puede ser facturada a nivel del 35 e incluso del 40 % del salario bruto anual, la de un « *Top manager* », o incluso la de un « *Middle manager* », equivaldría a una media del 15 al 20 % del salario bruto anual de la persona contratada. No obstante, aquí se debe tener en cuenta la existencia de prácticas de « fidelización », incluidos los acuerdos marco celebrados a veces a nivel mundial con empresas clientes, acuerdos que prevén la exclusividad del recurso y/o una misión para varias contrataciones por un precio medio que puede situarse en el 10 % del salario anual bruto.

¹⁶⁸ La « consolidación en el empleo » corresponde a un período determinado contractualmente y, en cualquier caso, al período de prueba previsto en el contrato de trabajo de la persona contratada. En la práctica, en caso de ruptura de hecho o no de la empresa, en función de los contratos, no se pagaría del 20 al 40 % de la remuneración de la prestación y/o se reanudaría gratuitamente la « misión ».

¹⁶⁹ Se referirían al clásico impago por parte del cliente; serían suscitados por la « desatención » del consultor de la agencia, la estafa del candidato o la mala fe del cliente. Hoy estos contenciosos se verían incrementados a causa de los progresos de la cultura del resultado (Cf. *entretien RH Partners*).

¹⁷⁰ En estas operaciones de « reclasificación externa », véase en particular: D. Porot, *Outplacement mode d'emploi*, Les Editions d'organisation, Paris 1977 ; F. Héas, *le reclassement du salarié en droit du travail*, LGDJ Paris 1999, p. 277 et s.

¹⁷¹ Cf. B. Rousselet, *L'outplacement ou comment ne pas abandonner un salarié à son sort*, novembre 2010 (www.entreprise-et-droit.com)

¹⁷² *Idem*.

¹⁷³ *Idem*.

también a no preocupar o a culpabilizar a los que permanecen. La agencia vende tiempo y una calidad de atención que parece, en estas condiciones, que no puede proporcionar en ningún caso el operador público «Pôle emploi»¹⁷⁴.

Por otra parte, el aumento y la sofisticación de los procedimientos de despido por causas económicas (planes sociales) contribuyó a crear otro mercado del *outplacement*. Se crearon así algunas “agencias de recursos humanos” o « sociedades de consultoría » sobre el “sector” de la gestión social de las reestructuraciones¹⁷⁵. Las agencias que ya existían para la contratación vinieron a completar su actividad - ¡o garantizar su final de mes! – con el *outplacement* de los despedidos por causas económicas. La necesaria validación por la administración de trabajo de los «planes de despidos por razones económicas», denominados «sociales» o de «salvaguarda del empleo», hizo que a veces esta última determinase la intervención de algunas agencias en operaciones de *outplacement*, en ocasiones de más de un centenar de trabajadores, sin distinción de oficios. Se está sobre todo aquí ante una operación de acompañamiento social de las supresiones de empleos¹⁷⁶.

Las agencias privadas especializadas en la “reclasificación profesional” en la actualidad compiten con las filiales de las grandes empresas de trabajo temporal, cuando no son absorbidas por estas últimas¹⁷⁷.

b) La oportunidad de una diversificación oficial de la actividad de las empresas de trabajo temporal

La ley de cohesión social de 18 de enero de 2005 permitió a las “Empresas de trabajo temporal” (ETT), fuera de sus prestaciones de trabajo temporal y junto a posibles prestaciones de acompañamiento de los demandantes de empleo, “posicionarse”¹⁷⁸ en las funciones de contratación con un contrato indefinido (CI) o con un contrato de duración determinada (CDD)¹⁷⁹. De hecho antes, jugando con el marco legal, estas empresas tan sólo proporcionaban

¹⁷⁴ En función de la prestación prevista en el contrato el *outplacement* de un ejecutivo costaría a la empresa de 6 a 12.000 euros. Aquí el coste no sería el problema a diferencia del relativo a las operaciones de *outplacement* realizadas en el marco de planes sociales (Cf. infra)

¹⁷⁵ Así « Bernard Brunhes Consultants », sociedad de consultoría creada en 1987 o también « Altédia », empresa de consultoría en recursos humanos fundada en 1992 por Raymond Soubie.

¹⁷⁶ La actividad no es la misma que la del *outplacement* individual. Aquí se da respuesta a la obligación legal relativa al « plan de salvaguarda del empleo », a menudo privilegiando a la agencia de *outplacement* menos cara (una media de 2.000 a 3.000 euros por asalariado incluido en el plan).

¹⁷⁷ En la actualidad « Altédia » está integrada en el grupo Adecco, « *Right management* » forma parte del grupo Manpower.

¹⁷⁸ Prestaciones de acompañamiento de demandantes de empleo ya sea subcontratadas a Pôle emploi (Cf. *supra*), ya sea en teoría sometidas al principio de gratuidad.

¹⁷⁹ En la práctica se trata de contrataciones, en el 80 % de los casos, con CI; lógicamente las empresas prefieren recurrir a las empresas de trabajo temporal o no pagar por efectuar una contratación de duración determinada. En 2010, 37.500 contrataciones se realizaron por medio de agencias de empleo (8.500 en el primer año tras la entrada en vigor de la ley de 2005). Estas contrataciones se incrementarían en un 20 % en 2011. (Fuente: PRISME « Bilan économique et social 2010 et perspectives 2011 »).

trabajadores para sustituir a otros. Desde su legalización en Francia en 1972, se las vinculó a una mano de obra precaria, cuando no se recurría ellas para tener “a prueba”, como “trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal », a quienes posteriormente serían contratados con un CI. La ley de 2005 en cierto modo “blanquea” esta forma de intermediación preexistente aunque ilícita de las ETT. Entonces estas últimas innegablemente aprovecharon la oportunidad de establecer una diversificación de su actividad. En esto es revelador que la organización profesional del sector del trabajo temporal decidiese cambiar de denominación comercial, así desde 2008¹⁸⁰ cada “empresa de trabajo temporal” debía convertirse en una “agencia de empleo”. Esto no solo se vincula con el título del Convenio n° 181 de la OIT¹⁸¹ sino también con la voluntad de aparecer como “prestadores de soluciones globales en materia de recursos humanos”. Las Agencias (privadas) de empleo se proponen así situarse como participantes en las funciones de contratación (para la cesión de trabajadores y también con CI y con CDD)¹⁸², de colocación/acompañamiento de los solicitantes de empleo, de subcontratación sobre tareas de gestión de pagos o redacción de contratos de trabajo. El sector considera incluso que “la reflexión sobre la seguridad de los itinerarios profesionales refuerza la necesidad de un posicionamiento de las agencias de empleo como protagonistas de las transiciones profesionales y en consecuencia la movilización de competencias específicas para la contratación con CI-CDD”¹⁸³. Se trata de un desafío para las agencias privadas de empleo con respecto a la evolución de la intermediación en el mercado laboral en Francia, singularmente después de la creación de “Pôle emploi” en 2008: “La aparición de este nuevo operador” reforzaría “en la óptica competitiva la necesidad de una mayor formalización de la oferta de servicios de las agencias del empleo en materia de contratación con CI y CDD”¹⁸⁴.

Las grandes redes anuncian así hoy, en el conjunto del territorio francés, sus “agencias de empleo y oficinas de contratación”¹⁸⁵, generalmente espe-

¹⁸⁰ Cf. « Prisme » (Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi). Esta organización reivindica 600 empresas afiliadas, lo que corresponde al 90 % del volumen de negocios de la profesión. Sin embargo, la denominación queda a la conveniencia de cada empresa. La denominación jurídica sigue siendo la de empresas de trabajo temporal. La Confederación Internacional se denomina desde 2005 «Confederación Internacional de las agencias de empleo privadas».

¹⁸¹ Cf. El Convenio n° 181 de la OIT sobre las agencias de empleo privadas, adoptado en 1997, entró en vigor en el año 2000 (www.ilo.org/ilolex).

¹⁸² Algunas páginas web de redes de agencias de empleo privadas ofrecen a la persona que busca empleo la posibilidad de marcar a su elección: CI, CDD, trabajo temporal, empleo formación, empleo estacional, cursos u otros (www.adecco.fr/trouver-un-emploi/Pages/trouver-un-emploi.aspx).

¹⁸³ Cf. OTT, Les compétences des permanents face à la nouvelle activité que constitue le recrutement en CI et en CDD, In Les dossiers de l'Observatoire du Travail Temporaire, 2009, p. 8.

¹⁸⁴ *Idem*.

¹⁸⁵ Una red tal y como ADECCO anunció en 2009, en Francia: 845 agencias de empleo y oficinas de contratación, 3.670 colaboradores permanentes y 27.000 empresas clientes por semana.

cializadas por sector o profesión¹⁸⁶, siguiendo en esto la organización de las empresas de trabajo temporal. No obstante, si la profesión considera que es conveniente diferenciar las funciones de contratación para la cesión de trabajadores, de las funciones de contratación con CI-CDD¹⁸⁷, se inicia una reflexión estratégica en cuanto a la localización de las agencias privadas en el mercado de la intermediación. Según un estudio, se pueden extraer cinco grandes tendencias¹⁸⁸. En primer lugar algunas agencias de empleo desarrollaron su actividad en un sector similar al de las agencias de contratación, es decir, del CI en unos puestos que van del « *middle management* » al « *top management* »¹⁸⁹. Otras agencias se situaron en “mercados intermedios”, en los que habían invertido poco las agencias de contratación tradicionales, y definidos en función del tipo de puestos, contratos, empresas clientes¹⁹⁰. Por otra parte, sucede que las agencias de empleo privadas, en concreto, se han situado en mercados « en situación de escasez » que recurrían a una mano de obra cualificada¹⁹¹. Las grandes redes pudieron posicionarse en mercados nacionales; se trató entonces de acompañar a empresas clientes presentes en el conjunto del territorio (ej. Grandes bancos, empresas de distribución de energía) en el marco de operaciones de contratación de envergadura nacional¹⁹². Finalmente, las agencias de empleo optaron por una “oferta modular refererida solamente a algunos de los elementos del proceso completo de contratación: definición del puesto del trabajo, identificación de candidatos precalificación de las candidaturas, evaluación de los candidatos, etc »¹⁹³.

Se encuentra aquí una serie de ofertas de prestaciones de servicio que igualmente propone hoy el operador público “Pôle emploi”¹⁹⁴. En la práctica, en este mercado reconocido y completamente abierto de la contratación, las agencias de empleo privadas consideran que solamente las empresas de con-

¹⁸⁶ Estas «agencias locales de empleo» a menudo están especializadas, como actividad de trabajo temporal, por profesión o sector (construcción, hostelería/restauración, comercio/distribución, transporte, médico, servicios a la persona a domicilio).

¹⁸⁷ Cf. OTT, *op. cit.*, p. 44. Sin embargo, cabría preguntarse si no se trata fundamentalmente de “marketing”, mientras que en la práctica reinaría la polivalencia.

¹⁸⁸ Cf. OTT, *op. cit.*, p. 12.

¹⁸⁹ Algunos grupos cuya ocupación histórica es el trabajo temporal a veces pasaron por la adquisición de agencias de colocación especializados en perfiles de directivos.

¹⁹⁰ Así las pequeñas y medianas empresas que no disponen de servicio de “recursos humanos”.

¹⁹¹ Así del sector médico o de la construcción.

¹⁹² Algunas redes han puesto en marcha « plataformas », garantizando la realización en un único lugar de los test de personalidad o de competencias, que se transmiten a nivel local por las agencias de la red. (Cf. OTT, *op. cit.*, p. 13)

¹⁹³ OTT, *op. cit.*, p. 13. Las empresas clientes que disponen de una fuerte notoriedad pueden acudir a una Agencia de empleo privada solo para las prestaciones de calificación previa de las candidaturas. Las empresas que tengan dificultades de contratación podrán acudir antes a una AEP para la identificación de candidatos.

¹⁹⁴ Cf. *supra*.

sultoría en contratación pueden ser a veces sus competidores. Con respecto al conjunto de los intermediarios presentes en el mercado de la contratación, las citadas agencias alegan que tienen una serie de ventajas comparativas, entre las cuales se encuentra el hecho de poder contar con una gran cantidad de candidatos debido a su actividad de cesión de trabajadores; se diferenciarían de las agencias de contratación por su capacidad de respuesta, a causa de las prácticas de trabajo adquiridas en la cesión de trabajadores. Destacan por otra parte el hecho de encontrarse en segmentos de actividades donde pocos operadores privados están aún presentes (obreros cualificados, empleados, capataces). Por último, las agencias de empleo facturarían sus prestaciones a un coste ligeramente inferior al de las agencias de contratación¹⁹⁵.

En realidad, las contrataciones realizadas por medio de las agencias privadas de empleo corresponden a categorías profesionales que “no se beneficiaban antes” de los servicios de contratación de operadores privados¹⁹⁶. La posibilidad de una oferta competitiva también parece aquí deberse a una disfunción o ineficacia de “Pôle emploi”. Parece que verdaderamente existe competencia entre las “agencias de empleo” y las “agencias de contratación” en el segmento de los « *middle management* ».

A modo de conclusión:

El mercado de la intermediación en el mercado laboral es, en Francia, desde 2005, de libre acceso a toda persona, física o jurídica, que garantice la actividad de colocación, es decir, que proporcione, con carácter habitual, servicios destinados a acercar ofertas y demandas de empleo, con la sola condición de no discriminación y gratuidad para los solicitantes de empleo. Ciertamente, esta última obligación explica que, aunque el monopolio de colocación público se ha suprimido, los operadores privados no hayan visto interés en competir con el operador público “Pôle emploi”. En cambio, este desarrolló estos últimos años de manera muy importante la subcontratación privada del acompañamiento de un gran número de desempleados. Entonces se elogió la competencia entre intermediarios públicos y privados. No obstante, la experiencia no permite llegar a la conclusión de que existe un beneficio o incluso una mayor eficacia de los intermediarios privados. Este recurso a la subcontratación privada funcionó sobre todo como una variable de ajuste al aumento del número de las personas desempleadas. Básicamente, la situación de desempleo masivo «aplasta» todo

¹⁹⁵ Por razones evidentes de imagen las Agencias de empleo no desean aparecer como la fórmula « *low cost* » de la contratación. Se indica un nivel medio de facturación equivalente al de las agencias de contratación (Fuente: entretien Prisme). Las prestaciones se facturan a veces muy por debajo, las ETT o AEP están acusadas por algunas agencias de contratación de “reventar” los precios.

¹⁹⁶ En 2010 los candidatos reclutados por agencias de empleo mayoritariamente fueron empleados (54 %), pero también técnicos y capataces (18 %) y obreros (12 %), fuente: Prisme, *op. cit.*, p. 11.

debate sobre técnicas y métodos de intermediación¹⁹⁷. Estas cuestiones parece que tienen que esperar días más felices, en los que exista un desempleo menos importante, en concreto, de menor duración y unas personas más cualificadas.

Más allá de los encantamientos liberales, las “agencias privadas” siguen interviniendo en “nichos” tradicionales como la contratación de “ejecutivos” o «*managers*», o más recientes como el de la “reclasificación” individual o colectiva (*outplacement*). En cambio, la liberalización del mercado innegablemente permitió a las empresas de trabajo temporal oficializar una actividad distinta de la estricta de contratación de trabajadores para cederlos. La novedad reside sin duda alguna en un desarrollo de esta intermediación privada dirigida a categorías mal asumidas por el operador público (obreros cualificados, empleados especializados, capataces) o en competencia con las agencias de contratación (en concreto, para el segmento de los *middle management*). Se observan así algunos sutiles o potenciales desplazamientos de líneas en un mercado de la intermediación que sigue estando marcado por una pluralidad de agentes especializados que corresponden, en realidad, a una diversidad de segmentos particulares. En esto la competencia se queda más en el plano del discurso que en la realidad.

¿Todo el mundo debería por otra parte hacer todo? Se hace referencia a “Pôle emploi” como “generalista del empleo”; pero, fuertes indicios de mal funcionamiento de este operador público o de que sus servicios son “inadecuados” llevan a cuestionarse sobre la necesidad de su especialización en los colectivos que se encuentran en mayores dificultades, con el fin de contribuir, como institución pública, al derecho de todo ciudadano al empleo. Sería necesario aún que “Pôle emploi” no obedeciera a su propia lógica institucional, que la criatura no escapara de sus creadores, es decir, del Estado, de los interlocutores sociales¹⁹⁸. ... *In fine*, cabe señalar cómo la cuestión de la intermediación en el mercado laboral revela la parte ideológica del derecho. Se suprimió un “monopolio de la colocación pública” que, en la práctica, no existía; una institución pública puede crear filiales y facturar servicios a las empresas pero, desde 2005, no ha hecho ni lo uno ni lo otro. Algunos agentes privados denuncian su ineficacia pero estos evitan encargarse de la masa de demandantes de empleo. En cuanto a estos últimos, hay que señalar que está prevista su exclusión si

¹⁹⁷ Se podría volver aquí sobre el abandono sin problema del “CV anónimo”, previsto sin embargo por una ley de 2006 sobre la igualdad de oportunidades para las empresas de más de 50 asalariados. Es verdad que la ley no fue aplicada por falta de decretos de aplicación.

¹⁹⁸ Si los interlocutores sociales financian por dos tercios “Pôle emploi” mediante las cotizaciones por “desempleo”, el Estado tendría algún retraso en el pago del tercer tercio. Paradójicamente, parece cierto que la institución ha escapado sobre todo al control de los interlocutores sociales...

rechazan “en dos ocasiones una oferta razonable de empleo”¹⁹⁹ a pesar de que la mayoría de las veces no se les propone nada o se les ofrece cualquier cosa, al mismo tiempo que la intermediación que les concierne resulta la mayoría de las veces un fracaso.

¹⁹⁹ Cf. Art. L. 5412-1 del Código del trabajo, resultado de la ley n° 758 de 1 de agosto de 2008 relativa a los derechos y deberes de los demandantes de empleo.