

**RAPPORT PUBLIC
THEMATIQUE**

**« L'évolution de
l'assurance chômage :
de l'indemnisation à l'aide au
retour à l'emploi »**

Mars 2006

Sommaire

	Page
Délibéré.....	5
Introduction générale.....	7

Chapitre I – Une organisation inadaptée qui a freiné les effets de l'évolution de l'assurance chômage.....	11
I- L'accueil des demandeurs d'emploi.....	15
A - <i>Le développement de la fonction d'accueil du réseau des Assédic.....</i>	16
B - <i>L'absence de cohérence dans l'implantation géographique.....</i>	20
II - La mise en œuvre du PARE.....	23
A - <i>La complexité du parcours du demandeur d'emploi.....</i>	23
B - <i>Les limites du service universel.....</i>	33
C - <i>Les difficultés liées à la facturation des prestations....</i>	38
III - Les politiques actives.....	40
A - <i>La diversification des modes d'intervention de l'assurance chômage.....</i>	40
B - <i>Des expérimentations en matière d'intervention directe sur le marché du travail.....</i>	54

	Page
Chapitre II – La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs du service public de l'emploi.....	61
I - Les outils d'information.....	63
A - <i>L'inadéquation de la structure de la liste des demandeurs d'emploi aux besoins de ses utilisateurs...</i>	65
B - <i>Les faiblesses de l'actualisation de la liste des demandeurs d'emploi</i>	71
II - Les moyens d'action.....	78
A - <i>L'imprécision des règles concernant la gestion effectuée pour le compte de l'Etat.....</i>	78
B - <i>L'insuffisance des pouvoirs reconnus à l'assurance chômage en matière de recouvrement et de contrôle</i>	83
C - <i>La maîtrise incomplète des flux financiers par les gestionnaires de l'assurance chômage</i>	95
III - Le dispositif d'évaluation.....	101
A - <i>Les difficultés d'évaluation inhérentes au dispositif....</i>	102
B - <i>Une organisation peu satisfaisante.....</i>	105
C - <i>Les effets incertains du PARE-PAP.....</i>	111

Conclusion générale.....	119

Table des abréviations.....	123
<i>Réponse du Ministre de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.....</i>	125
<i>Réponse du Directeur général de l'Unédic.....</i>	132
<i>Réponse du Directeur général de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE).....</i>	133
<i>Réponse du Président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).....</i>	141

DÉLIBÉRÉ

La Cour des comptes publie, sous la forme d'un fascicule séparé, un rapport intitulé « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après qu'il a été tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Etaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Fragonard, Picq, Sallois, Babusiaux, Cretin, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaury, président de chambre, rapporteur général, MM. Menasseyre, Collinet, Gastinel, Delafosse, Carrez, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Chartier, Capdeboscq, Giquel, Bady, Billaud, de Mourgues, Malingre, Mayaud, Hespel, Devaux, Bayle, Bouquet, Rémond, Mme Boutin, MM. Ganser, Martin Xavier-Henri, Bertrand, Schneider, MM. Cardon, Mme Bellon, MM. Gasse, Moreau, Ritz, Frèches, Duchadeuil, Thélot, Lefas, Brun-Buisson, Brochier, Delin, Mme Saliou, MM. Levy, Deconfin, Gautier Jean, Courtois, Mmes Darragon, Seyvet, MM. Vachia, Vivet, Mme Moati, MM. Mollard, Cossin, Diricq, Couty, Sabbe, Mmes Aubin-Saulière, Trupin, M. Ravier, conseillers maîtres, MM. Audouin, Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, Bille, Zeller, d'Aboville, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Etait présent et a participé aux débats : M. Bénard, procureur général de la République, assisté de M. Van Herzele, chargé de mission.

Etaient présents en qualité de rapporteur et n'ont donc pas pris part aux délibérations : M. Baccou, conseiller référendaire, Mme Specht, rapporteur, M. Dehove, rapporteur.

M. de Combles de Nayves, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 6 mars 2006.

Introduction générale

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a affirmé la place des institutions de l'assurance chômage dans le « premier cercle » des acteurs de la politique de l'emploi, aux côtés de l'Etat et de l'ANPE. Cette reconnaissance consacre une orientation, discutée depuis de nombreuses années, conduisant au renforcement des missions de l'assurance chômage.

Le régime d'indemnisation du chômage a été institué en 1959 par les partenaires sociaux, qui en assurent la gestion au sein d'organismes de statut associatif. Les conditions d'indemnisation et les modalités de leur financement sont fixées par des conventions, négociées par les partenaires sociaux gestionnaires du régime et agréées par l'Etat.

Une agence publique, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), assure l'accompagnement des demandeurs d'emploi en vue de leur réinsertion sur le marché de l'emploi. Jusqu'à une période récente, ces deux réseaux n'entretenaient que peu de rapports.

Conçue en situation de plein emploi, cette organisation duale fonctionnait de manière satisfaisante : les demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage retrouvaient rapidement du travail et l'ANPE concentrait son action sur les personnes les plus éloignées de l'emploi.

Cette dualité n'est pas propre à la France. Elle existe aussi en Belgique, Espagne, Irlande, Italie, Pays-Bas, Portugal, Suisse. Les modes d'organisation existant en Europe sont d'ailleurs loin d'être statiques : Ils ont tendance, de manière générale, à évoluer vers l'intégration des fonctions de placement et d'accompagnement et de celle d'indemnisation. Cette évolution est née du développement des politiques actives du marché du travail, inspirées par la nécessité de réagir face à la montée du chômage depuis les années 1990 et soutenues par les initiatives de l'OCDE (Stratégie de l'OCDE pour l'emploi en 1994) et de la Communauté européenne (Lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi de 1997).

L'assurance chômage et l'ANPE : deux réseaux fortement charpentés

La convention du 22 mars 2001 relative aux institutions de l'assurance chômage distingue :

- une institution nationale, l'Unédic, seule chargée de gérer les dispositifs d'aide aux travailleurs involontairement privés d'emploi, et qui assure leur unité économique, juridique et sociale ;

- des institutions locales, les Assédic et le Groupement des Assédic de la région parisienne (GARP), chargées, sur la base des instructions de l'Unédic, de mettre en œuvre les dispositifs dont celle-ci a la gestion.

Le GARP est, pour l'Ile-de-France, l'interlocuteur des employeurs. Il est notamment chargé du recouvrement des contributions.

Les circonscriptions des trente Assédic sont identiques à celles des régions, à quelques exceptions près : les Assédic Franche-Comté Bourgogne et Limousin Poitou-Charentes regroupent deux régions ; les régions Nord-Pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur comprennent chacune deux Assédic ; dans la région d'Ile-de-France, enfin, il existe quatre Assédic. Ces dernières, contrairement aux autres Assédic, ne sont compétentes que pour les relations avec les allocataires, compte tenu du rôle dévolu par ailleurs au GARP.

Les services des Assédic se subdivisent en près de 700 antennes locales.

Contrairement aux institutions de l'assurance chômage, l'ANPE est une personne morale unique. Cet établissement public administratif de l'Etat est structuré en quatre niveaux géographiques :

- une direction générale située à Noisy-le-Grand ;
- vingt-deux directions régionales en métropole, dont les limites coïncident exactement avec celles des régions ;
- des directions déléguées de niveau départemental ;
- des agences locales pour l'emploi (ALE), environ 800 en 2004.

Ce maillage géographique de l'ANPE est complété par quelque 200 points relais de taille plus réduite que les ALE (moins de dix agents) et par une trentaine d'unités spécialisées en direction de certains publics de demandeurs d'emploi.

Au fil des années, dans un contexte marqué par un chômage élevé (taux de 9,2 % en décembre 2005 plaçant la France au 21^{ème} rang des pays de l'Union européenne¹), l'assurance chômage a vu ses missions élargies et renforcées. Depuis 1997, elle est chargée de l'inscription de tous les demandeurs d'emploi et assure de plus en plus de tâches pour le compte de l'Etat. Au 31 décembre 2005, le nombre de demandeurs d'emploi indemnisés était de 2 679 400, dont 454 000 au titre du régime de solidarité de l'Etat. Le montant des allocations versées était de 27,2 Md€ en 2004 et les allocations versées pour le compte de l'Etat s'élevaient, la même année, à plus de 4 Md€.

La nécessité d'un meilleur accompagnement des demandeurs d'emploi a conduit les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage à décider de consacrer une partie de leurs ressources à des dépenses visant à favoriser le retour à l'emploi dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), entré en vigueur en juillet 2001. Cette « activation des dépenses »² qui faisait de l'assurance chômage le financeur d'actions en faveur du retour à l'emploi, s'est faite sans remise en cause des principes organisationnels existants : l'ANPE restait, pour la mise en œuvre de toutes les mesures d'accompagnement, l'opérateur unique et obligé.

La conjugaison de cette contrainte avec celles qui résultait du principe, parallèlement affirmé, du suivi individualisé de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, a été à l'origine de nombreux dysfonctionnements, notamment de retards et d'incohérence dans la prescription et la mise en œuvre des mesures d'accompagnement. Ces nouveaux modes de fonctionnement ont mis en pleine lumière les limites de l'organisation dual en l'absence de dialogue entre les deux institutions.

La Cour a étudié au cours des années récentes certains aspects de la gestion de l'assurance chômage et en a rendu compte dans son Rapport public annuel : l'organisation du recouvrement et le contrôle externe (1999), les comptes consolidés (2000), la mise en place d'un contrôle interne (2001), la gestion du régime des intermittents du spectacle (2002) et le contrôle de la recherche d'emploi (2003).

1) Source EUROSTAT (taux de chômage total désaisonné).

2) Voir encadré page 40.

Ces travaux se sont poursuivis au cours des années 2004 et 2005 avec l'examen de la mise en œuvre du PARE et des mesures d'accompagnement des allocataires dans le cadre de ce plan, de la gestion des allocations de l'Etat confiée à l'assurance chômage, du recouvrement des contributions, de la procédure d'inscription des demandeurs d'emploi, de la gestion de la liste de ces demandeurs ainsi que des sorties du dispositif de l'assurance chômage. La Cour actualise à intervalles réguliers son contrôle des comptes consolidés du régime. Elle a également mis à profit le contrôle mené sur l'Agence nationale pour l'emploi pour examiner plus particulièrement la gestion des prestations et des mesures que celle-ci est chargée de mettre en œuvre dans le cadre du programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND), dispositif créé en même temps que le PARE.

Le présent rapport, issu de ces travaux, traite dans une première partie du développement des missions de l'assurance chômage : transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi, mise en œuvre du PARE, développement de politiques actives diversifiées. Il montre que cette évolution s'est insérée dans un cadre institutionnel inchangé, marqué en particulier par l'affirmation du monopole de l'ANPE. Cela a été à l'origine de nombreux dysfonctionnements allant à l'encontre de l'objectif qui est poursuivi, l'amélioration du retour à l'emploi.

La seconde partie met en évidence l'insuffisance des instruments qui permettraient aux principaux acteurs du service public de l'emploi de coopérer de manière plus efficace. Ces carences touchent les outils d'information qui devraient permettre d'étayer les politiques, les moyens dont dispose l'assurance chômage pour mener à bien ses diverses missions, et enfin les dispositifs d'évaluation. Le rapport souligne la réticence persistante des pouvoirs publics à élargir les responsabilités et les moyens d'action des institutions gérées paritairement.

Dans le cadre de cette démarche, la Cour présente des recommandations qui portent sur les mesures à mettre en œuvre pour permettre aux dispositifs prévus par la loi de janvier 2005 de fonctionner avec une réelle efficacité.

Chapitre I

Une organisation inadaptée qui a freiné

les effets de l'évolution

de l'assurance chômage

L’indemnisation du chômage est confiée³ depuis 1959 à des institutions privées de statut associatif gérées de manière paritaire. Il existait à l’origine 59 institutions, soit 52 Assédic, le GARP et cinq centres de services informatiques des Assédic (CSIA), coordonnées de manière souple au niveau national par une autre association, l’Unédic. Les institutions gestionnaires de l’assurance chômage ne sont pas soumises à la tutelle de l’Etat.

Les pouvoirs de l’Unédic ont été progressivement renforcés, notamment par le pouvoir de nomination directe des directeurs d’Assédic, le développement du contrôle budgétaire pour les postes les plus significatifs (immobilier, informatique) et la mise en place d’un contrôle interne. En 2001, le projet dit de la « convergence » des institutions a permis de ramener le nombre des Assédic à 30 et le nombre total des institutions à 32 avec la réintégration de la gestion informatique au sein de l’Unédic.

Des associations pour l’emploi dans l’industrie et le commerce aux Assédic

Parallèlement à sa restructuration géographique, l’assurance chômage a souhaité simplifier et protéger le nom de ses institutions.

Les ASSEDIC, associations pour l’emploi dans l’industrie et le commerce, sont devenues des « Assédic », et l’Union pour l’emploi dans l’industrie et le commerce, UNEDIC, est devenue « l’Unédic ». Les appellations Assédic et Unédic ne correspondent plus à des sigles et sont protégées par un dépôt de marque.

Pour être applicables, les accords conclus par les partenaires sociaux doivent être agréés par l’Etat. Les interventions des pouvoirs publics, lorsqu’elles se superposent à des conditions de négociation difficiles entre partenaires sociaux, peuvent se traduire par des procédures particulièrement longues et complexes. Ce fut le cas pour la convention dite du 1^{er} janvier 2000, instituant le PARE. La précédente convention, dite du 1^{er} janvier 1997, devait expirer le 31 décembre 1999. La nouvelle convention n’est devenue entièrement applicable que le 7 septembre 2001, soit plus d’un an et huit mois après.

3) L’article L. 351-21 du code du travail précise que : « Les parties signataires de l’accord... confient le service de l’allocation d’assurance et le recouvrement des contributions... à un ou des organismes de droit privé de leur choix ».

Une autonomie sous contrôle : la laborieuse naissance du PARE

La mise en place du PARE a été marquée par de nombreuses péripéties : prorogation de six mois du régime précédent (décembre 1999) ; refus d'agrément de la convention signée le 29 juin 2000 ; nouvelle prorogation de la convention antérieure jusqu'au 31 décembre 2000 ; refus d'agrément de la deuxième version de la convention signée le 23 septembre 2000 ; refus de la signature de la troisième version de la convention par plusieurs syndicats ; recours contre cette convention et son arrêté d'agrément ; annulation partielle de cet arrêté et vote de dispositions législatives afin de régulariser le dispositif (juillet 2001) ; jugement du tribunal de grande instance (TGI) de Paris prononçant la nullité de certaines clauses de la convention (juillet 2002) ; suspension de la mise en application des clauses litigieuses (deuxième semestre 2002) ; conclusion de douze accords d'application destinés à régulariser une série de décisions devenues nulles à la suite de la décision du TGI ; entrée en vigueur des régularisations le 8 février 2003, date de publication des arrêtés les agrément ; nécessaires modifications de certains textes à la suite de ces régularisations (3 juin 2003).

Au total, le délai nécessaire à la mise en place juridique du nouveau système a été de trois ans et demi.

L'Etat a refusé par deux fois son agrément qui n'a été obtenu qu'après l'engagement de l'assurance chômage, alors dans une situation financière favorable, de consentir un « versement exceptionnel » au budget de l'Etat de 1 067 143 120 € en 2001 et 1 219 592 137 € en 2002. Si le premier versement est intervenu comme prévu, il n'a pu être procédé au second du fait des difficultés financières de l'assurance chômage. L'échéance en a été reportée dans l'attente d'un retour à meilleure fortune.

Les missions de l'assurance chômage se sont largement diversifiées depuis 1997. Mais cette diversification (transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi, mise en place du PARE...) a aussi mis en lumière l'inadaptation du cadre institutionnel et les difficultés de la coopération entre l'assurance chômage et les autres acteurs du service public de l'emploi dans leurs interventions en faveur du retour à l'emploi.

I - L'accueil des demandeurs d'emploi

L'idée du transfert à l'assurance chômage de l'inscription des demandeurs d'emploi (IDE)⁴, mission de service public confiée par le code du travail à l'ANPE, a été évoquée pour la première fois dans un rapport de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) sur le rapprochement de l'ANPE et de l'assurance chômage, réalisé en 1994 à la suite des débats qui ont entouré l'adoption de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Ce transfert, organisé par la loi du 28 mai 1996 et par une convention ANPE-Unédic du 4 juillet 1996, est devenu effectif le 1^{er} décembre 1997. Sa mise en œuvre a été précédée d'une phase d'expérimentation menée d'avril 1995 à janvier 1997 dans sept Assédic présentant des caractéristiques différentes⁵.

Ce transfert, qui avait été présenté à l'époque comme une alternative à la fusion des deux opérateurs, avait pour objectifs une amélioration de la qualité des prestations délivrées aux demandeurs d'emploi grâce à une simplification des démarches, une réduction des délais d'instruction des demandes d'allocations chômage et un recentrage de l'activité des agences locales pour l'emploi sur l'entretien de recherche d'emploi afin d'accélérer la sortie du chômage. Il a consacré une nouvelle répartition des rôles entre les opérateurs, qui ne s'est cependant pas accompagnée d'un transfert des moyens financiers correspondants, et a institué le principe de la double démarche pour le demandeur d'emploi : l'entretien d'inscription, réalisé en Assédic, et l'entretien de recherche d'emploi, réalisé en ALE.

Les demandeurs d'emploi indemnisés

Le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux Assédic constituait un réel transfert de compétences dans la mesure où les demandeurs d'emploi indemnisés ne représentent qu'une partie des demandeurs d'emploi.

Fin décembre 2005, alors que le fichier des demandeurs d'emploi (« la liste ») comptait 4 122 000 inscrits au total dans l'ensemble des catégories, les allocataires de l'assurance chômage n'étaient que 2 038 800, soit près de 50 % du total.

4) L'article L. 311-2 du code du travail prévoit que : « Tout travailleur recherchant un emploi doit requérir son inscription auprès de l'Agence nationale pour l'emploi ».

5) Val-d'Oise, Isère, Poitou-Charentes, Lille, Oise et Somme, Val-de-Durance et Doubs-Jura.

Si les institutions de l'assurance chômage ont su se moderniser pour assurer cette nouvelle et importante fonction, ni elles-mêmes ni l'ANPE n'ont véritablement cherché à coordonner ou à mettre en commun leurs moyens d'accueil.

A - Le développement de la fonction d'accueil du réseau des Assédic

L'assurance chômage a réalisé un effort important pour mettre en œuvre des méthodes modernes et efficaces afin d'assumer les missions qui lui étaient confiées.

1 - Des actions axées sur la qualité du service

Pour faire face à ce qui constituait un réel changement de métier et la conduisait à assurer le premier contact avec l'ensemble des demandeurs d'emploi, indemnisables ou non, l'assurance chômage a souhaité développer une stratégie de service articulée autour de la « relation client » dont les éléments sont aujourd'hui repris dans le règlement intérieur de l'Unédic.

Parallèlement, l'assurance chômage s'est dotée, à partir de 1999, d'outils d'évaluation de la qualité et de pilotage de la performance formalisés dans un référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements (RCIQT)⁶.

A partir de 2003, l'Unédic a déployé d'autres outils pour répondre à l'objectif de contrôle, de pilotage et de mesure de la qualité, notamment deux procédures de certification, ISO et Qualicert, un recours systématique à des enquêtes de satisfaction et un système d'analyse des réclamations, cela afin de ne pas se limiter à la mesure de la qualité « livrée » mais de suivre également la qualité « perçue ».

2 - La mise en œuvre de moyens diversifiés

En ce qui concerne l'accès au service, c'est-à-dire le lien de proximité entre le demandeur d'emploi et le service, l'enjeu était de reprendre une mission de contact avec le « client » jusque-là assurée par l'ANPE dans les 800 agences locales pour l'emploi, alors qu'en 1996, l'assurance chômage ne disposait que de 420 antennes Assédic. Pour répondre à ce besoin, l'assurance chômage a créé 250 nouvelles antennes.

6) Rapport public annuel 2001 de la Cour des comptes – La mise en place d'un contrôle interne dans le régime d'assurance chômage - p. 175 et suivantes.

L'accueil physique, identifié par l'Unédic comme un enjeu central de la relation client, a été organisé de manière à réduire les délais d'attente par la mise en place notamment d'un « pilote » d'accueil et d'un progiciel de gestion de flux.

Pour *l'accueil téléphonique*, au vu des résultats médiocres des premières expériences, l'Unédic a été amenée à remplacer les plates-formes téléphoniques physiques par des plates-formes téléphoniques « virtuelles »⁷.

Dans un second temps, un effort a été engagé afin de mettre en œuvre un service à distance et éviter les déplacements. Cela s'est traduit par des actions menées dans deux directions :

- la création d'outils (UNIDIALOG) qui permettent de disposer à distance des services qui, auparavant, pouvaient être exclusivement obtenus dans une antenne ;
- la réduction du nombre de cas dans lesquels la présence physique du demandeur d'emploi pour la réalisation d'un acte est juridiquement indispensable : ainsi la « réinscription simplifiée » après une interruption de moins de six mois ne nécessite pas de déplacement.

L'Unédic considère que la montée en puissance des systèmes UNIDIALOG a été tout à fait satisfaisante et répond aux objectifs visés.

L'utilisation d'UNIDIALOG en 2004

- 6 millions de connexions en moyenne chaque mois en 2004
- La moitié concerne l'actualisation mensuelle des situations (dans ce cas, la connexion ne remplace pas une visite, mais un courrier)
- 200 000 démarches d'information générale par mois
- 3 millions de consultations individuelles avec l'impression de 500 000 attestations

L'utilisation d'outils télématiques est devenue nettement majoritaire dans les contacts entre les demandeurs d'emploi et les antennes, et les outils utilisés évoluent : l'usage du Minitel décroît alors que l'utilisation du serveur vocal représente de manière stable 70 % des consultations de situation. La part représentée par le recours à Internet est

7) La plate-forme est dite virtuelle car les personnes en charge des réponses ne sont pas regroupées sur un même plateau. Elles demeurent à leur poste de travail en Assédic et sont sollicitées par le standard central en fonction de leur compétence et de leur disponibilité.

significative et s'accroît fortement au détriment de tous les autres outils (+ 30 % entre novembre 2003 et novembre 2004). Ainsi, les craintes nourries sur ce point par l'Unédic compte tenu du profil des populations concernées ne se sont pas révélées fondées : le taux de recours à Internet pour les actes à distance était de 30 % fin 2004.

3 - Des résultats positifs

En ce qui concerne l'indemnisation, les objectifs de simplification des procédures et de raccourcissement des délais de paiement ont été atteints. Depuis 1998, la formalité d'inscription et la demande d'allocations font l'objet d'un dossier unique. Le traitement immédiat des dossiers dans 90 % des cas, l'un des 42 engagements de l'Unédic⁸, est un objectif atteint depuis peu.

Le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aurait contribué de manière significative à la réduction des délais de paiement des allocations. Le seul indicateur fourni par l'assurance chômage en la matière concerne la proportion des dossiers ayant fait l'objet d'un paiement plus de 30 jours après le premier jour indemnisable. En moyenne nationale, cette proportion a nettement diminué : 5,75 % en 1999, 4,98 % en 2001 et 3,99 % pour les premiers mois de 2004.

4 - Une charge financière incomplètement compensée

Le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi, mission de service public, à l'assurance chômage a été à l'origine de surcoûts pour l'assurance chômage et d'économies pour l'ANPE, que l'absence d'une comptabilité analytique fiable au sein de cet établissement n'a pas permis d'évaluer⁹.

a) Un coût important qui tend à se stabiliser

Au vu des résultats de la comptabilité analytique de l'Unédic, pour les seules charges de fonctionnement et avant toute prise en charge de frais par l'Etat ou l'ANPE, les dépenses liées au transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi ont été les suivantes, la première année « pleine » étant 1998 :

8) Engagement n° 19 : Votre Assédic traite immédiatement au moins 90 % des demandes d'allocation.

9) Selon les éléments recueillis au moment du transfert par l'IGAS (rapport de septembre 1999) auprès d'une quinzaine d'agences locales, l'impact financier de la réforme pour l'ANPE aurait représenté une économie récurrente de 22 M€ par an et une charge d'investissement de 7 M€ au titre des années 1996 et 1997.

Coût du transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi

En M€

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prévu)
60,9	67,5	75,3	81,5	118,1	129,2	121,3	115,1

Source : Unédic

Ces dépenses ont augmenté régulièrement jusqu'en 2002 et ont tendance à diminuer depuis. Leur méthode de calcul a changé en 2001 : à partir de cette date, elles incluent, dans une logique de coût complet, des coûts de structure et d'appui qui correspondent à des charges d'activité telles que le pilotage de la production ou le suivi réglementaire, ainsi que la part des statistiques d'allocataires affectable à l'inscription des demandeurs d'emploi. Des simulations effectuées pour l'ensemble de la période selon les deux méthodes mettent en évidence une évolution comparable et la tendance à une stabilisation du coût unitaire de l'inscription autour de 21 € en 2004 (contre 23 € en 2001) en coût complet, et autour de 17 €(contre 18 €en 2001) en coût marginal.

b) La participation financière de l'Etat a été interrompue en 2001

Une convention Etat-Unédic du 1^{er} juillet 1996 a déterminé les conditions financières du transfert : l'Etat s'engageait à apporter une participation destinée à couvrir le coût marginal d'installation - dépenses permanentes (hors locaux), coûts de fonctionnement supplémentaires liés à l'extension et à l'aménagement des locaux des Assédic- ainsi que les dépenses exceptionnelles d'installation (formation, mobilité du personnel).

Un avenant du 18 mars 1998 à la convention Unédic/ANPE dite « GIDE 1 bis » (du nom du fichier correspondant), portant sur les modalités de facturation des prestations informatiques, a pris en compte les effets du transfert dans le domaine du partage de fichiers informatiques.

La contribution de l'ANPE est demeurée marginale, et l'Etat a décidé de suspendre sa participation à compter de 2001, à la suite d'un rapport de l'IGAS d'avril 1999 qui relevait l'absence de clarté des facturations pour l'Etat et l'absence de démonstration des surcoûts pour l'Unédic.

Compte tenu des participations de l'Etat et de l'ANPE, la charge nette pour l'assurance chômage peut être évaluée de la manière suivante :

Coût net de l'inscription des demandeurs d'emploi pour l'Unédic

En M€

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Charges calculées par l'Unédic	60,9	67,5	75,3	81,5	118,1	129,2	121,3	115,1
Part Etat	38,1	35,8	31,3	31,3	0	0	0	0
ANPE	3,2	1,5	1,2	1,2	1,1	1,5	1,8	2,0
Solde pour l'Unédic	19,6	30,2	42,8	49,0	117,0	127,7	119,5	113,1
Solde en coût marginal	id	id	id	id	93,2	101,9	97,3	89,1

Source : Unédic

L'assurance chômage a donc supporté la plus grosse part du coût du transfert, même si l'on fait abstraction du changement de méthode comptable intervenu en 2001 dans la détermination de ce coût.

L'assurance chômage ne se résout pas à considérer le retrait de l'Etat comme définitif, et considère que la définition de principes partagés de comptabilisation des prestations et de partage des charges reste d'actualité.

B - L'absence de cohérence dans l'implantation géographique

1 - Le développement de deux réseaux parallèles

Le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi a conduit à la création de 250 sites supplémentaires et le montant global actualisé des investissements des Assédic, pour la plupart immobiliers, s'est élevé à 257,7 M€

Ce transfert, qui ouvrait la possibilité de revoir l'ensemble des implantations immobilières, aurait dû être l'occasion de rapprocher les deux réseaux au plan géographique et aurait pu déboucher sur une politique immobilière concertée, de façon à offrir aux demandeurs d'emploi des lieux d'implantation communs ou voisins.

Or, pas une seule des 250 nouvelles antennes Assédic n'a été implantée sur le même site qu'une agence locale pour l'emploi existante. Le résultat est qu'aujourd'hui 800 agences locales pour l'emploi et près de 700 antennes Assédic coexistent, sans une seule implantation commune. Ces implantations sont, dans la même ville, souvent éloignées, lorsqu'elles ne sont pas dans des villes différentes.

Le choix qui a été fait alors est très critiquable. En effet :

- la nécessité pour le demandeur d'emploi de réaliser des démarches auprès de chacun des deux réseaux est affirmée par la convention organisant le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi ;
- la collaboration entre les deux réseaux est nécessaire non seulement au plan national, mais aussi au niveau local. Les visites effectuées sur place au cours de l'enquête ont permis de vérifier que cette collaboration existait, même si elle demeurait souvent pragmatique et informelle (échanges provisoires de personnels, expérimentations ou recherches de bonnes pratiques locales, etc.). La dispersion des implantations la rend moins aisée.

Les découpages différents des secteurs de compétence des antennes et des agences compliquent en outre sérieusement les échanges.

La spécialisation progressive des agences locales pour l'emploi par branches professionnelles, en application d'une politique destinée à améliorer l'efficacité des actions de l'ANPE, accentue encore ce phénomène, alors même que la mise en œuvre du PARE révèle le besoin d'une coopération renouvelée entre les deux réseaux.

Une illustration des chevauchements de compétences : l'antenne de Pantin

A l'occasion du contrôle, une visite a été effectuée à l'antenne de l'Assédic de l'Est francilien située à Pantin.

Cette antenne étend sa compétence sur des communes qui abritent trois agences ANPE : Pantin, Romainville et Bagnolet. Ces trois agences ANPE doivent toutefois collaborer également avec d'autres antennes Assédic du fait de l'incohérence des découpages géographiques. Le mode d'organisation de l'ANPE par branche conduit encore à compliquer ce schéma : outre sa collaboration de « droit commun » avec les trois agences évoquées plus haut, l'antenne de Pantin coopère avec l'agence ANPE de Garonor pour les métiers du transport, l'agence de Roissy pour les métiers aéroportuaires et l'agence de Montreuil-sous-Bois pour le secteur du BTP.

2 - Les maisons de l'emploi, mise en commun de compétences ou nouvel échelon administratif ?

Le plan de cohésion sociale mis en œuvre par la loi du 18 janvier 2005 prévoit la création de 300 maisons de l'emploi, susceptibles de regrouper dans un lieu unique des services diversifiés en relation avec l'emploi.

Cette offre de service élargie devrait, outre l'Etat, l'ANPE et l'assurance chômage, regrouper tous les acteurs de la politique de l'emploi : collectivités locales, associations (missions locales) organismes de formation tels que l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

A la fin de l'année 2005, 103 projets avaient été labellisés et une réflexion d'ensemble avait été engagée sur les implantations existantes. Les approches apparaissent différentes : si l'Unédic envisage de revoir la carte de ses implantations à coût constant ce qui peut se traduire par une participation a minima dans les maisons de l'emploi, l'ANPE pour sa part considère qu'il faut un maillage complet du territoire et que les 300 maisons de l'emploi pourront coexister avec les 1 500 points d'accueil actuels, pour constituer un échelon de compétence complémentaire.

Aucune étude n'a non plus été engagée sur les possibilités de démultiplier les services sans implantations nouvelles par une meilleure utilisation des outils informatiques.

Le concept des « maisons de l'emploi » n'a pas été clairement défini comme le montrent les différences d'approche entre les acteurs intéressés. Il doit en tout état de cause s'inscrire dans une réflexion d'ensemble sur les implantations géographiques des deux réseaux et sur les potentialités que recèle une exploitation réellement commune des données informatiques, notamment dans le cadre du dossier unique du demandeur d'emploi, afin d'éviter de compliquer encore la carte des implantations du service public de l'emploi et sa lisibilité par les citoyens.

La mise en œuvre du PARE

Le PARE, mis en œuvre en juillet 2001, instituait un régime d'indemnisation plus favorable que le précédent, notamment du fait de la suppression de la dégressivité des allocations. Les partenaires sociaux s'engageaient aussi à consacrer une part des ressources de l'assurance chômage au financement de mesures d'aide au retour à l'emploi des demandeurs indemnisés par les Assédic. Ces demandeurs étaient tous appelés à adhérer au plan d'aide au retour à l'emploi qui leur serait proposé. Ils devaient faire l'objet d'un suivi personnalisé susceptible de déboucher sur la prescription de mesures d'accompagnement. Ce suivi et cette prescription demeuraient principalement du ressort de l'ANPE qui, simultanément, mettait en place le PAP-ND (programme d'action personnalisé pour un nouveau départ), applicable à tous les demandeurs d'emploi indemnisés ou non. Ces dispositifs devaient constituer une réponse mieux adaptée aux besoins des demandeurs d'emploi.

Les principes du PARE-PAP

- * Suivi permanent par l'ANPE de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non par l'assurance chômage, dans le cadre d'un projet d'action personnalisé (PAP).
- * Activation des dépenses de l'assurance chômage par le financement de mesures d'aide et d'accompagnement des demandeurs indemnisés.
- * Collaboration obligée entre l'assurance chômage et l'ANPE pour la gestion du parcours des demandeurs indemnisés.
- * Fin de la dégressivité des indemnisations en vigueur depuis 1993.

A - La complexité du parcours du demandeur d'emploi

1 - Un parcours qui n'est pas toujours justifié

a) L'Unédic a intensifié son suivi

L'introduction du PARE a conduit l'Unédic et les Assédic à considérer qu'elles devaient s'impliquer plus qu'auparavant pour sensibiliser dès son inscription le demandeur d'emploi. Le contenu de l'entretien d'inscription est devenu plus dense. Selon les recommandations de l'Unédic diffusées en juillet 2002, cet entretien, en plus de son contenu habituel –formalités d'inscription, liquidation des droits-, doit résumer la logique du PARE, insister sur l'entretien professionnel à l'ANPE et la nécessité de le préparer. Il doit aussi

mentionner le rôle de suivi joué par l'Assédic - notamment par des convocations éventuelles à des entretiens- et donner des informations sur les aides financées par l'assurance chômage ainsi que sur les secteurs qui recrutent localement.

Le PARE a aussi conduit à multiplier les entretiens de suivi : aux entretiens semestriels généralisés par l'ANPE dans le cadre du PAP s'ajoutent, pour les allocataires de l'assurance chômage, les entretiens de suivi par les Assédic des conditions d'exécution du PAP. Ces derniers, certes, ne sont pas systématiques mais ils concernent un nombre fortement croissant de personnes -39 000 en 2002, 252 000 en 2004- représentant, conformément aux objectifs de l'Unédic, une fraction de plus en plus grande des allocataires atteignant une échéance semestrielle de leur indemnisation : 10 % en 2003, 20 % en 2004 et 30 % en 2005.

Cette implication accrue dans l'accueil et le suivi du demandeur d'emploi ne semble pas faciliter l'appropriation par celui-ci des messages qui lui sont transmis. Selon les enquêtes effectuées au cours des premières années de fonctionnement du PARE, les demandeurs d'emploi considèrent que la répartition des rôles entre l'ANPE et les Assédic est compliquée et ne s'estiment pas bien informés sur le PARE. Les informations données, à l'occasion de l'entretien d'inscription, sur l'entretien professionnel à l'ANPE et sur les services de l'agence sont jugées plutôt insatisfaisantes, de même que celles concernant les possibilités locales d'emploi et les métiers qui recrutent.

A l'occasion des enquêtes menées en Assédic, la Cour a pu constater que l'accumulation du nombre d'informations à délivrer simultanément au cours de l'entretien d'inscription, qui dure environ trente minutes, limite l'efficacité de la démarche du conseiller. L'ensemble des messages relatifs au retour à l'emploi occupe une durée allant de deux à huit minutes selon les cas. La diffusion d'informations sur les aides qui peuvent être apportées par l'Assédic dans le cadre du PARE, mais qui doivent être prescrites par un conseiller de l'ANPE, est une source de confusion. Ainsi les usagers paraissent-ils surtout attentifs aux aspects les plus concrets de l'entretien : dates et montants des allocations, pièces à transmettre, rendez-vous à prendre avec l'ANPE.

Le premier entretien enrichi en Assédic

Pour tenter de résoudre ces difficultés, l'Unédic a élaboré et testé un projet de premier entretien enrichi (PEE). Dès l'entretien d'inscription, le demandeur d'emploi est orienté, s'il se déclare intéressé, vers l'agence locale pour l'emploi compétente pour tel métier susceptible d'offrir un emploi sans délai, et un rendez-vous est directement pris avec cette agence. Cette initiative pourrait contribuer à réduire la durée d'indemnisation et de recherche d'un nouvel emploi tout en accélérant la satisfaction des besoins de main-d'œuvre dans les secteurs en tension. Elle converge avec certaines propositions du rapport au ministre des affaires sociales sur le « rapprochement des services de l'emploi » (janvier 2004) préconisant, notamment, d'approfondir la méthode du diagnostic initial au cours de l'entretien d'inscription et de faire prendre le rendez-vous à l'ANPE au cours de ce même entretien.

b) L'ANPE est demeurée seule compétente pour prescrire des mesures

Dans le cadre du PARE, l'ANPE est devenue le passage obligé des allocataires de l'assurance chômage, qui doivent élaborer avec un conseiller pour l'emploi un projet d'action personnalisé.

Les services de l'Agence peuvent dispenser eux-mêmes les prestations, les sous-traiter (neuf prestations sur dix-sept sont entièrement sous-traitées, notamment les bilans de compétence approfondis) ou confier le soin de la mise en œuvre du PARE-PAP à des co-traitants.

L'ANPE a conclu des conventions avec 550 co-traitants issus de trois grands réseaux : l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), Cap Emploi (public handicapé) et les missions locales (public des jeunes de moins de 25 ans) qui ont accompagné 198 785 demandeurs en 2004 contre 144 250 en 2002 et 173 630 en 2003. Dans cette configuration, le demandeur d'emploi est conduit à suivre un parcours qui, de l'Assédic, le conduit à l'ANPE pour aller chez un co-traitant avant d'éventuellement revenir à l'ANPE et à l'Assédic pour l'entretien à six mois.

L'ANPE effectue toujours le premier entretien au cours duquel est élaboré le PAP. Cet entretien doit se tenir dans le délai de vingt jours ouvrés après l'entretien d'inscription à l'Assédic. Si cet entretien débouche sur l'orientation vers un co-traitant, il doit se présenter pour un autre entretien auprès de celui-ci, également dans un délai d'un mois suivant son affectation. Au total, il peut donc s'écouler deux mois entre la présentation à l'Assédic et le premier entretien chez le co-traitant.

La prise en charge du demandeur d'emploi par le co-traitant et la prescription par ce dernier de diverses mesures de suivi n'excluent pas le bénéfice de certaines autres prestations, délivrées par des sous-traitants de l'ANPE. Dans ce cas, le demandeur doit se rendre à l'ALE afin que la prescription de la prestation soit validée. Il peut aussi s'y rendre pour participer à des prestations, réalisées en régie directe par l'agence, que le co-traitant lui prescrit. Enfin, il peut, s'il n'est pas satisfait des services rendus par le co-traitant, revenir vers l'ALE, de la même façon qu'il peut être affecté à un co-traitant en cours de PAP. La multiplicité des intervenants n'est pas de nature à améliorer la compréhension par le demandeur d'emploi du parcours proposé.

Cette procédure ralentit excessivement la prise en charge des demandeurs d'emploi. Ainsi, en 2003, un délai de huit semaines était en moyenne constaté entre l'inscription du demandeur d'emploi à l'Assédic et sa réception par l'APEC : cela équivaut à près de 20 % de la durée moyenne d'indemnisation par l'assurance chômage. Une nouvelle procédure, visant à réduire ce délai, a été mise en place à compter de 2004. Elle ne s'appliquait toutefois qu'aux seuls demandeurs orientés vers l'APEC, et non pas à ceux relevant des deux autres réseaux de co-traitants.

Pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, le délai d'attente s'écoulant entre l'inscription à l'Assédic et le premier entretien à l'ANPE restait aussi manifestement excessif. En 2004, le délai maximum de 20 jours ouvrés, déjà trop important, était dépassé selon les mois dans 15 à 30 % des cas. L'accord tripartite en préparation à la fin de 2005 fixe ce délai maximum à huit jours.

La nécessité du passage obligé par l'ANPE est discutable. Le co-traitant, si son action est jugée légitime, doit pouvoir travailler de façon indépendante. Lorsqu'il s'occupe des allocataires de l'assurance chômage, il devrait d'ailleurs pouvoir être rémunéré directement par son financeur : l'Unédic.

On peut également s'interroger sur la réelle « complémentarité » de l'offre de service de l'Agence et de celle de ses partenaires. Les thèmes traités dans les ateliers de l'APEC et ceux de l'ANPE ne paraissent pas très différents, et le soutien apporté par l'APEC aux cadres est assez proche de celui pratiqué dans les « Espaces cadres » ou au travers de la prestation « Marketing Emploi » de l'ANPE. Lors des visites sur le terrain, il a été constaté que les conseillers de l'ANPE sont assez peu au fait de l'offre de services pratiquée par ces partenaires, qui leur est peu familière, et il peut par conséquent arriver qu'un demandeur, passant par plusieurs structures, soit amené à bénéficier de prestations voisines.

c) La coordination opérationnelle est déficiente

Lors des visites en ALE, il n'a pas été rare de constater l'insuffisance des informations disponibles sur le demandeur d'emploi. Cela s'explique au moins en partie par la mauvaise coordination des systèmes de gestion de l'ANPE et des Assédic. Ces dysfonctionnements sont apparus en pleine lumière lors de la mise en œuvre conjointe du PARE et du PAP.

Compte tenu de l'imbrication des interventions de l'ANPE et des Assédic dans le financement et dans la mise en œuvre des prestations du PARE, des outils communs d'information devaient être mis au point pour faciliter le pilotage du dispositif. Les deux partenaires n'ont pu y parvenir que tardivement et avec de grandes difficultés. Le premier tableau de bord mensuel, dit de pilotage opérationnel du PARE (POPA), disponible seulement fin 2002, a suscité de nombreuses critiques de la part des échelons locaux, en particulier les ALE. A l'automne de 2003, l'ANPE a proposé, à partir de ses propres systèmes informatiques, de réaliser un tableau de bord comportant les indicateurs qu'elle était capable de fournir. Cette deuxième version de POPA, mise en place dans les régions par une note commune du 20 avril 2004, est plus simple que la précédente. Les éléments fournis par l'ANPE sont complétés par des données de l'Assédic sur les aides du PARE. Il aura donc fallu attendre environ trois ans après la mise en place du PARE-PAP pour qu'un outil commun de pilotage soit opérationnel.

Une autre difficulté, identifiée mais non encore résolue, porte sur le suivi de la disponibilité des demandeurs d'emploi, nécessaire pour organiser efficacement les prestations dans le cadre du PAP (entretiens, ateliers, accompagnements,...) ou dans celui de la mission de placement de l'ANPE (mises en relation).

Les demandeurs d'emploi doivent donc suivre un parcours durant lequel la densité d'informations qui leur est fournie est importante et qu'ils peinent à retenir. L'articulation des rôles et des fonctions – indemnisation, accompagnement, placement- entre l'Assédic, l'ALE et les co-traitants ne paraît pas bien saisie par les demandeurs d'emploi, sans qu'ils soient d'ailleurs assurés que tous les maillons de cette chaîne disposent du même niveau d'information sur leur situation.

2 - Des initiatives de coordination localisées

Au cours de l'enquête consacrée à l'action des Assédic dans le cadre du PARE, il est apparu que certaines d'entre elles et les ALE avaient pris des initiatives correspondant aux deux objectifs de l'assurance chômage : un retour plus rapide à l'emploi pour les allocataires et une réponse plus adaptée aux besoins des entreprises, notamment pour les métiers dits « en tension » pour lesquels elles ont le plus de difficultés à recruter.

a) La simplification des opérations d'inscription

Depuis le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux Assédic, chaque demandeur d'emploi doit effectuer une double démarche, d'abord à l'Assédic, ensuite à l'ALE. Dès lors, il est paru intéressant au niveau local de limiter les inconvénients qui en découlaient.

En janvier 2004, l'Assédic de Languedoc-Roussillon a mis à profit l'hébergement dans ses locaux d'une partie des services de l'ALE à la suite de travaux dans cette agence pour organiser simultanément et en un lieu unique le rendez-vous d'inscription auprès de l'Assédic et l'entretien professionnel effectué par l'ANPE. L'occasion a également été saisie pour mettre en place un espace de recherche d'emploi co-animé par des agents Assédic et ANPE.

L'Assédic de Basse-Normandie a mis en place, dans certaines antennes, des modes d'organisation allant dans le même sens, pour les demandeurs d'emploi jugés les moins autonomes lors de leur inscription : l'antenne dispose des plannings de l'ALE et le demandeur peut ainsi prendre rendez-vous avec cette dernière dès l'entretien d'inscription. Pour les autres, l'inscription est suivie de la transmission d'une fiche de synthèse à l'ALE. Dans d'autres antennes, ce sont des réunions d'information collectives qui sont organisées pour les demandeurs d'emploi dont le métier se situe sur un secteur « en tension ». Elles sont suivies d'un entretien sur place avec un conseiller ANPE.

b) La coordination des entretiens de suivi

Il revient à l'Assédic de s'assurer que le demandeur d'emploi indemnisé mène une démarche active de recherche d'emploi. Pour ce faire, le règlement de l'assurance chômage prévoit un examen de la situation tous les six mois, période de renouvellement de l'allocation de recherche d'emploi. Cet examen n'a cependant pas de caractère systématique et peut être déclenché de façon aléatoire ou ciblée. Par

ailleurs, du côté de l'ANPE, si le demandeur d'emploi n'a pas trouvé de solution de reclassement à l'issue d'une première période de six mois, l'agence locale pour l'emploi doit le convoquer à un entretien pour faire le bilan des actions entreprises et actualiser son projet d'action personnalisé.

Ces entretiens d'actualisation à six mois devraient donc constituer une opportunité pour bien articuler dans le temps et dans l'espace les actions de l'Assédic et celles de l'ALE, sur une base commune d'informations.

Des interventions complémentaires et de meilleures échanges d'informations

L'expérience la plus développée a été menée par l'Assédic de Basse-Normandie qui a expérimenté en mars 2005 une formule d'entretien semestriel commun Assédic-ANPE. Compte tenu de son caractère particulier, l'expérience a été limitée à une dizaine de demandeurs d'emploi sélectionnés en commun parmi les personnes recherchant des emplois sur des secteurs «en tension». Une autre antenne de cette Assédic a préféré limiter la coordination avec l'ANPE à la transmission d'une information sur les entretiens semestriels réalisés.

L'Assédic de Côte d'Azur a organisé dans ses locaux, au cours du deuxième trimestre 2004, l'entretien de suivi à six mois et l'entretien d'actualisation du PAP, menés successivement par un agent Assédic puis par un agent ANPE. Un échange d'information a lieu entre les deux institutions qui permet un enrichissement mutuel de la connaissance du demandeur d'emploi.

En Aquitaine, les deux institutions ont organisé une intervention commune auprès de demandeurs d'emploi dont le profil correspondait à des métiers recherchés par les entreprises. Elles ont présenté leur rôle respectif en matière de reclassement ainsi que l'accompagnement personnalisé et les aides.

Les premières évaluations de ces différentes initiatives font apparaître des avantages indéniables. Les deux institutions ont amélioré la connaissance mutuelle de leur fonctionnement. L'intervention commune auprès des demandeurs d'emploi a permis de renforcer la cohérence des actions des deux réseaux en matière de reclassement, et d'élaborer des règles plus homogènes en matière de contrôle de la recherche d'emploi.

Quand 182 jours ne font pas six mois

Le mode de décompte de la période de six mois est différent selon les deux institutions et constitue une difficulté technique pour établir des listes communes de demandeurs d'emploi à convoquer. En effet, le décompte des jours de chômage retenu par l'ANPE ne prend pas en compte les périodes de reprise, même occasionnelle, d'emploi, ce qui reporte d'autant l'échéance de six mois de chômage, et crée un décalage avec l'échéance retenue par l'Assédic qui est le 182^{ème} jour d'indemnisation, le demandeur d'emploi pouvant continuer à être indemnisé en cas de reprise partielle d'emploi. Les populations sélectionnées par les deux institutions ne coïncident donc pas et les listes ne sont pas totalement exploitables en commun. Ces difficultés freinent l'extension des expériences d'entretien semestriel programmé en commun.

Compte tenu de ces difficultés, l'Assédic de Lorraine, qui souhaitait coordonner les entretiens semestriels avec l'ANPE, a prévu de gérer de manière indépendante sa liste des allocataires à convoquer à l'entretien du 182^{ème} jour et d'adresser à l'ANPE, à l'issue de ces entretiens, les informations recueillies. L'ANPE gère ensuite les entretiens à six mois avec ces demandeurs d'emploi.

Ces expérimentations témoignent de la volonté des Assédic et des ALE les plus actives de mieux coordonner leurs actions pour agir en complémentarité et en partageant les informations, notamment lors de l'évaluation du PAP à six mois.

L'organisation d'entretiens en un lieu unique préfigure le concept de « maison de l'emploi ». Cette cohérence renforcée entre les deux institutions améliore le suivi du demandeur d'emploi. Cependant, pour donner plein effet à ces nouvelles pratiques, les obstacles techniques relatifs à la détermination commune de la population des demandeurs d'emploi concernés par le suivi périodique doivent être levés.

c) L'échange de données plus pertinentes

Les Assédic ont souhaité mieux connaître leurs allocataires pour accélérer leur retour à l'emploi, notamment dans les métiers pour lesquels les entreprises expriment un besoin en main-d'œuvre.

Une gestion plus rationnelle du fichier des allocataires pour identifier ceux qui pourraient être plus facilement reclassés, notamment dans les métiers pour lesquels la demande est forte, s'est toutefois heurtée à la mauvaise qualité des informations contenues dans le fichier.

Ainsi, l'Assédic de l'Est francilien a réalisé, en avril 2004, une sélection de publics pour répondre à deux métiers « en tension » : serveur et magasinier. Seuls 39 % des 1 500 demandeurs d'emploi convoqués étaient présents. En outre, parmi les présents, 29 % ont dû faire l'objet d'une réorientation vers un autre métier. Le repérage à partir du fichier s'est donc révélé inapproprié pour un demandeur d'emploi sur trois, ce qui a conduit l'Assédic à ne poursuivre son expérimentation que pour les nouveaux inscrits.

En Languedoc-Roussillon, les demandeurs les plus proches de l'emploi et relevant d'un métier « en tension » sont orientés immédiatement vers un agent de l'ANPE présent dans les locaux de l'Assédic pour une mise en relation directe avec une entreprise. Un suivi de ces mises en relation est ensuite effectué par l'agence et un bilan individualisé est effectué en commun par l'Assédic et l'ALE après quatre semaines d'accompagnement.

Dans la même logique, les Assédic d'Alpes-Provence et de Haute-Normandie recueillent auprès des demandeurs d'emploi des informations normalement non saisies par l'Assédic, comme le secteur d'activité et le métier, afin de les orienter vers les agences spécialisées dans une branche professionnelle de l'ANPE pour la première et d'assurer un suivi mensuel des demandeurs d'emploi pour la seconde. Les premiers éléments de bilan de ces actions menées au cours de l'année 2005 font apparaître un taux de reclassement plus rapide des allocataires.

L'Assédic Limousin Poitou-Charentes a conclu une convention avec l'APEC aux termes de laquelle les cadres qui le souhaitent sont orientés directement vers l'APEC lors de leur inscription. L'objectif était de ramener de 59 à 15 jours le délai de mise en contact des cadres avec l'APEC pour favoriser un retour plus rapide à l'emploi. Au 15 janvier 2005, 267 cadres avaient été orientés directement vers l'APEC et 80 % d'entre eux avaient été reçus dans les huit jours par cet organisme, soit une amélioration remarquable des délais. Ces résultats mériteraient d'être complétés par une évaluation du délai global de retour à l'emploi.

Ces expérimentations ont suscité des échanges d'information et ont même conduit l'Assédic des Pays du nord à développer un outil informatisé pour le recueil de données complémentaires (action « Mieux se connaître ») dans le cadre du projet national de l'Unédic « Projet de gestion des relations client demandeur d'emploi ». Les renseignements demandés portent sur cinq informations complémentaires¹⁰. Ils sont partagés avec l'ANPE qui en dispose lors de l'entretien professionnel

10) Métier exercé, métier recherché, caractère opérationnel pour ces métiers, mobilité du demandeur d'emploi et projet éventuel de création d'entreprise.

d'élaboration du PAP, les valide ou les complète et les renvoie à l'Assédic, ce qui permet une évaluation de la rapidité de retour à l'emploi pour l'allocataire.

Les Assédic interviennent ainsi plus ou moins directement sur le reclassement des allocataires, en coordination avec l'ANPE. La portée de ces initiatives apparaît cependant difficile à évaluer, à de rares exceptions près.

L'Assédic d'Aquitaine a suivi le parcours des demandeurs recherchant des postes dans les secteurs « en tension » et ayant bénéficié d'interventions communes avec l'ANPE présentant ces métiers et les aides au retour à l'emploi. Sur 51 demandeurs d'emploi convoqués en avril et mai 2004, l'Assédic indique que 18 d'entre eux ont repris une activité au 1^{er} janvier 2005, soit 35 %, mais il est difficile d'apprécier ces résultats en l'absence d'information sur la reprise « spontanée » d'activité qui aurait eu lieu dans le même délai en l'absence d'intervention commune.

L'Assédic des Alpes a souhaité agir contre un chômage saisonnier récurrent, de novembre à avril, pour certains demandeurs d'emploi et les inciter à rechercher une seconde activité pendant cette période, notamment dans les stations de loisirs. Une expérience, qui s'est déroulée de fin novembre 2003 à avril 2004, n'a pu aboutir du fait de qualifications inadéquates, d'une mobilité restreinte et d'une inadaptation aux horaires de travail proposés. L'Assédic indique que l'incitation à un second travail saisonnier semble avoir porté ses fruits puisque à l'issue de l'expérimentation, l'assurance chômage a enregistré un gain de 16 personnes en activité par rapport à l'année précédente. Par ailleurs, une baisse d'inscription de 30 % a été enregistrée fin novembre 2004, au terme de la saison, dans cette catégorie de demandeurs d'emploi par rapport à l'année précédente, ce qui semble indiquer soit une poursuite d'une activité sur un autre emploi, soit un retrait volontaire d'inscription.

Cette expérience illustre la volonté des Assédic d'agir dans le champ du placement de leurs allocataires et l'intérêt d'une coordination renforcée avec les autres acteurs de l'emploi.

B - Les limites du service universel

1 - La désorganisation des services face à l'importance des flux

a) Une croissance du nombre d'entretiens plus forte que prévu

La démarche du PARE (et du PAP qui lui est lié) est celle d'un suivi renforcé du demandeur d'emploi, auquel doit être proposé un accompagnement approprié.

Cette démarche était déjà celle du programme de service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE) mis en place par l'Etat et l'ANPE à partir de 1998. Mais, depuis juillet 2001, on est passé d'un système sélectif et ciblé à un système universel : le programme SPNDE, jusque-là réservé à des publics particuliers, a été diversifié, renforcé et généralisé à toute la population des demandeurs d'emploi. Un suivi périodique était institué sous la forme d'entretiens semestriels (PAP 02 au bout de six mois, PAP 03 au bout d'un an), devant se prolonger pendant toute la durée du chômage. L'accompagnement devait être intensifié s'il ne donnait pas de résultat au cours des premiers mois.

La mise en œuvre du nouveau dispositif s'est traduite par une forte augmentation du volume des prestations de l'ANPE et, en premier lieu, des entretiens.

Principales prestations du Projet d'action personnalisé (2001-2004)

	2001	2002	2003	2004
Entretiens PAP (millions)	2,3	5,9	7,0	7,2
Ateliers	402 500	829 300	1 218 600	1 396 400
Evaluations	108 000	146 300	205 900	284 300
Bilan de compétences approfondis	4 000	117 800	159 900	153 100
Accompagnements renforcés	422 100	628 900	810 000	865 000

Source : ANPE

Cette croissance n'est pas allée sans difficultés. Le nombre d'entretiens a contraint fortement l'organisation du travail dans les agences locales pour l'emploi et la qualité de l'entretien s'en est ressentie.

Lors de la mise en place du PARE-PAP, il avait été décidé d'intégrer rapidement dans le dispositif les chômeurs déjà inscrits avant le 1^{er} juillet 2001. La prévision du nombre d'entretiens nécessaires pour cette intégration s'est révélée inexacte et le nombre réel de ces entretiens a été deux fois plus important. La conjonction de ce flux, de celui des nouveaux chômeurs devant être reçus sans délai pour leur premier entretien et des premières vagues d'entretiens de suivi périodique a entraîné des tensions particulièrement fortes au printemps et à l'automne 2002.

Afin de trouver des solutions aux problèmes de gestion des flux, la direction générale de l'ANPE a recommandé par circulaire interne, en 2003, le recours à des entretiens téléphoniques pour des publics particuliers¹¹. Elle a aussi admis que certains entretiens puissent être considérés comme entretiens d'actualisation du PAP, bien que non organisés à cette fin.

Si les tableaux de bord montrent que le pourcentage d'entretiens tenus hors délai a diminué depuis 2002, il ressort d'une enquête menée par l'ANPE à l'automne 2003 que 69 % des agences locales estimaient rencontrer des difficultés dans la gestion des entretiens et des flux. Selon la même enquête, 87 % des agences recourraient à des entretiens téléphoniques, essentiellement au stade de l'entretien à un an (PAP 03), pour éviter attentes et déplacements inutiles, en raison d'un éloignement géographique ou de difficultés de transport. Cette pratique reste cependant marginale puisqu'elle ne représente qu'environ 8 % des entretiens dans les ALE sur lesquelles l'enquête a porté.

b) Une adéquation imparfaite des prestations

Le développement des autres actions du PAP a été organisé par l'ANPE sur la base d'une répartition des demandeurs d'emploi, déterminée lors du premier entretien et révisable lors des entretiens semestriels d'actualisation, entre quatre « offres de service ».

11) Les demandeurs d'emploi qui travaillent souvent, les handicapés, les intermittents, les créateurs d'entreprise...

L'offre de service

L'offre de service est un ensemble de prestations, plus ou moins complètes, censées correspondre au projet du demandeur d'emploi et répondre à ses besoins, en vue de faciliter son retour à l'emploi. L'ANPE a défini quatre types d'offre de service pouvant être proposés par elle aux demandeurs d'emploi.

* Le niveau 1, dénommé « libre accès », concerne les demandeurs d'emploi les plus autonomes dans leur recherche, n'ayant a priori besoin que des services de base de l'Agence (informations, mises en relation).

* Le niveau 2, dénommé « appui individualisé », concerne des demandeurs ayant besoin d'un appui et de conseils plus élaborés.

* Le niveau 3, dénommé « accompagnement renforcé », propose, pour les chômeurs ayant des difficultés plus importantes, des prestations plus fournies, durant en moyenne trois mois et renouvelables : contrairement aux deux précédentes catégories, les demandeurs relevant de ce niveau de service ont vocation à être suivis de façon régulière et personnalisée par un « référent ».

* Enfin, le niveau 4, dénommé « accompagnement social », est destiné à un petit nombre de demandeurs confrontés à des problèmes sociaux importants de santé, de logement ou autres, la prise en charge étant assurée par des prestataires spécialisés.

Dans ce cadre, diverses prestations peuvent être proposées ou prescrites par l'ANPE : prestations de courte durée telles que les ateliers et les évaluations des compétences et des capacités professionnelles (ECCP) ; prestations plus lourdes telles que les bilans de compétences approfondis (BCA) et les bilans-accompagnements renforcés (BAR). Parmi ces interventions lourdes, l'effort principal devait porter sur les accompagnements renforcés, prestation dont le coût global est de loin le plus élevé ; 800 000 accompagnements par an étaient prévus à partir de 2003.

Le problème de la gestion des flux est également présent en ce qui concerne ces prestations, notamment dans la mise en œuvre du service intégré d'appui au projet professionnel. Ce service consiste, dans un premier temps, en l'appui d'un conseiller ANPE pour construire un projet d'accès à l'emploi réaliste et repérer les besoins en formation. L'AFPA prend ensuite le relais pour aider le demandeur d'emploi à élaborer son parcours de formation, à l'AFPA ou dans une autre structure, ou l'orienter vers une solution alternative hors formation. En 2004, plus de 200 000 demandeurs d'emploi ont bénéficié de ce service intégré. Le délai moyen qui s'écoule entre la prescription du service par l'ALE et la prise en

charge du demandeur d'emploi par l'AFPA est passé de 33 jours en 2001 à 48 jours en 2003, puis à 44,4 jours en 2004. L'objectif de délai est normalement de 15 jours. En outre, 10 % des demandeurs d'emploi concernés par cette mesure ont attendu plus de neuf mois une formation.

La mise en œuvre du dispositif des offres de service et des prestations a fait aussi apparaître diverses incohérences. Certaines normes indicatives de prestations à réaliser aux différentes phases du PAP étaient incompatibles avec les objectifs annuels globaux de volume de ces mêmes prestations. Surtout, le classement des demandeurs d'emploi en offres ou niveaux de service s'est révélé peu cohérent avec la répartition réelle des prestations. Une part substantielle des prestations dites « d'accompagnement renforcé », qui devaient être réservées, en principe, aux demandeurs classés en offre de service 3 ou 4 bénéficient à des demandeurs classés en offre de service 1 (libre accès) ou 2 (appui individualisé).

2 - L'expérimentation tardive de techniques de profilage

Le développement des initiatives locales, et la persistance des difficultés de coordination pour la mise en œuvre du PARE et du PAP, ont conduit, tardivement, les responsables des structures centrales de l'Unédic et de l'ANPE à développer leur coopération.

Cette prise de conscience s'est concrétisée en juillet 2004. Un séminaire tenu dans le cadre du comité stratégique ANPE-Unédic a décidé de mener des travaux communs pour faire évoluer le PARE-PAP en construisant une nouvelle offre de service. Les axes de travail fixés visent, notamment :

- à réduire le délai entre l'inscription et le premier entretien à l'ANPE en diffusant des pratiques déjà expérimentées localement ;
- à définir en commun une segmentation des demandeurs d'emploi afin d'adapter les modes d'intervention du PARE-PAP : différencier l'offre de service selon les différents profils, repérer les demandeurs autonomes et employables afin de les inciter à rechercher activement un emploi dès le premier entretien ;
- à adapter le rythme et les modalités de suivi et d'actualisation du PAP (mode de contact, interlocuteur, contenu,...) selon les demandeurs d'emploi, ce qui pourrait ouvrir la voie à de sensibles assouplissements de la mécanique actuelle des entretiens d'actualisation ;
- à installer un pilotage national conjoint des expérimentations locales de services nouveaux et un suivi commun des initiatives locales visant à améliorer le retour à l'emploi.

Un groupe de travail a été constitué à cette fin à l'automne 2004. Dès qu'un nouveau projet commun d'offre de service aurait été défini, il était prévu de lancer des expérimentations et d'en faire le bilan à l'automne 2005, avant la conclusion des négociations sur la nouvelle convention de l'assurance chômage. Les expérimentations ont commencé en mai 2005 mais n'ont pu se dérouler normalement qu'à partir de juillet. La segmentation retenue distingue trois catégories de chômeurs selon leur degré de distance à l'emploi. Les Assédic proposent un pré-profilage selon ces critères, que l'ANPE se charge de confirmer.

Quelques pratiques du profilage

Le profilage est un concept né aux Etats-Unis dans les années 80 et qui consiste à repérer par une méthode essentiellement statistique les allocataires les plus susceptibles de rester au chômage jusqu'à la fin de la période d'indemnisation. Ces allocataires bénéficient de prestations en fonction de leur probabilité d'épuisement de leurs droits, déterminée par un modèle statistique. L'objectif est d'inciter les allocataires à retrouver un emploi rapidement en fournissant des services sur mesure de remise au travail et de les encourager à recourir à ces services le plus tôt possible. Ce système a été généralisé à tous les Etats par un acte du Congrès de 1993.

Le profilage recourant à une méthode statistique reste encore relativement rare dans d'autres pays sous l'effet de deux facteurs : il ne présente d'intérêt que s'il s'agit d'établir une liste définissant des priorités entre les bénéficiaires de services, ce qui n'est pas le cas dans les pays qui offrent des services à tous les demandeurs d'emploi dès qu'ils s'inscrivent (France, Allemagne ou Suède par exemple) ; d'autre part, des pays ont constaté que le niveau de précision attendu du modèle de prévision n'était pas atteint (Royaume-Uni).

En Australie, la politique gouvernementale consiste à concentrer une assistance intensive sur les demandeurs d'emploi présentant le plus de risques ; il revient à l'agence de l'emploi d'évaluer la capacité des intéressés à bénéficier de l'assistance pour minimiser le risque d'exclusion injuste de certains demandeurs d'emploi.

Au Canada, un système de repérage précoce est basé sur une combinaison de dépistage de caractéristiques individuelles et du jugement des conseillers pour l'emploi. Un modèle peut aider à déterminer la prestation la plus adaptée au regard des informations extensives sur les caractéristiques (travail, revenu, aides dispensées) et le parcours antérieur du demandeur d'emploi.

Les Pays-Bas recourent à un système de mesure du risque de chômage de longue durée fondé sur un modèle statistique de la durée du chômage en prenant pour principe que les chances de trouver un travail sont d'autant plus faibles que la durée du chômage est longue. La probabilité est calculée automatiquement lors de l'inscription du demandeur d'emploi. Il revient cependant à un conseiller pour l'emploi de confirmer le classement établi par le système.

Partout, sauf aux Etats-Unis, la méthode allie utilisation de modèles statistiques et jugement personnel des conseillers.

Si cette nouvelle orientation paraît susceptible de remédier à certaines difficultés majeures de la mise en œuvre du PARE-PAP, en permettant de mieux répartir les moyens disponibles en fonction des besoins des demandeurs d'emploi, son efficacité repose sur une implication forte des conseillers, très consommatrice de temps.

C - Les difficultés liées à la facturation des prestations

Du fait de l'intervention obligée de l'ANPE, une grande partie (55 % en 2004) des dépenses actives de l'assurance chômage au titre du PARE a transité par cet organisme.

Dépenses réalisées au titre du PARE par l'Unédic

En M€

	2001	2002	2003	2004
Aides financées directement	62,9	306,7	357,9	428,6
Participation aux frais de fonctionnement de l'ANPE (3 650 emplois)	59,3	177,2	210,3	209,6
Prise en charge d'actions définies par l'ANPE dans le PAP	58,6	252,7	302,9	321,4
TOTAL	180,8	736,6	871,1	959,6

Source : Unédic – Rapports financiers

La structure des financements de l'ANPE s'est trouvée modifiée : entre 2001 et 2004, les recettes en provenance de l'Unédic ont plus que quadruplé passant de 117,9 M€ à 531 M€ La part de l'Unédic dans le financement de l'Agence, hors mesures pour l'emploi, a atteint près de 31 % en 2004, ramenant la part de l'Etat de près de 79 % en 2001 à 64,6 % en 2004.

Structure du financement de l'ANPE (hors FNE)

Source	2001	2002	2003	2004
Etat	78,9 %	66,9 %	71,3 %	64,6 %
Unédic	10,8 %	25,0 %	24,1 %	30,8 %
Autres	10,2 %	8,1 %	4,6 %	4,6 %

Source : Comptes ANPE

La refacturation des prestations en faveur des demandeurs indemnisés a été organisée par la convention ANPE-Unédic de mise en œuvre du PARE. La justification des facturations, toutefois, a soulevé d'importantes difficultés. A l'été 2003, l'ANPE n'était pas encore en mesure de fournir des états détaillés justifiant le volume des prestations réalisées au profit des allocataires de l'assurance chômage, au titre des suivis spécifiques par les co-traitants, soit environ 15 % du coût annuel des prestations externalisées à rembourser. Des discordances subsistaient, en ce qui concerne les volumes de prestations, entre les états produits par l'ANPE et les données tirées des fichiers de l'Unédic. Diverses mesures avaient été prévues pour mieux contrôler le processus de facturation, mais elles n'avaient été que très partiellement mises en œuvre.

Ces difficultés n'avaient pas été entièrement résolues au début de 2005. L'ANPE ne fournissait des données justificatives qu'annuellement alors que la convention prévoyait une facturation trimestrielle avec régularisation du trimestre précédent. Le processus de comptabilisation des suivis confiés aux missions locales et à Cap Emploi paraissait fragile : pour fournir les données de 2003, une enquête spéciale auprès des directions régionales et départementales de l'agence avait dû pallier l'absence d'un système fiable de centralisation automatique des données. Des interrogations subsistaient pour les chiffres fournis pour ces deux réseaux de co-traitants. Il avait été prévu de définir en commun des procédures d'audit des éléments de facturation et de réaliser de tels audits, mais, à la fin de l'enquête, ces intentions ne s'étaient pas encore concrétisées.

L'organisation même du dispositif qui permet à l'ANPE d'engager des dépenses qui seront à la charge de l'assurance chômage, le manque de données fiables et communes permettant de suivre les prestations aux allocataires et la faiblesse apparente de la concertation n'ont pas favorisé la transparence des relations financières entre l'ANPE et l'Unédic. Les données disponibles au début de 2005 conduisaient à prévoir, pour les années 2003 et 2004, un dépassement du volume de prestations que doit prendre en charge l'assurance chômage par rapport aux prévisions fixées par les deux institutions. Le coût supplémentaire peut être estimé à 60 M€ au titre de ces deux années. S'il n'y aura sans doute pas de dépassement global des enveloppes prévues sur la durée de la convention, compte tenu des sous-consommations enregistrées en 2001 et 2002, il n'en demeure pas moins que rien ne garantit, dans le système en vigueur depuis juillet 2001, la cohérence entre les objectifs globaux annuels d'offre de prestations de l'ANPE et les volumes prévisionnels des prestations sous-traitées dont le coût doit être remboursé par l'Unédic.

III - Les politiques actives

L'activation des dépenses d'assurance chômage

La question de l'activation des dépenses de l'assurance chômage¹² est ancienne et a été posée dès la création de l'Unédic. En 1961 a ainsi été créée une allocation de formation pour les chômeurs indemnisés. Après la réforme de 1984, l'activation s'est beaucoup développée comme en témoignent les différentes mesures prises depuis cette date : entre autres, le mécanisme « d'intéressement » (1986) qui permet le cumul d'un salaire d'activité réduite et d'une fraction de l'indemnisation, les conventions de conversion (1987), les allocations de formation reclassement (AFR en 1988) ou les conventions de coopération (1994), l'allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE) en 1995. La France occupait en 2003 le sixième rang pour les dépenses de politiques actives de l'emploi (y compris les dépenses de l'Etat) rapportées au PIB, selon la Commission européenne, après les pays d'Europe du Nord.

A - La diversification des modes d'intervention de l'assurance chômage

1 - L'attribution d'aides financières

a) Les volumes demeurent relativement limités

Les actions d'accompagnement des allocataires mises en place par l'Unédic dans le cadre du PARE relèvent de trois grands domaines :

- une aide dégressive à l'employeur (ADE) destinée à soutenir l'embauche d'allocataires de l'assurance chômage, en chômage de longue durée ou âgés sur un CDI ou un CDD de 12 à 18 mois ;
- une aide à la mobilité géographique (AMG) qui vise à faciliter l'acceptation d'un emploi en allégeant les charges causées par son éloignement (plafond de 1 897 €) ;
- une aide à la formation visant avant tout à faciliter l'accès à des emplois dits « en tension », difficiles à pourvoir, et à mettre à niveau les compétences des allocataires.

12) L'activation des dépenses consiste à utiliser une partie des contributions au régime d'assurance chômage à des actions visant à faciliter le retour ou l'accès à l'emploi : formation, aides à l'emploi ou incitation à la reprise d'activité plutôt que de payer des allocations chômage (dépenses passives).

L'enveloppe financière annuelle consacrée à ces actions a été fixée à un peu plus de 472 M€

Comme le montre le tableau suivant, les aides ne concernent toutefois qu'un nombre de bénéficiaires relativement limité au regard du nombre des demandeurs d'emploi.

Engagements financiers et bénéficiaires par mesure

	Engagements (milliers €)			Bénéficiaires		
	2001/2002	2003	2004	2001/2002	2003	2004
ADE	63 763	131 754	126 139	7 496	11 256	12 154
AMG	15 097	20 442	28 147	8 524	12 052	16 612
Formations dont	256 448	218 029	219 570	191 608	155 856	157 965
- AFPE	14 873	26 857	33 863	12 808	18 320	24 863
- conventionnées	37 168	83 956	95 527	10 922	23 586	31 640
- homologuées	204 408	107 217	90 180	167 878	113 950	101 462
Total	335 308	370 225	373 856	207 628	179 164	186 731

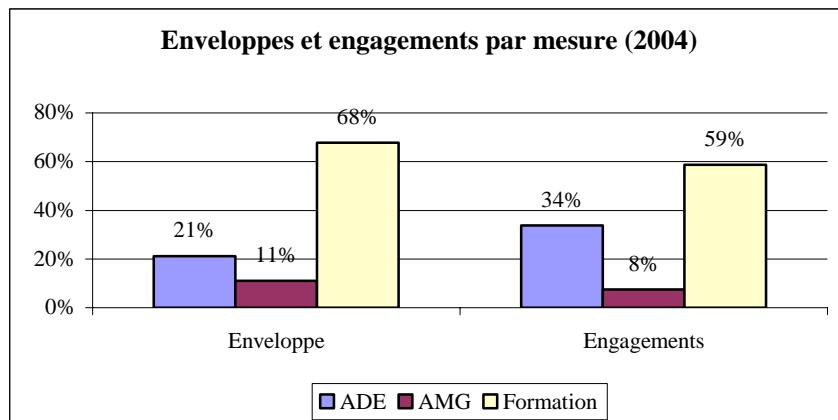
Source : Cour des comptes sur données Unédic

b) Les modes de répartition sont encore perfectibles

Le mode de répartition de l'enveloppe entre les différentes Assédic repose sur un système de clés variant selon le type d'aide. Son application est à l'origine d'une trop grande rigidité dans l'affectation des crédits aux actions.

L'examen des engagements réalisés au niveau national, en 2003 comme en 2004, montre que la part de l'ADE est très supérieure au pourcentage théorique fixé par le groupe paritaire national de suivi¹³ (GPNS), 34 % au lieu de 21 %, tandis que les parts de l'AMG et des aides à la formation sont inférieures aux enveloppes cibles : 8 % au lieu de 11 % pour l'AMG et 58 % au lieu de 68 % pour la formation. Une redistribution s'est donc faite largement au profit de l'aide dégressive à l'employeur.

13) Instance de l'Unédic qui veille aux modalités opérationnelles de mise en œuvre des dispositions de la convention d'assurance chômage, adopte les orientations et fixe des priorités en matière de formation des allocataires de l'assurance chômage, veille au respect des enveloppes financières affectées.



Source : Cour des comptes sur données Unédic

Une analyse effectuée au niveau des dix Assédic de l'échantillon¹⁴ sélectionné par la Cour, montre que cette situation est générale.

Les dépassements sont particulièrement sensibles en ce qui concerne l'ADE pour les Assédic de l'Ouest francilien, des Alpes-Provence et de la Côte d'Azur. La sous-consommation en matière d'AMG intéresse principalement les Assédic de l'Est francilien, de l'Ouest francilien et Alpes-Provence.

L'écart existant entre les enveloppes qui sont fixées par le GPNS et la réalité de leur emploi dans les Assédic pose la question de l'adéquation du mode d'allocation des moyens aux besoins du terrain surtout pour ce qui concerne l'ADE.

La dépense d'ADE dépend de trois critères : le nombre de bénéficiaires ; l'importance de la durée des droits ; le montant du salaire d'embauche.

La proportion de cadres et d'ouvriers qualifiés bénéficiaires de l'aide explique largement les importants écarts relevés entre les dotations et les besoins dans certaines régions, et notamment l'Ile-de-France (47 % de cadres en 2003 pour l'Assédic de l'Ouest francilien et 27 % d'ouvriers qualifiés). Le salaire brut à l'embauche pour ces salariés est élevé puisqu'il atteint en moyenne, en 2003, 2 848 €. Ainsi, le montant moyen de l'ADE va du simple en Languedoc-Roussillon (7 805 € en 2004) à plus du double dans les Assédic de la région parisienne (16 878 € pour l'Assédic de l'Ouest francilien et 16 009 € pour l'Est francilien).

14) Alpes, Alpes-Provence, Aquitaine, Côte d'Azur, Est Francilien, Languedoc-Roussillon, Limousin Poitou-Charentes, Ouest francilien, Pays du nord, région Haute-Normandie.

Cela conduit à s'interroger sur un possible effet d'aubaine¹⁵ pour les employeurs, notamment en ce qui concerne les publics plus qualifiés disposant d'un niveau de revenu important.

Certaines Assédic ont pourtant essayé de mieux réguler le dispositif en fixant des critères spécifiques qui sont assez convergents : âge plancher (45-50 ans), taille de l'entreprise (moins de 20 salariés), nature du contrat (CDI à temps plein), priorité aux chômeurs peu qualifiés.

Le déséquilibre structurel entre l'enveloppe consacrée aux aides dégressives à l'employeur et la réalité des demandes a persisté, car la rigidité du système d'allocation a conduit à ne pas réagir dès l'apparition du phénomène et à suspendre l'instruction de la mesure correspondante.

Les Assédic sont ainsi contraintes à demander des ajustements d'enveloppe parfois difficiles à obtenir au terme d'une procédure lourde. Si le cadre budgétaire devait rester aussi contraignant, il conviendrait que les enveloppes allouées intègrent mieux les spécificités des Assédic. L'Etat a d'ailleurs choisi quant à lui la voie de la souplesse dans le domaine de la gestion des aides à l'emploi, avec la création d'une enveloppe régionale unique permettant la fongibilité des crédits et laissant le soin aux préfets d'adapter les conditions d'intervention aux caractéristiques locales.

15) Un « effet d'aubaine » se produit lorsqu'une mesure d'aide profite à un bénéficiaire qui, sans aide, aurait pris la même décision (ici l'embauche d'un demandeur d'emploi).

2 - Un nouvel acteur en matière de formation professionnelle

a) La mise en œuvre des actions

Les aides à la formation

Une aide à la formation peut être accordée à l'allocataire qui suit une action de formation dans le cadre du projet d'action personnalisé. Cette aide correspond à la prise en charge des frais de formation, des frais de dossier et d'inscription, des frais de transport et d'hébergement restant à la charge du salarié privé d'emploi. Cette aide est attribuée selon des modalités définies par le groupe paritaire national de suivi. Il existe trois types d'aide à la formation en fonction de leurs objectifs :

- les actions de formation préalables à l'embauche (AFPE) qui visent à répondre à des besoins identifiés, dont la satisfaction est préalable à une embauche ;
- les formations sélectionnées par concours financiers (ou formations conventionnées) qui visent à offrir, grâce à un renforcement des capacités professionnelles des allocataires concernés, une réponse aux besoins de qualification identifiés au niveau local ou dans des secteurs reconnus porteurs par les branches professionnelles au niveau national ou régional ;
- les formations sélectionnées par homologation concernent les formations dont le fonctionnement est financé par l'Etat ou les régions ou toute autre collectivité publique et qui doivent offrir des débouchés sur le marché de l'emploi.

Un dernier type d'aide prend la forme d'une participation possible au financement de la formation dans le cadre des contrats de qualification adulte (CQA).

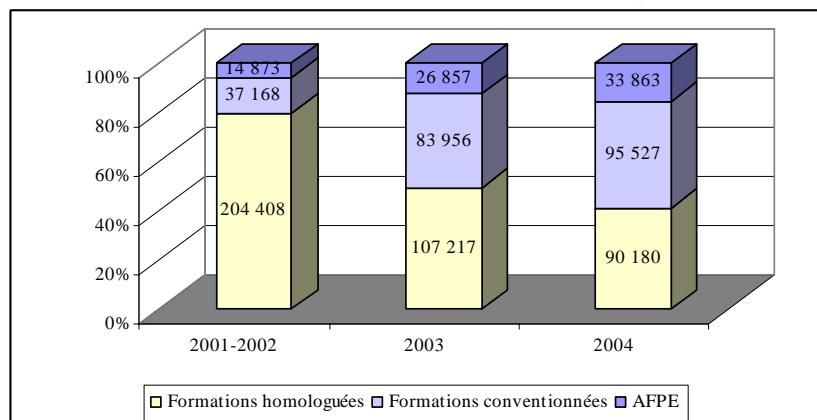
Sur une enveloppe disponible de 320 M€ en 2004, le taux d'engagement s'établit à un peu plus des deux tiers (68,6 %) avec des situations contrastées selon les Assédic dont certaines peinent davantage que d'autres pour consommer leur enveloppe, comme les Assédic de la Côte d'Azur, de Languedoc-Roussillon et de Limousin Poitou-Charentes dont les taux d'exécution se situent entre 50 et 60 %.

La coordination de l'ANPE et des Assédic pour gérer les nouvelles aides à la formation financées par l'assurance chômage a été particulièrement malaisée. Au début de 2003, les deux réseaux étaient d'accord pour constater la mauvaise connaissance par les conseillers de l'ANPE de l'offre de formation financée par les Assédic. Ils constataient aussi que la mise en œuvre des procédures de gestion des demandes d'aide et des stages, qui impliquait une répartition des tâches et des

échanges d'information entre les Assédic et l'ANPE, se traduisait par des taux élevés d'erreurs de saisie : 60 % des dossiers d'aide avaient dû faire l'objet de modifications ou de nouvelles saisies. Bien que des initiatives aient été prises pour les traiter¹⁶, ces problèmes sont encore loin d'être entièrement résolus.

Comme l'illustre le graphique ci-après, la répartition des crédits entre les actions a connu une évolution dans le temps au niveau national comme au niveau des Assédic de l'échantillon.

**Répartition des crédits engagés entre les actions de formation
(en milliers d'euros)**



Source : Cour des comptes sur données Unédic

Si les engagements se sont portés en 2001-2002 en très forte majorité (près de 80 % au niveau national) sur le financement d'actions homologuées, ils ont été répartis de façon plus harmonieuse les années suivantes, notamment en faveur des formations conventionnées. Ce phénomène peut s'expliquer par l'appropriation progressive du dispositif par les Assédic, notamment pour les actions conventionnées qui nécessitent une phase de diagnostic.

Les formations conventionnées exigent un investissement plus important des partenaires sociaux que les formations homologuées car ils doivent déterminer les besoins puis sélectionner les formations nécessaires pour y répondre. Elles permettent une meilleure adéquation à la conjoncture et à l'environnement économique ainsi qu'une plus grande souplesse. Certaines Assédic peinent à s'orienter dans cette voie qui s'inscrit pourtant nettement dans les objectifs du PARE.

16) Voir ci-après le projet OFAA'.

Au niveau national, en 2004, 41 % des crédits ont été engagés au profit des actions homologuées, 43,5 % au profit des actions conventionnées et un peu plus de 15 % au titre de l'AFPE.

Une analyse par Assédic montre cependant quelques singularités : ainsi les Assédic des Alpes-Provence et de la Côte d'Azur ont consacré, en 2004, un peu plus de 60 % de leurs crédits aux actions homologuées ; quatre Assédic ont accentué leur action sur les formations conventionnées (autour de 50 % pour les Assédic d'Aquitaine, de l'Est francilien, de l'Ouest francilien et de Haute-Normandie) ; celle de Limousin Poitou-Charentes consacre près de 30 % de ses crédits aux actions de formation préalables à l'embauche.

Une telle dispersion a rendu difficile le respect du pourcentage minimal, fixé chaque année par le GPNS, de l'enveloppe globale de 320 M€ à consacrer à chaque type d'action.

Evolution des parts minimales de l'enveloppe globale à respecter

Type d'actions	2001-2002	2003	2004
Actions homologuées	25 %	25 %	20 %
Actions conventionnées	10 %	25 %	30 %
AFPE	15 %	15 %	15 %

Source : Cour des Comptes sur données Unédic

Pour ce qui concerne les formations homologuées et conventionnées, ces orientations ont été globalement respectées, quelques Assédic se situant en-dessous du minimum, surtout pour les formations conventionnées.

S'agissant de l'AFPE, la part minimale n'a pas pu être respectée, pour chacun des exercices, que ce soit au niveau national ou pour les Assédic de l'échantillon, à l'exception de l'Assédic d'Aquitaine en 2004.

Le dispositif d'aide permet la prise en compte des frais annexes à la formation comme les frais de transport ou de repas et d'hébergement, dans la limite de 665 € par mois. L'analyse réalisée sur les Assédic de l'échantillon a permis de montrer que la place occupée par ces indemnités dans l'ensemble des dépenses de formation est significative : elles représentaient au plan national près du tiers des engagements en 2003 pour revenir à 21 % en 2004. En Languedoc-Roussillon, leur proportion a atteint même 43 % en 2003 et encore près de 38 % en 2004.

b) Les bénéficiaires de formation

Le nombre de bénéficiaires d'un engagement de formation s'est établi à 157 965 personnes en 2004, soit 7 % des allocataires de l'assurance chômage présents au 31 décembre 2004. Ce pourcentage est en légère hausse par rapport à 2003.

Les formations homologuées rassemblaient près de 64 % des bénéficiaires en 2004 contre 88 % en 2001-2002. Un mouvement de rééquilibrage a été constaté au bénéfice des formations conventionnées qui accueillaient, en 2004, 20 % des bénéficiaires avec une progression de 34 % entre 2003 et 2004.

L'analyse de l'échantillon par Assédic a cependant montré dans certaines d'entre elles que les bénéficiaires de formations homologuées prédominaient encore fortement en 2004 (Ouest francilien avec près de 79 %, Languedoc-Roussillon à 75,7 %, Alpes-Provence à 75,4 % et Côte d'Azur à 75,1 %). L'Assédic de Haute-Normandie affiche un taux élevé de participants aux actions conventionnées avec près du tiers de l'ensemble des bénéficiaires. Celle de Limousin Poitou-Charentes accueille de son côté une proportion relativement forte de bénéficiaires dans le dispositif AFPE (29,5 %).

Les dix Assédic de l'échantillon procèdent à un suivi de leurs actions de formation, notamment en termes de reclassement et de retour à l'emploi et en rendent compte à leurs instances paritaires. Ces enquêtes assez complètes portent sur les différents aspects de la formation et des caractéristiques des bénéficiaires. Elles permettent un retour d'information étayé pour déterminer les formations qu'il convient de poursuivre ou de suspendre, notamment pour ce qui concerne les actions conventionnées pour lesquelles les Assédic ont parfois pu mesurer que les tensions ou les besoins exprimés par les entreprises ne se traduisait pas forcément en retour à l'emploi.

L'analyse des informations montre de meilleurs résultats pour les actions de formation préalable à l'embauche avec 74 % de reclassement¹⁷, que pour les actions conventionnées, 46 %, ou pour les formations homologuées, 38 %, selon le bilan présenté au GPNS du 5 octobre 2005 (taux de reclassement constatés trois mois après la sortie de formation).

17) Ce résultat est lié à la nature même de ces actions, qui sont normalement suivies de l'embauche de la personne formée.

Les Assédic peuvent encore progresser dans le pilotage des formations afin de mieux déterminer celles qui justifient la plus-value que peut apporter l'assurance chômage, ainsi que dans la sélection des bénéficiaires de l'AFPE (entreprises comme salariés) afin d'améliorer les taux d'embauche.

c) La mise en œuvre sur le terrain

En matière de formation, un cadre national a été fixé par une convention du 4 décembre 2001 entre l'Etat, l'Association des régions de France et l'Unédic pour organiser les relations entre les trois financeurs potentiels de formations accessibles aux demandeurs d'emploi éligibles au PARE.

Cette convention a été déclinée dans chaque région sous forme de convention tripartite Etat-Conseil régional-Assédic pour en préciser les modalités de mise en œuvre. La concertation régionale devait s'appuyer sur un comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP) composé de représentants de l'Etat, du conseil régional et des organisations syndicales.

Compte tenu du retard pris dans la constitution des comités, la mission de préparation, de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de ces conventions régionales n'a pu être assumée. Les réponses des Assédic à l'enquête de la Cour montrent cependant qu'une concertation régionale s'est mise en place, dépassant d'ailleurs souvent le cadre des signataires de la convention nationale tripartite. Ainsi, l'ANPE apparaît comme un partenaire associé aux travaux de réflexion, notamment pour l'établissement de formations.

L'assurance chômage dépasse le rôle de simple financeur pour apparaître désormais comme un véritable acteur animé par un objectif clair : la mise en œuvre de formations de nature à permettre le retour rapide à l'emploi et la satisfaction du besoin des entreprises rencontrant des difficultés de recrutement. Cela devrait conduire à réexaminer les lieux de concertation régionale et à redéfinir une approche coordonnée de la commande publique de formation.

Ainsi, en Aquitaine, l'Assédic signale que le diagnostic des besoins se fait en commun et que des financements conjoints de formation ont été mis en place. En région PACA, a été adoptée une démarche méthodologique concertée pour déterminer les plans d'actions et les modalités spécifiques à mettre en œuvre par chacune des institutions en s'appuyant sur une analyse de la relation emploi-formation et sur des diagnostics partagés.

La convention intéressant les régions Poitou-Charentes et Limousin développe la coopération entre les acteurs autour de six axes de contractualisation parmi lesquels l'organisation d'usages mutuels des réseaux d'information, le partage des démarches d'analyse des besoins, la reconnaissance conjointe du réseau régional d'opérateurs en matière de prescription des prestations d'information, d'orientation et de validation des acquis (ANPE et co-traitants). Le développement des partenariats entre la Région, l'Assédic et l'Etat constitue également une priorité.

Enfin, il ressort de l'enquête menée par la Cour auprès des Assédic que la place occupée par les financements de l'assurance chômage n'est pas négligeable avec un taux de l'ordre de 15 % des dépenses publiques de formation dans certaines régions. Certaines Assédic ont organisé la complémentarité de leurs aides en imposant un taux minimal de financement public au titre des formations homologuées.

Un échec reste à relever en ce qui concerne la participation de l'assurance chômage au financement de la formation dans le cadre des contrats de qualification. Cette possibilité a été ouverte à l'assurance chômage par la loi du 17 juillet 2001 qui constituait ainsi une deuxième source de financement en plus des fonds collectés au titre de l'alternance.

L'Unédic s'était engagée à assurer le financement des actions d'accompagnement et de formation réalisées dans le cadre des contrats de qualification dans la limite d'une enveloppe annuelle de 152,5 M€ Or, les dépenses cumulées des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) au titre des contrats de qualification adulte financés par l'assurance chômage n'atteignaient que 3,73 M€ au 30 septembre 2004. Des OPCAs semblent par ailleurs avoir abandonné le dispositif, ce qui peut expliquer son essoufflement.

d) Vers une connaissance plus précise de l'offre de formation en région

La Cour a constaté que la nouvelle procédure d'attribution des aides à la formation mise en place à l'occasion du PARE avait soulevé de nombreuses difficultés techniques. La procédure impliquait des échanges et une circulation d'informations entre les réseaux de l'ANPE et des Assédic qui ne s'opéraient pas de façon satisfaisante. L'une des principales difficultés identifiées concernait la mauvaise information de l'ANPE sur l'offre de formation co-financée par les Assédic et sur les conditions de ce co-financement.

Des travaux ont été engagés en commun pour mettre en place, dans chaque région, une base de données interrégionale sur l'offre de formation (projet dit « offre de formation ANPE-Assédic », en abrégé OFAA'), en liaison avec les conseils régionaux et les centres d'animation, de ressources et d'information sur les formations (CARIF).

Le projet OFAA' vise à remédier aux dysfonctionnements liés à la connaissance imparfaite de l'offre de formation et à l'absence de système d'information commun à l'ANPE et aux Assédic en ce domaine.

Il s'agit d'une base de données commune aux deux réseaux, développée conjointement et financée à parts égales. Elle doit notamment :

- doter les deux partenaires de données complètes sur l'offre de formation, organisées selon un langage commun ; ces données sont fournies par les CARIF ;
- permettre aux Assédic de saisir diverses informations permettant de renseigner complètement l'ANPE, avant de prescrire une formation, sur le statut de celle-ci au regard des critères d'homologation ou de conventionnement et sur les conditions de son financement par l'Assédic.

Lancée en septembre 2003, cette opération devait devenir opérationnelle à partir de septembre 2004. Jusqu'à l'été 2004, elle semble s'être déroulée selon le calendrier prévu. Toutefois des difficultés apparues lors du déploiement sur les deux sites pilotes –notamment en ce qui concerne la qualité des fichiers fournis par les CARIF- ont retardé le démarrage. D'autre part, les exigences du cahier des charges comme la nécessité de mettre les informations en conformité avec un langage commun ont conduit une grande partie des CARIF à adapter, voire à redéfinir leurs propres outils ce qui a différé et diffère encore en partie la mise en place des échanges de données avec l'application OFAA'. Un déploiement généralisé était prévu à partir de la fin du mois d'octobre 2004. Cette date a été plusieurs fois reportée jusqu'à mi-mars 2005.

Jusqu'à cette date, il n'existant donc pas d'outil de gestion commun opérationnel de l'offre de formation à la disposition des Assédic et des agences locales de l'ANPE. L'application est désormais déployée dans 19 régions. Trois régions restent non équipées faute de mise à disposition des informations par les CARIF concernés (Aquitaine, Limousin et Guadeloupe).

Enfin, la connaissance de l'offre de formation devrait être encore améliorée avec la réponse favorable donnée, à l'été 2005, par l'Unédic et l'ANPE à la demande de l'AFPA visant à enrichir OFAA' de l'offre nationale de formation, absente des fichiers des CARIF.

Le projet OFAA', premier exemple de la mise en place d'un outil commun ANPE/Unédic, constituera, lorsqu'il sera pleinement opérationnel, une réelle avancée en matière de connaissance de l'offre de formation et trouvera toute sa place dans le cadre de la décentralisation de la formation professionnelle.

3 - L'écoute des besoins des entreprises

a) Des métiers en tension connus depuis longtemps pour lesquels la difficulté de recrutement persiste

L'incitation au reclassement des demandeurs d'emploi est d'autant plus efficace que les besoins de main-d'œuvre des entreprises sont bien appréhendés. Des Assédic ont expérimenté plusieurs méthodes pour évaluer ces besoins, en particulier pour les métiers qui présentent des difficultés récurrentes de recrutement. L'enquête sur les besoins de main-d'œuvre apparaît comme l'une des principales. Il est demandé aux chefs d'entreprise (plus de 80 000 réponses) de faire connaître en début d'année leurs intentions d'embauches et d'apprécier les difficultés à réaliser ces embauches.

L'enquête sur les besoins de main-d'œuvre (BMO)

L'objectif de l'enquête est d'approcher les spécificités locales, en particulier les tensions sur certaines professions (offres d'emploi supérieures aux demandes).

Cette enquête est un outil d'aide à la décision pour permettre aux directeurs d'Assédic et aux partenaires sociaux de mieux cibler les formations à financer, notamment dans le cadre des actions conventionnées, en fonction des particularités locales. Ces études présentent trois caractéristiques majeures :

- une approche locale : portant sur le territoire couvert par chaque Assédic, elles cherchent à tenir compte de la composition du tissu économique local, à révéler d'éventuelles spécificités locales du marché du travail ; les besoins en main-d'œuvre sont appréhendés au niveau des établissements ;
- une approche par « métiers » : les employeurs expriment leurs besoins dans ces termes et les résultats sont donc présentés sous forme d'entrée par profession ;
- une approche centrée sur le court terme : procédure d'interrogation directe des employeurs sur leurs intentions à court terme (à la fin de l'année pour l'année à venir) et absence de prospective des besoins et qualifications.

Avec le passage, en 2005, d'une enquête par sondage à une enquête exhaustive portant sur tous les établissements, et d'un recueil des besoins des entreprises au niveau du département à un recueil par bassin d'emploi, l'enquête BMO change d'échelle pour gagner en précision. Son coût passera ainsi d'environ 15 000 € à 67 000 € pour l'Assédic Alpes-Provence, ou à 92 500 € pour l'Assédic de Languedoc-Roussillon, selon les informations fournies par ces institutions.

Cette enquête annuelle permet également de détecter les entreprises ayant l'intention d'embaucher et de leur proposer d'être contactées par les services de l'ANPE. L'Assédic participe ainsi au partage de l'information avec l'ANPE dans le cadre de la recherche d'offres d'emploi.

Outre l'enquête BMO, l'information est complétée par l'analyse du rapprochement des offres et des demandes d'emploi par code du répertoire opérationnel des métiers et des emplois (ROME) qu'apporte l'ANPE. Il ressort de l'enquête de la Cour que dans les Assédic, l'analyse des deux sources d'information est effectuée par les deux réseaux en coordination pour établir une liste des métiers en difficulté de recrutement ou en tension qui permettront la sélection des formations homologuées, mais aussi les besoins en qualification sur la base desquels les formations pourront être sélectionnées par concours financier.

Pour toutes les régions on retrouve en général, et depuis de nombreuses années, les mêmes secteurs d'activité « en tension » : ceux du bâtiment et des travaux publics, de l'hôtellerie et de la restauration, du transport et de la logistique.

Sur ces métiers souvent pénibles et offrant des rémunérations faibles, certaines Assédic estiment que les dispositifs d'aide aux demandeurs d'emploi trouvent rapidement leurs limites et que seule une amélioration des conditions de travail, qui relève des branches professionnelles et des pouvoirs publics, pourrait constituer une réponse durable. Il a également été suggéré d'analyser en détail les refus successifs, par les employeurs, des demandeurs d'emploi présentés par l'ANPE sur ces métiers, ainsi que les refus répétés des demandeurs d'emploi eux-mêmes. D'autres Assédic constatent que ces secteurs en déficit de main-d'œuvre sont aussi ceux pour lesquels la fréquence de travail illégal est la plus élevée et souhaiteraient que le contrôle soit renforcé dans ces secteurs.

b) Les besoins des entreprises mieux identifiés

L'identification précise des besoins a fait l'objet d'actions conjointes entre les Assédic et l'ANPE.

Le développement des enquêtes BMO a pu permettre à certaines Assédic de constituer une plate-forme utile entre les entreprises et les ALE. Ainsi, l'Assédic de Basse-Normandie a engagé en mars 2005 une expérience d'exploitation opérationnelle des enquêtes trimestrielles BMO. Sur la base des questionnaires retournés par les entreprises, l'Assédic effectuera un croisement avec les fichiers ANPE afin d'identifier les offres en cours déjà enregistrées par l'ANPE et les offres prévisionnelles. Un complément d'information sera recueilli pour ces dernières offres et l'agence locale pour l'emploi se chargera en priorité de leur traitement.

Par ailleurs, l'Assédic de Lorraine a engagé une concertation avec l'ANPE pour définir en commun la liste des métiers en tension, à partir des enquêtes trimestrielles de besoins en main-d'œuvre réalisées par l'Assédic. Un outil informatisé a également été conçu par cette Assédic, donnant notamment à chaque agent le répertoire actualisé des métiers en tension associé à une trame d'entretien « enrichi » permettant de détecter des demandeurs d'emploi dont le profil correspondrait aux besoins des entreprises.

Dans le même but, l'Assédic des Alpes, afin d'augmenter de 30 à 40 % la proportion d'offres d'emploi reçues par l'ANPE dans la branche logistique, a réalisé une enquête trimestrielle sur les besoins de main-d'œuvre spécifiques à cette branche, dans la couronne lyonnaise, en concertation avec un syndicat professionnel. Cette expérimentation, qui a débuté en février 2005, a été menée dans le cadre du projet de gestion de la relation client-employeur. Une concertation a également été engagée avec l'ANPE qui reçoit les offres d'emploi et le conseil régional de Rhône-Alpes qui a organisé des formations dans la branche.

L'assurance chômage consacre au total des moyens importants à mieux connaître les besoins des entreprises afin de pouvoir contribuer à y apporter des réponses, à côté des branches professionnelles et de l'Etat.

B - Des expérimentations en matière d'intervention directe sur le marché du travail

1 - Le cadre juridique

Pour monter des opérations de reclassement, l'assurance chômage a souhaité recourir à des sociétés privées alors que le cadre juridique en vigueur ne le permettait pas. Deux initiatives, matérialisées par des marchés avec des sociétés étrangères, ont été prises, anticipant sur la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, qui met fin au monopole du placement des demandeurs d'emploi détenu par l'ANPE¹⁸, même si celui-ci demeurait assez théorique : jusque-là, les institutions de l'assurance chômage ne pouvaient pas conclure de tels marchés directement avec des prestataires externes.

Ces contrats n'ont donné lieu à aucune mesure de publicité ni de mise en concurrence. Cette remarque vaut d'ailleurs pour les institutions de l'assurance chômage dans d'autres domaines, tels que l'achat de formation.

Si l'Unédic, comme les Assédic, organismes de droit privé, ne sont pas soumis au code des marchés publics, ces institutions présentent les caractéristiques d'un « pouvoir adjudicateur » au sens de la réglementation communautaire¹⁹.

Dans ces conditions, si en l'espèce la conclusion de ces contrats n'était pas soumise à un formalisme spécifique, l'Unédic paraît avoir saisi la proposition d'entreprises pour engager cette opération sans aucune forme de publicité même restreinte et sans procéder, au moins par précaution, à une étude des offres possibles sur le marché.

2 - Le choix des participants

Pour les actions confiées au cabinet A²⁰, l'opération a porté sur un nombre restreint de demandeurs d'emploi, soit 150, et s'est déroulée sur cinq antennes Assédic : Argenteuil (95) Courbevoie (92), Mantes (78), Sarcelles (95) et Trappes (78).

La sélection des demandeurs d'emploi s'est effectuée à partir de 1 800 demandeurs d'emploi repérés dans les fichiers parmi lesquels 321 demandeurs d'emploi se sont inscrits comme volontaires et 101 se sont désistés.

18) Article 1er 3°, portant sur la modification de l'article L. 311-1 du code du travail.

19) Directive « services » n° 92/50/CEE du 18 juin 1992, transposée par la loi n° 91-3 du 3 janvier 1991 modifiée et le décret du 31 mars 1992.

20) Dans le présent rapport, les deux sociétés retenues seront dénommées « cabinet A » et « Cabinet B »

Le second contrat, avec la société B, avait pour objectif le placement de 6 000 demandeurs d'emploi dans deux bassins d'emploi, Lille et Rouen, soit 3 000 demandeurs d'emploi pour chaque site. L'accompagnement des demandeurs d'emploi devait se dérouler sur une durée de 10 mois. La sélection mensuelle devait porter sur environ 330 demandeurs d'emploi, soit 165 environ par site. Les informations issues des documents Unédic font état d'une sélection de 125 allocataires par mois et par site, soit 250 personnes mensuellement et d'un total de 4 500 personnes à l'issue de 18 mois. On constate que le taux de refus a été de 60 à 70 %.

3 - Des expérimentations coûteuses

Le cabinet A est en partie rémunéré au résultat et le coût maximum par demandeur d'emploi s'élève à 3 800 € Il apparaît supérieur de plus de 40 % à celui constaté à l'ANPE dans une opération menée dans des conditions similaires, « objectif entreprise », estimé par cet établissement public à 2 700 € Cependant, le coût réellement payé par l'Assédic pourrait être en réalité inférieur si tous les demandeurs d'emploi ne sont pas reclassés « durablement ». Le paiement du cabinet en fonction du résultat produit ici ses avantages alors que pour l'ANPE il s'agit de coûts fixes.

Aucun bilan financier n'a été prévu permettant de déterminer les gains tirés par le régime d'assurance chômage de cette opération au regard de son coût (près de 280 000 € à fin 2004) et de justifier une nouvelle expérimentation avec la société B.

Dans ce nouveau cas de figure, le contrat a été conclu par l'Unédic pour un montant total de 26,8 M€ Cette expérimentation représente ainsi à elle seule un budget de 7 % de l'ensemble des aides au retour à l'emploi financées par l'Unédic (374 M€ pour 2004), soit un engagement financier non négligeable, même s'il reste marginal rapporté au montant des dépenses de l'assurance chômage (30 Md€ en 2004).

Les conditions financières ont été fixées selon le barème suivant :

Allocataire de – de 50 ans	Allocataires de + de 50 ans
- prise en charge : 2 800 €(65 %)	- prise en charge : 3 000 €(50 %)
- à l'embauche : 300 €(7 %)	- à l'embauche : 600 €(10 %)
- 13 semaines après : 600 €(14 %)	- 13 semaines après : 1 200 €(20 %)
- 7 mois après : 600 €(14 %)	- 7 mois après : 1 200 €(20 %)
- Total : 4 300 €	- Total : 6 000 €

Le mode de rémunération, différent de celui du cabinet A, est plus favorable au prestataire. Alors que la société A percevait 31,5 % à la prise en charge (1 200 € au cours de la première et de la seconde étape), et 68,4 % lors du placement du demandeur d'emploi dans un emploi d'une durée de six mois au moins (2 600 €), le montant payé à la société B lors de la prise en charge des demandeurs d'emploi de moins de 50 ans est de 65 % du coût total, le solde de la prestation étant versé en fonction de la durée de l'emploi. Au-delà d'un placement de 13 semaines (3 mois), la société perçoit 3 700 € soit 86 % de la prestation totale. Cette proportion est légèrement inférieure pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus, mais le coût de la prestation est plus élevé de 40 %. L'incitation au placement paraît moins forte dans ce dernier mode de rémunération.

L'enjeu essentiel de l'opération est de réduire les dépenses de l'assurance chômage par un reclassement rapide des demandeurs d'emploi présentant un risque de chômage de longue durée. Le modèle d'équilibre financier correspondant, nécessaire au suivi de l'expérience, ne paraît cependant pas avoir été élaboré, alors qu'il s'agit d'un document essentiel. L'Unédic a toutefois indiqué que le contrat passé avec B serait financièrement rentable à partir d'un gain de cinq mois d'indemnisation par demandeur d'emploi.

4 - Les premiers enseignements

L'Assédic de l'Ouest francilien considère que l'aide au reclassement constitue une réponse alternative à la prescription de formation et qu'elle répond davantage à l'attente des demandeurs d'emploi. Cette démarche constitue par ailleurs un « point d'entrée » dans une relation personnalisée avec ses « clients ». L'Assédic considère également que cette expérimentation a permis, finalement, de renforcer le partenariat avec l'ANPE qui apparaît, en définitive, incontournable. L'Assédic relève enfin que l'évaluation du prestataire doit se faire plutôt sur les résultats obtenus que sur les moyens mis en œuvre.

L'action menée par l'ANPE sur deux sites (Poissy et Bois-Colombes) dans des conditions similaires à celles mises en œuvre par des prestataires privés permet une comparaison qui n'est cependant pas sans limites. Il en ressort que l'ANPE a un taux de placement global (c'est-à-dire sur des emplois de toutes durées) de 84 % (116 demandeurs d'emploi sur 138), alors que le cabinet A indique un taux de contrat de travail de 77 % (109 contrats de travail pour 141 demandeurs d'emploi, certains demandeurs d'emploi pouvant se voir offrir plus d'un contrat de travail successif).

En ce qui concerne les placements sur des contrats de plus de six mois, l'ANPE affiche également de meilleurs résultats avec 87 demandeurs d'emploi placés, soit 63 %, alors que le cabinet A indique que 72 demandeurs d'emploi ont été reclassés sur ce type de contrat, soit 51 %. Toutefois l'ANPE comptabilise, dans les « placements à plus de six mois », les durées dans l'emploi se décomposant en une ou plusieurs périodes d'emploi, alors que le cabinet privé comptabilise dans cette catégorie le nombre de demandeurs d'emploi reclassés sur des contrats d'une durée unitaire de six mois.

Par ailleurs, l'accompagnement de l'ANPE incluait une prospection des entreprises, sous différentes formes, afin de promouvoir la candidature des demandeurs d'emploi suivis, ce que ne semble pas avoir fait le cabinet A. Cette différence de traitement pourrait avoir eu un impact sur les résultats, qu'il est difficile d'apprécier.

L'ANPE considère que cette expérimentation a été extrêmement utile. Elle indique que le mode de sélection des candidats le plus pertinent apparaît être celui résultant de la présélection par un conseiller. Cette opération a contribué à diversifier les compétences des agents affectés au dispositif.

L'ANPE a démontré sa capacité à assurer un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi ; cependant, la généralisation de ce type d'action au sein des structures actuelles de l'Agence paraît irréaliste compte tenu des effectifs supplémentaires que supposerait sa mise en place. L'ANPE indique toutefois que l'expérimentation sera étendue à l'Ile-de-France à raison d'un site par département.

Mise en situation de concurrence, l'ANPE a su se mobiliser sur un projet précis. La fin du monopole accordé à cet établissement pour le placement des demandeurs d'emploi pourrait lui permettre de développer cette capacité en renouvelant ses modes de fonctionnement.

Si les expériences nouvelles d'aide au reclassement des demandeurs d'emploi méritent d'être encouragées, certaines précautions doivent être prises pour les organiser dans un cadre juridique solide et avec un appareil d'évaluation qui permette d'en tirer des leçons pertinentes.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le développement des actions de l'assurance chômage dans un cadre institutionnel inchangé a contribué à accentuer les incohérences du dispositif. La Cour formule les recommandations suivantes :

a) En ce qui concerne les relations entre les réseaux de l'assurance chômage et de l'ANPE :

- clarifier le concept de « maisons de l'emploi » au vu de réflexions d'ensemble sur les implantations géographiques des deux réseaux et sur la démultiplication de l'offre qui peut résulter d'une exploitation commune des données informatiques ;
- coordonner les politiques immobilières des deux réseaux ;
- mettre en œuvre dans les meilleurs délais le dossier unique du demandeur d'emploi pour parvenir à une plus grande transparence de la prescription des mesures d'aide au retour à l'emploi et permettre de mieux mesurer leur impact : l'efficacité du dossier unique repose largement sur l'organisation d'un véritable partage, en temps réel, des informations ;
- déterminer la date du premier entretien à six mois (PAP 01) de la même manière par l'Assédic et l'ALE ;
- rendre possible la prescription de mesures d'accompagnement indifféremment par l'assurance chômage, par l'ANPE ou par un co-contractant ou un prestataire agréé, afin d'éviter les déplacements inutiles et les délais excessifs qui retardent d'autant le retour à l'emploi ;
- assurer la généralisation par l'Unédic et l'ANPE des « bonnes pratiques » que les initiatives de coopération locales entre Assédic et ALE ont fait émerger ;
- développer des relations directes entre l'assurance chômage et ses co-contractants, pour les actions qu'elle finance ;
- développer les techniques dites de profilage pour permettre une prise en charge rapide de ceux qui en ont le plus besoin, favoriser une utilisation optimale des besoins disponibles et limiter les inconvénients qui résultent de suivis de masse : retards dans les rendez-vous, faible disponibilité des conseillers ;
- rendre pleinement opérationnelle dans toutes les régions la base de données commune sur l'offre de formation OFAA' ;
- pour l'ANPE, se donner les moyens de rendre compte de façon adéquate des dépenses qu'elle engage pour le compte de l'assurance chômage.

b) En ce qui concerne le développement des politiques actives :

- assouplir le mode d'allocation des moyens accordés aux Assédic dans le cadre du PARE pour mieux s'adapter aux réalités du terrain. Cet assouplissement pourrait s'inspirer des évolutions en cours pour les aides de l'Etat, qui conduisent à mettre à la disposition des préfets de région une enveloppe unique régionale dont ils fixent les conditions d'emploi ;*
 - faire progresser la part des formations conventionnées destinées à répondre à des besoins immédiats non satisfaits ;*
 - améliorer les résultats des actions de formation préalables à l'embauche par une meilleure connaissance et une meilleure sélection des besoins, ainsi que par un engagement plus fort des employeurs à respecter leurs promesses d'embauche et des stagiaires à reprendre du travail sur les postes pour lesquels ils ont été formés ;*
 - conserver un espace dédié à l'expérimentation : les expérimentations doivent être menées dans un cadre juridique plus précis et faire l'objet d'évaluations permettant d'en tirer des conclusions utiles.*
-

Chapitre II

La nécessité d'une coordination efficace

entre les acteurs

du service public de l'emploi

I - Les outils d'information

L'ANPE, juridiquement responsable de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi a confié la gestion opérationnelle et la maintenance du fichier GIDE 1 bis à l'Unédic, opérateur unique. Ce fichier constitue donc aujourd'hui la seule base de données disponible concernant la situation des demandeurs d'emploi.

Ce fichier commun doit répondre aux besoins complémentaires de ses divers utilisateurs : l'Unédic doit disposer d'informations lui permettant de verser les allocations le plus précisément possible ; l'ANPE s'intéresse particulièrement à la disponibilité des demandeurs d'emploi afin de pouvoir leur proposer un emploi ou une formation ; les services de l'Etat souhaitent disposer d'informations leur permettant d'élaborer et de publier des indicateurs du chômage.

Le projet GEODE

1. Une initiative de l'ANPE a pu menacer l'unicité du fichier des demandeurs d'emploi

Les données contenues dans le fichier commun GIDE 1 bis qui étaient à l'origine essentiellement administratives ont été progressivement enrichies. Actuellement, GIDE 1 bis couvre l'ensemble des fonctions liées à la gestion de la liste ainsi que les données relatives au PARE-PAP, sous réserve d'une saisie exhaustive des informations par les agents des deux institutions à l'issue des entretiens. Ces données communes sont techniquement partagées entre les Assédic et les ALE.

L'Unédic a rénové son propre système d'information, et le projet ALADIN est opérationnel depuis 2001. La production informatique, qui était éclatée entre plusieurs centres de production, est maintenant unifiée et la gestion est centralisée au sein de l'Unédic. Les fichiers qui composent GIDE 1 bis, qui étaient des fichiers régionaux, sont désormais regroupés en une seule liste nationale et la duplication de GIDE 1 bis dans ALADIN est prévue.

Parallèlement, au milieu des années 1990, l'ANPE avait fait le choix de développer un système d'information autonome. En effet, en dépit des adaptations réalisées sur GIDE 1 bis, l'ANPE jugeait cet outil inadapté à ses besoins, compte tenu de leur spécificité et de l'absence, jusqu'à une date récente, d'une base de données nationale. Plutôt que de demander de nouvelles adaptations du fichier commun, l'Agence avait préféré développer son propre système d'information afin de ne pas être tributaire de nouvelles négociations avec l'Unédic.

Le projet GEODE a donc été développé à partir de décembre 1996. Les choix techniques effectués au départ devaient en faire un système informatique intégré et incompatible avec une base de données extérieures. Sa mise en place aurait entraîné le démantèlement du fichier commun.

Le premier marché de GEODE a été lancé en 1999. A cette époque, le projet paraissait justifié au vu des avancées qu'il promettait aux conseillers de l'agence (gestion par dossier individuel et non plus par acte, rapprochement facilité entre offre et demande d'emploi). Ce projet était donc cohérent avec la partie modernisation du troisième contrat de progrès entre l'Etat et l'Agence (1999-2003).

Cependant, le consortium chargé de la conduite du projet n'a pas maîtrisé l'opération. Dès la fin de l'année 2000, on constatait un retard par rapport au calendrier et une dérive dans les coûts. Ces anomalies ont persisté pendant trois ans avant d'être dénoncées en 2003 par l'IGAS et l'IGF.

Des ajustements substantiels ont aggravé la dérive financière : la mise en œuvre d'une interface de duplication des données entre ALADIN et GEODE a notamment entraîné des coûts importants, accrus par la mise en œuvre du PARE qui multipliait les échanges d'informations entre l'Unédic et l'ANPE, sans apporter une assurance quant à la sécurité de l'interface.

La DGEFP déplore que sa volonté de suivre le projet se soit heurtée à l'absence de transparence de l'opérateur : ainsi, en dépit de demandes réitérées lors des conseils d'administration de l'ANPE des 27 septembre et 13 décembre 2002, soit trois ans après le lancement opérationnel du projet, le président du conseil d'administration n'a pu obtenir une démonstration de GEODE qu'au second semestre 2004.

Le coût prévisionnel du projet GEODE était de 26 M€ en 1996. Le coût cumulé à la fin de 2005, y compris les dépenses restant à la charge de l'Unédic, est de 118,4 M€.

2. L'abandon de GEODE ne résout pas tous les problèmes

Le 7 janvier 2004, les partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic ont adressé un courrier au ministre pour lui signaler l'incompatibilité de GEODE avec le système commun ALADIN-GIDE.

La suspension du projet a été annoncée le 14 septembre 2005 par le directeur général de l'ANPE nouvellement nommé.

Malgré l'importance des dépenses effectuées, l'abandon de GEODE est préférable à sa poursuite, totalement incompatible avec les objectifs fixés par la loi de programmation pour la cohésion sociale, notamment en ce qui concerne le dossier unique du demandeur d'emploi.

Il n'en demeure pas moins que les perspectives d'évolution sont incertaines. Le 14 septembre 2005, l'Unédic et l'ANPE ont confié conjointement un marché d'audit à un prestataire afin qu'il étudie les conditions de mise en œuvre d'un système informatique commun, couvrant à la fois les demandeurs d'emploi et les relations avec les employeurs.

Pendant la période intermédiaire, GIDE 1 bis restera en vigueur, et les deux institutions se sont donné jusqu'à la fin de l'année 2006 pour parvenir à une solution exploitable.

Cependant les conditions de gestion de l'outil commun ne sont pas définies : la possibilité de créer une structure commune telle qu'un groupement d'intérêt public (GIP) ou un groupement d'intérêt économique (GIE) est évoquée mais un tel montage n'a pas encore été expertisé.

A - L'inadéquation de la structure de la liste des demandeurs d'emploi aux besoins de ses utilisateurs

1 - Les catégories de demandeurs d'emploi : une contrainte réglementaire

Pour pouvoir bénéficier des services de l'ANPE ou percevoir des allocations, toute personne à la recherche d'un emploi doit être inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi. Cette liste est très hétérogène, puisqu'elle rassemble des personnes indemnisées ou non par l'assurance chômage et se trouvant dans des situations très diverses au regard du marché du travail, de l'absence totale d'emploi à des situations de sous-emploi ou d'activité occasionnelle plus ou moins intensive.

Lors de leur inscription, les demandeurs d'emploi sont classés dans l'une des huit catégories réglementaires créées par l'arrêté du 5 février 1992 et définies à partir d'un double critère : la nature de l'emploi recherché (temps plein ou partiel, contrat à durée déterminée ou indéterminée) et la disponibilité de la personne.

L'introduction de la notion d'« activité réduite » et la possibilité du cumul d'une allocation avec l'exercice d'une telle activité, qui visait à mieux prendre en compte l'évolution du marché du travail et la porosité croissante de la frontière entre travail et chômage, a accru la complexité du dispositif et a réduit l'homogénéité des populations de chaque catégorie.

Les catégories 1, 2 et 3 correspondent aux personnes immédiatement disponibles n'ayant, au cours du mois écoulé, déclaré aucune activité ou ayant déclaré une activité réduite, définie conventionnellement comme inférieure à 78 heures. Les personnes en catégorie 1 ont déclaré rechercher un emploi permanent à temps plein, celles de catégorie 2 un emploi permanent à temps partiel, celles de catégorie 3 un contrat à durée déterminée.

Ce seuil de 78 heures, qui permet de qualifier le demandeur d'emploi d'immédiatement disponible ou non, a été fixé par un arrêté du 5 mai 1995 qui a créé les catégories 6, 7 et 8. Il équivalait à un emploi à mi-temps, alors que la durée hebdomadaire du travail était de 39 heures. Il n'a pas été modifié depuis.

Les catégories 6, 7 et 8²¹ concernent les demandeurs d'emploi considérés comme non immédiatement disponibles car ayant travaillé plus de 78 heures dans le mois. Ils demeurent soumis à l'obligation de recherche d'emploi et d'actualisation mensuelle. Ils peuvent cumuler, sous certaines conditions, les revenus tirés de l'activité professionnelle et le versement d'une allocation si l'activité ne dépasse pas 136 heures dans le mois.

Les catégories 4 (personnes en maladie ou maternité ou en formation d'une durée supérieure à 40 heures) et 5 (personnes en emploi à la recherche d'un emploi²²) concernent des personnes avec ou sans emploi mais non disponibles.

Au 31 juillet 2005, la liste comportait 3 942 460 inscrits en chiffres bruts. La catégorie 1 regroupait 59 % des demandeurs d'emploi, soit 2 321 700 inscrits et cette proportion passait à 71 % si l'on ajoutait la catégorie 6, soit 492 600 inscrits²³. Ces deux catégories sont utilisées pour établir les statistiques des demandeurs d'emplois en fin de mois (DEFM), publiées mensuellement par le ministère chargé de l'emploi, DEF M 1 (catégorie 1) et DEF M 6 (catégorie 6).

21) Pour le reste, les différences entre les catégories 6, 7 et 8 sont les mêmes que celles entre les catégories 1, 2 et 3.

22) 80 % des inscrits dans la catégorie 5 sont titulaires d'un contrat emploi solidarité.

23) Demandeurs d'emploi ayant travaillé plus de 78 heures le mois précédent et se déclarant à la recherche d'un emploi à temps plein à durée indéterminée.

La DEFM 1 : un indicateur très médiatisé dont l'importance doit être relativisée

Le chiffre des DEFM publié par la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère de l'emploi (DARES) est largement diffusé et commenté chaque mois dans tous les médias, et est considéré comme le chiffre de référence en matière de chômage. Il ne peut cependant être considéré comme donnant une image exhaustive de la situation du chômage.

La DEFM 1 correspond à la catégorie 1 de la liste des demandeurs d'emploi soit, à la fin de juillet 2005, 59 % des inscrits. Ce chiffre n'inclut pas les demandeurs d'emploi pris en charge par l'assurance maladie-maternité ni les demandeurs d'emploi en formation, soit au total 88 100 personnes fin juillet 2005 (catégorie 4), ni ceux recherchant un contrat de travail à temps partiel ou à durée déterminée (catégories 2 et 3), 731 100 inscrits à la même date.

La catégorie 1 comprend, en revanche, un certain nombre de personnes ayant eu une activité salariée inférieure ou égale à 78 heures au cours du mois précédent et recherchant un travail à durée indéterminée.

Enfin, elle ne comprend pas les demandeurs d'emploi dispensés de recherche d'emploi du fait de leur âge et ne figurant pas sur la liste, même s'ils sont indemnisés. Leur nombre était évalué par l'Unédic à 402 843 personnes au 31 juillet 2005²⁴.

Au total, la DEFM de catégorie 1 regroupe des personnes définies par des critères qui ne sont pas ceux du chômage au sens du Bureau international du travail (BIT)²⁵. C'est la raison pour laquelle –indépendamment et en plus des conditions d'inscription et de radiation décrites dans le texte- l'effectif de la DEFM1 diffère de l'effectif des chômeurs.

24) Articles L 351-16 et R 351-26 du code du travail : personnes de plus de 57 ans et demi ou de plus de 55 ans justifiant de 160 trimestres validés, ou de plus de 55 ans et bénéficiant de l'allocation de solidarité spécifique.

25) Pour le BIT, un actif – qu'il soit salarié ou non – doit remplir trois conditions pour être comptabilisé comme chômeur : être à la recherche d'un emploi, être disponible dans un délai inférieur à 15 jours et ne pas avoir travaillé plus d'une heure dans la semaine qui précède l'enquête. Les chômeurs qui ne recherchent pas d'emploi sont donc exclus de la définition, de même qu'une personne ayant déclaré avoir travaillé au moins une heure la semaine précédant l'enquête.

2 - Les conditions d'inscription et de radiation sont à l'origine de distorsions

L'inscription des demandeurs d'emploi s'effectue dans les conditions prévues par une instruction de l'ANPE du 25 mars 1992.

L'application de ces dispositions se traduit par un gonflement de la catégorie 1, donnée statistique dont le caractère politiquement sensible a été signalé. L'inscription directe en catégorie 6, 7 ou 8 (18 % des inscrits fin juillet 2005) n'est en effet pas possible.

L'ANPE, responsable de la gestion de la liste, conserve le pouvoir de modifier le classement des demandeurs d'emploi effectué à l'inscription. Elle intervient pour transférer en catégorie 2 et 3, au vu de critères objectifs, des demandeurs classés en catégorie 1 par les Assédic.

Depuis octobre 2005, les ALE ont le pouvoir de transférer les demandeurs vers les catégories 4 ou 5. Le repérage des demandeurs d'emploi en maladie ou en formation et rémunérés par un organisme tiers (CNASEA, AFPA) est particulièrement délicat et ne peut être exhaustif en l'absence de croisements de fichiers, encore peu pratiqués sauf avec les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM). De manière encore plus paradoxale, les demandeurs d'emploi qui demeurent indemnisés par l'assurance chômage sont dissuadés de déclarer leur changement de situation par la complexité des procédures. Du fait de la production souvent tardive de l'attestation de présence en stage fournie par l'organisme de formation, la déclaration du changement de catégorie peut être à l'origine du retard ou même du blocage du versement des allocations.

De même, les demandeurs d'emploi créant une entreprise doivent déclarer être à la recherche d'un emploi pour être indemnisés, alors qu'ils ne sont pas réellement disponibles.

Les conditions et le délai de cessation d'inscription en cas de reprise durable d'activité sont également mal définis, la notion d'activité durable n'ayant pas été précisée. Aucun mécanisme réglementaire ne prévoit la caducité de l'inscription au-delà d'un certain seuil de travail. Un demandeur d'emploi placé en catégorie 6, 7 ou 8 peut être maintenu sur la liste quelle que soit l'intensité de son activité mensuelle s'il déclare être toujours à la recherche d'un emploi lors de l'actualisation mensuelle.

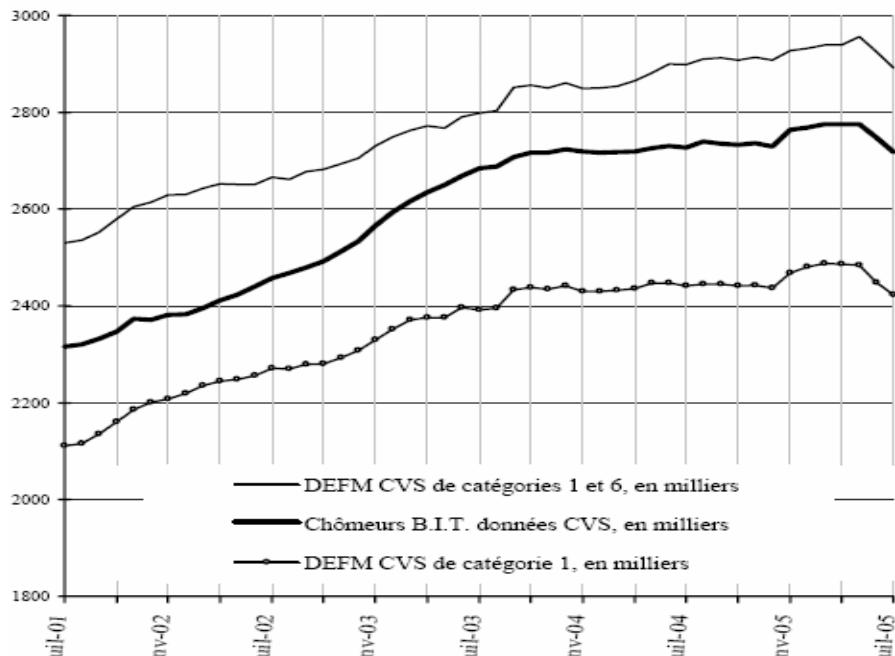
3 - Les différents utilisateurs s'affranchissent des contraintes des catégories

La structure de la liste est telle qu'elle ne répond pas directement aux attentes des différentes institutions utilisatrices, qui ont donc développé à partir des données du fichier des outils complémentaires.

L'Unédic a déclaré ne pas utiliser les catégories pour procéder à l'indemnisation, mais en tenir compte pour ses publications statistiques. L'ANPE considère que ces catégories ne constituent pas un classement opérationnel pour ses besoins, centrés sur la disponibilité des demandeurs d'emploi, mais développe en interne des outils qui lui permettent de connaître plus précisément a posteriori les profils des populations et de suivre l'évolution des seuls inscrits totalement privés d'emploi (catégories 1, 2 et 3 sans activité réduite).

Pour la DARES, la catégorie 1 demeure relativement fiable pour fournir une information sur l'évolution conjoncturelle du chômage et pour analyser les disparités selon les caractéristiques des demandeurs d'emploi, aux différents échelons géographiques.

L'évolution des différents indicateurs du chômage



Source : ANPE, DARES, INSEE

Après avoir recueilli l'avis favorable de l'Unédic et de l'ANPE, la DARES procède depuis novembre 2004 (indicateurs du deuxième trimestre 2004) à une nouvelle publication trimestrielle sur le marché du travail qui met en avant des indicateurs complémentaires aux indicateurs publiés tous les mois (indicateur du chômage plus proche des définitions du BIT que la catégorie 1, notamment catégories 1 à 3 sans activité réduite). Elle considère qu'un commentaire trimestriel permet une meilleure appréciation des évolutions conjoncturelles.

Des propositions communes de l'ANPE et de l'Unédic destinées à améliorer le caractère opérationnel des catégories pour l'ANPE, en transférant une partie des demandeurs d'emploi inscrits en catégorie 1 vers d'autres catégories et en créant des sous-catégories ont été présentées au comité stratégique ANPE-Unédic de septembre 2004.

Les catégories actuelles rendent effectivement mal compte de la disponibilité réelle des demandeurs d'emploi : 20 à 30 % des demandeurs d'emploi convoqués par l'ANPE dans le cadre du suivi personnalisé du PAP-ND ne peuvent se rendre aux entretiens faute de disponibilité. Il s'agit principalement des demandeurs d'emploi titulaires d'un contrat aidé, en formation, en création d'entreprise ou en activité réduite d'une durée longue, supérieure à 136 heures, et qui sont inscrits dans les catégories 1, 2, 3, 6, 7 et 8.

La DARES considère que ces ajustements, qui devraient permettre de suivre en temps réel les disponibilités effectives des demandeurs d'emploi au regard de la recherche d'emploi et mieux répondre aux besoins de l'ANPE, peuvent se faire dans un cadre réglementaire constant et être repris dans une convention tripartite Etat-ANPE-Unédic en cours de négociation.

Les services de l'Etat vont expertiser la possibilité de permettre le transfert en catégorie 5 des demandeurs d'emploi ayant exercé une activité réduite supérieure à 136 heures pendant deux mois consécutifs.

Aucune modification du système n'est actuellement envisagée. Il faut, certes, ne pas rompre les séries statistiques. Toutefois, il conviendrait d'enrichir les données disponibles par des approches croisées, comme le préconise la DARES, afin de mieux traduire les évolutions actuelles du marché de l'emploi et notamment les formes diversifiées de sous-emploi et de chômage. En particulier, serait prise en compte la diversité de la situation des demandeurs d'emploi, notamment au regard de leur activité et de leurs ressources.

B - Les faiblesses de l'actualisation de la liste des demandeurs d'emploi

1 - Des procédures imparfaites et coûteuses

a) La réduction du coût bénéficie surtout à l'ANPE

Il existe deux modalités d'actualisation de la liste : la déclaration de situation mensuelle (DSM), qui a un caractère systématique, et l'avis de changement de situation, qui ne doit être utilisé qu'en cas de modification de la situation du demandeur d'emploi en cours de mois.

Proposées à tous les demandeurs d'emploi par les conseillers Assédic, les procédures télématiques d'actualisation périodique ont suscité une forte adhésion. Les télédéclarants ne représentaient que 6 % des personnes soumises à actualisation en 2000, mais 23 % en 2001, 80 % en 2002 et 94 % en mai 2004.

Le succès des procédures télématiques concernant les avis de changement de situation est plus difficile à apprécier. Le nombre d'avis de changement de situation saisis par voie télématique s'élevait mensuellement à 40 000 en 2004, chiffre constant par rapport à l'année précédente. Mais, comme l'Unédic n'est pas en mesure de fournir d'informations quantitatives sur les avis de changement de situation transmises par voie classique, et qui peuvent revêtir des formes très diverses (courrier, visite, appel téléphonique), la part de l'utilisation du mode télématique ne peut être que difficilement évaluée.

Le recours quasi-généralisé au pointage télématique mensuel a permis de réduire le coût global des actualisations, qui est passé, selon les résultats de la comptabilité analytique de l'Unédic de 158,9 M€en 1999 à 120,4 M€en 2003. Ces coûts recouvrent les frais de traitement Assédic et les coûts informatiques.

Compte tenu du taux de télédéclaration déjà atteint, on peut considérer que le coût actuel constitue un plancher au-dessous duquel il sera difficile de descendre, du moins en l'absence de réformes de structures plus substantielles.

La convention du 9 septembre 1988 dite « GIDE 1 bis », modifiée par un avenant de 1998 pour tenir compte du transfert de la gestion de l'inscription des demandeurs d'emploi en 1997, a posé le principe de la répartition des coûts entre l'Unédic et l'ANPE. L'accord définitif sur les sommes à régulariser entre les deux organismes fait l'objet, chaque année, d'une convention financière qui solde les comptes de l'exercice.

Les fichiers concernant l'inscription des demandeurs d'emploi et la gestion de la liste sont logés à l'Unédic. L'ANPE supporte la charge de l'exploitation du fichier pour ses besoins spécifiques et partage avec l'Unédic les autres charges selon les utilisations effectives. Ces relations financières concernent l'ensemble de la gestion de la liste et pas seulement le surcoût lié à l'inscription des demandeurs d'emploi, évoqué ci-dessus.

Les économies constatées ont davantage bénéficié à l'ANPE qu'à l'assurance chômage. La télédéclaration ne dispense pas de l'envoi papier de l'avis de versement, procédure entièrement à la charge de l'Unédic, alors que le coût de l'envoi d'une déclaration de situation mensuelle était partagé entre l'Unédic et l'ANPE. Aussi l'Unédic souhaite-t-elle qu'à l'occasion d'une prochaine convention ANPE-Unédic les principes de co-fonctionnement soient redéfinis et les actes de gestion mieux identifiés.

Les mécanismes de paiement se sont progressivement grippés : le système d'acomptes a été abandonné par l'Unédic et un retard chronique s'est progressivement installé dans les règlements définitifs, ce qui nuit à la lisibilité des comptes des deux partenaires. Ainsi, les facturations concernant l'année 2003 ont commencé à être envoyées à la fin du deuxième trimestre 2004. Elles ont fait l'objet d'une demande d'explication de la part de l'ANPE, et seul un acompte de 17 M€ a été versé.

Il semble indispensable de revenir à un calendrier correct des règlements définitifs. Il importe que l'Unédic rétablisse un système de demandes d'acomptes réguliers et que les deux partenaires s'entendent sur la nature et le contenu des justificatifs produits, ainsi que sur les méthodes de comptabilisation. La mise en place par l'ANPE d'un système de comptabilité analytique, dont les principes ont été approuvés par son conseil d'administration le 15 mars 2005, devrait permettre un meilleur suivi des coûts pour l'avenir. Les organismes de tutelle doivent également s'assurer de la mise en œuvre des moyens nécessaires pour résorber les retards dans les paiements.

b) Les informations sont peu fiables

Cependant, le système demeure peu fiable dans la mesure où la prédominance de la déclaration de situation mensuelle entraîne une perte d'information.

Les demandeurs d'emploi sont, en effet, peu incités à répondre à l'obligation de signaler leurs changements de situation dans les 72 heures, le non-respect de cette obligation n'étant d'ailleurs assorti d'aucune sanction. Les demandeurs d'emploi reprenant une activité hésitent à le signaler immédiatement, cet emploi pouvant être précaire dans ses premiers jours. Ils attendent alors la prochaine actualisation mensuelle, voire la suivante, pour signaler leur changement de situation. Il a été dit précédemment que les demandeurs d'emploi en formation ne signalent pas toujours non plus leur changement de situation. Dix pour cent seulement des demandeurs d'emploi qui changent de situation le signalent au moyen de l'avis de changement de situation.

Les Assédic fondent prioritairement leurs travaux sur les déclarations de situation mensuelle, qui permettent d'apurer la situation financière des demandeurs d'emploi, et certains avis de changement de situation, notamment les avis de changement de situation incomplets, ne sont traités qu'en fin de mois. L'Unédic ne disposant d'aucune information sur les conditions de traitement des avis de changement de situation, l'impact de ces retards ne peut être évalué.

En cas d'absence d'actualisation mensuelle, les Assédic procèdent à des relances. Des types de relance novateurs ont été récemment expérimentés : relance par automate téléphonique et, depuis 2003, relance par un message sur le téléphone portable. La qualité du service dans ce domaine est appréciée par les publics (55 % de satisfaits en 2004).

L'ANPE ne dispose pas non plus de données prospectives, dans la mesure où les déclarations de situation mensuelle ne donnent pas d'information sur les intentions du demandeur d'emploi et la nature de l'emploi retrouvé. Elles ne permettent pas non plus d'identifier les motifs de sorties, dont la connaissance est indispensable à la mesure de l'efficacité des dispositifs.

L'ANPE et l'Unédic ont mené des réflexions conjointes sur ce point. Un comité technique s'est réuni tous les mois depuis novembre 2003. A ce jour, seul un enrichissement de la déclaration de situation mensuelle, pour y faire figurer le type de contrat conclu en cas de reprise d'activité, a fait l'objet d'un accord et devrait donner lieu à une étude de faisabilité. L'ANPE plaide en faveur de la fusion des supports de la déclaration de situation mensuelle et de l'avis de changement de situation et considère que l'usage de la déclaration de situation mensuelle enrichie doit être testé avant d'être généralisé.

Les services de l'Etat ne sont pas non plus favorables à une « actualisation en continu » préconisée pourtant par l'IGAS dans son rapport de septembre 1999. Ils craignent un gonflement de la liste par le

maintien de l'inscription de personnes non déclarantes qui sont, dans le système actuel, automatiquement sorties en cas de non-actualisation.

Au total, la liste ne permet pas un pilotage efficace des dispositifs.

Le système d'assurance chômage étant par nature déclaratif, et l'Unédic n'étant pas investie des mêmes pouvoirs de contrôle que les organismes de sécurité sociale, il ne pourra être remédié aux difficultés constatées que par une politique généralisée de croisement des fichiers.

Des progrès ont déjà été faits sur ce point. Le croisement entre les fichiers des allocataires et les déclarations des employeurs de travail temporaire est déjà en œuvre. Des recouplements entre les fichiers des allocataires et les fichiers des CPAM en vue de repérer les périodes de maladie existent également. Pour les travailleurs intérimaires, les indus détectés grâce à ces contrôles se sont élevés à 20 % des allocations.

La transmission par les employeurs affiliés de déclarations nominatives, prévue par le décret du 7 mai 2004, entraînera un progrès considérable. Mais ces dispositions ne pourront être généralisées à tous les salariés qu'après avis de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) et adaptation des systèmes informatiques.

La piste de la déclaration unique d'embauche (DUE) pourrait également être explorée pour utiliser les informations détenues par les URSSAF.

2 - La mauvaise connaissance des motifs de sortie

a) Les informations disponibles sont dispersées et incomplètes

Si le dispositif d'actualisation ne répond qu'imparfaitement aux besoins statistiques, il est encore plus mal adapté à une appréciation qualitative de l'efficacité des diverses mesures car il ne fournit que des informations très insuffisantes sur les motifs de sortie.

Les sorties annuelles de la liste pour reprise d'emploi déclarée se situent autour de 1,5 à 2 millions de personnes, mais leur volume réel est certainement plus important : ainsi, toutes les personnes radiées pour non-actualisation, qui peuvent représenter jusqu'à 40 % des sorties, sont considérées comme des sorties pour « autre motif », alors qu'une partie d'entre elles ont retrouvé un emploi sans en informer l'Unédic. Les informations disponibles concernant les emplois retrouvés, issues de l'exploitation des documents d'actualisation, sont très fragmentaires²⁶.

26) Les données corrigées de l'ANPE font ressortir que le taux de « sous-déclaration » est, depuis 2001, constamment voisin de 50 %.

L'Unédic ne dispose, comme source d'information permanente sur les sorties des allocataires, que du « tableau national des motifs de sortie », issu du fichier national des allocataires disponible depuis 1991 et des indicateurs d'efficience du PARE, dont la production est mensuelle.

Le caractère sommaire du tableau récapitulatif où ne sont répertoriées que cinq motifs de sortie²⁷ ne permet aucune analyse fine. L'analyse de la série 1991-2003 met en évidence la progression de deux motifs de sortie : les sorties pour fin de droits (+ 92 % - motif qui représentait 38 % des sorties en 2003), ce qui peut conduire à penser que les demandeurs d'emploi retrouvent de moins en moins un emploi avant la fin de leur indemnisation, et les sorties pour « autres motifs » qui ont augmenté de 24 % au cours de la période pour représenter 32 % des sorties.

Les indicateurs d'efficience du PARE ne permettent pas non plus d'obtenir les informations qui seraient les plus utiles : les motifs de sortie de la liste et la connaissance de ce que les anciens inscrits sont devenus²⁸.

Une telle situation a conduit les divers acteurs à compléter leurs informations au moyen d'enquêtes spécifiques. Cependant, les efforts sont dispersés.

C'est ainsi que, faute d'outils statistiques internes suffisants, l'Unédic confie à un prestataire, depuis 2001, une enquête annuelle sur des cohortes de sortants qui ne porte pas uniquement sur des demandeurs d'emploi indemnisés.

L'analyse des résultats de ces enquêtes pour les années 2001 à 2004 révèle que les sorties vers l'emploi n'ont pas cessé de diminuer au cours de cette période.

En avril 2003, l'Unédic a produit une enquête spécifique (« Du chômage à l'emploi, quelle appréciation les demandeurs d'emploi portent-ils sur l'emploi retrouvé ? »). Cette enquête a concerné spécifiquement les demandeurs d'emploi sortis du chômage en novembre 2002 et n'a pas été renouvelée. Elle se donnait comme objectif de répondre à trois questions : les caractéristiques de l'emploi retrouvé, le degré de satisfaction que procure l'emploi et sa pérennité cinq mois après la sortie du chômage. Elle a fourni également des indications concernant l'âge, le sexe, le niveau d'étude et l'origine géographique.

27) Reprise de travail déclarée, prise en charge par la sécurité sociale, fin de droits, entrée en formation, autres motifs.

28) Pour une analyse plus détaillée de ces indicateurs, voir ci-après Chapitre 2, III, B-3 « Des indicateurs à construire ».

Les résultats de cette étude, très riche, font ainsi apparaître que les emplois retrouvés l'ont été pour 28 % par relations, 24,2 % par candidature spontanée et seulement pour 14,2 % grâce aux services de l'ANPE. Les entreprises de travail temporaire sont pour leur part à l'origine de 17,6 % de reprises d'emploi.

Enfin, dans le cadre du PARE, l'Unédic a souhaité, à partir de septembre 2003, suivre les sorties de formation. Elle produit, à l'intention du groupe paritaire national de suivi, des indications permettant de constater (ou non) sur la liste la présence des bénéficiaires d'une formation, trois mois et six mois après.

Une enquête commune avec l'ANPE et la DARES, sur les sorties liées à une reprise d'emploi ou pour motif inconnu à la fin de chaque trimestre a été confiée, pour trois ans, à un prestataire. Le coût en était réparti également entre les commanditaires (Etat, ANPE et Unédic). L'échantillon porte sur 8 000 personnes sondées six mois après leur sortie, les radiés étant repris dans l'échantillon.

L'enquête trimestrielle permet à l'ANPE de corriger ses séries statistiques. Ses résultats sont repris par la DARES dans sa nouvelle publication trimestrielle sur la conjoncture du chômage.

Une enquête commune ANPE-APEC, la seule à avoir été réalisée en commun avec un cocontractant, a été présentée au GPNS le 22 septembre 2004. Elle portait sur un échantillon assez disparate de 3 200 personnes et a fait apparaître des résultats voisins, que le suivi soit pris en charge par l'ANPE ou qu'il soit délégué à l'APEC, avec un taux de retour à l'emploi de 50 %.

Cependant, l'Unédic ne participe plus à l'enquête commune ANPE-DARES, alors même que le comité du label du Conseil national de l'information statistique (CNIS) a souligné l'intérêt qu'il y aurait à fusionner les deux dispositifs d'enquête auprès des sortants, tant pour des raisons de cohérence que parce que la mutualisation des moyens permettrait d'améliorer le système de collecte, voire d'augmenter la taille des échantillons et d'établir des indicateurs sur des sous-populations.

b) Des divergences quant aux méthodes ne doivent pas faire obstacle à la poursuite des travaux

Il est regrettable que les efforts restent dispersés sur un sujet aussi sensible que le devenir des demandeurs d'emploi. L'explication de la transition du chômage à l'emploi, ou du renoncement du demandeur à maintenir son inscription, serait de nature à éclairer les différents acteurs sur l'effet des mesures qu'ils ont prises ou qu'ils pourraient préconiser.

La DARES ne considère pas comme acquise la fin de la participation de l'Unédic, mais une divergence quant aux méthodes à mettre en œuvre a été constatée.

Pour l'Unédic, une meilleure connaissance des sorties et des motifs de sortie passe davantage par la déclaration nominative de leurs salariés par les employeurs que par des enquêtes récurrentes, l'échange ou le croisement de fichiers constituant une solution intermédiaire. La DARES considère que cette voie soulève des problèmes d'éthique et juridiques, et qu'elle n'apporterait pas de solution satisfaisante, car il faudrait disposer d'une source d'information exhaustive concernant les travailleurs indépendants, avec des données de mise à jour compatibles avec l'actualisation des listes de l'ANPE.

La DARES serait simplement favorable à des rapprochements annuels de fichiers à fin d'étude et d'analyse, par exemple avec les déclarations annuelles de données sociales (DADS) pour les reprises d'emploi salarié. Cependant, cette idée n'est guère compatible avec les besoins d'actualisation des données, compte tenu du délai de mise à disposition des DADS (environ deux ans).

L'ANPE, pour sa part, a envisagé le lancement de nouvelles enquêtes, mais leur multiplication ne contribuerait sans doute guère à l'amélioration des informations disponibles, d'autant plus qu'il est déjà difficile de comparer les résultats des enquêtes existantes du fait de la diversité des périodes considérées (enquêtes à trois, cinq, six, douze mois).

La DARES considère qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place de nouveaux outils, mais qu'un progrès résultera de l'exploitation plus systématique du fichier historique de l'ANPE enrichi d'informations dites « d'activité ».

Compte tenu de l'importance du sujet et des enjeux qui s'y rattachent, tous les moyens doivent être mis en œuvre. L'enquête ANPE-DARES doit être poursuivie en liaison avec l'Unédic et les croisements de fichiers doivent être progressivement généralisés, les deux types de démarche étant nécessaires pour l'évaluation de la situation et la définition de politiques futures.

II - Les moyens d'action

A - L'imprécision des règles concernant la gestion effectuée pour le compte de l'Etat

Compte tenu de la capacité des institutions de l'assurance chômage à effectuer des paiements de masse et de la performance de leurs moyens informatiques, l'Etat les utilise comme opérateurs pour la gestion et le versement de diverses allocations.

L'Etat leur a ainsi confié la gestion du régime de solidarité, créé en 1984, afin que les demandeurs d'emploi puissent s'adresser à un seul guichet. Puis sont venus s'ajouter les dispositifs de préretraite et diverses aides en faveur de l'emploi.

Le rôle joué par l'assurance chômage dans la gestion du dispositif de solidarité est important dans la mesure où il revient aux Assédic d'instruire les demandes, de prendre les décisions d'admission, d'examiner les droits lors du renouvellement et de verser les allocations.

Le nombre de bénéficiaires de dispositifs de l'Etat gérés par l'assurance chômage est loin d'être négligeable avec plus de 642 000 personnes au total, chiffre à rapprocher de celui des allocataires proprement dits du régime d'assurance chômage : plus de 2 millions à fin juillet 2005. Les allocations financières de l'Etat transitant par les comptes de l'assurance chômage ont atteint 4,06 Md€ en 2004 dont les deux tiers concernaient le paiement des allocations de solidarité.

Allocations versées pour le compte de l'Etat

En M€

	2001	2002	2003	2004
Allocations de solidarité	2 399	2 379	2 423	2 561
Formation régime public	36	34	98	169
Emplois jeunes Education nationale	-	-	35	118
Préretraites	1 205	1 066	993	885
Contrats jeunes en entreprise	-	-	148	263
Aide à l'emploi hôtels, cafés, restaurants (HCR)	-	-	-	60
Total	3 640	3 479	3 697	4 056

Source : Unédic rapports financiers

1 - Les conditions de rémunération du service rendu sont imprécises

L'assurance chômage est rémunérée pour la prestation fournie à l'Etat par un pourcentage du montant des prestations versées. Ce taux est variable selon l'allocation : par exemple 4 % pour l'allocation de solidarité spécifique (ASS), 1,5 % pour le contrat jeunes en entreprises (CJE) et 1 % pour l'allocation spéciale du Fonds national de l'emploi. Le montant des rémunérations versées à l'assurance chômage a été relativement stable sur la période 2001-2004. Il s'est élevé à près de 105 M€ pour ce dernier exercice.

Si, en 1984, il pouvait apparaître difficile d'établir un coût réel par dossier géré, l'assurance chômage dispose maintenant d'un système de comptabilité analytique fiable. En 1998, un groupe de travail composé de représentants de la direction du budget, de la DGEFP et de l'Unédic a examiné, sans conclure, un dispositif de facturation au prix coûtant.

Le mode de facturation en coût complet est appliqué par l'assurance chômage aux entreprises signataires d'une convention de cessation anticipée d'activité des travailleurs salariés (CATS). Selon les calculs de l'Unédic, la rémunération qu'elle aurait perçue en 2001 selon ce mode de facturation pour la gestion de l'ASS aurait été de 79,75 M€ alors que la rémunération au pourcentage a été pour la même année de 86,44 M€, soit un écart de 6,7 M€

Même si le résultat devrait ne pas être aussi favorable pour l'Etat pour d'autres prestations, une facturation au dossier géré aurait le mérite d'apporter plus de transparence et de sincérité comptable dans les rapports entre l'Etat et l'assurance chômage.

2 - Les conditions de la gestion sont peu rationnelles

a) Le contrôle des versements

Pour les versements effectués par l'assurance chômage au titre des dispositifs de préretraite, le contrôle reste fait au niveau des Assédic et des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP). Dans le cas des allocations de solidarité, du fait de l'intervention d'un établissement public autonome, le Fonds de solidarité, lui même soumis aux règles de la comptabilité publique, la procédure est lourde pour les services déconcentrés et inefficace au regard de ce qui est attendu du contrôle.

Des contrôles de masse peu efficaces

A titre d'illustration, pour la DDTEFP de la Haute-Garonne, lors de l'enquête sur place de la Cour, le contrôle consistait à viser chaque mois un état nominatif de 1 600 pages comportant chacune 23 noms d'allocataires et à effectuer des rapprochements avec l'état récapitulatif des versements qui tient quant à lui sur une seule page. Sur un an, on peut estimer que la DDTEFP vise donc 19 200 pages, soit une masse de papier d'une épaisseur d'un mètre vingt.

Des états reçus par le Fonds de solidarité sont en principe destinés à établir la régularisation comptable entre les avances versées à l'assurance chômage et les paiements effectués. Or, lors du contrôle du Fonds de solidarité, la Cour avait pu constater que ses agents se bornaient à constater la présence pour chaque département de ces documents en effectuant une vérification de pure forme.

Le Fonds transmet périodiquement à l'Unédic les états récapitulatifs pour effectuer un pointage contradictoire et rechercher les erreurs à partir des données reçues mensuellement des Assédic. Cette vérification est faite avec 18 mois de décalage environ ; ainsi, fin juin 2003, le dernier pointage portait sur la période d'avril à novembre 2001.

Le développement des systèmes informatiques et la mise en place d'un contrôle interne efficace dans les institutions de l'assurance chômage devraient déboucher sur une remise en cause de la pertinence de ces circuits conçus en 1984. Les travaux visant à améliorer l'efficacité du contrôle du versement des allocations de solidarité doivent être rapidement menés à terme.

b) La récupération des indus

En cas de constatation de sommes indûment versées, l'Assédic doit d'abord engager une procédure de recouvrement amiable. Les sommes non recouvrées sont signalées à la DDTEFP, qui émet sans délai le titre de perception à l'encontre du débiteur et le transmet à la trésorerie générale pour recouvrement.

Dans la procédure actuelle, le délai accordé pour le recouvrement amiable est très court. L'allocataire ne dispose que de quinze jours pour répondre et accepter le remboursement avec ou sans échéancier. Les Assédic n'étant pas autorisées à effectuer une relance auprès de l'allocataire, elles doivent transmettre le dossier aux services de la DDTEFP sans que l'allocataire ait pu souvent avoir eu le temps de réagir, alors qu'il est avéré que les chances de récupération sont supérieures pendant la phase amiable.

En cas de contestation de l'existence, du montant ou de la cause de l'indu, l'Assédic doit transmettre immédiatement le dossier à la DDTEFP. Il en va de même si le débiteur refuse de rembourser en une seule fois ou suivant l'échéancier proposé par l'Assédic.

Une telle procédure fait supporter par les DDTEFP une fonction d'information et de dialogue coûteuse en temps et peu productive, car le recouvrement amiable n'est plus guère possible à ce stade de la procédure.

On peut estimer que les Assédic recouvrent environ la moitié des indus à l'issue de la phase amiable. Au stade du recouvrement forcé par les services du Trésor, une enquête réalisée par la DGEFP en 1998 a permis d'estimer à un peu plus de 23 % le taux de recouvrement (46 départements ayant renseigné cette rubrique). Une autre enquête réalisée à la demande de la Cour au deuxième trimestre 2003 fait apparaître un taux de recouvrement moyen de près de 27 % pour 71 départements ayant répondu, avec de fortes disparités entre départements. Au total, la part des indus recouvrée à l'issue de ces deux phases semble être de l'ordre de 60 %, ce qui reste insuffisant.

Compte tenu de l'expérience dont dispose déjà l'assurance chômage dans le recouvrement de ses propres créances, le transfert complet du recouvrement aux Assédic, impossible en l'état actuel du droit, mériterait cependant d'être étudié. Cette solution permettrait, de manière logique, de déléguer cette compétence en un seul bloc homogène.

3 - La réforme de l'allocation de solidarité spécifique est toujours en suspens

Un décret du 30 décembre 2003 a mis en œuvre une réforme de l'allocation de solidarité spécifique. La principale mesure consistait à limiter la durée du versement de l'ASS pour les bénéficiaires de moins de 55 ans²⁹ à deux ans pour les nouveaux entrants et trois ans pour les allocataires entrés avant le 1^{er} janvier 2004.

L'idée était de réduire l'effectif des bénéficiaires (qui serait passé de 360 000 à environ 220 000 en trois ans du fait de l'application de conditions plus restrictives) pour transformer l'ASS en un palier intermédiaire entre l'allocation d'aide au retour à l'emploi financée par l'assurance chômage et le RMI financé par l'Etat et les départements. Cette recherche d'économies venait également compenser le coût que la réforme du régime d'assurance chômage transférait sur le dispositif ASS (chiffré à 232 M€ pour 2005), à la suite de la réduction de 30 à 23 mois de la durée d'indemnisation depuis le 1^{er} janvier 2003.

L'ensemble des mesures devait aboutir à réduire la dépense totale d'ASS de 526 M€ en 2005 (dont 440 M€ au titre de la limitation de durée de l'ASS), soit près de 24 % du coût total de cette allocation. Une autre conséquence de cette réforme était le transfert d'un effectif d'allocataires et d'une charge non négligeables sur le RMI, et donc sur les finances des départements.

29) Jusqu'alors, l'ASS était attribuée par périodes de six mois renouvelables sans limitation.

La suspension de la réforme de l'allocation de solidarité spécifique

La réforme de l'ASS est intervenue au premier semestre 2004, période également marquée par les turbulences créées notamment par les « recalculés » et les intermittents du spectacle. Le Président de la République a donc souhaité infléchir l'action du gouvernement et a exprimé ses choix lors d'une intervention télévisée du 1^{er} avril 2004 : « La loi de mobilisation pour l'emploi (...) doit permettre de reprendre les choses dans une logique d'ensemble. Et cela avec un objectif principal qui est de mieux aider, de mieux accompagner les chômeurs dans le retour à l'emploi. C'est dans ce contexte qu'il faudra régler le problème de l'ASS. J'ai donc demandé qu'on suspende la mise en œuvre de cette mesure ».

Le ministère de l'emploi a traduit rapidement l'intention du Président de la République puisque dès le 8 avril 2004, un agent de ce ministère a adressé un simple courriel à l'Unédic lui donnant instruction de suspendre la réforme limitant la durée de l'ASS « dans l'attente d'une révision de la réforme sur le fond (qui pourrait prendre plusieurs mois) ». Les autres mesures étaient maintenues pour l'essentiel (alignement des plafonds de ressources et suppression de la majoration de l'allocation aux plus de 55 ans pour les nouveaux entrants). La réforme se voyait ainsi privée de 80 % des économies attendues.

Cependant, ce courriel n'a été suivi d'aucune confirmation officielle ni d'aucune révision du décret du 30 décembre 2003.

B - L'insuffisance des pouvoirs reconnus à l'assurance chômage en matière de recouvrement et de contrôle**1 - La gestion du recouvrement**

Dans son rapport public de 1999³⁰, la Cour avait évalué les performances respectives des institutions chargées du recouvrement des cotisations dans le régime d'assurance chômage et dans le régime général de la sécurité sociale. Cette comparaison faisait ressortir pour l'assurance chômage des performances inférieures à celles du régime général.

Les nouvelles investigations menées en 2005 permettent de constater d'importantes améliorations dans la gestion du recouvrement par l'assurance chômage. Ces progrès concernent notamment le développement des démarches de recouvrement amiable, la simplification des appels de contribution ou la renégociation des conditions bancaires qui ont permis des gains de trésorerie.

30) Rapport public annuel de 1999, p. 833 et suivantes.

Un effort important a aussi été consacré au traitement des encaissements. En 2001, l'assurance chômage a choisi de sous-traiter en totalité ces opérations pour l'ensemble des Assédic (hors GARP). Le nouveau système dit de traitement informatisé des documents d'encaissement (TIDE) procure de notables améliorations : des traitements plus homogènes, un meilleur repérage des erreurs, un meilleur suivi des prestations sous-traitées, une meilleure identification des difficultés de recouvrement facilitant les démarches ultérieures, une accélération des opérations de fin d'année.

Au titre de la modernisation des moyens de règlement, la part des chèques, plus coûteux à traiter et plus longs à encaisser, a diminué de près de dix points entre 2002 et 2004 dans la valeur totale des encaissements. L'usage des déclarations et paiements dématérialisés par Minitel, par Internet ou par échange de données informatisées (EDI) se développe plus lentement. A la fin de 2004, ils n'étaient encore utilisés que par moins de 5 % des employeurs affiliés à l'assurance chômage, mais leur diffusion plus rapide est attendue à court terme.

Depuis le dernier contrôle de la Cour, le taux de restes à recouvrer de l'exercice courant, qui mesure la capacité des Assédic à recouvrer les contributions pendant l'année au cours de laquelle elles ont été appelées, s'est ainsi très sensiblement amélioré. Selon les calculs de l'Unédic, il serait même devenu un peu inférieur à celui constaté dans les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Ces chiffres ne sont pas entièrement probants, car la série annuelle des taux de restes à recouvrer de l'assurance chômage surestime l'ampleur de la baisse survenue entre 1997 et 2004³¹. Quel que soit le mode de calcul, l'amélioration des performances des Assédic reste en tout cas substantielle.

31) Cette surestimation résulte principalement du fait qu'en 1997-1998, l'assurance chômage n'admettait que très peu de créances en non-valeur au cours de l'année au titre de laquelle ces créances avaient été émises. Cette pratique a changé : la mise en œuvre plus précoce des admissions en non-valeur se traduit pour les Assédic par une baisse de l'ordre de 0,3 à 0,4 point du taux de restes à recouvrer de l'exercice courant en 2002-2004 par rapport à 1997.

Ecart entre les taux de restes à recouvrer des Assédic et des URSSAF

Taux de restes	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Assédic	2,45%	1,59%	1,45%	1,20%	1,20%	1,14%	1,01%	0,86%
URSSAF	1,38%	1,24%	1,10%	1,04%	1,11%	1,10%	1,07%	0,91%
Ecart	+ 1,07	+ 0,35	+ 0,35	+ 0,16	+ 0,09	+ 0,04	- 0,06	-0,05

Source : Cour des comptes sur données Unédic et ACOSS

Des faiblesses subsistent cependant. Certains dysfonctionnements mettent en cause le comportement des employeurs (nombreux courriers mal orientés vers les Assédic, obligeant celles-ci à mettre en place des transmissions par navette vers les sous-traitants ; envoi de déclarations non normalisées, plus difficiles à traiter, qui représentaient en 2004 pour le GARP 25 % des déclarations reçues) ou de partenaires institutionnels de l'assurance chômage. D'autres insuffisances renvoient au cadre légal, réglementaire ou conventionnel du recouvrement. Trois points méritent examen à ce titre : le recouvrement des contributions dites particulières ; les règles du paiement par chèque ; le contrôle des déclarations des employeurs.

a) Les difficultés du recouvrement des contributions particulières

A côté des contributions ordinaires de l'assurance chômage, dites contributions principales, les Assédic perçoivent diverses contributions particulières. Deux d'entre elles demeurent aujourd'hui : la contribution dite « Delalande », de loin la plus importante³² (489 M€ en 2004), et la contribution pour non-proposition de convention de reclassement personnalisé (CRP). Ces contributions ne représentent globalement qu'une faible part des sommes appelées auprès des employeurs : leur produit était de 268 M€ en 1998 et de 594,5 M€ en 2004, soit respectivement 1,3 % et 2,3 % du total des contributions. En outre, elles se révèlent difficiles à recouvrer. En 2003-2004, près d'un huitième des contributions particulières émises au titre de l'exercice courant restait à recouvrer à la fin de l'exercice, proportion sans commune mesure avec celle constatée pour les contributions principales.

32) La contribution supplémentaire dite « Delalande », instituée en 1987, est due par l'employeur dans certains cas de rupture du contrat de travail d'un salarié âgé d'au moins 50 ans lorsque ce dernier perçoit au moins une allocation chômage suite à cette rupture. Ce dispositif a fait l'objet de fréquentes modifications et comporte de nombreux cas d'exonérations.

Taux de restes à recouvrer de l'exercice courant selon la nature des contributions (%)

Contributions	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Principales	1,38	1,40	1,11	1,10	1,08	0,92	0,80	0,69
Particulières	33,09	17,46	13,26	9,08	8,60	9,42	12,44	11,92

Source : Unédic

Cette situation peu satisfaisante s'explique de plusieurs façons. D'une part, ces contributions particulières sont appelées à des moments où les entreprises connaissent des difficultés (rupture du contrat de travail, licenciement pour motif économique), réduisant ainsi la probabilité du recouvrement. D'autre part, contrairement aux contributions principales, elles ne sont pas perçues sur un mode déclaratif. Pour la « contribution Delalande », il revient ainsi aux systèmes de gestion informatisés et aux agents des Assédic de déceler les situations susceptibles de donner lieu à perception, lors des ouvertures de droits aux allocations d'assurance chômage. Une telle procédure, plus coûteuse et beaucoup moins simple que celle appliquée aux déclarations des employeurs, multiplie les risques d'erreurs conduisant à des appels de contributions non fondés ou, à l'inverse, à l'omission ou à l'annulation d'appels justifiés.

De plus, les règles d'assiette et de calcul de la « contribution Delalande » sont particulièrement complexes. Avec dix cas d'exemption devenus onze depuis août 2003, quatorze cas de calcul de la contribution, une note technique d'application de quelque trente pages, elle se révèle difficilement gérable.

Les modalités du calcul de la « contribution Delalande »

Les agents chargés de la détection et du contrôle des situations justifiant un appel de contribution doivent examiner si la contribution est due en appréciant l'âge du salarié à la notification de la rupture du contrat de travail, mais pour le calcul du montant de la contribution cet âge devra être apprécié à la date de la fin du contrat (p. 4 de la note technique). Ils devront, le cas échéant, apprécier, entre autres choses, au vu des pièces produites et/ou après enquête complémentaire :

- l'existence ou non d'une faute grave ou d'une faute lourde du salarié (p. 7-9) ;
- l'existence ou non d'une raison de santé entraînant la fermeture par l'employeur de son entreprise exploitée en nom personnel (p. 9) ;
- le caractère « normal » (selon « la pratique habituelle et l'exercice régulier de la profession ») d'un licenciement à la fin d'un chantier (p. 10) ;
- l'existence ou non d'un concubinage du salarié (p. 11) ;
- l'existence ou non d'un cas de force majeure causant la rupture du contrat de travail (p. 12) ;
- quelle est la « première rupture » du contrat de travail d'un salarié de cinquante ans et plus intervenant dans la même entreprise de moins de vingt salariés au cours d'une même période de douze mois (p. 13-17).

Les nombreuses révisions successives n'ont fait qu'ajouter à la complication du dispositif³³. La « contribution Delalande » apparaît ainsi beaucoup plus difficile et plus coûteuse à recouvrer que les contributions principales de l'assurance chômage. Elle ne participe que de façon marginale à l'équilibre du régime d'assurance chômage, d'autant plus que la moitié environ de son produit est reversée à l'Etat pour participer au financement des allocations spéciales du FNE. En comparaison de ces difficultés et de ce faible rendement, l'effet économique de la « contribution Delalande », supposée freiner les licenciements de salariés âgés, apparaît des plus incertains au vu des évaluations disponibles³⁴.

33) La dernière en date (loi du 21 août 2003) introduit un nouveau cas d'exonération, celui de la rupture du contrat de travail d'un salarié âgé de plus de quarante-cinq ans lors de son embauche, si celle-ci est intervenue à partir du 28 mai 2003.

34) - Antoine Bommier, Thierry Magnac, Muriel Roger. Revue française d'économie, juillet 2003.

- Violaine Delteil, Dominique Redor. DARES, Documents d'études, n° 96, octobre 2004.

- Luc Behaghel, Bruno Crépon, Béatrice Sébillot. Economie et statistique, n° 372, février 2005.

b) La trop grande liberté des moyens de paiement

Le déclin du chèque, moyen de paiement plus coûteux, pourrait être accéléré par une réglementation développant l'usage de moyens de paiement dématérialisés.

L'article L. 243-14 du code de la sécurité sociale fixe certaines contraintes pour le paiement des cotisations aux URSSAF : règlement par virement ou, avec l'accord de l'URSSAF, par tout autre moyen de paiement lorsque les entreprises sont redevables de cotisations annuelles supérieures à 150 000 €. Un tel régime n'existe pas pour l'assurance chômage, alors qu'il pourrait permettre de diminuer les coûts de gestion.

Il appartient aux partenaires sociaux d'introduire de telles obligations dans les conventions relatives à l'assurance chômage. Pour que ces règles de paiement concernent les mêmes entreprises que dans le cas des cotisations de sécurité sociale, le seuil d'application du paiement par virement ou prélèvement pourrait être moins élevé. A titre d'exemple, avec un seuil de l'ordre de 15 à 20 000 €³⁵, seraient a priori concernés les entreprises ou établissements de plus d'une dizaine ou d'une vingtaine de salariés, c'est-à-dire tous les employeurs devant s'acquitter mensuellement de leurs contributions le 5 du mois (employeurs de plus de cinquante salariés) et une partie des autres.

c) Une lacune majeure : l'absence de contrôle des déclarations des employeurs

L'assurance chômage ne dispose pas des pouvoirs, et n'a pas mis en place les moyens lui permettant de contrôler la déclaration par les employeurs des masses salariales constituant l'assiette des contributions. Ces pouvoirs et ces moyens, s'ils étaient mis en place, feraient d'ailleurs double emploi avec ceux des URSSAF, puisque l'assiette des cotisations sociales est presque identique à celle des contributions d'assurance chômage.

L'enjeu financier peut être sommairement évalué par comparaison avec les résultats des contrôles des URSSAF. Selon l'ACOSS, les redressements potentiels pourraient s'élever à 44 millions d'euros par an. Ce chiffre, très approximatif, justifie l'intérêt de toute mesure qui permettrait au GARP et aux Assédic d'avoir accès aux informations issues des contrôles d'assiette des URSSAF.

35) En 2004, le rapport entre la masse des contributions liquidées par l'assurance chômage et celles des cotisations liquidées par les URSSAF était d'environ un à neuf.

A défaut d'un rapprochement plus complet entre les deux réseaux de recouvrement, il est au moins indispensable de corriger sur ce point la situation actuelle. Dans son rapport public de 1999, la Cour avait recommandé que les informations recueillies par les agents de contrôle des URSSAF puissent être communiquées aux institutions de l'assurance chômage. Aucune évolution sur ce point n'est intervenue à ce jour.

S'il est vrai qu'aucune disposition n'oblige les URSSAF à effectuer de telles transmissions d'informations, aucune n'y fait obstacle. Selon l'article L. 351-21 du code du travail, « les agents (...) des organismes de sécurité sociale peuvent communiquer [aux organismes chargés du recouvrement des contributions de l'assurance chômage] les renseignements nécessaires à l'assiette des cotisations ». L'alinéa suivant précise aussi que « les informations détenues par les organismes de sécurité sociale peuvent être rapprochées de celles détenues par [les organismes chargés du recouvrement des contributions de l'assurance chômage] pour la vérification du versement des contributions ». La direction de la sécurité sociale a confirmé l'absence d'obstacle légal à la mise en œuvre de tels échanges qui devraient être suffisamment précis pour permettre aux Assédic de calculer les montants non perçus et de mettre en demeure les employeurs défaillants de les verser.

La négociation d'un accord sur ce point par l'ACOSS et les URSSAF d'une part, par l'Unédic et les Assédic d'autre part, devrait être accompagnée d'une modification du décret du 13 décembre 1993 relatif au rapprochement d'informations prévu par le quatrième alinéa de l'article L. 351-21 du code du travail. A défaut d'accord entre les institutions concernées, une modification législative pourrait rendre obligatoire la transmission systématique des informations.

2 - Le contrôle des allocataires

a) *Le contrôle de la recherche d'emploi*

En France, les Assédic sont associées aux opérations de contrôle de la recherche d'emploi, mais ces dernières relèvent au premier chef des services de l'Etat, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, qui sont également compétentes pour prononcer les sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi qui méconnaissent leurs obligations.

La Cour a relevé dans le rapport public 2003³⁶ l'insuffisance des moyens consacrés par l'Etat au contrôle de la recherche d'emploi et la collaboration insuffisante des différents acteurs (Etat, ANPE, assurance chômage) qui pouvaient expliquer la faiblesse de l'activité de contrôle et le très faible taux de sanction pour les dossiers traités. La Cour proposait deux voies d'évolution : soit une intensification des contrôles de l'Etat, l'institution d'une échelle de sanctions plus graduées et l'accroissement de la coopération avec les autres acteurs, soit un partage du pouvoir avec les opérateurs de terrain, en particulier l'assurance chômage qui pourrait alors disposer d'un pouvoir de sanction.

L'actualisation réalisée au cours de la présente enquête a montré que la situation des effectifs des services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) au sein des DDTEFP s'est plutôt dégradée : le ratio du nombre de contrôleurs pour 10 000 demandeurs d'emploi indemnisés, qui variait de 0,7 à 0,8 entre 1999 et 2002, est encore descendu à 0,66 en 2003 et 0,68 en 2004. Les rapports entre les acteurs montrent toutefois des signes d'amélioration, conséquence directe des synergies suscitées par le PARE.

Les DDTEFP doivent déclencher un contrôle pour tous les signalements qui leur sont adressés par les Assédic. Le nombre de transmissions s'est considérablement accru sur la période récente, passant de 4 402 en 2002 à 47 062 en 2004, sous l'effet de l'augmentation régulière des objectifs de convocations à entretien de suivi du PARE fixés par l'Unédic aux Assédic. Le taux de signalement par ces dernières aux DDTEFP (rapport du nombre de signalements au nombre d'entretiens de suivi) est ainsi passé de 11,1 % en 2002 à 18,7 % en 2004.

36) Rapport public annuel 2003 – Le contrôle de la recherche d'emploi, p. 35 et suivantes.

Le constat de la Cour relatif à la faiblesse de l'activité des DDTEFP reste valable : le nombre de convocations envoyées entre 2001 et 2004 a diminué de 9,9 % et le nombre d'entretiens réalisés de 10,9 %. Alors que le nombre d'entretiens par contrôleur et par mois devrait être de 100, il a encore baissé de 56 en 2001 à 49 en 2004. Comme l'avait montré le contrôle précédent, l'explication ne réside pas seulement dans l'insuffisance des moyens : neuf régions ont des résultats supérieurs à la moyenne nationale sans pour cela disposer d'un plus grand nombre de contrôleurs rapportés au nombre de demandeurs d'emploi.

Un grand nombre de décisions n'étaient pas assorties de sanctions et le taux de sévérité apparaissait faible. Une légère décrue du taux de décisions ne comportant pas de sanctions peut être observée (67 % en 2004 contre 75 % auparavant). Le nombre d'exclusions du bénéfice des allocations rapporté au nombre de demandeurs d'emploi indemnisés est revenu au niveau de 2001, soit 0,08 % (1 890 exclusions en 2004 pour 2 342 644 demandeurs d'emploi indemnisés).

Le taux de sévérité, à savoir le nombre d'exclusions rapporté au nombre de signalements, marque une hausse de quatre points entre 2001 et 2004 (16 % contre 12%). Pour les signalements ayant pour origine les Assédic, ce taux est passé de 18 % à 20 %. Une telle évolution pourrait trouver son origine dans l'amélioration de la qualité de l'instruction réalisée dans les Assédic à l'occasion des entretiens semestriels de suivi. Cette amélioration se heurte cependant aux limites de l'interface commune avec l'ANPE, GIDE 1 bis, qui ne contient pas toutes les données relatives au parcours du demandeur d'emploi.

La mise en œuvre effective du dossier unique du demandeur d'emploi, introduit dans l'article L. 311-1 du code du travail par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, devrait constituer une réponse appropriée en permettant une appréciation objective de la recherche active d'emploi par un allocataire.

La loi du 18 janvier 2005, complétée par un décret du 2 août 2005 et une circulaire du 5 septembre 2005, a précisé les conditions de maintien du revenu de remplacement au regard de l'obligation de recherche active d'emploi. Le champ des comportements sanctionnables est élargi au refus de répondre aux convocations émanant de tous les acteurs du service public de l'emploi tels que les Assédic et plus seulement les services de l'Etat ou de l'ANPE.

Une gradation des sanctions en fonction des manquements est introduite³⁷ : elle se substitue à la suppression pure et simple de l'allocation, seule sanction prévue dans le dispositif antérieur et qui n'était donc pratiquement jamais appliquée. Le droit français se rapproche ainsi des dispositifs existants dans les autres pays européens.

Quelques éclairages européens

Dans tous les pays de l'Union européenne le versement des allocations de chômage est subordonné à des obligations. Il s'agit généralement de répondre aux convocations à des entretiens réguliers avec un conseiller, être disponible, démontrer l'existence d'une recherche active d'emploi ou être prêt à accepter tout emploi fréquemment qualifié de « convenable » ou « acceptable », qui ne peut légitimement être refusé. Les obligations et les sanctions attachées sont généralement prévues dans des textes législatifs qui distinguent diverses catégories d'infractions en fonction de leur gravité.

L'obligation d'accepter un emploi peut être modulée en tenant compte de l'éloignement du domicile du lieu de travail proposé. Ainsi, cette obligation est comprise de façon plus souple aux Pays-Bas et au Royaume-Uni (trajet quotidien de deux heures maximum) que dans les pays les plus stricts comme la Belgique et la Suisse qui considèrent que la durée maximale de trajet quotidien peut atteindre quatre heures.

On constate dans tous les cas une réduction graduelle des exigences possibles du chômeur au fur et à mesure que la durée du chômage s'allonge. La notion d'emploi convenable devient donc de plus en plus relative avec la durée du chômage.

Une tendance générale s'est développée avec l'apparition des programmes d'activation qui visent à sanctionner également le refus de coopérer avec le service public de l'emploi.

Enfin, il est généralement relevé que la fréquence des sanctions dépend en grande partie des procédures suivies par le service public de l'emploi. Faute de procédure de contrôle, la fréquence des sanctions est fortement réduite. Plus les procédures de suivi sont contraignantes, plus les occasions de sanctionner se multiplient jusqu'au point où les intéressés reprennent un emploi pour éviter de rentrer dans des mesures actives.

Cependant, au niveau international, il est généralement considéré que le fait pour le service public de l'emploi de devoir transmettre le dossier à une autre administration pour prononcer une sanction constitue un facteur de blocage administratif, ce qui est le cas en France.

37) Par exemple, pour un premier refus sans motif légitime d'un emploi compatible avec sa spécialité ou sa formation et ses possibilités de mobilité géographique, le demandeur d'emploi peut voir réduit de 20 % son revenu de remplacement pendant une durée de deux à six mois. Cette réduction peut être portée à 50 %, ou le revenu de remplacement supprimé, en cas de manquements répétés.

Si les moyens et l'efficacité des SCRE ne sont pas renforcés, et en l'absence d'une définition de « l'emploi acceptable », l'efficacité des nouvelles mesures risque de demeurer limitée. L'assurance chômage ne se voit reconnaître que le pouvoir, jusque-là contesté, de suspendre provisoirement les allocations.

b) Le suivi de la situation des demandeurs d'emploi

Il est important pour l'assurance chômage de savoir si l'allocataire peut toujours bénéficier ou non d'un revenu de remplacement. Or le système est purement déclaratif et peut conduire à ce que des allocations soient versées indûment si l'allocataire n'a pas adressé un avis de changement de situation dans un délai de 72 heures ou fait connaître sa position en utilisant la déclaration de situation mensuelle.

Selon l'Unédic, les indus représenteraient chaque année entre 1,8 % et 2 % du montant global des indemnisations. En ce qui concerne les allocations chômage, le montant des indus détectés s'est élevé à 372,9 M€ en 2002, 416 M€ en 2003 et 336 M€ en 2004 (au 30 septembre), soit chaque année une somme équivalente au montant des aides du PARE. Les indus non récupérés à la fin des diverses procédures de recouvrement, admis en non-valeur ou pour lesquels une remise gracieuse a été accordée s'établissaient à 58,6 M€ en 2002, 61,4 M€ en 2003 et 53,9 M€ en 2004 (au 30 septembre).

La connaissance de la position des allocataires a progressé avec les articles L. 124-11 et R. 124-4 du code du travail qui disposent que les entreprises de travail temporaire doivent fournir mensuellement aux organismes gestionnaires de l'assurance chômage le relevé des contrats de travail conclus avec leurs salariés, afin de vérifier leurs droits au revenu de remplacement.

Plus récemment, est intervenu le décret du 7 mai 2004³⁸ qui impose aux employeurs d'adresser aux institutions d'assurance chômage une déclaration faisant ressortir, pour chacun des salariés occupés dans l'entreprise ou l'établissement, le montant total des rémunérations payées et les périodes de travail correspondantes. Si cette procédure commence à être mise en œuvre pour les personnes relevant des annexes 8 et 10 de la convention d'assurance chômage (intermittents du spectacle), le processus est loin d'être engagé pour les autres secteurs d'activité.

38) Complétant l'article R. 351-3 du code du travail.

Le croisement effectif et régulier des fichiers de l’Unédic avec ceux de l’URSSAF, afin de bénéficier notamment des données collectées à partir des déclarations uniques d’embauche³⁹ (DUE), constituerait une avancée tout à fait significative.

La déclaration unique d’embauche

Ce dispositif permet aux employeurs, à l’occasion d’une embauche, d’effectuer plusieurs formalités auprès d’un interlocuteur unique, l’URSSAF : déclaration préalable à l’embauche, déclaration de première embauche, demande d’immatriculation du salarié au régime général de la sécurité sociale, demande d’affiliation au régime d’assurance chômage, demande d’adhésion à un service de santé au travail, déclaration d’embauche d’un salarié auprès du service de santé au travail en vue de la visite médicale obligatoire, pré-établissement de la DADS.

L’URSSAF doit transmettre les informations ainsi recueillies aux différents services intéressés.

Les Assédic sont théoriquement destinataires des informations contenues dans la DUE mais ces informations ne sont pas utilisées dans la mesure où la demande d’affiliation de l’entreprise à l’assurance chômage peut être effectuée dans les deux mois, ce qui ne correspond pas à un besoin d’apurement en temps réel. L’idée semble cependant faire son chemin : le bureau de l’Unédic, lors de sa séance du 7 septembre 2004, a inséré parmi ses « Propositions de déclinaison des orientations majeures pour l’assurance chômage dans la relation avec l’employeur » celle qui consiste à rapprocher les déclarations uniques d’embauche et les fichiers des allocataires.

Le ministère du travail a indiqué que l’Unédic n’est destinataire de la DUE que pour le premier salarié embauché par une entreprise. L’objectif est de permettre l’affiliation de l’entreprise au régime d’assurance chômage (gestion du fichier employeurs), non de permettre le contrôle de la situation des allocataires (gestion de la liste des demandeurs d’emploi). La DUE ne donnerait, selon la DGEFP, que des éléments sur l’embauche, mais pas sur la pérennité de l’emploi. Les services de l’Etat montrent ainsi qu’ils ne paraissent guère favorables à une telle idée.

39) La DUE est obligatoire pour tout employeur depuis le décret du 1er avril 1998 abrogeant le décret du 29 décembre 1995.

Ces objections pourraient cependant être facilement levées en prévoyant la communication à l'assurance chômage des mêmes informations que celles transmises aux URSSAF et dans les mêmes délais, à savoir dans les huit jours suivant l'embauche.

Ces croisements réguliers et systématiques d'information constituerait le seul moyen efficace de lutte contre des tentatives de fraude à plus ou moins grande échelle qui sont actuellement favorisées par le cloisonnement excessif des systèmes d'information.

C - La maîtrise incomplète des flux financiers par les gestionnaires de l'assurance chômage

1 - Les limites d'un pilotage à court terme

L'équilibre financier de l'assurance chômage est largement dépendant de la conjoncture économique : en effet, la baisse de l'emploi salarié se traduit par une diminution des contributions perçues et par un accroissement simultané des charges d'indemnisation. Jusqu'à une période récente, les partenaires sociaux gestionnaires considéraient que l'assurance chômage n'avait pas vocation à se constituer des excédents et que les ressources supplémentaires apportées par la croissance économique devaient être réparties immédiatement entre les entreprises, par le biais d'une baisse du taux de contribution et les salariés, par une revalorisation des prestations.

La mise en œuvre du PARE, en 2001, avec la suppression de la dégressivité des allocations, à la suite de l'amélioration conjoncturelle constatée en 2000, constitue un exemple très actuel de ce mode de pilotage.

Le retournement de la conjoncture amorcé dès 2001 a été à l'origine d'un déséquilibre durable pour les comptes de l'assurance chômage. Le durcissement des conditions d'indemnisation et une augmentation des cotisations n'ont pas suffi à enrayer cette tendance.

Le taux d'appel des contributions a connu ainsi de fortes fluctuations depuis 2000. Il est passé de 6,18 % au 1^{er} janvier 2000 à 5,80 % au 1^{er} juillet 2000. Ramené à 5,60 % au 1^{er} janvier 2002, il a été porté à 5,80 % au second semestre puis à 6,40 % au 1^{er} janvier 2003⁴⁰.

40) Une nouvelle baisse à 5,40 %, prévue au 1er juillet 2002 par la convention du 1er janvier 2001, n'a jamais été appliquée.

Pour faire face à ses difficultés financières persistantes, l'assurance chômage n'a alors d'autre recours que de s'adresser à l'Etat. Déjà en 1993, alors que le déficit atteignait 5 Md€ l'Etat avait contribué au redressement financier notamment en garantissant un emprunt obligataire de 3,4 Md€ et en s'engageant à participer à son remboursement à hauteur de 1,53 Md€ en 1999 et 0,77 Md€ en 2002. L'amélioration de la situation en 2002 a conduit à l'abandon du second versement. A nouveau, en 2003, l'assurance chômage a dû se tourner vers l'Etat, qui a accordé depuis lors sa garantie à trois emprunts obligataires.

Conscients des aléas d'une gestion trop exclusivement orientée vers le court terme, les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage ont adopté en 2002 le principe de la création d'un « fonds de régulation ». L'évolution de la situation économique depuis lors n'a pas permis à ce projet de se concrétiser.

2 - Une situation fortement déficitaire

Le résultat financier de l'assurance chômage ne cesse de se dégrader depuis 2000, et sa situation nette était négative à hauteur de 12,5 Md€ fin 2004. Cette situation, si elle traduit la médiocrité de la conjoncture, reflète pour partie des décisions prises par les pouvoirs publics.

a) Le déficit s'est régulièrement aggravé

Après une amélioration en 2000 (+ 593 M€) le résultat consolidé de l'assurance chômage n'a cessé de se dégrader, ainsi que le montre le tableau suivant.

Evolution du résultat et de la situation nette de l'assurance chômage

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat de l'exercice	593,3	- 447,1	-3 208,4	-5 081,8	- 4 268,8
Situation nette	639,5	192,3	-3 011,0	- 8 118,1	-12 491,3

Source : comptes consolidés de l'assurance chômage

La situation résulte principalement de l'augmentation importante des prestations versées. Les contributions ont néanmoins connu une évolution positive sous l'effet conjugué de la progression de la masse salariale, en dépit d'une conjoncture médiocre, et de l'augmentation du taux d'appel des cotisations au 1^{er} janvier 2003.

Evolution des contributions et des prestations

En M€

	2000	2001	2002	2003	2004
Contributions	21 740,0	22 929,7	23 720,0	25 733,0	26 282,0
Allocations et charges liées	20 280,6	21 112,9	25 363,3	28 163,5	29 014,9

Source : comptes consolidés de l'assurance chômage.

Le rythme de progression de l'ensemble des prestations servies est extrêmement dynamique, essentiellement sur la période 2001-2003 pendant laquelle les allocations uniques dégressives (AUD) et les allocations d'aide au retour à l'emploi (ARE) ont globalement progressé de plus de 30 %, soit nettement plus que les contributions (+ 12 %). Parmi les allocations versées, l'ARE occupe une part prépondérante : 72,8 % des allocations en 2002 et 91,3 % en 2004.

Pour faire face à cette situation déficitaire, l'assurance chômage a dû recourir de façon massive à l'emprunt : l'endettement a progressé de manière conséquente au cours de la période, d'abord légèrement en 2000-2002, l'essentiel du déficit étant supporté par les réserves financières, puis plus rapidement en 2003 et 2004. Au bilan 2004, les dettes représentent 16,53 Md€ soit plus de la moitié des prestations versées au cours de l'année. Le montant des charges financières a atteint 236 M€ en 2004 et devrait s'accentuer en 2005.

Au 31 décembre 2004, l'endettement était constitué par un emprunt obligataire garanti par l'Etat, à hauteur de 4,04 Md€ et par divers concours bancaires pour 5,89 Md€.

La situation s'étant dégradée en 2005, deux nouveaux emprunts obligataires ont été émis, l'un au premier semestre pour 2,2 Md€ (sur cinq ans, au taux de 3 % l'an), l'autre en juillet pour 1 Md€ sur 23 mois au taux de 2 %.

Pour compléter ce dispositif, l'assurance chômage a fait appel à des concours bancaires et envisageait, pour la première fois, une opération de titrisation de ses créances sur les affiliés.

b) Des flux bilatéraux

Les relations financières entre l'Etat et l'assurance chômage sont à double sens : si l'Etat accepte d'intervenir en cas de difficultés graves, il entend, en cas de retournement de la conjoncture, être associé aux résultats positifs.

C'est ainsi que pendant la période 2000-2002, pendant laquelle les résultats de l'assurance chômage étaient équilibrés, l'Etat a décidé :

- de ne plus financer le surcoût lié au transfert de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi ;
- de ne pas prendre en charge, comme cela avait été convenu en 1995, le remboursement d'une tranche de l'emprunt obligataire souscrit en 1994 et venant à échéance en novembre 2002, pour 762 millions d'euros ; la convention de l'assurance chômage du 1^{er} janvier 2001 a prévu, dans son article 9, que les partenaires sociaux renonçaient au versement par l'Etat de cette somme ;
- d'opérer un prélèvement à l'occasion de la mise en œuvre du PARE. La même convention stipulait que les partenaires sociaux avaient décidé de dégager à titre exceptionnel une somme de 1,067 Md€ en 2001 et de 1,220 Md€ en 2002. L'article 5 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel a autorisé le versement de ces sommes à l'Etat. Le premier versement a été effectué au quatrième trimestre 2001. Le second, compte tenu de la situation financière, n'est pas intervenu, mais son principe demeure, et il devra être honoré lorsque l'équilibre financier sera rétabli⁴¹. L'Unédic a tiré les conséquences de cette situation en comptabilisant cette dette en charge exceptionnelle, dégradant ainsi de 1,220 Md€ son résultat consolidé 2003.

c) Des interventions lourdes de conséquences

Les décisions relatives à l'affectation de la « contribution Delalande » ont déjà été évoquées. De 1999 à 2004, l'Unédic a reversé à l'Etat 1,471 Md€ prélevés sur le produit des « contributions Delalande ». Ce montant représente près de 12 % du déficit cumulé de l'assurance chômage à la clôture de l'exercice 2004.

41) Lettre du 26 décembre 2003 du ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité au président de l'Unédic.

Plus lourdes encore ont été les conséquences de la position prise par l'Etat dans l'affaire dite des « recalculés ».

Le coût des recalculés : 2,6 milliards d'euros

Le protocole d'accord du 20 décembre 2002 relatif au retour à l'équilibre de l'assurance chômage avait prévu notamment de raccourcir les durées d'indemnisation. Cette mesure devait s'appliquer, dès le 1^{er} janvier 2003, aux nouveaux demandeurs d'emploi et, seulement à partir du 1^{er} janvier 2004, aux demandeurs d'emploi déjà indemnisés au 31 décembre 2002. Pour ces derniers, les droits à indemnisation devaient donc être « recalculés ». Ce dispositif a été agréé par un arrêté du ministre de l'emploi du 5 février 2003.

Les demandeurs d'emploi concernés ont vu leurs droits convertis au début de l'année 2004. La durée d'indemnisation a été réduite et, de ce fait, certains d'entre eux ont quitté le dispositif de l'allocation d'aide au retour à l'emploi pour intégrer celui de l'ASS.

Un recours pour excès de pouvoir avait toutefois été formé contre l'arrêté du 5 février 2003. Celui-ci ayant été annulé, pour des raisons de forme, par un arrêt du Conseil d'Etat du 11 mai 2004, l'Unédic a soumis de nouveau la même convention à l'agrément de l'Etat. Revenant partiellement sur l'accord qu'il avait donné en février 2003, le ministre de l'emploi a pris un nouvel arrêté du 28 mai 2004 qui agrée la convention à l'exception des articles organisant la conversion des droits. Cette décision maintenait donc, après le 1^{er} janvier 2004, le régime plus favorable qui s'appliquait antérieurement aux « recalculés ».

Parallèlement, un grand nombre de recours ont été présentés sur le fond devant les tribunaux judiciaires par les « recalculés » demandant à être réintégrés dans leurs droits aux allocations. Si le TGI de Marseille a rendu une décision en leur faveur le 15 avril 2004, tel n'est pas le cas désormais de la majorité des tribunaux de premier niveau et d'appel. Sur 1 679 jugements, près de 73 % ont conforté la position de l'Unédic.

La charge supplémentaire induite par la réintégration des « recalculés » dans leurs droits initiaux a été estimée par l'Unédic à 1,6 milliard d'euros en 2004 et à plus d'un milliard d'euros en 2005, soit au total plus de 2,6 milliards d'euros. Cette charge représente plus de 20 % du déficit cumulé du régime d'assurance chômage au 31 décembre 2004.

d) Le poids des interventions de l'Etat dans la situation des comptes consolidés

La situation financière de l'assurance chômage traduit l'application des conventions. Le coût de l'abandon, en 2001, de la dégressivité des allocations pratiquée depuis 1993 a été évalué à 5,3 Md€ au total de 2001 à 2004 et la participation de l'assurance chômage aux politiques actives de l'emploi a coûté 2,748 Md€ pendant la même période.

Cependant, le déficit constaté pendant la période récente résulte aussi pour près de la moitié de décisions prises par les pouvoirs publics. Dans ces conditions, la recherche de l'équilibre à travers un ajustement des contributions et des allocations est fortement perturbée.

La part des interventions de l'Etat dans le résultat consolidé de l'assurance chômage cumulé de 2001 à 2004

		<i>En M€</i>
Résultat consolidé cumulé 31/12/2004		(13 005,4)
Annulation de la participation à l'emprunt obligataire (2001)		762,2
Prélèvement « Delalande » (2001/2004)		1067,4
Recalculés (évaluation pour 2004)		1 600
Prélèvement exceptionnel (2001/2003)		2 286,6
TOTAL		5 712,2
Part dans le résultat		44 %

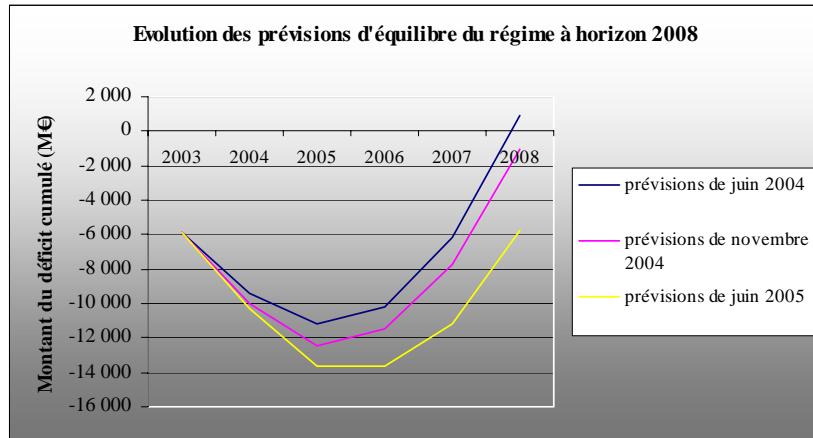
Source : Cour des comptes, d'après comptes consolidés Unédic

3 - Des prévisions encore trop aléatoires

L'Unédic a effectué un certain nombre d'analyses prospectives sur l'évolution de la situation financière de l'assurance chômage. Ces prévisions, qui se font à partir d'estimations des taux de croissance du PIB et du niveau des créations d'emploi, ont souvent été remises en cause.

Jusqu'à 2003, elles ne concernaient que l'année en cours et la suivante. Depuis 2004, leur horizon a été étendu au moyen terme. En 2004 ont ainsi été élaborées des prévisions jusqu'à 2008 et en 2005 jusqu'à 2009. Au fil des prévisions, l'échéance du retour à l'équilibre a été constamment reportée à une date ultérieure : les prévisions faites en

juin 2004 prévoient ce retour pour fin 2008, celles de novembre 2004 pour le début 2009 et celles de juin 2005 le laissaient augurer pour fin 2009 ou début 2010.



Source : Unédic

Il est donc indispensable non seulement que l'Unédic affine ses outils prévisionnels, présente le détail de ses calculs et s'astreigne à présenter des variantes, mais aussi qu'elle s'appuie sur les organismes de prévision qualifiés extérieurs.

III - Le dispositif d'évaluation

Le dispositif d'évaluation du PARE était ambitieux dans son principe. Diverses procédures et instances étaient mises en place pour suivre et évaluer le PARE lui-même ou l'exécution des différentes conventions. L'annexe 9 à la convention tripartite Etat-ANPE-Unédic instituait un système d'indicateurs de suivi. D'autres indicateurs dits « d'efficience » s'y sont ajoutés, non expressément prévus par les conventions mais définis par le GPNS.

Le fait de prévoir explicitement une évaluation du PARE et d'en décrire assez précisément les modalités était une nouveauté, aucune disposition comparable ne figurant dans la précédente convention du 1^{er} janvier 1997 ni dans ses textes d'application, et témoigne de l'intérêt des gestionnaires du régime d'assurance chômage pour cette question : ils admettent que les actions du PARE doivent être précisément mesurées et que les charges liées à la convention doivent pouvoir être justifiées par les améliorations de la situation de l'emploi qu'elles permettront d'obtenir.

En pratique, toutefois, la mise en œuvre de l'évaluation et du suivi du PARE a été décevante et elle n'a fourni que des résultats limités. Les travaux disponibles laissent subsister de grandes incertitudes sur l'efficacité de cette politique.

A - Les difficultés d'évaluation inhérentes au dispositif

1 - Les problèmes propres au dispositif

Le PARE, avec le PAP qui lui est associé, est particulièrement difficile à évaluer en raison de sa nature même, une politique générale d'accompagnement des demandeurs d'emploi, mais aussi en raison des conditions de sa mise en œuvre.

Ce dispositif s'adresse à toute la population des demandeurs d'emploi. Il n'est donc pas possible de distinguer un groupe témoin de demandeurs qui n'en bénéficient pas. Cela empêche de comparer, à caractéristiques individuelles identiques, la vitesse de reprise d'emploi des demandeurs bénéficiant du PARE à celle des autres. Une telle comparaison n'aurait pu se faire qu'au début de la mise en œuvre du dispositif, à un moment où coexistaient des demandeurs déjà inscrits avant le PARE et des demandeurs entrés dans le dispositif après. Mais la décision d'intégrer rapidement dans le PARE le « stock » des demandeurs d'emploi existant au 1^{er} juillet 2001 a faussé la comparaison. De toute façon, celle-ci n'aurait concerné que la phase de démarrage et ses résultats n'auraient donc pas été représentatifs du fonctionnement permanent du PARE.

Le contexte de la mise en œuvre du PARE ne rend pas moins difficile l'analyse de ses résultats. Plusieurs éléments compliquent considérablement la démarche d'évaluation.

Le PARE a été négocié et conclu à la fin d'une période de conjoncture favorable. Cette situation avait provoqué une baisse du chômage et même des difficultés de recrutement. Or, la situation économique a commencé à se détériorer au moment précis où le PARE était introduit. Ce changement du contexte économique a une très forte incidence sur les taux de reclassement des demandeurs d'emploi indemnisés⁴². Cela n'est pas un obstacle insurmontable à l'évaluation, mais les techniques employées pour neutraliser l'effet de la conjoncture et la difficulté de le faire avec précision augmentent la marge d'incertitude de l'estimation de l'effet éventuel du PARE.

42) Selon une étude de l'Unédic portant sur les années 1997 à 2002, donc pour l'essentiel sur une période antérieure au PARE, les taux de reclassement varient de près de 10 points selon que le chômeur est entré en indemnisation en phase de haute ou de basse conjoncture.

Les difficultés d'analyse ont été amplifiées par la coexistence entre le PARE et les politiques générales de lutte contre le chômage appliquées à l'époque de sa mise en place. Ces politiques modifiaient en profondeur la sélectivité du marché du travail : les allègements de charges, par exemple, visaient à favoriser l'emploi des travailleurs non qualifiés. D'autres politiques, telles que la réduction du temps de travail, modifiaient aussi la relation entre la situation économique et le nombre des emplois. Toutes ces actions ont provoqué des effets difficiles à distinguer de ceux du PARE et du PAP.

Les conditions d'indemnisation du chômage peuvent elles-mêmes influer sur la rapidité du retour à l'emploi. La suppression de la dégressivité des indemnités et le renforcement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ont potentiellement des effets contraires sur la vitesse de reprise d'emploi. A partir de 2003, l'assurance chômage a raccourci les durées maximales d'indemnisation, ce qui pouvait en revanche avoir un effet allant dans le même sens que l'effet attendu du PARE. Ces différents effets devraient être séparés dans les évaluations, mais il est très difficile d'y parvenir.

Une autre difficulté majeure de l'évaluation est l'existence de caractéristiques individuelles des bénéficiaires qui ne peuvent pas être observées avec le système d'information existant et qui ont une incidence significative sur l'efficacité des politiques évaluées. Des techniques statistiques indirectes peuvent être mises en œuvre pour identifier les effets de ces caractéristiques dites « non observables », mais elles sont nécessairement plus imprécises que les méthodes directes. Le poids des caractéristiques non observables est particulièrement important en ce qui concerne le PARE-PAP. L'une des études réalisées en 2004 a souligné le rôle du comportement personnel des conseillers de l'ANPE dans le premier entretien avec le demandeur d'emploi, au cours duquel est formalisé le PAP. Elle a aussi relevé de sensibles différences entre les agences de l'ANPE dans la mise en œuvre du dispositif. Dès la fin de 2002, une autre étude constatait que les caractéristiques individuelles observables des demandeurs d'emploi expliquaient mal l'accès aux prestations du PARE-PAP : des « facteurs cachés importants et certainement d'ordre plus qualitatif », concernant par exemple le contexte médical, social ou familial du demandeur d'emploi, ne pouvaient être mis en évidence. Cette conclusion d'une étude ancienne est confirmée par les travaux plus récents, menés par le Centre d'études de l'emploi (CEE).

L'évaluation se heurte enfin à la difficulté d'identifier la politique de référence à laquelle comparer le nouveau dispositif. Le PARE-PAP n'est pas une politique entièrement nouvelle : il a succédé à un dispositif d'accompagnement antérieur moins universel, le SPNDE, sans modifier

fondamentalement la gamme des prestations offertes auparavant. Au moment d'être remplacé par le PARE-PAP, le SPNDE était lui-même un dispositif encore récent.

Pour apprécier l'impact global de cette réforme, par exemple, la méthode générale consiste à comparer les taux de reclassement des demandeurs d'emploi, compte tenu de leurs caractéristiques et de la conjoncture économique, sur deux périodes : la période antérieure à l'introduction du PARE-PAP et la période postérieure. La période antérieure doit être suffisamment longue pour que les estimations statistiques soient significatives. Dès lors, cette période de référence ne peut pas être homogène puisqu'elle doit intégrer une phase antérieure au SPNDE et une phase postérieure, alors même que le SPNDE constitue une rupture importante dans les politiques d'accompagnement. Le résultat de la comparaison des taux de reclassement confond donc deux évaluations : une évaluation du PARE-PAP par rapport au SPNDE et une autre du PARE-PAP par rapport à la politique antérieure au SPNDE.

Dans ces conditions, il devient malaisé d'analyser l'effet propre de la réforme du système d'accompagnement des demandeurs d'emploi mise en œuvre à partir de juillet 2001.

2 - L'absence d'évaluations préalables

Pour préparer la convention de 2001 instituant le PARE, les partenaires sociaux n'ont pas commandé d'évaluations préalables du dispositif envisagé ou des dispositifs envisageables, ni d'évaluations des dispositifs français existants. A été seulement organisé par le Medef un colloque de sensibilisation, le 19 avril 2000, avec l'aide de l'université des sciences sociales de Toulouse, au cours duquel ont été analysées les expériences de l'Allemagne, du Canada, des Etats-Unis, de l'Espagne, de l'Italie, des Pays-Bas, du Royaume-Uni, de la Suède et de la Suisse. Des déplacements ont aussi été organisés à l'étranger pour analyser les expériences d'activation des politiques pour l'emploi qui y étaient menées.

Au moment où le PARE et le PAP étaient préparés, une seule évaluation récente des mesures d'accompagnement était disponible pour la France. Cette étude avait été menée conjointement par la DARES et l'ANPE. Elle visait à mesurer l'impact du dispositif SPNDE sur les chances de trouver un emploi des bénéficiaires. Elle n'avait donc pas pour objet d'analyser l'incidence du SPNDE sur le niveau de chômage global.

L'étude DARES-ANPE fournissait des indications encourageantes quant à l'efficacité du dispositif déjà mis en place. Ces éléments n'avaient toutefois qu'une portée limitée car l'étude ne tenait pas compte des perturbations -dont l'importance a été soulignée par les études du PARE et du PAP ultérieures- que les caractéristiques individuelles inobservables des demandeurs d'emploi introduisent dans l'évaluation des dispositifs d'accompagnement. Ce travail aurait dû être prolongé par des évaluations, selon les caractéristiques des bénéficiaires, des prestations existantes et non pas seulement du SPNDE dans sa globalité. Cela aurait permis de mieux explorer les options qui étaient alors ouvertes pour améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi en France à partir de l'importante expérience déjà acquise.

La solution choisie à l'issue du processus de négociation a été celle de l'universalisation indifférenciée du SPNDE, associée au renforcement de la prise en charge de certaines catégories de demandeurs. Les travaux existants ne suggéraient pas nécessairement ce choix. Une alternative aurait pu être la détection plus précoce des populations de demandeurs qui ont le plus besoin d'être accompagnés. Cette voie a été depuis explorée par plusieurs travaux techniques de bonne qualité qui permettent de penser que cette option peut être mise en œuvre sur le plan pratique.

B - Une organisation peu satisfaisante

1 - Les faiblesses du cadre général

Si le principe de l'évaluation du PARE et du PAP a été clairement admis, l'organisation des tâches est demeurée complexe. Les responsabilités ont été diluées entre de multiples niveaux d'intervention : les partenaires sociaux (réunions des signataires de la convention du 1^{er} janvier 2001, GPNS) ; une instance tripartite (réunion annuelle Etat-Unédic-ANPE) ; des instances bipartites (comité stratégique ANPE-Unédic et comités techniques de suivi au niveau local) ; les services d'études et de statistiques de l'ANPE, de l'Unédic et des Assédic ; le ministère chargé de l'emploi (DGEFP et DARES). Aucun dispositif d'impulsion et de coordination n'était prévu.

Il n'a pas été non plus envisagé d'avoir recours à l'organe d'évaluation interministériel qui était alors compétent -le Conseil national de l'évaluation- ou à un autre organe comparable. Plus généralement, la responsabilité de l'évaluation n'a pas été confiée, comme on aurait pu s'y attendre, à une ou à des institutions externes indépendantes : cette tâche demeurait entièrement dirigée et contrôlée par ceux qui avaient conçu le nouveau dispositif et qui se chargeaient de l'appliquer.

Les garanties d'objectivité des travaux n'ont pas davantage été précisées. Les règles de méthode, les conditions du recours à des experts français ou étrangers, les conditions de publication des résultats des études, les modes d'élaboration des synthèses n'étaient pas définis. Tous ces éléments étaient pourtant nécessaires pour assurer la fiabilité des évaluations. En l'absence de telles précautions, les quelques bilans préparés séparément et diffusés par l'ANPE et par l'Unédic ne pouvaient qu'avoir un statut ambigu : à la fois comptes rendus de gestion, recueils d'éléments d'évaluation et outils de communication externe.

Enfin, la nature même de l'évaluation n'était pas suffisamment précisée. Cette notion se distinguait mal du suivi de la mise en œuvre du PARE. Seule la convention tripartite du 13 juin 2001 relative à la mise en œuvre du PARE, dans son annexe 9, mentionnait explicitement la réalisation d'études d'impact à caractère d'évaluation scientifique. Elle limitait l'objet de ces études à l'efficacité macro-économique du dispositif et elle en confiait la responsabilité à l'Unédic.

2 - L'incohérence dans la mise en œuvre des travaux d'évaluation

Dans ce contexte, il n'est pas surprenant que la programmation et la mise en œuvre des évaluations aient manqué de cohérence.

Pendant sa phase de lancement, le PARE-PAP a fait l'objet d'évaluations relativement nombreuses mais leurs conclusions ne pouvaient qu'être fragiles en raison des difficultés inhérentes au démarrage de cette politique et de la faible durée de l'observation. La période de fonctionnement en régime de croisière était plus propice à l'évaluation et offrait un intérêt plus grand, mais elle a été moins étudiée.

L'ANPE a décidé de réaliser une évaluation globale du PAP-ND assez tôt, dès la fin de 2002. Devant travailler dans des délais très courts, elle a néanmoins mené à bien un programme d'évaluations scientifiques lourdes confiées à des spécialistes réputés. A la fin de 2002, cinq études étaient disponibles, traitant de l'effet du PARE et du PAP sur le chômage, mais aussi des effets des prestations. Il n'a pas été tiré de synthèse de ces travaux, brièvement évoqués dans un premier bilan de la mise en œuvre du PARE-PAP diffusé par l'agence en juin 2003. Leur utilisation administrative a été aussi très réduite : ils ont seulement fait l'objet d'une présentation à la DGEFP en juin 2003.

Après cet investissement initial important, l'ANPE a relâché son effort. Parmi les équipes qui avaient participé au premier programme d'évaluations scientifiques, seule celle du Centre d'études de l'emploi a actualisé et prolongé ses travaux.

L'Unédic a manifesté un intérêt encore moindre pour l'évaluation du dispositif. Le programme de la direction des études de l'Unédic pour 2003 avait inclus une enquête sur la mesure de l'efficience du PARE et une étude statistique sur ses impacts. Ces travaux devaient être réalisés dans l'année. Au début de 2005, ils n'avaient pas été engagés. Le programme pour 2005 comprenait une étude sur l'efficience du PARE, dont le principe et la problématique restaient soumis à l'acceptation de la direction générale. L'Unédic n'a fait réaliser qu'une seule étude d'évaluation scientifique, commandée en 2002 au Centre de recherche en économie et en statistique (CREST). Elle s'est traduite par un document de novembre 2002 qualifié de provisoire par les services de l'Unédic, et non diffusé.

L'ANPE et l'Unédic ont réalisé ces travaux sans mettre en commun leurs informations ni coordonner leurs efforts. A défaut, cette coordination, ainsi que plus généralement l'animation et la synthèse des travaux d'évaluation, aurait pu être assurée par les services de l'Etat. Mais ceux-ci n'ont pris qu'assez tardivement des initiatives dans ce domaine.

La DGEFP n'a pas demandé à la DARES d'inscrire à son programme de travail d'évaluations particulières du PARE-PAP. Elle n'a pas non plus mené elle-même d'études spécifiques et elle n'en a pas commandé directement. Elle a considéré que le retard de la conclusion du quatrième contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE, l'attente des conclusions du rapport sur le rapprochement entre l'ANPE et l'Unédic et la préparation de la loi de programmation pour la cohésion sociale n'étaient pas propices à une évaluation du dispositif.

Jusqu'à 2004, la DARES n'a été informée que de façon très parcellaire, selon ses propres termes, des travaux réalisés par l'ANPE et l'Unédic, et elle a pris peu d'initiatives. Au début de 2004, elle avait envisagé de réaliser une synthèse des évaluations du PARE et du PAP. Elle a cependant différé l'exécution de ce projet, faute de temps et parce qu'il lui semblait préférable d'attendre le résultat de certains travaux en cours et la synthèse de ces travaux que devaient réaliser les instances européennes dans le cadre d'un exercice dit de revue par les pairs (« peer review »), assez éloigné de celui d'une évaluation. La DARES a elle-même fait réaliser en 2004 deux études quantitatives, dont l'une était achevée à la fin de l'année. L'autre étude, relative à l'effet global du PARE-PAP et à une première approche des effets des différents niveaux de service proposés par l'ANPE, était disponible sous une version encore provisoire en janvier 2005.

C'est seulement à la fin de 2004 que la DARES a proposé de réunir un groupe de travail largement ouvert pour définir les problématiques, coordonner les travaux et partager les résultats. Ce groupe s'est réuni pour la première fois le 19 janvier 2005. Il vise à pallier le manque d'une institution d'évaluation présentant toutes les garanties d'indépendance et de scientificité, spécialisée dans les évaluations « institutionnelles », mais il ne saurait s'y substituer. Cette initiative tardive était néanmoins particulièrement nécessaire pour rapprocher les actions de l'Etat, de l'ANPE et de l'Unédic. Les services de l'Unédic n'avaient antérieurement jamais participé à des travaux de programmation et de coordination des études sur le PARE-PAP.

Dans son insertion au rapport public 2004 sur les dispositifs d'évaluation des politiques d'aide à l'emploi de l'Etat, la Cour avait relevé que les chercheurs français ne mettaient guère à la disposition de la communauté des autres chercheurs, par exemple par Internet, les données qu'ils avaient utilisées et les programmes informatiques qu'ils avaient mis en œuvre. Une importante déperdition d'informations publiques en résulte.

Cette observation s'applique aux travaux d'évaluation du PARE et du PAP. La mise à la disposition d'autres chercheurs des outils d'analyse existants aurait permis de bénéficier d'un nombre plus élevé d'évaluations, plus diversifiées. Plus de laboratoires de recherche auraient pu s'investir dans ces évaluations. La construction d'outils performants aurait sans doute été plus rapide.

Au début de 2005, trois ans et demi après le lancement du PARE et du PAP, l'élaboration d'une synthèse des évaluations de l'impact de cette politique était à peine engagée. Aucune des évaluations qui ont été menées n'avait donné lieu à une publication dans une revue scientifique.

3 - Des indicateurs à construire

Pour pouvoir évaluer correctement le PARE-PAP, il fallait disposer de bons instruments d'observation. Des efforts substantiels ont été entrepris pour mobiliser les sources statistiques disponibles. Les indicateurs prévus ont été créés. Ces outils, cependant, ont parfois tardé à être mis en place. En outre, ils présentent des défauts qui limitent l'usage que l'on peut en faire pour l'évaluation.

La grande insuffisance des informations disponibles sur les motifs de sortie a déjà été relevée dans le présent chapitre.

Chaque mois, environ un cinquième des sorties ont un motif indéterminé et un tiers résultent d'une « absence au contrôle », c'est-à-dire de la non-transmission de la déclaration de situation mensuelle du demandeur d'emploi.

Les sorties pour motif inconnu ou imprécis doivent donc être écartées des données utilisées dans les analyses. Cette élimination tend à fausser les comparaisons. Il est en effet probable que les demandeurs d'emploi qui renvoient les formulaires de déclaration mensuelle et ceux qui s'en dispensent n'ont pas les mêmes dispositions et attentes à l'égard de l'assurance chômage et n'ont pas les mêmes atouts sur le marché du travail. Ainsi, la population observée et la population réelle des personnes sorties du fichier des demandeurs d'emploi ont vraisemblablement des caractéristiques différentes, ce qui accroît la complexité des méthodes d'évaluation à utiliser.

Les indicateurs de suivi du PARE et du PAP, prévus par l'annexe 9 de la convention tripartite du 13 juin 2001, n'ont commencé à être produits de façon conjointe par l'ANPE et par l'Unédic qu'à la fin du premier trimestre 2003. Leur mise au point fut retardée par la difficulté d'obtenir des statistiques distinguant, au sein des demandeurs d'emploi, la population indemnisable par le régime d'assurance chômage et celle qui ne l'est pas. Cette distinction n'a été rendue possible qu'en octobre 2002.

Les indicateurs de suivi n'ont qu'une portée limitée pour l'évaluation : ils mesurent la mise en œuvre des actions du PARE, mais non leurs résultats. Ils ont été complétés par des indicateurs dits « d'efficience du PARE » validés par les partenaires sociaux au cours de la réunion du 2 octobre 2002 du GPNS. Ces indicateurs de résultats, à produire soit par l'Unédic, soit par l'ANPE, étaient au nombre de douze.

Les dix premiers indicateurs d'efficience sont mensuels. Les huit premiers d'entre eux ne concernent que les demandeurs d'emploi relevant du régime d'assurance chômage : ils mesurent les taux de sortie de ces demandeurs (indicateurs 1 à 4), leur taux de reclassement à l'issue des formations dont ils ont éventuellement bénéficié (indicateurs 5 et 6), leur durée d'indemnisation à la sortie du chômage (indicateur 7) et la proportion de ceux qui sortent de l'indemnisation pour fin de droits (indicateur 8). Les indicateurs 9 et 10 sont des mesures de la satisfaction des offres d'emploi. Les résultats du calcul de ces dix indicateurs ont été présentés pour la première fois en avril 2003 au bureau de l'Unédic.

Les indicateurs 11 et 12, trimestriels, devaient mesurer les tensions sur le marché de l'emploi. Ils devaient être tirés de l'observation très détaillée, par bassin d'emploi et par métier, de l'évolution du rapport entre les offres d'emploi enregistrées et les demandes d'emploi enregistrées. Faute de pouvoir être techniquement produits, ils ont été remplacés en 2004 par un indicateur plus simple.

La mise en place des indicateurs d'efficience a donc été elle aussi assez lente, tant en ce qui concerne leur définition, officialisée quinze mois après le début de la mise en œuvre du PARE, qu'en ce qui concerne leur production. Leur exploitation par les instances conjointes de l'ANPE et de l'Unédic ou propres à chacune d'elles est restée limitée : ainsi, les notes de commentaire préparées à partir de mai 2004 pour le comité stratégique ANPE-Unédic sont en quasi-totalité purement descriptives et elles n'apportent pas de plus-value dans l'analyse des données et de leur évolution. Au début de 2005, la méthodologie d'emploi et d'analyse des indicateurs n'avait pas été définie.

Ce peu de dynamisme s'explique probablement par la nature même des indicateurs d'efficience, qui ne sont guère pertinents pour évaluer les résultats du PARE et du PAP. Certains d'entre eux ne visent qu'à mesurer la rapidité de sortie de la liste des demandeurs d'emploi, et non pas le retour à l'emploi. D'autres cherchent à mesurer le retour à l'emploi mais utilisent des données administratives peu fiables, à cause de la mauvaise connaissance des motifs de sortie des fichiers. Même si les sorties pour reprise d'emploi étaient exactement connues, ces indicateurs n'autoriseraient à tirer aucune conclusion sur l'efficacité du PARE-PAP : ils ne permettent pas d'estimer séparément l'incidence du dispositif et celle des autres facteurs, notamment les variations de la conjoncture économique et les changements des règles de l'assurance chômage. L'interprétation des indicateurs de reclassement après formation, qui sont en fait des taux de non-réinscription comme demandeurs d'emploi, soulève des difficultés analogues. Les indicateurs de durée d'indemnisation ou d'ancienneté moyenne du chômage ne sont pas moins ambigus. Contrairement à ce qu'ont parfois laissé entendre l'ANPE et l'Unédic, leur diminution en 2001-2002 ne pouvait pas être attribuée à la mise en œuvre du PARE-PAP.

Dès octobre 2002, une note de la DGEFP signalait que les statisticiens concernés estimaient que la liste des indicateurs de résultats du PARE avait été imposée par les responsables opérationnels. Cela signifie que ces indicateurs n'auraient pas été retenus par ces statisticiens s'ils avaient eu la possibilité de faire prévaloir leur point de vue. Ils ne seraient de toute façon utilisables que si des études plus approfondies permettaient d'expliquer leurs variations en mesurant et isolant, notamment, les effets de la conjoncture économique. Les conclusions que l'ANPE et l'Unédic ont pu tirer de ces indicateurs en faveur de l'efficacité du PARE et du PAP ne sont donc pas suffisamment justifiées.

C - Les effets incertains du PARE-PAP

Les évaluations menées jusqu'au début de 2005 ne fournissent pas de conclusions nettes. Elles suggèrent que le dispositif mis en œuvre à partir de juillet 2001 n'a pu contribuer que de façon très ténue à satisfaire son objectif principal, l'accélération du retour à l'emploi.

1 - L'évaluation de la mise en œuvre opérationnelle

Un premier groupe de travaux analyse les conditions de mise en œuvre du dispositif, ainsi que sa perception par les bénéficiaires ou par les agents chargés de l'appliquer.

L'une des principales innovations du PARE-PAP a été de généraliser et systématiser un suivi permanent des demandeurs d'emploi par entretiens périodiques semestriels. La mise en œuvre de cette politique a été évaluée en 2004. L'une des études, commandée par la DARES en 2002, a abouti, avec du retard, à des prestations ne correspondant que très partiellement au cahier des charges. Le document produit à la fin de 2004, presque dépourvu d'informations méthodologiques, ne formule aucune recommandation pratique claire. Une autre étude, plus concrète, a permis de constater, par rapport à la période immédiatement antérieure à la mise en place du PARE-PAP, une amélioration très sensible du professionnalisme des conseillers de l'ANPE dans leur pratique des entretiens. Elle identifie cependant d'importants handicaps : l'attitude des conseillers reste insuffisamment mobilisatrice ; le suivi du chômeur laisse à désirer et la systématisation des entretiens semestriels semble mal adaptée ; le surcroît de travail causé par la mise en place du PAP risque de déséquilibrer l'activité de l'agence au détriment des relations avec les entreprises. Ce diagnostic suggère qu'un suivi des demandeurs d'emploi plus sélectif, plus attentif et plus qualitatif serait plus efficace que le renforcement indifférencié de la fréquence des entretiens.

D'autres prestations ont été évaluées en 2004. Le diagnostic de la mise en œuvre des bilans de compétences approfondis, autre innovation du PARE-PAP, est plutôt positif, sauf en ce qui concerne le suivi et l'exploitation de ces bilans. L'enquête menée auprès des bénéficiaires suggère la conclusion que le BCA vaudrait moins par ses suites opérationnelles concrètes ou par son impact direct sur le retour à l'emploi que comme un outil de remotivation des demandeurs d'emploi ou de préparation d'un éventuel changement d'orientation professionnelle. L'étude de trois prestations d'évaluation des compétences conduit à une appréciation très mitigée. La prestation qui débouche davantage sur un emploi est aussi la moins prescrite et la moins bien perçue tant par les demandeurs d'emploi que par les conseillers de l'ANPE, car jugée trop au

service des entreprises ; celle qui est de loin la plus prescrite est souvent perçue comme un outil au service de l'ANPE, et ses bénéficiaires retrouvent moins vite un emploi que les bénéficiaires des deux autres prestations. Pour l'ensemble des trois prestations, l'étude conclut à une mise en œuvre peu satisfaisante en raison, notamment, du manque de suivi et de l'insuffisante personnalisation de la relation avec le demandeur d'emploi. Ce dernier constat conduit notamment à s'interroger sur la répartition entre les demandeurs d'emploi des moyens, forcément limités, de l'ANPE : l'agence, ayant choisi d'appliquer un suivi personnalisé à l'ensemble des demandeurs, n'a peut-être pas pu accorder les moyens qu'il faudrait à ceux qui en auraient réellement le plus besoin.

A ces études s'ajoutent diverses enquêtes par sondage, périodiques ou ponctuelles, visant à recueillir l'opinion des demandeurs d'emploi sur le PARE, le PAP ou certaines de leurs prestations. La portée des conclusions que l'on peut en tirer doit être relativisée et n'est pas très grande. Il n'est pas inattendu, en particulier, que les demandeurs d'emploi aient en général une opinion positive du PARE-PAP ou des prestations particulières sur lesquelles on les interroge. De telles réponses sont au moins partiellement induites par les questions posées, et c'est surtout l'évolution dans le temps du niveau de satisfaction ou, plus généralement, des réponses à des questions restant identiques, qui est significative.

Sous ces réserves, plusieurs enseignements se dégagent des enquêtes effectuées. Quelques années après sa mise en place, le PARE-PAP semblait encore mal connu de ses utilisateurs. Lorsqu'il était connu, il était perçu comme difficile à comprendre. L'intervention conjointe de l'ANPE et du réseau des Assédic ne semblait pas faciliter cette compréhension. Les objectifs d'activation de la recherche d'emploi et de responsabilisation des demandeurs d'emploi étaient toutefois assez largement admis. Les demandeurs d'emploi avaient ressenti une amélioration de l'accueil et de la personnalisation du suivi, mais ils apparaissaient partagés entre deux sentiments : une appréciation positive des nouveaux services annoncés ou apportés ; un scepticisme persistant ou croissant sur leur utilité pour faciliter le retour à l'emploi⁴³.

43) Une enquête réalisée en mai 2004 pour l'ANPE montre ainsi la coexistence d'une perception très favorable des prestations du PAP -76 à 81 % d'opinions positives sur leur utilité, 83 à 94 % d'opinions positives sur leur qualité professionnelle- et d'une perception bien moins favorable de leur impact sur la recherche d'emploi : à la question « Diriez-vous que l'ANPE vous aide (ou vous a aidé) pour votre recherche d'emploi ? », 50 % des enquêtés et parmi eux, 59 % de ceux qui ont retrouvé un travail répondent « Pas du tout ». De même, selon une enquête de la DARES initiée en 2003 et renouvelée ensuite, les demandeurs d'emploi formulent des opinions positives sur le deuxième entretien PAP organisé après six mois de chômage, mais la moitié ou plus d'entre eux jugent aussi le PAP « sans effet sur le parcours professionnel ».

2 - L'évaluation des résultats du PARE-PAP

Le second groupe des travaux d'évaluation, essentiellement consacrés à apprécier l'impact global du PARE-PAP sur l'emploi, ou l'impact particulier de telle ou telle action, ne permet pas de dissiper cette impression mitigée.

Plusieurs des études produites à la fin de 2002 avaient cherché à analyser l'effet global du dispositif. Trop précoces, elles ne pouvaient fournir que des indications encore peu probantes. La plus solide d'entre elles ne trouvait pas d'effet positif significatif du PARE-PAP sur les taux de sortie des demandeurs d'emploi vers l'emploi au cours de la première année de mise en œuvre. La même équipe de chercheurs a repris ses travaux sur une période plus longue (juillet 1993-mars 2003). Cette nouvelle étude conduit à des conclusions identiques. Une fois les effets de la conjoncture mis à part, on ne distingue pratiquement aucun écart entre les taux de sortie vers l'emploi tels qu'ils auraient résulté du prolongement des comportements antérieurs à la mise en œuvre du PARE-PAP et les taux de sortie observés. En revanche, on observe une baisse forte et très significative de l'activité des demandeurs d'emploi en activité réduite à partir de mai-juin 2001, pratiquement concomitante avec l'introduction du nouveau dispositif. L'explication la plus plausible –mais non testée- de ce phénomène est que la suppression de la dégressivité des allocations d'assurance chômage, à partir de janvier 2001, a amélioré le taux d'indemnisation, réduisant ainsi l'incitation à pratiquer une activité réduite. Deux autres études menées en 2004 n'ont pas davantage permis d'identifier un impact global significatif du PARE-PAP sur le retour à l'emploi.

L'évaluation des résultats de diverses prestations du PARE-PAP fournit des conclusions plus encourageantes. La principale étude, achevée au début de 2005, a porté sur quatre prestations représentant environ 20 % du coût du service public de l'emploi. Elle compare, pour chaque prestation, le devenir de ses bénéficiaires et celui des non bénéficiaires. Des corrections statistiques sont pratiquées pour éliminer, dans la mesure du possible, l'incidence des autres caractéristiques qui pourraient fausser la comparaison entre ces deux groupes. Deux prestations -les évaluations et les accompagnements renforcés orientés vers la recherche d'emploi- apparaissent significativement efficaces pour rendre plus rapide le retour à l'emploi de leurs bénéficiaires. Les quatre prestations permettent aussi de rendre plus durables les emplois retrouvés.

L'efficacité des autres actions du PARE et du PAP a été moins étudiée. Au début de 2005, il n'y avait guère d'éléments disponibles sur l'impact des aides à la mobilité géographique et de l'aide dégressive à l'employeur. D'autres travaux, plus dispersés et moins rigoureux sur le plan méthodologique, fournissent quelques indications sur les résultats des formations financées par les Assédic dans le cadre du PARE. Les formations conventionnées, entièrement financées par les Assédic, sont promues par l'assurance chômage car jugées plus efficaces que les formations homologuées -cofinancées par l'Etat et les collectivités locales- pour résorber les inadaptations structurelles entre l'offre et la demande. Les premiers travaux n'ont pas permis d'identifier un avantage net en faveur des formations conventionnées par rapport à celles des formations homologuées qui étaient déjà labellisées comme prioritaires par les Assédic. L'enquête de l'Unédic sur les sorties de formation, initiée en 2003 et renouvelée en 2004, a montré cependant que la performance relative des formations conventionnées par rapport aux homologuées, mesurée par les taux de reclassement, s'était améliorée d'une année sur l'autre.

Ces analyses de l'impact des prestations gardent une portée limitée. Elles donnent surtout des informations sur l'efficacité relative des prestations les unes par rapport aux autres. Elles ne peuvent pas être considérées comme un substitut à l'évaluation de l'ensemble du dispositif. L'action bénéfique d'une prestation sur une catégorie de demandeurs d'emploi peut réduire les chances de retour à l'emploi d'une autre catégorie. Les résultats positifs de l'évaluation d'une mesure n'autorisent donc pas à conclure que le dispositif PARE-PAP est efficace dans sa totalité ni que cette mesure doit être généralisée.

Bien qu'elles ne soient pas suffisamment nombreuses et diversifiées, les évaluations du PARE et du PAP ont parfois donné lieu à des travaux de très bonne qualité. Ces travaux ne parviennent à faire apparaître qu'un impact modéré de certaines prestations. Ils montrent aussi l'importance des appréciations de l'employabilité et des compétences des demandeurs d'emploi par les prescripteurs de prestations. A ce titre, ils devraient conduire à préciser les objectifs d'une politique d'accompagnement. La convention instituant le PARE se donnait pour objectif principal de lutter contre le chômage structurel, lié à un fonctionnement défectueux du marché du travail. Si le PARE a peu contribué à se rapprocher de cet objectif, cela résulte, notamment, d'un manque de sélectivité des actions, d'une définition insuffisante des priorités et d'un trop faible ciblage des populations.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'environnement juridique et administratif actuel ne permettra pas aux acteurs du service public de l'emploi de coopérer dans des conditions susceptibles d'assurer une meilleure efficacité de leurs actions.

La Cour formule les recommandations suivantes :

a) En ce qui concerne les outils d'information communs :

- Une réflexion de fond doit être engagée sur la structure de la liste des demandeurs d'emploi. Les catégories actuelles de demandeurs d'emploi ne reflètent plus de manière fidèle la réalité du marché de l'emploi et la variété des situations individuelles (activité réduite, création d'entreprise). La multiplication des indicateurs ne peut apporter une solution à ce problème.*
- L'actualisation de la liste des demandeurs d'emploi doit être rendue plus fiable : la conduite d'enquêtes précises, périodiques et communes aux trois partenaires, Etat, ANPE et Unédic, doit être complétée par la mise en commun des informations disponibles sur des supports adaptés et modernes.*
- L'Etat, l'ANPE et l'Unédic doivent mettre en commun leurs moyens afin que les informations disponibles répondent de la manière la plus complète possible aux attentes de tous les utilisateurs.*
- Les transferts financiers entre l'Unédic et l'ANPE liés à la gestion de la liste doivent être clarifiés.*
- Après l'abandon du projet GEODE, il appartient aux deux opérateurs de mettre en place dans les meilleurs délais le système d'information commun indispensable au bon fonctionnement du dispositif, comme ils l'ont annoncé.*

b) En ce qui concerne la gestion par l'Unédic et les Assédic de certains dispositifs pour le compte de l'Etat :

- Les fondements juridiques de cette gestion, qui traduisent une délégation partielle, doivent être revus dans le sens d'une plus grande transparence et d'une simplification des procédures : la réforme des modalités de rémunération du service doit aboutir, la délégation des moyens de contrôle doit être étendue.*
- Les travaux visant à améliorer les contrôles des versements de l'allocation de solidarité doivent être poursuivis et déboucher sur des mesures concrètes.*

- La faisabilité du transfert aux Assédic de la capacité de recouvrer les indus doit être mise à l'étude.

- L'encadrement juridique des modalités de versement de l'allocation de solidarité spécifique doit être très rapidement redéfini.

c) En ce qui concerne la fonction de recouvrement :

- Sans renoncer à la mise en place d'un dispositif tourné vers le maintien dans l'emploi des « seniors », les difficultés et le coût du recouvrement de la « contribution Delalande », son faible impact financier et l'incertitude de ses effets économiques sur l'emploi plaident en faveur d'une suppression rapide de cette taxe.

- L'usage de moyens de paiement dématérialisés doit encore être développé en rendant leur usage obligatoire pour les entreprises dépassant une certaine taille ou un certain montant de contribution.

- Une transmission systématique et complète d'informations des URSSAF aux Assédic doit être rapidement organisée après les nécessaires modifications des textes, afin que l'assurance chômage puisse tirer les conséquences, en ce qui concerne ses propres contributions, des résultats des contrôles d'assiette effectués par les URSSAF.

d) En ce qui concerne le contrôle des allocataires :

- L'Etat a fait le choix de conserver la plénitude de ses pouvoirs en matière de contrôle de la recherche d'emploi. Il doit donc mettre en place les moyens humains et matériels nécessaires pour assurer l'efficacité des récentes mesures législatives et réglementaires intervenues dans ce domaine.

- Les progrès en matière de vérification des droits des allocataires passent par un recours généralisé aux croisements de fichiers. L'Etat doit fermement soutenir le développement de ces pratiques. L'assurance chômage doit être destinataire des mêmes informations que celles qui sont transmises aux URSSAF, et dans les mêmes délais.

e) En ce qui concerne les relations financières entre l'Etat et l'assurance chômage :

- Les partenaires sociaux doivent assumer pleinement leur responsabilité financière. Les conditions de la mise en œuvre d'un fonds de régulation doivent faire l'objet d'une analyse approfondie, tant en ce qui concerne le calendrier que les conditions d'alimentation et le traitement comptable du fonds.

f) En ce qui concerne l'évaluation des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi :

Les défaiillances du processus d'évaluation du PARE et du PAP n'ont pas mis les partenaires sociaux en position favorable pour se déterminer de manière éclairée sur le maintien, l'adaptation ou l'abandon d'un dispositif du type de celui du PARE.

- Une évaluation ex ante approfondie devrait être menée sur toute mesure nouvelle envisagée en ce domaine.*
 - Les objectifs poursuivis devraient être d'emblée identifiés de manière précise, et au besoin hiérarchisés.*
 - La responsabilité principale de l'évaluation devrait être confiée non aux organes impliqués dans la définition et la mise en œuvre des mesures mais à un ou, de préférence, plusieurs organismes indépendants.*
-

Conclusion générale

Chaque fois que la situation de l'emploi se dégrade significativement, la perspective de la fusion de l'assurance chômage et de l'ANPE est évoquée. En 1993-1994 comme en 2004, les pouvoirs publics n'ont pas choisi de suivre cette voie et ont préféré à une modification du cadre juridique des solutions intermédiaires tendant à améliorer la coopération opérationnelle entre les deux réseaux.

Une fusion aurait certes l'avantage de la simplicité, mais il n'est pas apparu certain qu'un organisme regroupant plus de 40 000 salariés ayant à l'origine des cultures, des statuts et des niveaux de rémunération distincts puisse être plus efficace et apporter un meilleur service aux demandeurs d'emploi. L'enquête de la Cour a plutôt montré que l'existence de deux structures peut, dans certaines circonstances, stimuler leur action et favoriser l'émergence de formules innovantes.

Les mesures prises depuis 1997 avaient pour objectifs la simplification des procédures et la recherche d'une plus grande efficacité des actions. Leur mise en œuvre a conduit à un élargissement constant des missions de l'assurance chômage, mais n'a pas produit les effets positifs attendus, ces mesures n'ayant été accompagnées d'aucune remise en cause de l'organisation générale du dispositif : au contraire, les moyens de l'ANPE ont été renforcés et son monopole réaffirmé. La lisibilité des procédures s'en est trouvée brouillée, les parcours des demandeurs d'emploi sont devenus de plus en plus complexes et aucune amélioration n'a été constatée en termes de retour à l'emploi.

Les pouvoirs délégués à l'assurance chômage n'ont pas été élargis alors même que cette institution se voyait reconnaître un rôle fortement accru dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi et devenait un opérateur pour de nombreuses missions de l'Etat. Les différents partenaires n'ont pas mis en commun leurs moyens d'information et les données disponibles concernant le chômage sont demeurées fractionnées et parcellaires, ce qui a nui à la définition de politiques véritablement adaptées aux besoins. Enfin l'ANPE a, pendant près de dix ans, poursuivi un projet informatique dont l'aboutissement aurait été la disparition même de la base de données commune pourtant opérationnelle depuis le début des années 1980.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 définit, dans son article 1, 3° le service public de l'emploi qui comprend le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Elle confie ces missions aux services de l'Etat chargés de l'emploi, à l'ANPE, à l'AFPA et aux organismes de l'assurance chômage.

Elle associe aussi au service public de l'emploi les collectivités locales et leurs groupements, ainsi que les organismes publics ou privés qui interviennent dans ce domaine, les entreprises de travail temporaire et les agences de placement privées. Le monopole des services de placement jusque-là reconnu à l'ANPE est supprimé. Des maisons de l'emploi contribuent à la coordination des actions menées dans le cadre du service public de l'emploi.

Une convention pluriannuelle passée entre l'Etat, l'ANPE et les organismes d'assurance chômage détermine les objectifs du service public de l'emploi au cours de la période considérée ainsi que leurs modalités de mise en œuvre.

La loi de programmation confirme et pérennise la possibilité d'affecter une partie des cotisations perçues par l'assurance chômage au financement d'actions de réinsertion professionnelle. La mise en œuvre de ces actions peut être confiée à l'ANPE ou, dans un cadre conventionnel, à tout organisme participant au service de l'emploi.

1- La fin du monopole de l'ANPE devrait permettre une mobilisation plus complète, plus rapide et sans doute moins coûteuse de tous les acteurs susceptibles d'avoir une action positive en matière de retour à l'emploi. C'est moins dans le volume des moyens que dans la manière de les utiliser et dans la qualité du dialogue entre les acteurs que des marges de progrès restent possibles.

Les conseillers des Assédic devraient pouvoir directement orienter un demandeur d'emploi vers une formation ou vers un employeur sans l'accord préalable de l'ANPE, ce qui fera gagner plusieurs semaines dans le parcours du demandeur d'emploi.

L'instauration de relations directes entre l'Unédic et les principaux co-traitants de l'ANPE -APEC, AGEFIPH-réseau Cap emploi et missions locales- devrait apporter une plus grande efficacité du pilotage et du contrôle.

Le recours à des partenariats privés, expérimenté dans la période récente, devrait s'étendre. Certaines entreprises de travail temporaire qui sont particulièrement actives en matière de reclassement devraient être associées au dispositif, ainsi que le permet la loi du 18 janvier 2005.

L'ANPE demeurera un opérateur privilégié, mais dans le cadre d'une relation contractuelle librement discutée avec le financeur. Cette amorce de concurrence ne pourra qu'encourager l'agence à mieux mettre en valeur ses compétences et sera certainement positive en termes de retour à l'emploi. Stimulée par les initiatives de l'Unédic, l'ANPE a mis sur pied le projet « objectif entreprise » dont les résultats ont été très encourageants.

2- La mise en œuvre du PARE a clairement montré les difficultés d'un suivi généralisé de tous les demandeurs d'emploi.

Les premiers résultats du PARE ont mis en évidence les dysfonctionnements qui résultaient d'un suivi indifférencié de tous les demandeurs d'emploi : délais excessifs, disponibilité réduite des conseillers en charge des entretiens, mauvaise adaptation des prescriptions. La voie d'un repérage précoce des demandeurs d'emploi particulièrement menacés par le chômage de longue durée, en vue d'un suivi plus intensif dès le début de la période de chômage, paraît aujourd'hui plus efficace.

L'Unédic et l'ANPE ont élaboré en commun à cet effet une technique de profilage qu'elles expérimentent. Le dialogue avec un conseiller demeure indispensable pour une utilisation pertinente et nuancée de ces outils.

Les contrôles et l'actualisation de la situation des demandeurs d'emploi devraient s'appuyer davantage sur des procédures automatisées, les visites dans les locaux devant correspondre à des prestations spécifiques d'accompagnement. Ces prestations, d'ailleurs, peuvent être également dispensées par des prestataires, ce qui permet une réaction plus souple aux fluctuations conjoncturelles que la création continue d'emplois au sein de l'ANPE.

Le développement opérationnel du fichier unique des demandeurs d'emploi (DUDE) suppose la mise en œuvre et la maintenance d'un outil informatique commun aux différents partenaires dont l'utilisation doit être largement partagée.

3- L'assurance chômage, avec la nécessaire logique d'équilibre - financier et social- qui sous-tend la gestion paritaire, occupe dans le contexte institutionnel qui résulte de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 un rôle tout à fait central. Interlocuteur de choix pour les entreprises, libre de développer de nouveaux partenariats, elle pourra en liaison ou non avec l'ANPE prendre l'initiative de nouvelles actions et vérifier en continu la réalité de la prise en compte des besoins des entreprises. Les expérimentations, même imparfaites, menées au cours de la période récente ont démontré sa capacité à développer de nouvelles compétences.

4- L'Etat doit s'impliquer de manière forte dans la mise en œuvre des orientations qu'il a définies.

L'affichage de priorités multiples qui se cumulent et s'annulent n'a pas d'autre effet, en période de conjoncture médiocre, que de gérer la « file d'attente » en favorisant le retour à l'emploi de certaines catégories par rapport à d'autres, au risque, de surcroît, de créer des effets d'aubaine.

Le concept de « maisons de l'emploi » doit être clarifié compte tenu des approches différentes qu'en ont manifestement les différents acteurs. Les pouvoirs publics devront s'assurer que ce qui est présenté comme « un échelon complémentaire » ne se transforme pas en strate supplémentaire. Les possibilités de mise en commun des informations ouvertes par les technologies de communication doivent être utilisées prioritairement et préférées à la création d'outils ou d'établissements nouveaux.

L'Etat doit tirer toutes les conséquences de la nouvelle position des institutions de l'assurance chômage dans le service public de l'emploi. Il doit leur consentir des délégations plus larges et des pouvoirs plus étendus en matière de recouvrement et de contrôle et favoriser sans réserve les échanges d'informations et les croisements de fichiers qui sont indispensables à une gestion efficace ainsi qu'à la lutte contre les fraudes.

Les partenaires sociaux, pour leur part, en tant que gestionnaires du régime d'assurance chômage, doivent assumer la responsabilité de son équilibre financier dans le cadre d'une gestion qui doit s'inscrire dans une perspective à moyen terme et aboutir à la mise en œuvre de mécanismes de régulation financière. Dans un contexte ainsi maîtrisé, qui devrait permettre à l'assurance chômage de supporter les effets de retournements conjoncturels, l'intervention de l'Etat dans l'équilibre financier de l'Unédic ne se justifiera plus.

La loi du 18 janvier 2005 privilégie une conception pluraliste du service public de l'emploi, au sein duquel les institutions de l'assurance chômage occupent une place essentielle. A défaut de la fusion de l'assurance-chômage et de l'ANPE exclue par la loi de 2005, cette reconnaissance ne suffira pas à la réussite du service public de l'emploi si elle n'est pas accompagnée d'une collaboration réelle entre les divers acteurs.

Table des abréviations

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
ADE	Aide dégressive à l'employeur
AFPA	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFPE	Action de formation préalable à l'embauche
AFR	Allocation de formation reclassement
ALE	Agence locale pour l'emploi
AMG	Aide à la mobilité géographique
ANPE	Agence nationale pour l'emploi
APEC	Association pour l'emploi des cadres
ARE	Allocation d'aide au retour à l'emploi
ARPE	Allocation de remplacement pour l'emploi
ASS	Allocation de solidarité spécifique
AUD	Allocation unique dégressive
BAR	Bilan – accompagnement renforcé
BCA	Bilan de compétences approfondi
BIT	Bureau international du travail
BMO	Besoins de main-d'œuvre
BTP	Bâtiment et travaux publics
CARIF	Centres d'animation, de ressources et d'information sur les formations
CATS	Cessation anticipée d'activité des travailleurs salariés
CCREFP	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEE	Centre d'études de l'emploi
CJE	Contrat jeune en entreprise
CNASEA	Centre national pour l'aménagement des structures des exploitations agricoles
CNIL	Commission nationale informatique et libertés
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CPAM	Caisse primaire d'assurance maladie
CREST	Centre de recherche en économie et en statistique
CSIA	Centre des services informatiques des Assédic
DADS	Déclaration annuelle des données sociales
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DEFM	Demandes d'emploi en fin de mois
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DSM	Déclaration de situation mensuelle
DUDE	Dossier unique du demandeur d'emploi
DUE	Déclaration unique d'embauche
ECCP	Evaluation des compétences et des capacités professionnelles
EDI	Echange de données informatisées
FNE	Fonds national de l'emploi
GARP	Groupement des Assédic de la région parisienne
GIE	Groupement d'intérêt économique
GIP	Groupement d'intérêt public
GPNS	Groupe paritaire national de suivi (du PARE au sein de l'Unédic)
IDE	Inscription des demandeurs d'emploi
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
OCDE	Organisation de coopération et de développement économique
OFAA'	Offre de formation ANPE-Assédic
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
PAP	Projet d'action personnalisé
PAP-ND	Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ
PARE	Plan d'aide au retour à l'emploi
PEE	Premier entretien enrichi
RCIQT	Référentiel du contrôle interne et de la qualité des traitements
ROME	Répertoire opérationnel des métiers et des emplois
SCRE	Service de contrôle de la recherche d'emploi
SPNDE	Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi
TGI	Tribunal de grande instance
TIDE	Traitemen informatisé des documents d'encaissement
URSSAF	Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'EMPLOI, DE LA COHÉSION SOCIALE
ET DU LOGEMENT**

Chapitre I. Une organisation inadaptée qui a freiné les effets de l'évolution de l'assurance chômage.

Pour ce qui concerne les missions confiées à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle, le projet de rapport public reprend et actualise un certain nombre de constats adressés par la Cour en 2004 et 2005, auxquels le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle avait répondu.

Les constats en sont partagés pour la plus grande partie. En ce qui concerne les conclusions et les recommandations, de nombreuses préconisations font l'objet d'échanges avec les services ou opérateurs concernés quand elles ne sont pas déjà mises en œuvre.

Le projet de rapport public est en effet le fruit de travaux de la Cour qui se sont déroulés sur de nombreux mois, en particulier pendant la mise en œuvre des mesures du plan de cohésion sociale.

Par ailleurs, le plan d'urgence pour l'emploi et les diverses mesures arrêtées par le gouvernement, tel le suivi mensuel des demandeurs d'emploi, ainsi que les accords des partenaires sociaux ayant abouti à la nouvelle convention d'assurance chômage ont considérablement fait évoluer le contexte, en ce qui concerne le rapprochement des deux réseaux, la prise en charge des demandeurs d'emploi et le développement des politiques actives.

Quelques points essentiels méritent un développement :

I. Rapprochement des réseaux :

** Depuis 2004, de nombreuses évolutions sont intervenues : il a été mis fin au monopole de placement par l'ANPE, le suivi des demandeurs d'emploi a été profondément remanié, des expérimentations dont le bilan a été tiré ont fait l'objet d'un accord des partenaires sociaux signataires de la convention sur le régime d'assurance chômage.*

** La mise en place des maisons de l'emploi vise un objectif plus large que le seul rapprochement des réseaux ANPE-Unédic. A l'initiative des collectivités territoriales, aux côtés des acteurs traditionnels de l'emploi, les maisons de l'emploi proposent des projets de territoire et des plans d'action concertés et adaptés aux besoins locaux*

L'objectif inscrit dans la loi de programmation pour la cohésion sociale est d'assurer la couverture du territoire national par les maisons de l'emploi.

L'année 2005 a vu la mise en place du dispositif « Maisons de l'emploi » et la labellisation de 103 structures. La négociation des conventions pluriannuelles d'objectifs requiert un dialogue entre les membres constitutifs et le préfet pour établir de façon très précise les actions à mettre en oeuvre et les moyens mobilisés. Ces actions s'articulent autour de trois axes : l'analyse du territoire et l'anticipation des évolutions économiques, la recherche d'emploi et la réinsertion professionnelle, et le développement économique et la création d'entreprise.

S'agissant du rapprochement des agences locales pour l'emploi et des antennes Assédic, celui-ci se réalise dès que se concrétisent des opportunités immobilières compatibles avec la gestion des parcs immobiliers de l'ANPE et de l'Unédic. Pour l'ANPE, tout projet nouveau relatif à l'implantation d'une ALE doit être mis en regard du projet de maison de l'emploi sur le territoire concerné.

On peut donc considérer que l'année 2005 a été une année de lancement dont on ne mesurera les effets qu'avec un recul nécessaire d'au moins un an. Il est d'ailleurs prévu une évaluation du dispositif au niveau national ainsi que la mise en place d'une démarche d'autoévaluation par chaque maison de l'emploi afin d'analyser la plus-value apportée par le dispositif aux usagers et son réel impact sur la situation de l'emploi.

** Les travaux relatifs à l'élaboration de la convention tripartite Etat-ANPE-Unédic, prévue par le premier article de la loi de programmation de la cohésion sociale, qui ont été conduits au premier semestre 2005 et qui ont permis une première présentation aux partenaires sociaux à l'automne, sont en cours d'achèvement, ayant été repris après la négociation sur l'assurance chômage. Cela devrait aboutir à la fin du premier trimestre 2006 à la signature d'un accord, comportant les engagements des acteurs.*

Ce document a pour objectif de définir le rôle et les missions de chacun des signataires au service des demandeurs d'emploi en difficulté.

Le service public de l'emploi s'accorde ainsi sur le fait que :

- l'inscription à l'Assédic et le premier entretien professionnel avec le demandeur d'emploi doivent se dérouler dans les délais les plus rapprochés possibles ;*
- le profil du demandeur d'emploi, proche ou éloigné de l'emploi, doit être déterminé au plus vite, à l'aide d'un outil d'analyse statistique de la distance à l'emploi, construit conjointement par l'Unédic et l'ANPE, suivi d'un entretien mené par un conseiller ANPE. Il va permettre de déterminer l'accompagnement le plus approprié. Cet accompagnement sera défini avec le demandeur d'emploi dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi, prévu aux articles R.311-3-11 et R.311-3-12 du Code du travail ;*

- le suivi de la personne doit être renforcé afin d'aider et de dynamiser sa recherche d'emploi. Ainsi, depuis le 1er janvier 2006, à compter du 4ème mois d'inscription sur la liste, les demandeurs d'emploi vont pouvoir bénéficier d'un suivi mensuel qui, à la fin de l'année 2006, aura définitivement remplacé le suivi semestriel du PAP/ND ;
- l'objectif doit être de réintégrer des personnes sur le marché du travail, mieux armées pour occuper un emploi durable (formation, valorisation des compétences, validation des acquis professionnels...).

Ces évolutions sont allées de pair avec l'augmentation des moyens que l'Etat consacre à certains dispositifs ; en particulier, le budget de l'ANPE pour 2006 a fait l'objet d'une augmentation substantielle (138 millions d'euros) de manière à prendre en charge le suivi mensualisé des demandeurs d'emploi.

II. Gestion des dispositifs de l'Etat par l'Unédic :

* Les recommandations de la Cour sur les fondements juridiques et financiers de certains dispositifs pour le compte de l'Etat feront l'objet de la plus grande attention dans le cadre des travaux menés sur le rapprochement des systèmes d'information de l'ANPE et de l'Unédic. Quelle que soit la forme retenue pour ce rapprochement, il sera l'occasion d'effectuer un travail approfondi sur les traitements effectués par l'Unédic pour le compte de l'Etat.

* La Cour demande que « l'encadrement juridique des modalités de versement de l'allocation de solidarité spécifique soit très rapidement redéfini ».

Il faut noter que, dans le cadre de la préparation des projets de loi de finances pour 2005 et 2006 qui ont été votés par le Parlement, l'administration a informé les parlementaires de la manière dont a été appliquée la réglementation relative à l'ASS depuis la suspension de la réforme (les prévisions budgétaires étant faites sur cette base).

En effet, la durée de versement de l'allocation a été limitée par le décret du 30 décembre 2003 (excepté pour les allocataires de plus de 55 ans). La mesure a été suspendue le 1er avril 2004 par le Président de la République. L'allocation est en conséquence versée depuis selon le régime antérieur : elle est accordée par périodes de six mois renouvelables, sans limitation de durée si l'intéressé continue à remplir toutes les conditions d'attribution. En revanche, les autres mesures prévues dans le cadre de cette réforme (relatives à la majoration d'allocation et au plafond de ressources pour certains allocataires entrés dans le dispositif avant 1997) ont été appliquées.

Depuis la suspension de la mesure relative à la durée de versement de l'ASS, le gouvernement conduit une réflexion sur l'accompagnement vers l'emploi des allocataires, qui a déjà abouti aux orientations et mesures suivantes : renforcement de l'accompagnement personnalisé des bénéficiaires de l'ASS et incitation à la reprise d'emploi des bénéficiaires de l'ASS.

Les dispositifs d'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi, dont les bénéficiaires de l'ASS, et l'ensemble des prestations d'aide au retour à l'emploi de l'ANPE, notamment par l'intermédiaire du Projet personnalisé d'accès à l'emploi, sont en cours d'intensification : mobilisation des nouveaux contrats aidés, réforme du suivi de la recherche d'emploi, « plan ASS » mis en œuvre par l'ANPE notamment au second semestre 2005, mise en place en 2006 d'un suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi.

Par ailleurs, le gouvernement a instauré en août 2005 une prime exceptionnelle de retour à l'emploi, versée, sous certaines conditions, aux bénéficiaires de certains minima sociaux, dont l'ASS, qui reprennent une activité. Ce dispositif temporaire est pérennisé dans le cadre d'une réforme globale de l'intéressement, prévue par la loi relative au Retour à l'Emploi.

Dans ce contexte très évolutif, ces mesures s'accompagnent d'une réflexion de fond sur cette allocation, qui aboutira au vu des premiers résultats des actions menées en faveur des bénéficiaires de l'ASS, afin de mettre en œuvre une réforme plus globale, évoquée par le Président de la République.

Chapitre II. La nécessité d'une coopération efficace entre les acteurs du service public de l'emploi.

III. Systèmes d'information :

** Les travaux sur la convention tripartite Etat-ANPE-Unédic ont aussi donné lieu à une considérable avancée du dossier unique du demandeur d'emploi, qui devrait être accessible à la fin de l'année aux membres du service public de l'emploi, aux missions locales qui ont en particulier en charge l'insertion professionnelle des jeunes, ainsi qu'à l'APEC. Cette utilisation commune de données pertinentes pour la prise en charge des demandeurs d'emploi doit cependant faire l'objet d'un avis favorable de la CNIL. Sans attendre l'avis de la CNIL, l'ANPE et l'Unédic pourront mettre à disposition des partenaires qui utiliseront le dossier unique du demandeur d'emploi leur outil commun sur l'offre de formation (OFAA'), développé conjointement à partir d'un référentiel élaboré par les services du ministère de l'emploi, dans la mesure où il s'agit de données non nominatives.*

** De même, les croisements de fichiers permis par la réglementation (dans le cadre du décret du 7 mai 2004), vont être généralisés avec le plein accord des partenaires sociaux, permettant à terme une rationalisation de certaines données et une analyse des anomalies constatées.*

** Pour ce qui concerne les missions qui relèvent de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES), des réponses doivent être apportées aux remarques relatives à l'adéquation de la structure de la liste des demandeurs d'emploi aux besoins de ses utilisateurs, et sur les faiblesses de l'actualisation de la liste des demandeurs d'emploi, ainsi que sur les défaillances du dispositif d'évaluation des mesures d'aides au retour à l'emploi.*

S'il est bien indiqué (p. 70) que la DARES préconise d'enrichir les données par des approches croisées pour rendre compte de la situation et de l'évolution du chômage, son point de vue sur les voies de progrès pour s'affranchir des catégories de demandeurs d'emploi mérite la précision suivante : plutôt que de réformer les catégories en vue de répondre aux objectifs différents de l'ANPE, de l'Unédic et de la DARES, il est préconisé l'accès par chacun des organismes aux informations détaillées du système d'information du suivi des demandeurs d'emploi. Chaque organisme serait en mesure de construire éventuellement ses propres catégories selon ses objectifs. Les organismes producteurs de ces informations, Unédic et ANPE, devraient garantir la qualité des informations utilisées.

De plus, à la lumière des modifications des modalités de gestion de la liste durant l'année 2005 (recul de la date de relance des demandeurs d'emploi, resserrement des inscriptions en catégorie 4 ou 5 des bénéficiaires de contrat aidé, ou des créateurs d'entreprise), une information de la DARES, en amont de ces modifications, lui permettrait une meilleure compréhension de l'évolution du marché du travail, et aussi l'évaluation des effets de ces modifications.

La proposition de « réflexion de fond...sur la structure de la liste des demandeurs d'emploi », formellement séduisante (reconstruction des catégories), risquerait de faire l'impasse sur des questions de fond essentielles (accès aux fichiers, système d'information Unédic-ANPE souple et réactif, information sur les anticipations de modification de gestion de la liste et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi).

IV. Contrôle de la recherche d'emploi :

La réforme du suivi de la recherche d'emploi mis en place par les décrets du 2 août 2005 et du 22 décembre 2005 s'accompagne d'un plan d'action de relance du contrôle qui s'articule autour des axes suivants :

- fixation d'objectifs et suivi : des objectifs quantitatifs annuels sont fixés au niveau national dans le cadre du projet annuel de performance (PAP) et déclinés par région (BOP régionaux) et département. Plusieurs ratios seront suivis en 2006 (nombre de contrôles pour 10 000 demandeurs indemnisés, tant en ce qui concerne les allocataires du régime d'assurance chômage que ceux du régime de solidarité de l'Etat). Le système de remontée d'informations au niveau national sera amélioré, notamment en harmonisant les dispositifs de suivi de l'Etat et de l'Unédic ;*
- désignation d'un responsable au niveau de chaque DRTEFP chargé de l'animation de cette politique de suivi de la recherche d'emploi : sensibilisation des acteurs, réalisation des objectifs ;*
- renforcement des moyens humains sur 2006 et 2007 pour accompagner ce plan qui doit aboutir à un nombre de contrôles plus importants, avec la palette de sanctions désormais à disposition, depuis le décret du 2 août 2005.*

V. La nouvelle convention d'assurance chômage :

** Issue du protocole d'accord des partenaires sociaux du 22 décembre 2005 et signée le 18 janvier 2006, cette nouvelle convention contient notamment des dispositions qui constituent une avancée dans le soutien aux démarches de qualification et de professionnalisation des demandeurs d'emploi : validation des acquis de l'expérience, aides incitatives au contrat de professionnalisation, accompagnement des travailleurs saisonniers pour les aider à sortir de situations d'inactivité récurrente...*

La réflexion des partenaires sociaux a été nourrie par un nouveau bilan du PARE-PAP, disponible fin 2005, qui avait été soumis au conseil d'administration de l'ANPE et transmis à l'Unédic. Il comportait des études plus approfondies, du fait de la temporalité, que les précédents bilans :

- évolution des prestations depuis 2001,*
- évolution des reprises d'emploi en fonction par exemple de la qualification,*
- résultats des expérimentations conduites en 2005,*
- axes d'amélioration : rapprochement Unédic-ANPE, notamment.*

Des effets positifs sont attendus des dispositions retenues par l'assurance chômage, sur le retour plus rapide et plus durable vers l'emploi des personnes d'une part, sur la réponse aux besoins de recrutement des entreprises d'autre part, et sur l'allègement pour le régime d'assurance chômage de la charge de l'indemnisation enfin.

** En outre, des dispositions spécifiques sont prises dans l'objectif d'un retour à l'équilibre financier : modification des filières et augmentation des contributions.*

** S'agissant du recouvrement des cotisations, les partenaires sociaux ont introduit dans leur protocole d'accord une mention spécifique sur la sécurisation du régime en prévoyant la mise en œuvre effective des dispositions de l'article R.351-3 du code du travail, permettant de s'assurer que les entreprises dont sont issus les allocataires ont versé les contributions les concernant.*

Par ailleurs, un décret, à paraître prochainement, prévoit une modification de l'article R.351-5, qui vise à rendre obligatoire pour les employeurs la transmission directe à l'Unédic des informations relatives aux fins de contrat de travail. Cette réforme, outre la vérification de la fiabilité des données transmises par les employeurs et les salariés qu'elle permettra, rendra plus efficace la gestion de l'indemnisation, en réduisant les délais et en simplifiant les démarches par la mise en place de nouvelles relations électroniques.

S'agissant du recouvrement, un autre point essentiel consiste à établir les bases juridiques permettant le rapprochement URSSAF - Assédic afin que le régime d'assurance chômage puisse, en accédant à l'information sur les contrôles URSSAF, procéder à la récupération de ses propres contributions. La DGEFP et l'Unédic se sont engagées à aboutir rapidement sur ce dossier.

** Enfin, les partenaires sociaux ont prévu, dans le protocole d'accord du 22 décembre 2005, que le fonds de régulation serait abondé, une fois le régime d'assurance chômage revenu à l'équilibre financier, cet abondement substantiel conditionnant certaines mesures nouvelles éventuelles.*

Surtout, ils sont convenus de rechercher en 2006, les voies et moyens d'une nouvelle organisation du régime d'assurance chômage, permettant un « pilotage plus réactif aux variations conjoncturelles » et « une cohésion d'action avec l'ensemble des autres intervenants sur le marché de travail ».

RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'UNÉDIC

L'Unédic relève que le mouvement général engagé par l'Assurance chômage pour se positionner acteur du retour à l'emploi est aujourd'hui effectif et reconnu.

Le contexte économique d'une part, le contexte institutionnel d'autre part ont pourtant constitué des contraintes réelles à cette évolution voulue par les Partenaires Sociaux.

Ainsi, l'évolution du chômage n'a pas permis la pleine traduction des efforts pour la fluidification et le retour rapide à l'emploi. De même, le souci de la complémentarité des actions avec l'ANPE et le maintien des actions de contrôle par les services extérieurs du Ministre de l'emploi n'ont pas permis le développement d'actions de l'Assurance chômage selon le cadencement souhaité.

L'Unédic souhaite cependant souligner que les actions communes menées sur « le terrain » avec l'ANPE ont été sources d'évolutions conjointes des deux organismes.

C'est dans cet esprit que les insuffisances qui peuvent être notées par la Cour ne font pas l'objet de commentaires de la part de l'Unédic. Dans ce mouvement général d'évolution de l'Assurance Chômage des ajustements se sont avérés nécessaires ; ils ont été réalisés ou sont identifiés.

Le paysage institutionnel aujourd'hui profondément rénové doit permettre à l'Assurance Chômage de jouer pleinement son rôle, au sein du Service Public de l'Emploi, complémentaire de celui des autres acteurs.

Ce contexte nouveau doit rendre possible, maintenant, la redéfinition du cadre contractuel des relations de l'Assurance Chômage avec les Pouvoirs Publics pour la réalisation des diverses missions qui lui sont confiées.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE L'AGENCE NATIONALE
POUR L'EMPLOI (ANPE)**

Dans son rapport, la Cour des Comptes analyse l'évolution du rôle dévolu à l'assurance chômage depuis plusieurs années, évolution consacrée par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005. Elle souligne la nécessité d'une coopération plus approfondie entre les institutions d'assurance chômage et l'Agence nationale pour l'emploi, chargée de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en vue de leur insertion sur le marché de l'emploi et analyse les limites actuelles de cette coopération.

Les observations et propositions de la Cour appellent, de la part de l'ANPE, les remarques suivantes.

1. Le rapprochement des réseaux ANPE et Assédic

La Cour insiste avec raison sur la nécessaire mise en cohérence des réseaux de l'ANPE et des Assédics, compte tenu notamment de la délégation accordée aux Assédics pour effectuer, pour le compte de l'ANPE, les opérations d'inscription administrative sur la liste des demandeurs d'emploi. La Cour critique notamment le fait que les antennes Assédics créées depuis le transfert de la charge de l'inscription des demandeurs d'emploi aux Assédics l'aient été sans souci de mise en cohérence entre les deux réseaux.

Conscients des inconvénients qui résultent d'une disparité d'implantations ou de champs de compétences, les deux institutions ont décidé d'engager un processus de rapprochement de leurs agences et antennes. A cette fin, une enquête a été diligentée en mai 2005, afin de disposer d'un bilan exhaustif des implantations respectives, et de leur distance, d'identifier les zones de compétences partagées ou différentes entre agences et antennes et de repérer les situations qui pourraient favoriser un rapprochement (échéance de fin de bail, locaux non adaptés aux référentiels).

93 projets de rapprochement possibles sont aujourd'hui à l'étude à des niveaux divers d'avancement. Parmi ces projets, huit s'inscrivent dans le cadre des Maisons de l'Emploi, dont les objectifs sont plus larges que le seul regroupement des services de l'Agence et de l'Assédic. Il ne s'agit pas, en effet, au sein des Maisons de l'emploi, de juxtaposer des services mais de développer une synergie et une complémentarité d'actions entre les différents partenaires.

Au-delà de ces opérations de rapprochement physique, différentes actions sont engagées afin de faciliter le parcours des demandeurs d'emploi et réduire les délais d'inscription. Ainsi, dans le cadre de la mise en place du suivi mensuel personnalisé, les antennes Assédics ont aujourd'hui la possibilité de proposer directement des rendez-vous au demandeur d'emploi avec le conseiller de l'ANPE qui va réaliser son premier entretien professionnel grâce à un outil informatique « rendez-vous agence » actuellement en cours de déploiement sur tout le réseau. Ce dispositif doit permettre d'accélérer le parcours du demandeur d'emploi mais aussi de mieux l'orienter, notamment lorsque plusieurs agences interviennent sur un même bassin d'emplois et répartissent leurs compétences entre secteurs professionnels de manière à améliorer la prise en charge du demandeur d'emploi.

Par ailleurs, conformément au souhait exprimé par le gouvernement et par les partenaires sociaux, l'Agence souhaite s'engager résolument dans la mise en place de « guichet unique » pour le demandeur d'emploi, regroupant les services d'inscription, d'indemnisation et de placement.

Enfin, la prochaine convention tripartite Etat, ANPE, Unédic prévoit une réduction des délais entre l'inscription administrative et le premier entretien à l'Agence (8 jours au 1er juillet 2006, 5 jours au 1er juillet 2007).

Cette coopération renforcée des deux institutions, qui doit permettre une meilleure prise en charge du demandeur d'emploi, repose sur la complémentarité des rôles de l'ANPE et des institutions d'assurance chômage et non sur leur confusion car les métiers des deux structures demeurent différents.

A cet égard, on peut s'interroger sur certaines propositions de la Cour s'agissant de l'orientation et de la prise en charge des demandeurs d'emploi. Ainsi la Cour propose que les mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi puissent être prescrites indifféremment par l'assurance chômage, par l'ANPE ou d'un de ses co-contractants ou prestataires, et que l'assurance chômage développe des relations directes avec les co-contractants pour les actions qu'elle finance. La Cour des comptes conteste également « la nécessité du passage obligé par l'ANPE » des demandeurs d'emploi et préconise que les co-traitants puissent travailler « de manière indépendante ».

Ces propositions de la Cour n'apparaissent pas conformes aux responsabilités que le législateur a confiées à l'ANPE et aux institutions d'assurance chômage au sein du Service Public de l'Emploi par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, ni aux métiers des différents acteurs.

Il en est ainsi s'agissant de l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, de gestion de cette liste et d'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi. Si le législateur a prévu que l'ANPE pouvait confier aux

ASSEDICS les opérations administratives préalables à l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi (article L.311-8 du code du travail), la responsabilité juridique de l'Agence sur la tenue et la gestion de cette liste est en revanche restée pleine et entière (article L.311-5). Elle impose de maintenir la capacité de l'Agence à assurer la fiabilité du fichier des demandeurs d'emploi, ce qui suppose de maintenir le premier entretien professionnel avec un conseiller ANPE qui permet de confirmer l'inscription comme demandeur d'emploi.

Par ailleurs, si la loi du 18 janvier 2005 prévoit bien la capacité pour les institutions d'assurance chômage de financer des actions de retour à l'emploi, donnant ainsi une base juridique solide à une pratique existant depuis 2000, elle n'a pas entendu faire de l'UNEDIC le régulateur de la prise en charge des demandeurs d'emploi, dont il convient de rappeler que seuls la moitié d'entre eux sont indemnisés.

Il est à cet égard intéressant de noter qu'aucun pays européen ne s'est engagé dans cette voie qui, de plus, serait susceptible de remettre en cause le principe de l'égalité de traitement entre les demandeurs d'emploi selon qu'ils soient indemnisés ou non. La cohérence de la mobilisation des moyens disponibles en matière de reclassement des demandeurs d'emploi serait en effet plus difficilement assurée si plusieurs acteurs étaient en charge de l'orientation initiale. Les risques d'écrémage, de concurrence entre les dispositifs et plus globalement de mauvaise allocation des moyens en seraient renforcés. Comme le suggère le rapport du CERC (CERC. Rapport n° 6 « aider au retour à l'emploi », novembre 2005), il apparaît préférable qu'un seul organisme assure l'orientation de l'ensemble des demandeurs d'emploi, qu'ils soient indemnisés ou pas. Il entre bien dans le rôle de l'Agence de garantir la cohérence globale des moyens engagés, au titre de la responsabilité qui lui a été confiée pour l'ensemble des demandeurs d'emploi.

Enfin, il convient de rappeler que l'outil de calcul statistique du risque de chômage de longue durée (« profilage »), actuellement en cours de développement ne saurait remplacer le diagnostic professionnel du demandeur d'emploi réalisé par le conseiller de l'ANPE lors du premier entretien professionnel. Comme le rappelle d'ailleurs la Cour, « partout, sauf aux Etats-Unis, la méthode allie utilisation de modèles statistiques et jugement personnel des conseillers ». La mise en place de l'outil de calcul de risque au cours de l'année 2006 s'appuie sur une complémentarité entre l'ASSEDIC, qui administre le questionnaire et propose un pré-profilage et l'ANPE qui confirme la classification à l'issue du premier entretien professionnel. Il serait illusoire et probablement dangereux de penser que l'outil de calcul de risque statistique pourrait suffire pour permettre une orientation directe vers un co-traitant, un sous-traitant ou la prescription d'actions de formation ou d'évaluation, sauf à doter l'ASSEDIC de professionnels du placement.

S'il est exact que le délai excessif entre l'inscription du demandeur d'emploi à l'ASSEDIC et sa prise en charge par un co-traitant peut nuire à la rapidité du retour à l'emploi, le raccourcissement des délais entre l'ASSEDIC et l'ANPE, prévu dans la convention tripartite, et des engagements équivalents par les co-traitants paraissent une solution plus satisfaisante que l'orientation directe, sauf si celle-ci est encadrée dans un protocole de coopération entre l'ANPE, l'ASSEDIC concernée et le co-traitant, fixant de manière précise les modalités de l'orientation et régulièrement évalué.

Le rapprochement en cours des réseaux ANPE et assurance-chômage, condition nécessaire d'une meilleure prise en charge des demandeurs d'emploi, s'engage sur la base du rapprochement physique mais également d'une complémentarité des rôles et des offres de service de chacune des institutions. Une confusion des rôles et des missions - qui conduirait chacun à pouvoir tout faire - serait peu économique des deniers publics car elle conduirait à multiplier les équipes chargées de l'accompagnement des demandeurs d'emploi ou conduirait à une fusion des institutions qui n'est à ce jour pas souhaitée.

2. La mise en œuvre du PARE

La Cour des Comptes dresse un bilan critique de la mise en œuvre du PARE et dénonce notamment la complexité du parcours du demandeur d'emploi, les limites d'un service universel et les difficultés liées à la facturation par l'ANPE des dépenses engagées pour le compte de l'assurance-chômage.

La Cour critique ainsi le fait que l'ANPE aurait été débordée par le nombre d'entretiens à réaliser en application de la nouvelle convention d'assurance chômage.

Sans nier les difficultés rencontrées lors de la montée en charge du PARE, il convient de rappeler que celui-ci a été négocié dans un contexte de réduction du nombre de demandeurs d'emploi, mais qu'il a été mis en œuvre alors que le chômage s'accroissait sensiblement. Ce décalage explique pour partie les difficultés rencontrées. Il n'en demeure pas moins que le PARE a permis d'améliorer le retour à l'emploi durable des demandeurs d'emploi. Le bilan présenté aux partenaires sociaux à l'automne 2005 montre ainsi que, malgré la dégradation de la situation économique, le taux de sortie vers l'emploi durable (6 mois de sortie d'emploi en continu dans les 18 mois après l'inscription au chômage) s'est accru de 4 points au cours de la période.

La Cour met en avant les difficultés qui résulteraient d'un traitement « de masse » de demandeurs d'emploi et semble remettre en cause le principe d'un service universel. Or tous les pays qui ont réussi à réduire significativement leur chômage ont créé des mécanismes de suivi et

d'accompagnement rapprochés de demandeurs d'emploi. La mise en place, au 1er janvier 2006 du suivi mensuel personnalisé des demandeurs d'emploi, rendue possible par la création de 3200 nouveaux emplois de conseillers, s'ajoutant au millier créé en 2005 pour prendre en charge les licenciés économiques dans le cadre de la CRP (convention de reclassement personnalisé), s'inscrit pleinement dans cette orientation et doit permettre d'accélérer leur retour à l'emploi. Il renforce également la prise en compte de la situation particulière du demandeur d'emploi. Le suivi mensuel s'accompagne en effet d'un diagnostic précis sur les difficultés rencontrées par les demandeurs d'emploi et de leur inscription dans un parcours personnalisé de retour à l'emploi.

Au total, il n'apparaît pas conforme à la mission de service public de l'établissement de se concentrer sur les seuls demandeurs d'emploi les plus facilement employables, en délaissant ceux qui rencontrent plus de difficultés de retour à l'emploi et ce d'autant que l'expérience montre que chacun a une chance de retour à l'emploi sous réserve qu'il bénéficie d'un accompagnement approprié.

La Cour met en avant les difficultés liées à la facturation des dépenses engagées par l'ANPE pour le compte de l'ASSEDIC. Il convient de rappeler en premier lieu que les dépenses en cause concernent des centaines de milliers de prestations relatives à des centaines de milliers d'allocataires chaque année et que la mise en œuvre d'une refacturation à la prestation nécessitait un système d'information très élaboré et sécurisé. Or contrairement à ce qui avait été initialement envisagé lors de la conclusion de la convention ANPE/UNEDIC de 2001, GIDE 1 bis n'a pas été en mesure de fournir les éléments de facturation des prestations aux demandeurs d'emploi. L'ANPE a mis en place un dispositif de croisement de fichiers entre ses propres données (prestations sous-traitées) et celles de l'assurance chômage, qui a permis de fournir des justificatifs trimestriels détaillés depuis 2003.

Par ailleurs, le raccordement des missions locales et Cap emploi à Gide 1 bis a été très progressif et la saisie des prestations a posé des problèmes de fiabilité. C'est la raison pour laquelle un dispositif de centralisation manuelle, à un rythme annuel, a dû être mis en place.

Les prévisions de dépenses figurant en annexe à la convention avaient été construites sur les hypothèses de nombre de demandeurs d'emplois, en situation cible, ayant servi à établir l'équilibre prévisionnel de l'assurance chômage, et du taux de couverture de ces demandeurs par l'assurance chômage. Compte tenu de la montée en charge du PARE, ces prévisions n'ont pas été atteintes avant 2003. Les dépassements de 2004 et 2005 sont dus à la dégradation du marché du travail et au maintien d'un taux de couverture supérieur à la prévision. Sur l'ensemble de la période, le montant prévisionnel total n'a pas été dépassé. L'UNEDIC n'a jamais considéré que le montant prévisionnel annuel était un plafond, et n'a pas demandé de régulation des dépenses sur cette enveloppe.

3. La nécessité d'une coopération efficace entre les acteurs du service public de l'emploi.

La Cour met en avant avec raison l'insuffisance des moyens de pilotage et de coopération entre l'ANPE et les institutions d'assurance chômage.

Trois points méritent d'être relevés :

- Le système d'information ne fournit pas aux gestionnaires de l'assurance chômage comme aux professionnels de l'ANPE les outils de travail et de pilotage nécessaires.

Si le projet GODE a été, dès le début, conçu en complémentarité avec ALADIN - GIDE 1 bis, la mise en œuvre du PARE, non prévisible lors du lancement de GODE a entraîné surcoûts et délais supplémentaires. La suspension en septembre puis l'abandon en décembre 2005 de GODE, compte tenu des difficultés persistantes de stabilisation du projet et de son inadéquation par rapport au nouveau contexte de rapprochement avec l'UNEDIC, ont ouvert la voie à la création d'un système d'information unique et partagé entre les deux opérateurs. L'audit commandé conjointement par l'ANPE et l'UNEDIC a été remis en février 2006. Il devrait permettre d'élaborer rapidement un projet commun d'évolution des systèmes d'information des deux institutions.

- La gestion de la liste des demandeurs d'emploi ne permet pas de répondre pleinement aux exigences opérationnelles de l'ANPE.

La gestion de la liste des demandeurs d'emploi répond à des impératifs d'indemnisation et de suivi statistique de la demande d'emploi, mais ne satisfait pas pleinement les exigences de l'ANPE qui, conformément à sa mission de placement, doit pouvoir apprécier la disponibilité réelle des demandeurs d'emploi pour reprendre un emploi. Or le mécanisme d'actualisation mensuelle de la demande d'emploi, aujourd'hui géré par UNEDIC, donne des indications a posteriori avec un mois de décalage, alors que ce qui intéresse l'ANPE est la disponibilité immédiate ou à venir. La mise en place du suivi mensuel personnalisé à partir du quatrième mois de chômage devrait permettre une connaissance plus précise de la disponibilité réelle des demandeurs d'emploi et à améliorer la pertinence de la liste des demandeurs d'emploi.

- La connaissance insuffisante des motifs de sortie de la liste des demandeurs d'emploi ne permet pas de mesurer avec précision l'efficacité des acteurs du service public de l'emploi. Comme le souligne la Cour, le volume réel des sorties pour reprise d'emploi est certainement supérieur aux chiffres affichés dans les statistiques du marché du travail et une partie significative des personnes sorties de la liste pour non actualisation (près de 40 % des sorties) ont en fait retrouvé un travail sans en informer l'ANPE et l'UNEDIC.

Cette mauvaise connaissance des motifs de sortie alimente les polémiques sur la fiabilité des chiffres du chômage, tout particulièrement quand le chômage baisse.

L'enquête « sortants ANPE-DARES », réalisée selon la périodicité trimestrielle depuis juin 2001 permet d'apporter une première réponse en interrogeant les demandeurs d'emploi 3 mois après leur sortie. Si ces enquêtes doivent, sans nul doute, être maintenues voire élargies, seul le croisement des fichiers des demandeurs d'emploi et des actifs occupés (en premier lieu les salariés) permettra de suivre précisément les motifs de sorties et, ainsi, de mieux appréhender l'efficacité du service public de l'emploi.

4. Les défaillances du dispositif d'évaluation des mesures d'aide au retour à l'emploi

La Cour critique les défaillances du dispositif d'évaluation des mesures d'aide au retour à l'emploi. Sur ce point, l'ANPE a toujours souligné la nécessité d'un suivi et d'une évaluation rigoureuse du dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi associé au PARE-PAP. Elle y a contribué notamment à travers les procédures et instances mises en place dans les conventions tripartite et bipartite à partir de 1997 et depuis 2001. Par ailleurs, les travaux d'évaluation du 3ème contrat de progrès ont permis d'apprécier l'efficacité de l'aide au retour à l'emploi des demandeurs d'emploi, mise en œuvre successivement à travers le SPNDE et le PAP-ND. Ces travaux ont conduit à faire évoluer l'action de l'Agence notamment en mettant en place au 1er janvier 2006 le suivi mensuel personnalisé et des parcours d'accompagnement plus différenciés liés au diagnostic initial de la distance à l'emploi et du risque du chômage de longue durée.

Il n'en demeure pas moins que les difficultés de l'évaluation du PARE-PAP, citées dans le rapport de la Cour sont réelles : dispositif général, sans disponibilité de cohortes ou de populations témoins ; évolution de la conjoncture et des autres composantes des politiques de l'emploi mises en œuvre par les pouvoirs publics (évolutions quantitatives et qualitatives des contrats aidés) ; évolution du régime d'indemnisation des chômeurs (suppression de la dégressivité) concomitante à la mise en place des nouvelles modalités d'accompagnement ; difficultés méthodologiques liées à l'évaluation des politiques d'accompagnement (marquées par la durée et le délai de leur mise en œuvre, la diversité de leurs composantes, la nécessité d'apprécier la globalité de l'action d'accompagnement et les diverses parties constitutives des séquences, des gammes d'offres de services et des différentes prestations d'accompagnement). Certaines de ces difficultés ont pu être surmontées, comme par exemple celle relative à l'appréciation de l'effet de la conjoncture, grâce à des travaux commandés par l'ANPE, travaux que le rapport de la Cour cite précisément.

L'ANPE a donc accordé, dès le début de la mise en place du PARE-PAP, une place importante aux travaux externes, et a notamment facilité l'accès aux données aux chercheurs (Centre d'Etudes de l'Emploi, Crest, CERC, partage des données à l'Insee et avec la Dares). Ces travaux ne peuvent cependant constituer une évaluation complète du dispositif, évaluation qui aurait nécessité la mise en place d'une population « témoin » pour apprécier la situation comparée des demandeurs d'emploi ayant bénéficié des nouveaux services de l'Agence et de ceux suivis selon les anciennes méthodes.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE
L'AGENCE CENTRALE DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE
(ACOSS)**

Dans son rapport, la Cour propose deux dispositifs qui concernent directement la branche du Recouvrement. Le premier prévoit la mise en œuvre de la transmission des résultats des contrôles comptables d'assiette des URSSAF au GARP et aux ASSEDIC. Le second envisage la transmission aux organismes d'assurance chômage d'informations relatives aux déclarations préalables à l'embauche, et les croisements de fichiers susceptibles d'être opérés.

Ces deux propositions formulées par la Cour des Comptes sont analysées séparément. L'ACOSS souhaite également apporter une précision relative aux enjeux financiers et aux gains attendus de la répercussion sur les contributions chômage des résultats des contrôles comptables d'assiette.

Mise en œuvre de la transmission des résultats des contrôles comptables d'assiette

Comme le souligne la Cour, une modification du décret du 13 décembre 1993 relatif au rapprochement d'informations entre organismes de sécurité sociale et organismes d'assurance chômage pourrait autoriser la transmission des résultats des contrôles comptables d'assiette des URSSAF aux ASSEDIC.

Toutefois, une telle transmission serait dépourvue d'effet en l'absence d'un dispositif fondant les ASSEDIC à opérer des mises en recouvrement sur la base des irrégularités relevées lors des contrôles comptables d'assiette effectués par les URSSAF. La transmission permettrait uniquement aux ASSEDIC d'identifier les entreprises présentant des anomalies.

En outre, des difficultés pratiques demeurerait :

- l’assiette des cotisations sociales n’est pas strictement identique à celle des contributions à l’assurance chômage. Il existe notamment des dérogations au principe d’alignement des assiettes des contributions au régime UNEDIC sur celle retenue pour le calcul des cotisations de Sécurité sociale ; par exemple, les salariés qui cotisent sur des bases forfaitaires au regard de la Sécurité sociale sont redevables de contributions d’assurance chômage sur leur salaire réel. La non-identité des règles de détermination de l’assiette rendrait malaisée l’exploitation des résultats de contrôle effectués sur la seule législation sociale ;
- les règles de procédure contentieuse et les juridictions compétentes pour l’assurance chômage diffèrent de celles prévues pour la sécurité sociale ;
- ce transfert nécessiterait qu’il y ait identités de définition de la notion d’employeur et de territorialité de la déclaration. Compte tenu des règles spécifiques appliquées en matière de législation sociale, il est à craindre que cette condition ne soit pas respectée.

L’ensemble de ces éléments montrent qu’un tel dispositif entraînerait une forte insécurité juridique sur les procédures de recouvrement mises en œuvre par les ASSEDIC.

Il convient également d’analyser l’impact pour l’URSSAF de cette évolution sur le respect des conditions de forme des contrôles. L’article R 243-59 du code de la Sécurité sociale prévoit qu’à l’issue du contrôle, l’inspecteur remet à l’entreprise une lettre d’observations mentionnant notamment les redressements envisagés (nature, bases, modalités de calcul et montant des cotisations réclamées). Dans l’hypothèse où les difficultés pratiques seraient levées et où l’évolution des textes permettrait aux ASSEDIC une mise en recouvrement sur la base des constats opérés dans le cadre des contrôles menés par l’URSSAF, le non-respect de la procédure de contrôle pourrait être invoqué par les employeurs. En effet, les conséquences financières du contrôle URSSAF n’auraient pas été intégralement portées à la connaissance du cotisant. De plus le caractère contradictoire de la procédure n’aurait pas été respecté. La reconnaissance de ces irrégularités conduirait à une annulation de l’ensemble des redressements issus de cette procédure de contrôle (URSSAF et ASSEDIC).

Consciente des enjeux avancés par la mission et afin de contourner les difficultés pratiques et juridiques développées, la branche du Recouvrement propose, dans son projet de convention d’objectifs et de gestion, que ses compétences en matière de contrôle puissent être élargies. Ainsi des organismes de protection sociale n’effectuant pas aujourd’hui de vérifications sur place – tels que ceux de l’assurance-chômage - pourraient confier à l’avenir cette mission aux URSSAF.

Croisement de fichier avec les informations relatives à la DUE

Sous la réserve de la faisabilité technique, la mise en place d'un dispositif de cette nature favoriserait la détection des allocataires ayant repris un emploi.

Il convient de préciser que ce sont principalement les informations concernant la Déclaration Préalable à l'Embauche (DPAE) qui constituent un intérêt pour ce type de rapprochement.

Or, les DPAE ne constituent que des intentions d'embauches et il conviendrait de s'assurer de la réalité de l'embauche et de la pérennité de l'emploi du salarié.

D'autre part, la DPAE a été créée dans un but de lutte contre le travail dissimulé. Aussi l'élargissement de l'accès à la base les centralisant, limitée aujourd'hui aux personnes habilitées mentionnées à l'article L.324-12 du code du travail, nécessiterait-elle un accord de la CNIL.

Actuellement, les ASSEDIC sont déjà destinataires de données issues de la DUE, à savoir la communication des entreprises procédant à leur première embauche pour permettre leur affiliation au régime d'assurance chômage.

Dans le cadre du dispositif de lutte contre les fraudes introduit par la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2006 n °2005-1579 du 19 décembre 2005, il existe désormais un fondement juridique permettant d'aller au-delà des seules informations contenues dans la DUE.

En effet, Le nouvel article L.114-12 du code de la Sécurité sociale a repris les dispositions de l'article L.115-2 en l'élargissant aux caisses de congés payés du bâtiment et aux organismes en charge de l'indemnisation du chômage. Ce nouvel article est libellé ainsi :

« Pour l'application des dispositions législatives et réglementaires relatives à la sécurité sociale, les organismes chargés de la gestion d'un régime obligatoire de sécurité sociale, les caisses assurant le service des congés payés et les organismes mentionnés à l'article L. 351-21 du code du travail se communiquent les renseignements qu'ils détiennent sur leurs ressortissants lorsque ces renseignements :

1° Sont nécessaires à l'appréciation de droits ou à l'exécution d'obligations entrant dans le fonctionnement normal du service public dont sont chargés ces organismes ;

2° Sont nécessaires à l'information des ressortissants sur l'ensemble de leurs droits en cas de partage de la gestion d'une prestation par ces organismes ;

3° Sont nécessaires au contrôle, à la justification dans la constitution des droits, notamment à pension de vieillesse et à la justification de la liquidation et du versement des prestations dont sont chargés respectivement ces organismes.

Un acte réglementaire fixe les conditions de la communication des données autorisée par le présent article ».

Dans le cadre d'une convention avec l'UNEDIC, il apparaît donc tout à fait envisageable de mettre en œuvre une transmission de données issues des DUE relatives aux salariés embauchés que les ASSEDIC pourraient croiser avec leurs propres fichiers.

Toutefois, il convient de rappeler que les données issues de la DUE ne permettent pas, à elles seules, de déterminer si les conditions de radiation d'un chômeur indemnisé sont réunies.

En outre, la mise en place d'un traitement automatisé de cette nature nécessiterait bien entendu l'accord de la CNIL.

COUR DES COMPTES

Synthèse du Rapport public thématique

Mars 2006

L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi

Avertissement

Le présent rapport est destiné à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Il est rappelé que les publications des juridictions financières ne mentionnent pas les constatations donnant lieu à des procédures juridictionnelles.

Sommaire

Présentation	5
1 Une organisation inadaptée	7
L'accueil des demandeurs d'emploi	7
La mise en oeuvre du PARE	8
Les politiques actives	11
2 La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs	17
Les outils d'information	17
Les moyens d'action	19
Le dispositif d'évaluation	23

Présentation

Le régime d'indemnisation du chômage a été institué en 1959 par les partenaires sociaux, qui en assurent la gestion au sein d'organismes de statut associatif : l'Unédic et les Assédic. Les conditions d'indemnisation et les modalités de leur financement sont fixées par des conventions, négociées par les partenaires sociaux gestionnaires du régime et agréées par l'Etat.

Une agence publique, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), s'occupe de l'accompagnement des demandeurs d'emploi en vue de leur réinsertion sur le marché de l'emploi. Jusqu'à une période récente, ces deux réseaux n'entretenaient que peu de rapports.

Au fil des années, dans un contexte marqué par un chômage élevé, l'assurance chômage a vu ses missions élargies et diversifiées. Mais cette évolution qui n'a pas été accompagnée d'un aménagement parallèle des relations entre les deux opérateurs et d'une redéfinition des pouvoirs conférés à l'assurance chômage ne s'est pas traduite par une amélioration sensible des conditions de suivi des demandeurs d'emploi.

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 a affirmé la place des institutions de l'assurance chômage dans le "premier cercle" des acteurs de la politique de l'emploi, aux côtés de l'Etat et de l'ANPE. Elle supprime le monopole de cette agence et prévoit la mise en place d'instruments de collaboration souples parmi lesquels les maisons de l'emploi et le dossier unique du demandeur d'emploi.

La Cour, après avoir dressé le bilan des évolutions intervenues depuis 1997 et constaté les nombreux dysfonctionnements qui découlaient d'une organisation inadaptée, formule des recommandations pour que les dispositions de la loi portent tous leurs effets.

Cour des comptes

1 Une organisation inadaptée

L'accueil des demandeurs d'emploi

Depuis janvier 1997, les personnes privées d'emploi doivent effectuer leur première démarche auprès des Assédic, qu'elles aient ou non vocation à être indemnisées. En décembre 2005, les demandeurs d'emploi inscrits étaient deux fois plus nombreux que les demandeurs d'emplois indemnisés par l'assurance chômage.

Les Assédic se sont organisées pour faire face à cette nouvelle mission, dont le coût financier n'a été que partiellement compensé par des versements de l'Etat et de l'ANPE.

Les incohérences dans les implantations géographiques

Les demandeurs d'emploi étaient jusque-là accueillis dans les 800 agences locales pour l'emploi (ALE). L'assurance chômage, qui ne disposait que de 420 antennes Assédic en a créé 250 nouvelles, le coût de l'opération s'élevant à 257,7 M€. Or, pas une seule de ces antennes n'a été installée sur le même site qu'une agence locale pour l'emploi existante. En conséquence, 800 agences

locales pour l'emploi et près de 700 antennes Assédic coexistent aujourd'hui sans une seule implantation commune. Ces implantations sont, dans la même ville, souvent éloignées, lorsqu'elles ne sont pas dans des villes différentes.

Les maisons de l'emploi : mise en commun des compétences ou nouvel échelon administratif ?

Le plan de cohésion sociale mis en oeuvre par la loi du 18 janvier 2005 prévoit la création de 300 maisons de l'emploi, dont l'objet est de regrouper dans un lieu unique des services diversifiés en relation avec l'emploi.

Cette offre de service élargie devrait, outre l'Etat, l'ANPE et l'assurance chômage, regrouper tous les acteurs de la politique de l'emploi : collectivités locales, associations (missions locales), organismes de formation.

A la fin de l'année 2005, 103 projets avaient été labellisés, et une réflexion d'ensemble avait été menée sur le devenir des implantations existantes. Aucune étude n'a cependant été engagée sur les possibilités de démultiplier les services sans créer des implantations nouvelles, notamment par une meilleure utilisation des outils informatiques.

Une organisation inadaptée

La mise en oeuvre du PARE

Le parcours du demandeur d'emploi est devenu plus complexe

Les principes du PARE-PAP

Le plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) s'adresse aux demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage. Il a été mis en œuvre à partir de juillet 2001. L'ANPE a introduit dans le même temps pour tous les demandeurs son nouveau "programme d'action personnalisé pour un nouveau départ". Les principales innovations de ces dispositifs sont :

- un suivi permanent par l'ANPE de tous les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non par l'assurance chômage, dans le cadre d'un projet d'action personnalisé (PAP) ;

- une activation des dépenses de l'assurance chômage par le financement de mesures d'aide et d'accompagnement des demandeurs indemnisés, l'assurance chômage prenant à sa charge le financement de 3 650 emplois à l'ANPE ;

- une collaboration obligée entre l'assurance chômage et l'ANPE pour la gestion du parcours des demandeurs indemnisés ;

- la suppression de la dégressivité des indemnisations en vigueur depuis 1993.

L'assurance chômage a intensifié son suivi

L'introduction du PARE a conduit l'Unédic et les Assédic à considérer qu'elles devaient s'impliquer plus qu'auparavant dans le suivi et le contrôle des demandeurs d'emploi. L'entretien d'inscription est devenu plus dense. Il est complété, pour les allocataires des Assédic, par des entretiens de suivi des conditions d'exécution du PARE. Ces entretiens concernent un nombre fortement croissant de personnes et une fraction de plus en plus grande des allocataires atteignant une échéance semestrielle de leur indemnisation : 10 % en 2003, 20 % en 2004 et 30 % en 2005.

L'accumulation du nombre d'informations à délivrer au cours de l'entretien d'inscription, qui dure environ trente minutes, limite toutefois l'efficacité de la démarche du conseiller. Les informations relatives aux aides qui peuvent être apportées par l'Assédic dans le cadre du PARE, mais qui doivent être prescrites par un conseiller de l'ANPE, sont particulièrement mal comprises par les demandeurs d'emploi.

Pour tenter de résoudre ces difficultés, l'Unédic a élaboré et testé un projet de premier entretien enrichi

Une organisation inadaptée

(PEE) qui permet, dès l'entretien d'inscription, d'orienter le demandeur d'emploi vers l'agence locale pour l'emploi compétente.

L'ANPE est demeurée seule compétente pour prescrire des mesures

Dans le cadre du PARE, l'ANPE est devenue le passage obligé des allocataires de l'assurance chômage, qui doivent élaborer avec un conseiller pour l'emploi un projet d'action personnalisé.

Les services de l'Agence peuvent dispenser eux-mêmes les prestations, les sous-traiter (neuf types de prestations sur dix-sept sont entièrement sous-traitées), ou confier le soin de la mise en œuvre du PARE-PAP à des co-traitants.

Dans cette dernière configuration, le demandeur d'emploi est conduit à suivre un parcours qui, de l'Assédic, le conduit à l'ANPE pour aller ensuite chez un co-traitant avant d'éventuellement revenir à l'ANPE et à l'Assédic, six mois après, pour d'autres entretiens. Au total, il peut s'écouler deux mois entre la présentation à l'Assédic et le premier rendez-vous chez le co-traitant.

Cette procédure ralentit excessivement la prise en charge des demandeurs d'emploi. Ainsi, en 2003, un délai de huit semaines était en moyenne constaté entre l'inscription du demandeur d'emploi à l'Assédic et sa réception par l'un des co-traitants, l'association pour l'emploi des cadres (APEC) : cela équivaut à près de 20 %

de la durée moyenne d'indemnisation par l'assurance chômage. Une nouvelle procédure, visant à réduire ce délai, a été mise en place à compter de 2004. Elle ne s'appliquait toutefois qu'aux seuls demandeurs orientés vers l'APEC, et non pas à ceux relevant des deux autres réseaux de co-traitants.

Le premier entretien à l'ANPE devait se tenir dans les 20 jours de l'entretien d'inscription en Assédic. Pour l'ensemble des demandeurs d'emploi, il a été constaté que ce délai était dépassé, selon les mois, dans 15 à 30 % des cas. L'accord tripartite en préparation à la fin de 2005 ramène ce délai maximum à huit jours.

Les outils communs ont fait défaut

La coordination de l'ANPE et des Assédic pour gérer les nouvelles aides à la formation financées par l'assurance chômage a été particulièrement malaisée. Au début de 2003, les deux réseaux constataient que les conseillers de l'ANPE connaissaient mal l'offre de formation financée par les Assédic. La mise en œuvre des procédures de gestion des demandes d'aide et des stages, qui impliquait une répartition des tâches et des échanges d'information entre les Assédic et l'ANPE, se traduisait par des taux élevés d'erreurs de saisie : 60 % des dossiers d'aide avaient dû faire l'objet de modifications ou de nouvelles saisies. Des initiatives ont été prises pour traiter ces problèmes

Une organisation inadaptée

avec, notamment, la mise en place d'une base de données sur l'offre de formation, OFAA', commune aux deux réseaux. Cet outil n'a pu toutefois être mis en place qu'en 2005.

Des initiatives locales de coordination se sont heurtées à des obstacles pratiques

Certaines Assédic ont cherché, en liaison étroite avec les ALE, à simplifier les opérations d'inscription et à coordonner les entretiens de suivi à six mois. Les premières évaluations de ces différentes initiatives font apparaître des avantages indéniables. L'intervention commune auprès des demandeurs d'emploi a permis de renforcer la cohérence des actions des deux réseaux en matière de reclassement et d'élaborer des règles plus homogènes en matière de contrôle de la recherche d'emploi.

Cependant, les deux réseaux ont un mode de décompte différent de la période de référence de six mois ce qui rend difficile l'établissement des listes communes de demandeurs d'emploi à convoquer. L'extension des expériences d'entretien semestriel programmé en commun en est ralenti.

Le volume des flux à traiter a pesé sur la qualité des prescriptions

Une croissance très forte du nombre d'entretiens

Le PARE-PAP retient le principe d'un suivi régulier de tous les demandeurs d'emploi sous la forme d'entretiens semestriels en ALE pendant toute la durée du chômage. La décision d'intégrer rapidement dans ce dispositif les demandeurs inscrits avant le 1er juillet 2001 a entraîné une forte progression des prestations et en premier lieu des entretiens. Le nombre d'entretiens à réaliser a pesé sur l'organisation du travail dans les agences locales et la qualité de l'entretien s'en est ressentie.

La gestion des flux est venue perturber la mise en œuvre de l'offre de service

Le développement des autres actions du PARE a été organisé sur la base d'une répartition des demandeurs d'emploi déterminée lors du premier entretien entre quatre "offres de service", adaptées aux difficultés propres des demandeurs d'emploi, allant

Une organisation inadaptée

du simple accès à l'information à des modalités d'accompagnement renforcé.

La mise en œuvre du dispositif des offres de service et des prestations a fait apparaître diverses incohérences. Certaines normes indicatives de prestations à réaliser aux différentes phases du PAP étaient incompatibles avec les objectifs annuels globaux de volume de ces mêmes prestations. De surcroît, le classement des demandeurs d'emploi en offres ou niveaux de service s'est révélé peu cohérent avec la répartition réelle des prestations. Une part substantielle des prestations dites "d'accompagnement renforcé", qui devaient être réservées, en principe aux demandeurs classés en offre de service 3 ou 4 (accompagnement renforcé, accompagnement social) bénéficient à des demandeurs classés en offre de service 1 (libre accès) ou 2 (appui individualisé).

Le recours tardif à des techniques de profilage.

En juillet 2004, il a été décidé de mener des travaux communs pour faire évoluer le PARE-PAP en construisant une nouvelle offre de service différenciée selon les profils et en repérant mieux les demandeurs autonomes et employables afin de les inciter à rechercher activement un emploi dès le premier entretien. Des expérimentations ont été lancées en mai

2005, les Assédic proposant un premier profilage qui est ensuite confirmé par le conseiller de l'ANPE.

Les relations financières liées au PARE doivent être précisées

Les dépenses actives de l'assurance chômage au titre du PARE ont représenté près de 1 Md€ en 2004. Une grande partie d'entre elles, 55 % en 2004, transite par l'ANPE. La justification des facturations de l'ANPE à l'Unédic a soulevé des difficultés, notamment en ce qui concerne les sommes engagées par les co-traitants.

Les politiques actives

Les aides financières : une plus grande souplesse est à rechercher

Dans le cadre du PARE, l'assurance chômage finance diverses mesures en faveur du retour à l'emploi : l'aide dégressive à l'employeur, l'aide à la mobilité géographique et les aides à la formation. Des enveloppes financières annuelles sont fixées pour ces trois types d'intervention. Un déséquilibre a été constaté, dans certaines Assédic, entre les enveloppes et les besoins, surtout

Une organisation inadaptée

pour l'aide dégressive à l'employeur. Ce déséquilibre n'a pu être corrigé rapidement compte tenu de la rigidité des procédures.

Un nouvel acteur de la formation professionnelle

Un recentrage vers les formations conventionnées

Les Assédic peuvent financer trois types de formation : les formations préalables à l'embauche, qui visent à répondre à des besoins déjà identifiés, les formations sélectionnées par homologation, pour lesquelles l'assurance chômage est seulement co-financeur et les formations sélectionnées par concours financiers, ou formations conventionnées, dont l'assurance chômage assure seule le financement.

Au sein des enveloppes financières (320 M€ en 2004) la répartition entre formations homologuées et formations conventionnées s'est modifiée au bénéfice de ces dernières (43,5 % des crédits engagés en 2004). L'analyse du nombre des bénéficiaires traduit la même tendance. L'organisation des formations conventionnées demande une plus grande implication des partenaires sociaux et certaines Assédic peinent à s'orienter résolument dans cette voie.

En termes de reclassement, les formations conventionnées donnent cependant de meilleurs résultats que les formations homologuées, les meilleures performances revenant aux formations préalables à l'embauche.

Un rôle actif dans la définition des politiques régionales

Avec un taux de financement qui peut atteindre 15 % des financements publics de la formation, les Assédic deviennent, au niveau régional, de véritables acteurs. Une concertation régionale, associant souvent l'ANPE, a été mise en place et certaines Assédic ont organisé la complémentarité de leurs aides en imposant un taux minimal de financement public au titre des formations homologuées.

Les interventions directes sur le marché du travail : un domaine à explorer

Alors que le monopole de l'ANPE subsistait, l'assurance chômage a souhaité monter à titre expérimental, deux opérations de reclassement, dont la réalisation a été confiée à des sociétés étrangères.

L'objectif poursuivi était un reclassement plus rapide des demandeurs d'emploi présentant un risque de chômage de longue durée, permettant la réduction des dépenses de l'assurance chômage. Le modèle

Une organisation inadaptée

d'équilibre financier correspondant, nécessaire au suivi de l'expérience, n'a cependant pas fait l'objet d'une définition suffisante. Les expérimentations se sont révélées coûteuses mais ont permis de mettre en évidence l'intérêt d'une prise en charge précoce des demandeurs les plus éloignés de l'emploi.

L'ANPE a souhaité mener, avec ses propres moyens une expérimentation similaire sur deux sites, appelée "objectif entreprise". Au vu des premiers résultats connus, qui vont dans le même sens que ceux des expérimentations Assédic, l'agence a décidé d'étendre l'expérimentation à toute l'Ile-de-France à raison d'un site par département.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes :

En ce qui concerne les relations entre les réseaux de l'assurance chômage et de l'ANPE

►Clarifier le concept de "maisons de l'emploi" au vu de réflexions d'ensemble sur les implantations géographiques des deux réseaux et sur la démultiplication de l'offre qui peut résulter d'une exploitation commune des données informatiques.

►Coordonner les politiques immobilières des deux réseaux.

►Mettre en oeuvre dans les meilleurs délais le dossier unique du demandeur d'emploi pour parvenir à une plus grande transparence de la prescription des mesures d'aide au retour à l'emploi et permettre de mieux apprécier leur impact. L'efficacité du dossier unique repose largement sur l'organisation d'un véritable partage, en temps réel, des informations.

►Déterminer la date du premier entretien à six mois (PAP 01) de la même manière par l'Assédic et l'ALE.

►Rendre possible la prescription mesures d'accompagnement indifféremment par l'assurance chômage, par

l'ANPE ou par un co-contractant ou un prestataire agréé, afin d'éviter les déplacements inutiles et les délais excessifs qui retardent d'autant le retour à l'emploi.

►Assurer la généralisation par l'Unédic et l'ANPE des "bonnes pratiques" que les initiatives de coopération locales entre Assédic et ALE ont fait émerger.

►Développer des relations directes entre l'assurance chômage et ses co-contractants pour les actions qu'elle finance.

►Développer les techniques dites de profilage pour permettre une prise en charge rapide de ceux qui en ont le plus besoin, favoriser une utilisation optimale des besoins disponibles et limiter les inconvénients qui résultent de suivis de masse : retards dans les rendez-vous, faible disponibilité des conseillers.

►Rendre pleinement opérationnelle dans toutes les régions la base de données commune sur l'offre de formation, OFAA'.

►Pour l'ANPE, se donner les moyens de rendre compte de façon adéquate des dépenses qu'elle engage pour le compte de l'assurance chômage.

Une organisation inadaptée

En ce qui concerne le développement des politiques actives

► Assouplir le mode d'allocation des moyens accordés aux Assédic dans le cadre du PARE pour mieux s'adapter aux réalités du terrain. Cet assouplissement pourrait s'inspirer des évolutions en cours pour les aides de l'Etat, qui conduisent à mettre à la disposition des préfets de région une enveloppe unique régionale dont ils fixent les conditions d'emploi.

► Faire progresser la part des formations conventionnées destinées à répondre à des besoins immédiats non satisfaits.

► Améliorer les résultats des actions de formation préalables à l'embauche par une meilleure connaissance et une meilleure sélection des besoins, ainsi que par un engagement plus fort des employeurs à respecter leurs promesses d'embauche et des stagiaires à reprendre du travail sur les postes pour lesquels ils ont été formés.

► Conserver un espace dédié à l'expérimentation : les expérimentations doivent être menées dans un cadre juridique plus précis et faire l'objet d'évaluations permettant d'en tirer des conclusions utiles.

Cour des comptes

2 La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Les outils d'information

Le projet GEODE

L'ANPE, juridiquement responsable de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, a confié à l'Unédic la gestion opérationnelle et la maintenance du seul fichier actuellement commun, "GIDE 1 bis".

Au milieu des années 1990, l'ANPE a souhaité développer un système d'information autonome et opté pour une solution technique qui aurait entraîné la disparition du seul fichier commun.

L'abandon de GEODE, annoncé le 14 septembre 2005 par le directeur général de l'ANPE est, en dépit de l'importance des dépenses engagées (118,4 M€ à comparer au devis initial de 26 M€), une mesure justifiée, la poursuite du projet étant totalement incompatible avec les objectifs de la loi de programmation pour la cohésion sociale, notamment en ce qui concerne

le dossier unique du demandeur d'emploi.

La liste des demandeurs d'emploi

Lors de leur inscription, les demandeurs d'emploi sont classés dans l'une des huit catégories réglementaires définies par l'arrêté du 5 février 1992 à partir d'un double critère : la nature de l'emploi recherché (temps plein ou partiel, contrat à durée déterminée ou indéterminée) et la disponibilité de la personne.

La structure de la liste ne correspond qu'imparfaitement aux besoins de utilisateurs

L'ANPE, en particulier, considère que la liste ne répond pas à ses besoins centrés sur la disponibilité des demandeurs d'emploi et s'est dotée en interne d'outils qui lui permettent, a posteriori, de suivre plus précisément les seuls demandeurs totalement privés d'emploi (catégories 1, 2 et 3 sans activité réduite).

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Le ministère de l'emploi, depuis novembre 2004, publie trimestriellement des indicateurs complémentaires aux chiffres mensuels tirés de la liste et en particulier un indicateur proche de la définition du chômage retenue par le Bureau international du travail (BIT).

Les conditions d'actualisation de la liste sont peu fiables

L'actualisation de la liste résulte d'une déclaration du demandeur d'emploi, soit dans le cadre du suivi mensuel systématique par la déclaration de situation mensuelle (DSM) soit, en cours de mois, au moyen d'un avis de changement de situation (ACS).

La prédominance de la DSM - 10 % seulement des changements de situation font l'objet d'un ACS - entraîne une perte d'information. Les demandeurs d'emploi sont peu incités à répondre à l'obligation de signaler leurs changements de situation dans les 72 heures. D'une part, le non-respect de cette obligation n'est assorti d'aucune sanction, d'autre part, les demandeurs d'emploi reprenant une activité hésitent à le signaler immédiatement, cet emploi pouvant être précaire dans ses premiers jours. Ils attendent alors la prochaine actualisation mensuelle, voire la suivante, pour signaler leur changement de situation. Il en va de même pour les demandeurs d'emploi qui suivent une formation.

Le système d'assurance chômage étant déclaratif et l'Unédic n'étant pas investie des mêmes pouvoirs de contrôle que les organismes de sécurité sociale, il ne pourra être remédié aux difficultés constatées que par une politique généralisée de croisement des fichiers.

Les motifs de sortie sont mal connus

Les sorties annuelles de la liste pour reprise d'emploi déclarée se situent autour de 1,5 à 2 millions de personnes, mais leur volume réel est certainement plus important : ainsi, toutes les personnes radiées pour n'avoir pas actualisé leur activité, qui peuvent représenter jusqu'à 40 % des sorties, sont considérées comme des sorties pour "autre motif". Les informations disponibles concernant les emplois retrouvés, issues de l'exploitation des documents d'actualisation, sont donc très fragmentaires. Les données corrigées de l'ANPE font ressortir que le taux de "sous-déclaration" des reprises d'emploi est, depuis 2001, constamment voisin de 50 %.

Pour remédier à ces carences, les divers acteurs complètent leurs informations au moyen d'enquêtes spécifiques, mais leurs efforts demeurent dispersés. L'Unédic commandite ses propres enquêtes mais ne participe plus à l'enquête trimestrielle commune ANPE/Ministère de l'emploi.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Les moyens d'action

Les allocations gérées pour le compte de l'Etat

Compte tenu de la capacité des institutions de l'assurance chômage à effectuer des paiements de masse et de la performance de leurs moyens informatiques, l'Etat les utilise comme opérateurs pour la gestion et le versement de diverses allocations : allocations spéciales du Fonds national de l'emploi (FNE), allocations de solidarité spécifique (ASS), contrats "jeune en entreprise" (CJE) notamment.

Les conditions de rémunération du service rendu sont imprécises.

L'assurance chômage est rémunérée par un pourcentage des prestations versées (1 % pour l'allocation spéciale du FNE, 1,5 % pour le CJE et 4 % pour l'ASS). Une facturation reposant sur le coût réel de la gestion, techniquement possible et utilisée par l'Unédic dans ses relations avec les entreprises, aurait le mérite d'apporter plus de transparence dans ce domaine.

Le contrôle des versements demeure formel

Ce sont les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) qui sont en charge de ces contrôles. Dans le cas des allocations de solidarité, du fait de l'intervention d'un établissement public autonome, le

Fonds de solidarité, la procédure est lourde pour les services déconcentrés et inefficace au regard de ce qui est attendu du contrôle.

La répartition des compétences rend malaisée la récupération des indus

Si elle constate un versement indu, l'Assédic doit d'abord engager une procédure de recouvrement amiable. Les sommes non recouvrées sont signalées à la DDTEFP, et c'est donc l'Etat qui prend ensuite en charge le recouvrement. Le délai accordé pour le recouvrement amiable est très court -15 jours- et les Assédic ne sont pas autorisées à effectuer des relances, alors qu'il est avéré que les chances de récupération sont supérieures pendant la phase amiable.

La réforme de l'allocation de solidarité est toujours en suspens

A la suite d'une intervention télévisée du Président de la République en date du 1er avril 2004, la réforme en cours de l'allocation de solidarité a été suspendue sur certains points.

Le ministère de l'emploi a adressé un simple courriel le 8 avril 2004 à l'Unédic lui donnant instruction de suspendre la réforme limitant la durée de l'ASS "dans l'attente d'une révision de la réforme sur le fond (qui pourrait prendre plusieurs mois)". La réforme se voyait ainsi privée de 80 % des économies attendues.

La réforme de l'ASS est toujours en suspens.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Le recouvrement des cotisations

L'Unédic a amélioré ses performances

Dans son rapport public de 1999, la Cour avait évalué les performances respectives des institutions chargées du recouvrement des cotisations dans le régime d'assurance chômage et dans le régime général de la sécurité sociale. Cette comparaison faisait ressortir pour l'assurance chômage des performances inférieures à celles du régime général. Les nouvelles investigations menées en 2005 permettent de constater d'importantes améliorations dans la gestion du recouvrement par l'assurance chômage, améliorations surtout sensibles pour les contributions principales.

Les difficultés de recouvrement restent importantes pour les contributions dites particulières et notamment pour la principale d'entre elles, la contribution " Delalande " prélevée en cas de licenciement de certains salariés âgés. Avec dix cas d'exemption devenus onze depuis août 2003, quatorze cas de calcul de la contribution, une note technique d'application de quelque trente pages, celle-ci se révèle difficilement gérable.

Des progrès pourraient encore être réalisés si l'usage de moyens de paiement dématérialisés était développé.

L'absence de contrôle des déclarations des employeurs demeure un problème majeur

L'assurance chômage ne dispose pas de pouvoirs de contrôle comparables à ceux des URSSAF et n'a actuellement aucun accès aux résultats de ces contrôles. Dans son rapport public annuel de 1999, la Cour avait déjà recommandé que les informations recueillies par les contrôleurs de l'URSSAF soient communiquées aux institutions de l'assurance chômage ; aucune évolution n'est intervenue sur ce point alors que les sommes susceptibles d'être récupérées se chiffrent à plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

Les pouvoirs de contrôle conférés à l'assurance chômage sont particulièrement faibles

Le contrôle de la recherche d'emploi

Le contrôle de la recherche d'emploi relève au premier chef des DDTEFP qui sont également compétentes pour prononcer des sanctions à l'encontre des demandeurs d'emploi qui méconnaissent leurs obligations.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

La Cour a relevé dans le rapport public 2003 l'insuffisance des moyens consacrés par l'Etat au contrôle de la recherche d'emploi et la collaboration insuffisante des différents acteurs (Etat, ANPE, assurance chômage), ce qui pouvait expliquer la faiblesse de l'activité de contrôle et le très faible taux de sanction pour les dossiers traités. L'actualisation réalisée au cours de la présente enquête a montré que la situation n'avait pas progressé et même que la situation des effectifs des services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) s'est plutôt dégradée.

La loi du 18 janvier 2005, complétée par un décret du 2 août 2005 et une circulaire du 5 septembre 2005, a précisé les conditions de maintien du revenu de remplacement au regard de l'obligation de recherche active d'emploi. Ses dispositions resteront lettre morte si les moyens et l'efficacité des SCRE ne sont pas renforcés.

Le contrôle du bien-fondé des demandes d'indemnisation est actuellement très difficile.

Selon l'Unédic, les paiements indus représenteraient chaque année entre 1,8 % et 2 % du montant global des indemnisations.

Actuellement les institutions de l'assurance chômage ne sont pas destinataires des informations qui leur permettraient de mettre en place des

procédures de contrôle efficace. Elles ne disposent pas, en particulier, d'états nominatifs des salariés employés par une entreprise. Des progrès ont déjà été faits dans le domaine du travail temporaire où le croisement entre les fichiers des allocataires et les déclarations des employeurs a permis de détecter des indus représentant 20 % des allocations. Des recouplements entre les fichiers des allocataires et les fichiers des caisses primaires d'assurance maladie en vue de repérer les périodes de maladie existent également.

La transmission par les employeurs affiliés de déclarations nominatives, prévue par le décret du 7 mai 2004, entraînera un progrès considérable. Elle est déjà en œuvre pour les entreprises de spectacles. Mais ces dispositions ne pourront être généralisées à tous les salariés qu'après avis de la Commission nationale informatique et libertés (CNIL) et adaptation des systèmes informatiques.

La transmission aux Assédic de l'ensemble des déclarations uniques d'embauche (DUE) effectuées auprès des URSSAF pourrait également constituer une avancée. Ces mesures devraient donner à l'assurance chômage les moyens de lutter efficacement contre des opérations de fraude organisée de grande envergure.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

La situation financière de l'assurance chômage

La situation est fortement déficitaire

L'assurance chômage est gérée selon un système de répartition. Les cotisations et les allocations sont ajustées en fonction de la situation de trésorerie, elle-mêmes largement dépendante de la conjoncture économique.

La suppression de la dégressivité des allocations, décidée lors de la mise en œuvre du PARE, en 2001, à la suite de l'amélioration conjoncturelle constatée en 2000, constitue un exemple très actuel de ce mode de pilotage.

Le retournement de la conjoncture amorcé dès 2001 a provoqué un déséquilibre durable des comptes de l'assurance chômage. Un durcissement des conditions d'indemnisation et une augmentation des cotisations n'ont pas suffi à enrayer cette tendance.

Devant l'ampleur du déficit qui en a résulté, et qui atteignait en montant cumulé, 12,5 Md€ à la fin de 2004, il a été fait appel à l'Etat qui, depuis 2003, a donné sa garantie à trois emprunts obligataires.

Les interventions de l'Etat pèsent sur le résultat

Si l'Etat accepte d'intervenir en cas de difficultés graves, ses interventions peuvent aussi détériorer les résultats financiers de l'assurance chômage. Au cours de la période 2001-2004, les charges résultant de décisions de l'Etat ont représenté 5,7 Md€ soit environ 45 % du déficit consolidé cumulé.

L'une de ces décisions, prise en 2004, a réintégré dans le régime d'indemnisation des demandeurs d'emplois dits "recalculés" qui en étaient sortis au début de cette même année. Son coût pour l'assurance chômage a eu une incidence évaluée à 2,6 Md€ en 2004-2005, dont 1,6 Md€ au titre de 2004.

Les prévisions sont encore trop aléatoires

L'Unédic réalise périodiquement des analyses prospectives sur l'évolution de la situation financière de l'assurance chômage. Au fil des dernières prévisions, l'échéance du retour à l'équilibre a été constamment reportée à une date ultérieure : les prévisions faites en juin 2004 prévoyaient ce retour pour fin 2008, celles de novembre 2004 pour le début de 2009 et celles de juin 2005 le laissaient augurer pour fin 2009 ou début 2010.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Le dispositif d'évaluation

Les faiblesses inhérentes au dispositif

En mettant en place le PARE, les partenaires sociaux avaient prévu que ce programme serait suivi et évalué. Cette démarche nouvelle était ambitieuse. En pratique, toutefois, l'évaluation du PARE, et celle du PAP qui lui est associé, se sont déroulées de façon décevante.

Le contexte dans lequel ce dispositif a été mis en œuvre a accru les difficultés de l'exercice. Le PARE et le PAP ont été introduits au moment même où, après une période favorable, la situation économique commençait à se détériorer. Ils coexistaient avec d'autres politiques générales de lutte contre le chômage et ils succédaient à un autre dispositif d'accompagnement, moins étendu. Leurs effets propres ne pouvaient donc pas être aisément distingués ni mesurés.

Une organisation peu satisfaisante

L'organisation des travaux d'évaluation est demeurée complexe. Les responsabilités ont été diluées entre de multiples niveaux d'intervention. L'évaluation n'a pas été confiée, comme on aurait pu s'y attendre, à une ou à des institutions externes indépendantes : elle demeurait entièrement dirigée et contrôlée par ceux qui avaient conçu le

nouveau dispositif et qui se chargeaient de l'appliquer.

Les garanties d'objectivité des travaux n'ont pas davantage été précisées.

L'ANPE et l'Unédic ont réalisé ces travaux sans mettre en commun leurs informations ni coordonner leurs efforts. Les services de l'Etat n'ont pris qu'assez tardivement des initiatives dans ce domaine. C'est seulement à la fin de 2004 que la DARES a proposé de constituer un groupe de travail largement ouvert pour définir les problématiques, coordonner les travaux et partager les résultats. Celui-ci s'est réuni pour la première fois en janvier 2005.

Pour pouvoir évaluer correctement le PARE-PAP, il fallait disposer de bons instruments d'observation. Des efforts substantiels ont été entrepris pour mobiliser les sources statistiques disponibles. Les indicateurs prévus ont été définis. Ces outils, cependant, n'ont commencé à être produits de façon conjointe par l'ANPE et par l'Unédic qu'à la fin du premier trimestre 2003.

Les indicateurs de suivi mesurent la mise en œuvre des actions du PARE, mais non leurs résultats. Ils ont été complétés par des indicateurs dits "d'efficience" dont l'exploitation est restée limitée, car ils ne sont guère pertinents pour évaluer les résultats du PARE et du PAP. Les conclusions que l'ANPE et l'Unédic ont pu tirer de ces indicateurs en faveur de l'efficacité du PARE et du PAP ne sont donc pas suffisamment étayées.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Les effets incertains du PARE-PAP

Les évaluations disponibles lors de l'enquête ne fournissent pas de conclusions nettes. Elles suggèrent que le dispositif mis en œuvre à partir de juillet 2001 n'a pu contribuer que de façon très ténue à satisfaire son objectif principal, l'accélération du retour à l'emploi. Une fois les effets de la conjoncture mis à part, on ne distingue pratiquement aucun écart entre les taux de sortie vers l'emploi tels qu'ils auraient résulté du prolongement des comportements antérieurs à la mise en œuvre du PARE-PAP et les taux de sortie observés. En revanche, on observe une baisse forte et très significative de l'activité des demandeurs d'emploi en activité réduite à partir de mai-juin 2001, pratiquement concomitante avec l'introduction du nouveau dispositif. L'explication la plus plausible -mais non testée- de ce phénomène est que la suppression de la dégressivité des allocations d'assurance chômage, à partir de janvier 2001, a amélioré le taux d'indemnisation, réduisant ainsi l'incitation à pratiquer une activité réduite. De nouvelles études menées en 2004 n'ont pas davantage permis d'identifier un impact global significatif du PARE-PAP sur le retour à l'emploi.

L'évaluation des résultats de diverses prestations du PARE-PAP fournit des conclusions plus encourageantes. Ces analyses de l'impact des prestations gardent cependant une portée limitée. Elles donnent surtout des informations sur l'efficacité relative des prestations les unes par rapport aux autres. L'action bénéfique d'une prestation sur une catégorie de demandeurs d'emploi peut réduire les chances de retour à l'emploi d'une autre catégorie. Les résultats positifs de l'évaluation d'une mesure n'autorisent donc pas à conclure que le dispositif PARE-PAP est efficace dans sa totalité ni que cette mesure doit être généralisée.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

Recommendations

En ce qui concerne les outils d'information communs

► Une réflexion de fond doit être engagée sur la structure de la liste des demandeurs d'emploi. Les catégories actuelles de demandeurs d'emploi ne reflètent plus de manière fidèle la réalité du marché de l'emploi et la variété des situations individuelles (activité réduite, création d'entreprise). La multiplication des indicateurs ne peut apporter une solution à ce problème.

► L'actualisation de la liste des demandeurs d'emploi doit être rendue plus fiable : la conduite d'enquêtes précises, périodiques et communes aux trois partenaires, Etat, ANPE et Unédic, doit être complétée par la mise en commun des informations disponibles sur des supports adaptés et modernes.

► L'Etat, l'ANPE et l'Unédic doivent mettre en commun leurs moyens afin que les informations disponibles répondent de la manière la plus complète possible aux attentes de tous les utilisateurs.

► Les transferts financiers entre l'Unédic et l'ANPE liés à la gestion de la liste doivent être clarifiés.

► Après l'abandon du projet GÉODE, il appartient aux deux opérateurs de mettre en place dans les meilleurs délais le système d'information commun indispensable au bon fonctionnement du dispositif, comme ils l'ont annoncé.

En ce qui concerne la gestion par l'Unédic et les Assédic de certains dispositifs pour le compte de l'Etat

► Les fondements juridiques de cette gestion, qui traduisent une délégation partielle, doivent être revus dans le sens d'une plus grande transparence et d'une simplification des procédures : la réforme des modalités de rémunération du service rendu doit aboutir, la délégation aux Assédic des moyens de contrôle doit être étendue.

► Les travaux visant à améliorer les contrôles des versements de l'allocation de solidarité doivent être poursuivis et déboucher sur des mesures concrètes.

► La faisabilité du transfert aux Assédic de la capacité de recouvrer les indus doit être mise à l'étude.

► L'encadrement juridique des modalités de versement de l'allocation de solidarité spécifique doit être très rapidement redéfini.

En ce qui concerne la fonction de recouvrement

► Sans renoncer à la mise en place d'un dispositif tourné vers le maintien de l'emploi des "seniors", les difficultés et le coût du recouvrement de la contribution "Delalande", son faible impact financier et l'incertitude de ses effets économiques sur l'emploi plaident en faveur d'une suppression rapide de cette taxe.

La nécessité d'une coordination efficace entre les acteurs

► L'usage de moyens de paiement dématérialisés doit encore être développé en rendant leur usage obligatoire pour les entreprises dépassant une certaine taille ou un certain montant de contribution.

► Une transmission systématique et complète d'informations des URSSAF aux Assédic doit être rapidement organisée, afin que l'assurance chômage puisse tirer les conséquences, en ce qui concerne ses propres contributions, des résultats des contrôles d'assiette effectués par les URSSAF.

En ce qui concerne le contrôle des allocataires

► L'Etat a fait le choix de conserver la plénitude de ses pouvoirs en matière de contrôle de la recherche d'emploi. Il doit donc mettre en place les moyens humains et matériels nécessaires pour assurer l'efficacité des récentes mesures législatives et réglementaires.

► Les progrès en matière de vérification des droits des allocataires passent par un recours généralisé aux croisements de fichiers. L'assurance chômage doit être destinataire des mêmes informations que celles qui sont transmises aux URSSAF, et dans les mêmes délais.

En ce qui concerne les relations financières entre l'Etat et l'assurance chômage

► Les partenaires sociaux doivent assumer pleinement leur responsabilité financière. Les conditions de la mise en œuvre d'un fonds de régulation doivent faire l'objet d'une analyse approfondie, tant en ce qui concerne le calendrier que les conditions d'alimentation et le traitement comptable du fonds.

En ce qui concerne l'évaluation des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi

Les défaiillances du processus d'évaluation du PARE et du PAP n'ont pas mis les partenaires sociaux en position favorable pour se déterminer de manière éclairée sur le maintien, l'adaptation ou l'abandon d'un dispositif du type de celui du PARE.

► Une évaluation ex ante approfondie devrait être menée sur toute mesure nouvelle envisagée en ce domaine.

► Les objectifs poursuivis devraient être d'emblée identifiés de manière précise, et au besoin hiérarchisés.

► La responsabilité principale de l'évaluation devrait être confiée non aux organes impliqués dans la définition et la mise en œuvre des mesures mais à un ou, de préférence, plusieurs organismes indépendants.